COLEÇÃO **PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**

LIVRO V
NOVOS E VELHOS SENTIDOS DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: PRÁTICAS E DESAFIOS

ORGANIZADORAS

VIVIAN URQUIDI
MARGARIDA NEPOMUCENO
MAYRA COAN LAGO
JOANA DE FÁTIMA RODRIGUES
RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO
SABRINA RODRIGUES

FAPESP

PROLAM editora

COLEÇÃO
PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

NOVOS E VELHOS SENTIDOS DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: PRÁTICAS E DESAFIOS

LIVRO V

PROLAM
editora

Copyright © 2019 dos organizadores e autores dos textos

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria, proibindo qualquer uso para fins comerciais. A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores, os quais também se responsabilizam pelas imagens utilizadas.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Novos e velhos sentidos da integração da América Latina [livro eletrônico] : práticas e desafios / organização Vivian Urquidi ... [et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo : PROLAM/USP, 2019.
1,70 Mb ; PDF

Outros organizadores: Margarida Nepomuceno, Mayra Coan Lago, Joana de Fátima Rodrigues, Rita de Cássia Marques Lima de Castro, Sabrina Rodrigues
Vários autores
Bibliografia
ISBN 978-85-88376-05-2

1. América - Integração econômica - Aspectos sociais 2. América Latina - Integração 3. Ciências humanas 4. Direitos humanos 5. integração - América Latina - Século 21 6. Relações internacionais I. Urquidi, Vivian. II. Nepomuceno, Margarida. III. Lago, Mayra Coan. IV. Rodrigues, Joana de Fátima. V. Castro, Rita de Cássia Marques Lima de. VI. Rodrigues, Rodrigues

20-46887 CDD-305.89

Índices para catálogo sistemático:

1. América Latina : Integração social : Sociologia 305.89

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

FICHA TÉCNICA

Coleção Pensar América Latina e o Caribe
Livro V - *Novos e velhos sentidos da integração da América Latina: práticas e desafios*

Arte da capa: Camila Antunes Madeira da Silva
Projeto e Edição Gráfica: Editora Terceira Margem

ISBN: 978-85-88376-05-2
DOI: 10.29327/524255
E-book gratuito e de livre circulação.
Proibida a venda e seu uso com fins comerciais.

Organizadoras
Vivian Urquidi
Margarida Nepomuceno
Mayra Coan Lago
Joana de Fátima Rodrigues
Rita de Cássia Marques Lima de Castro
Sabrina Rodrigues

Instituição realizadora
Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM/USP

Coordenação do PROLAM/USP
Prof. Dr. Julio Cesar Suzuki (FFLCH/PROLAM/USP) - Coordenador
Profa. Dra. Lisbeth Ruth Rebollo Gonçalves – ECA/PROLAM/USP – Vice-Coordenadora

Instituições apoiadoras
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de S. Paulo (FAPESP)
Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (PrPG)

Instituições parceiras
Encontro de Pesquisadores da América Latina – PROLAM-EPAL/USP
Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP)
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP)
Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP)
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP)
Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP)
Instituto de Relações Internacionais (IRI/USP)
Memorial da América Latina
Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP)
Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP)
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
Universidade de Mogi das Cruzes (UMC)

Conselho Editorial

Afrânio Mendes Catani (FE/ PROLAM-USP)
Alexandre Fuccille (UNESP; Santiago Dantas)
Amalia Ines Geraiges de Lemos (PROLAM/FFLCH-/USP)
Amaury Patrick Gremaud (FEARP/ PROLAM-USP)
Ana Elisa Thomazella Gazzola (Santiago Dantas)
Ana Hoffmann (UNIFESP)
Ana Paula Joaquim (UERR)
Beatriz Walid de Magalhães Naddi (IRI-USP)
Bela Feldman-Bianco (IFCH-UNICAMP)
Bruna Muriel Fuscaldo (UFABC)
Caio Boucinhas (FAU-Anhanguera)
Camilla Geraldello (DCP/USP)
Carla Regina Mota Alonso Diéguez (FESP-SP)
Carolina de Roig Catini (FE / UNICAMP)
Caroline Cotta de Mello Freitas (FESPSP)
Catalina Gonzalez Zambrano (CEBRAP/FFLCH-USP)
Claudinei Cássio de Rezende (PUCSP)
Cremilda Celeste de Araujo Medina (ECA/USP)
Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH/USP)
Cristina Nunez-Madrazo (Universidad Veracruzana/México)
Daniel Pereira Andrade (EAESP/FGV)
Deivison Nkosi Mendes Faustino (UNIFESP)
Dennis de Oliveira (ECA/PROLAM-USP)
Dilma de Mello (ECA/PROLAM-USP)
Edgard Monforte Merlo (FEARP/ PROLAM-USP)
Eduardo Saad Diniz (FDRP/PROLAM -USP)
Eliel Waldwogel Cardoso (FSA)
Elis Crokidakis Castro (UNESA)
Fabiana Oliveira (PROLAM-USP)
Flávia Loss de Araújo (UMC)
Flávia Rios (UFF)
Guillermo Arias Beatón (Cátedra L.S. Vygotski /U. de Havana/Cuba)
Horacio Gutiérrez (FFLCH/USP)
Iara Machado (PROLAM/USP)
Igor Fuser (CECS/UFABC)
Iram Jácome Rodrigues (FEA/USP)
Isadora de Andrade Guerreiro (FAU / USP)
Ivana Denise Grehs (UNESA)
Janice Gonçalves (UDESC)
Joana de Fátima Rodrigues (Unifesp)
Júlio Suzuki (PROLAM/USP)
Karina Fernandes (USP / UNIVESP)
Karina Lilia Pasquariello Mariano (UNESP/Santiago Dantas)
Laura Janina Hosiasson (FFLCH-USP)
Lisbeth Rebollo Gonçalves (ECA/ PROLAM-USP)
Luciana Rosa (UNIFESP)
Lucilene Cury (PROLAM/ECA-USP)
Luiz Antonio Dias (PUCSP / UNISA)
Manoela Rossineti Rufinoni (EFLCH-UNIFESP)
Márcio Bobik Braga (FEARP/ PROLAM)
Maria Amélia Devitte Ferreira D´Azevedo Leite (FIAM-FAAM)
Maria Cristina Cacciamali (FEA/ PROLAM-USP)
Maria de Fátima Souza da Silveira (FFLCH-USP)
María de Lourdes García Vázquez (LAHAS – UNAM/México)
Maria Margarida Cintra Nepomuceno (PROLAM/USP)
Maria Sabina Uribarren (MP/USP-UNIP)
Marilene Proença Rebello de Sousa (PROLAM/IP-USP)
Marília-Marie Goulart (ECA/USP)
Mayra Coan Lago (USP/ FSA)
Murilo Gaspardo (UNESP)
Orlando de Barros (UERJ)
Osvaldo Coggiola (FFLCH/ PROLAM-USP)
Paulo Cesar Garcez Marins (MP/ USP)
Pedro Chadaverian (UNIFESP/ UFABC)
Pedro Ortiz (Cásper Líbero e Belas Artes)
Rafael Lopes de Sousa (UNISA)
Regiane Nitsch Bressan (UNIFESP e REPRI)
Renato Braz Oliveira de Seixas (PROLAM/EACH-USP)
Renato Sztutman (FFLCH/USP)
Ricardo Neves Streich (História Social-USP)
Rodrigo Medina Zagni (UNIFESP)
Salvador Schavelzon (UNIFESP)
Sedi Hirano (FFLCH/PROLAM-USP)
Simone Rocha Abreu (FALC/UFMS)
Sylvia Adriana Dobry (FIAM-FAAM)
Thiago Mourelle (UFF/Arquivo Nacional)
Úrsula Dias Peres (PROLAM/EACH-USP)
Vanessa C. G. Teixeira (UNESP)
Victor Gabriel Rodriguez (FDRP/ PROLAM-USP)
Vitor Stuart de Pieri (Geografia/ UNICAMP)
Vivian Urquidi (EACH/PROLAM-USP)
Wagner Tadeu Iglecias (PROLAM/ EACH-USP)
Waldo Sanchez Lao (ENAH/México e PROLAM-USP)
Wladimir Mejía Ayala (UPTC/ Colômbia)
Yanet Aguilera Viruéz Franklin de Matos (UNIFESP)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....07
Introdução.....16

PARTE I - Integração Física, Fronteiras e Desenvolvimento.....19

Perspectivas para integração da Pan-Amazônica
Irenildo Costa da Silva.....20
Infraestrutura e desenvolvimento na Amazônia Sul-Americana: uma avaliação circunstanciada sobre o Projeto da "*Hidrovía Amazónica*" no Peru
Thais Virga.....32
A institucionalidade da integração fronteiriça na Unasul e no Mercosul
Pedro Silva Barros e Sofia Escobar Samurio.....52

PARTE II - Desafios da Integraçao Regional.....66

Integração, heterogeneidade fiscal e formação do Estado na América Latina
Rodrigo Cantu e Kaline Honorio e Benjamín Cuevas.....67
Alto representante-geral do Mercosul na disputa entre eixos do regionalismo latino-americano e caribenho no início do século XXI
Luan Olliveira Pessoa.....81
A critical view of Brazilian role inside MERCOSUR
Fernanda Castro Gastaldi.....93
Venezuela suspensa del Mercosur: la suspensión de un actor de veto
André Leite Araulo e Matheus Felipe Silva.....106
A comunidade andina frente ao *overlapping* de processos de integração regional
Flávia Loss de Araujo e André Leite Araujo.....118
A integração transnacional na América Latina pelo comércio justo: a reorganização pelo movimento da sociedade civil
Rudá Ryuiti Furukita Baptista e Joana Stelzer.....129
Cultura para o desenvolvimento: o papel da cultura no desenvolvimento econômico da sociedade latina
Isabela Furegatti Corrêa.....140
Indústrias culturais e integração: os desafios do Mercosul cultural
João Roque da Silva Júnior.....151

PARTE III - Blocos econômicos e inserção internacional.....164

Acordos preferenciais de comércio na América Latina: uma análise de suas configurações e tendências de 200 a 2017
Patrícia Nasser de Carvalho.....165

A integração produtiva como instrumento para a inserção dos países da América Latina nas cadeias globais de valor
Alessandra Cavalcante de Oliveira.....180

As negociações do acordo Mercosul-União Europeia no contexto da nova onda de liberalização da economia brasileira
Roberto Goulart Menezes e Sabrina Sabatovicz Paiva.....193

Interregionalismo contemporáneo: los casos del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico con ASEAN e India
Paola Andrea Baroni.....201

Apresentação

Vivian Urquidi
Programa de Pós-graduação Integração da América Latina
Universidade de São Paulo

A **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** foi concebida em 2019 por pesquisadoras do *Programa de Pós-graduação Integração da América Latina* (PROLAM) para reunir artigos de autores que estudam o rico pensamento teórico contemporâneo sobre a América Latina.

PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE defronta o desafio de conceber a região sob o pressuposto da integração regional e da difícil articulação interna de cada sociedade e cultura que compõem esta região do continente. É apostar num projeto epistêmico que supere as divisões internas e locais para produzir interpretações críticas, conhecimento comparado e localizado a partir das realidades diversas dos povos latino-americanos, irmanados pela experiência contemporânea da dependência no sistema mundo e pelas cicatrizes do legado colonial. Por isso, **PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** é uma tarefa intelectual e urgente dos pesquisadores que estão preocupados com as questões pendentes da América Latina, com os processos seculares que interrompem os desdobramentos das suas histórias de luta e a realização das suas potencialidades econômicas, políticas, sociais e culturais. Isto é, suas virtualidades civilizatórias.

A **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** se inspira nos objetivos e propósitos do *Programa de Pós-graduação Integração da América Latina* (PROLAM), um projeto da Universidade de São Paulo que busca formar especialistas sobre a região com saberes nas diversas áreas de conhecimento das ciências sociais e humanidades. Nessa esteira, a **Coleção** reúne as pesquisas, interpretações e análises de autores de longa trajetória intelectual e outros jovens estudiosos que atuam em universidades e instituições de pesquisa da América Latina e do mundo afora.

Desse modo, a **Coleção** que se publica pela **Editora PROLAM** vem aportar com mais uma ação para as tarefas de produção, promoção e divulgação de conhecimentos sobre a região e quer assim fazer jus aos Congressos, Simpósios e Debates organizados pelo PROLAM. E quer somar-se à *Brazilian Journal of Latin American Studies* (publicação regular do PROLAM) como um dos meios em que os pensadores latinoamericanistas possam publicar suas obras.

Os estudos apresentados na **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** estão organizados em cinco livros harmonizados com as linhas de pesquisa e de atuação do PROLAM.

O primeiro livro desta **Coleção** foi intitulado ***Perspectivas críticas da América Latina: pensamento social, político e econômico***. Nesta obra se apresentam interpretações, sistematizações e críticas a grandes autores ou paradigmas explicativos das principais questões latino-americanas desde o século XVI até o século XXI. Trata-se de análises sobre pensadores que discutem o Capitalismo Periférico mediante as principais matrizes explicativas e teorias sobre o papel do Estado, o comportamento das elites ou as tarefas revolucionárias. A integração da América Latina e da política externa dos países da região é analisada a partir dos autores e das perspectivas que explicam a posição da região no cenário internacional. A integração social traz análises sobre pensadores que trabalham o conceito de classes sociais como categoria central ou articulada às relações raciais e ao legado colonial. Para isto, a hegemonia, a cultura e a emancipação, como se pode ver, são conceitos centrais dos projetos políticos. Finalmente, neste livro inclui-se também uma série de artigos sobre as lutas sociais, sejam ações mais espontâneas e localizadas, sejam movimentos políticos e sociais mais orgânicos ou luta insurgente.

As grandes questões pendentes da América Latina são assim ampla e diversamente analisadas neste livro. As perspectivas são do campo da sociologia, da antropologia, das ciências políticas, das relações internacionais e do campo da economia. E há também estudos sobre pensadores no âmbito da psicologia, geografia, história e da pedagogia.

O segundo livro é o maior da Coleção. Foi organizado sob o título ***Estado e Lutas Sociais na América Latina: Sociedade, Economia e Política***, e junta quatro volumes no livro. Aqui, se incluíram análises sobre as crises políticas e econômicas contempo-râneas e sobre os fatores geradores de desigualdade social, além de um debate sobre as demandas por justiça social. Ainda, apresentam-se de modo comparativo projetos políticos de inclusão social e desenvolvimento, bem como se incluem experiências específicas de luta política, seja pela via armada ou pelo caminho político da mobilização social contra o capital ou contra as formas locais e contemporâneas dos poderes coloniais.

A diversidade de temáticas impôs que este livro fosse dividido em vários volumes. O primeiro volume do Livro II, intitulado ***Direitos: Estado e Sociedade***, aborda a relação tensa entre o Estado e a sociedade na luta pela garantia de direitos humanos. Parte fundamental deste volume é composto por capítulos sobre as ditaduras e os Estados de exceção na América Latina e a luta pela justiça de transição. O segundo volume do Livro II, denominado ***Sociedade em Movimento***, trata da memória dos povos vulneráveis, dos oprimidos e expulsos das suas terras, dos migrantes em êxodo político ou pela pobreza. Recolhe também a experiência das lutas sociais ora dos

movimentos localizados em setores rurais, bairros e periferias, ora da luta armada mais ou menos generalizada. Já o terceiro volume deste Livro, ***Políticas Públicas e Igualdade Social***, recolhe criticamente as experiências de autogestão ou gestão participativa, popular e democrática. Em estudos de caso sobre os processos educativos nos diversos níveis de formação do sujeito analisam-se tanto as instâncias criativas e libertadoras da pedagogia, quanto os dispositivos de reprodução social. Ainda neste volume dedicado às políticas públicas, uma série de artigos reúne experiências de gestão urbana e de planejamento nas cidades de interior e nas metrópoles latino-americanas compondo um bloco de trabalhos necessários sobre gestão, urbanismo e planejamento. A última parte deste volume trata por outro lado de temáticas ineludíveis no debate das políticas sociais, quais sejam a saúde e as políticas distributivas. Nestes capítulos, os autores discutem a centralidade do Estado, ora como garantidor das políticas, ora como instância intervencionista e assistencialista, ora como instituição que limita o desenvolvimento desregrado das transações privadas do mercado.

Complementando o livro ***Estado e Lutas Sociais na América Latina: Sociedade, Economia e Política***, o quarto volume foi intitulado ***Trabalho e Economia.*** Aqui se selecionaram obras que abordam de modo diverso questões centrais do trabalho, do emprego e da renda. Os estudos são focalizados mas também há debates teóricos e macroeconômicos sobre mercado e neoliberalismo.

Para o terceiro livro da **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE,** as obras escolhidas tratam das ***Questões Contemporâneas das Relações Internacionais na América Latina: Política Externa, Tensões e Cooperações Internacionais***. As duas temáticas que organizam esta obra – a política externa e cooperação internacional – apresentam casos de diversos países da região, como México, Chile, Argentina, Cuba, Bolívia e Brasil, e há um espaço especial reservado para interpretações sobre a política externa chinesa na região.

O quarto livro da **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**, foi organizado com trabalhos de análises no campo da cultura, críticas de arte e estudos no campo dinâmico da comunicação e da produção cultural. Trata-se do livro ***Atores, Fazeres e Políticas Culturais na América Latina: Comunicação e Cultura*** em cujas páginas se recolheram as diversas esferas da produção cultural, ora como patrimônio e memória, ora como representação, prática e expressão artística. O livro reservou uma seção especial para a arte dos povos indígenas e a criatividade contestadora dos jovens, misturando assim elementos das linguagens tradicionais e midiáticas, das novas formas de fazer arte, de se comunicar ou se expressar. Ao mesmo tempo, o livro fez questão de trazer artigos especializados sobre crítica da arte com análises de autores canonizados e das estéticas emergentes. Finalmente, um último eixo do livro fará dialogar a arte com a educação como dispositivo para a cidadania e a formação dos jovens.

Finalmente, a cooperação internacional na educação, saúde, tecnologia e desenvolvimento finalizam a Coleção com a apresentação do quinto livro denominado ***Novos e Velhos Sentidos da Integração da América Latina: Práticas e Desafios***. Nele encontram-se reflexões sobre a implementação das políticas de integração regional por Blocos como o MERCOSUL, a UNASUL, a Comunidade Andina e a Aliança para o Pacífico, além de perspectivas atuais sobre a integração da pan-amazônia ou o diálogo entre os Blocos regionais e a União Europeia. Nesse cenário, os desafios da integração regional são elucidados a partir da economia e da aposta no desenvolvimento da infraestrutura regional; da harmonização normativa e fiscal e da necessidade de resolução de conflitos e tensões entre estados vizinhos. Duas perspectivas menos comuns são agregadas neste livro: o movimento da sociedade civil na ação de integração regional, e o papel da cultura nas relações internacionais.

Desse modo, a partir de cinco livros tematicamente organizados, a **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** transforma-se num conjunto de reflexões sobre a região nas diversas áreas das ciências sociais, das humanidades e das artes, como síntese do projeto intelectual dos novos pensadores latino-americanistas.

Por que produzir este livro pela *Editora PROLAM*? Porque desde o nascimento, há mais de 30 anos, do Programa de Pós-graduação Integração da América Latina, o PROLAM vem sendo um espaço privilegiado de produção de reflexões, conhecimento e pensamento acadêmico sobre a América Latina e o Caribe.

Quando em 1989 nasceu o PROLAM, com o propósito de formar quadros especializados sobre a região, os pesquisadores e estudiosos do Brasil – da mesma forma que outros países latino-americanos que acabavam de atravessar por experiências autoritárias – foram impelidos a pensar as encruzilhadas e os novos desafios das arenas democráticas: crise inflacionária e soluções neoliberais em cenários de novas conflitividades sociais e políticas. O Consenso de Washington impôs reformas estruturais comuns às nascentes democracias latino-americanas: enxugamento do aparato estatal via privatizações, desregulação de mercados e flexibilização da legislação trabalhista, além de descentralização administrativa.

O impacto na sociedade não demorou em ser sentido: observou-se um aumento de desemprego e de empobrecimento, enquanto as instâncias tradicionais de organização das resistências, principalmente dos sindicatos, foram progressivamente sendo desmontadas. Finalmente, as lutas sociais se cristalizaram na proliferação de movimentos sociais de diversas conformações, como os de bairro pela educação e saúde, em que novos sujeitos sociais passaram a interpelar a arena democrática, ou como os das minorias étnicas e de gênero. O cenário institucional se viu então invadido por novos conflitos sociais sob a forma de luta partidária, de organizações e grupos de pressão para reformas constitucionais e ampliação de direitos.

As novas contendas políticas exigiram também das instituições acadêmicas novas respostas. O retorno à democracia se apresentava assim como um marco constitutivo de realidades políticas e sociais que impuseram rupturas com os projetos políticos de outrora, bem como com as narrativas explicativas das grandes problemáticas latino-americanas da dependência, da revolução, da organização social e da integração.

Sabe-se que nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil produziu uma valiosa obra no campo crítico de conhecimento sobre a América Latina. Que a necessidade de constituir projetos políticos e intelectuais de transformação revolucionária articulou em vários centros acadêmicos os trabalhos de economistas, cientistas sociais e políticos. No Brasil, as universidades públicas de São Paulo e do Rio de Janeiro foram as grandes instituições que favoreceram a recepção do melhor pensamento crítico sobre a região latino-americana.

Destes centros de pesquisa, surgiram as bases teóricas para reinterpretar a situação de dependência econômica e política da região, para logo em seguida irradiar suas críticas no campo do marxismo às teorias sobre a divisão internacional do trabalho no sistema mundo capitalista.

Naquele período também, mas fora das universidades e junto aos setores populares e nas comunidades de base dos setores urbanos e rurais, se formulava a praxe revolucionária da pedagogia da libertação, estreitamente vinculada com as vertentes filosóficas e teológicas da *igreja dos pobres*.

Foi um rico e promissor período de produção de pensamento e de ação política com objetivos de transformação radical da social que, no entanto, foi interrompido, como se sabe, pela precipitação de golpes cívico-militares. Apesar do golpe de estado no Paraguai em 1954, foi no Brasil que se iniciou em 1964 um período sombrio que logo se espalhou por outros países da região em movimento articulado e que se consolidou na década seguinte em ditaduras.

A repressão política e o recrudescimento do Estado de exceção contra militantes, sindicalistas, políticos e intelectuais empurraram para o exílio o mais brilhante quadro de pensadores dos projetos políticos e intelectuais da América Latina. No caso do Brasil, foram forçados ao exílio Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Octávio Ianni, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra, Paulo Freire, Emir Sader entre outros intelectuais.

Alguns estudiosos da região inicialmente foram acolhidos na Argentina e no Uruguai, mas logo se exilaram nos centros de pesquisa do Chile em tempos de Allende. O golpe de Pinochet os empurrou para novo êxodo rumo ao México, ao Canadá ou à Europa ...

Os núcleos de pesquisa e pensamento sobre a realidade brasileira e latino-americana foram assim disseminados ou desmantelados.

O fato é que o retorno progressivo à vida democrática não implicou necessariamente o retorno destes pensadores a seus centros de produção de conhecimento no Brasil. E

os que retornaram, a partir da década de 1980, se defrontaram com novas tarefas intelectuais da democracia partidária e dos novos desafios de uma sociedade que, sem ter superado as pendências do passado, agora trazia novas questões a partir de novos atores políticos e sociais.

No caso do Brasil, o pensamento crítico brasileiro da década de 1990 se viu envolvido predominantemente por preocupações internas, relegando a conjuntura latino-americana para os projetos institucionais de integração regional. Na USP e na UnB, na região central do país, se incentivou a formação de programas de pós-graduação especializados em integração da América Latina, como o PROLAM da USP e o Centro de Estudos Comparados (CEPPAC) da UnB.

O foco na integração regional foi a tendência que se manteve no Brasil até o início do século XXI, quando a dinâmica de lutas sociais e políticas gradualmente foram envolvendo a esfera pública e institucional com ares de *maré vermelha*, modo pelo qual foram designados os governos progressistas que introduziram reformas mais ou menos profundas de cunho social e democrático. A guinada à esquerda alcançou mais de 350 milhões de pessoas na maior parte dos países sul-americanos: Venezuela, Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Uruguai, Paraguai e inclusive Chile.

Como consequência, se observou um renovado interesse intelectual e político de cunho latino-americanista nas universidades e nos centros de pesquisa do Brasil, ávidos por compreender e acompanhar as transformações regionais.

Assim, no umbral do século XXI, as instituições acadêmicas no Brasil viram explodir centros e grupos de pesquisa interdisciplinares, especializados em estudos sobre a América Latina. O eixo da produção do conhecimento sobre a América Latina, outrora concentrado em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, sente agora a interpelação de uma jovem universidade com missão latino-americanista, a Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA) no sul do país, criada em 2010.

Muito embora este crescimento tenha sido excepcional, é possível afirmar que no Brasil ainda há uma demanda crescente de pesquisadores e estudiosos sobre a América Latina que não encontram espaços ou interlocutores dentro do país para debater suas preocupações intelectuais. Enquanto no cenário internacional[1] há vários eventos especializados sobre a América Latina, com perspectivas interdisciplinares e importante

---

1. Alguns eventos internacionais têm sido especialmente relevantes para congregar interdisciplinarmente pesquisadores latino-americanistas: o congresso da ***LASA - Latin American Studies Association***, do ***Clacso - Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales*** e o ***Congresso Internacional de Americanistas - ICA***. Há também eventos em áreas disciplinares como o da ***Associação Latino-americana de Sociologia-ALAS***, o da ***Associação Latino-americana de Ciências Políticas - ALACIP***, a ***Associação Latino-americana de Informação e Comunicação-ALAIC*** e a ***Asociación de Historiadores Latinoamericanistas y del Caribe*** -ADHILAC, com uma Sessão Brasil que anualmente se reúne.

presença dos pesquisadores da região, no Brasil os eventos sobre a América Latina e o Caribe são limitados e nem sempre atravessam as diversas áreas de conhecimento das ciências sociais, das humanidades e das artes. Alguns eventos que merecem especial destaque porque versam especificamente sobre a América Latina, embora com foco disciplinar, é o encontro internacional da ***Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas – ANPHLAC*** que a cada dois anos e desde 1994 tem congregado pesquisadores latino-americanistas.

Outros espaços de reunião de pesquisadores, desta vez no campo das artes, são o ***Fórum Permanente de Arte e Cultura da América Latina***, com edições públicas anuais desde 2010, e o ***Colóquio de Arte e Cinema na América Latina - COCAAL***, criado em 2013 com eventos até 2019 também anuais.

No PROLAM, encontros mensais reúnem mesas de pesquisadores latino-americanistas desde 2013 em torno do ***Encontro de Pesquisadores sobre a América Latina***- EPAL, mas os eventos mais importantes desta instituição são os Simpósios Internacionais Pensar e Repensar a América Latina (2014, 2016 e 2019). Em 2020, no cenário do confinamento iniciou-se o ***PROLAM Debates***, no sistema de seminários online (*webinars)*, com convidados de diversos países da América Latina.

A Universidade Federal da Integração Latino-americana teve um papel central nos últimos anos, na organização de eventos especializados sobre a América Latina. Um dos eventos é o ***Seminário Latino-Americano de Estudos em Cultura***, organizado pelo Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura, em parceria com o Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História – ILAACH, e que agrega o Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos – PPG-IELA, o Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política – ILAESP, e o Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina – PPG-ICAL.

O ***Congresso Internacional América Latina e Interculturalidade*** e o ***Seminário de Bilinguismo*** também são eventos de relevância organizados pelos grupos de pesquisa Construções Socioculturais da Tríplice Fronteira, pelo Grupo de Linguagem, Política e Cidadania e pelo Curso de Letras da UNILA.

Um dos eventos de maior relevância no Brasil, o encontro anual da **ANPOCS** (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais) merece ser nomeado especificamente pela promoção recente de mesas e seminários específicos sobre a América Latina.

Uma análise superficial dos anais da **ANPOCS** desde sua origem em 1977 permite ver que desde a origem houve trabalhos e estudos dirigidos para a América Latina, mas não havia no evento grupos ou seminários específicos sobre a região, a não ser de modo muito episódico.

Esta posição, entretanto, tem progressivamente mudado desde 2015, ano a partir do qual passaram regularmente a ser aprovadas propostas de *Grupos de Trabalho* e

Seminários Temáticos específicos sobre a América Latina e, mesmo que com frequência menor, têm sido organizadas também Mesas Redondas ou Fóruns especializados.

Com a frequência de todos estes eventos, está mais do que justificada pois a necessidade de uma **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE.**

Em levantamento inicial realizado em 2018 nos Grupos de Pesquisa registrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa[2] no Brasil, na plataforma do CNPq, observou-se que até dezembro de 2018, existiam 549 Grupos de Pesquisa cadastrados (Gráfico 1) com temáticas sobre a América Latina, em centros distribuídos por todos os estados da Federação.

Gráfico 1: Grupos de Pesquisa sobre a América Latina por Estados em 2018

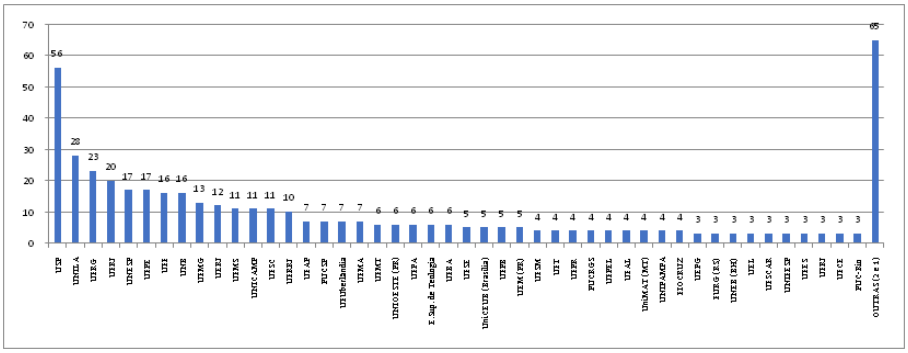
Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq, 2018

O gráfico indica que até 2018 os estudos e as pesquisas sobre a América Latina estão presentes em todo o país, muito embora São Paulo e a região Sudeste ainda concentrem o maior volume de produção de pensamento sobre a América Latina, principalmente na USP (como vemos no Gráfico 2).

Já neste ano de 2018 é possível observar que surgem com destaque os trabalhos produzidos num novo território acadêmico, na região Sul do país pelo impulso da UNILA, uma jovem e promissora instituição federal para os estudos latino-americanos.

Num recorte que delimita os grupos de pesquisa apenas nas três primeiras áreas de produção de conhecimento (Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e Linguística, Letras e Artes), observa-se o claro predomínio da USP. No total de 385 GPs, a Universidade de São Paulo hospedava até final de 2018, 56 Grupos de Pesquisa sobre a região, com estudos em que a América Latina seria o objeto central ou o *locus* dos objetos trabalhados.

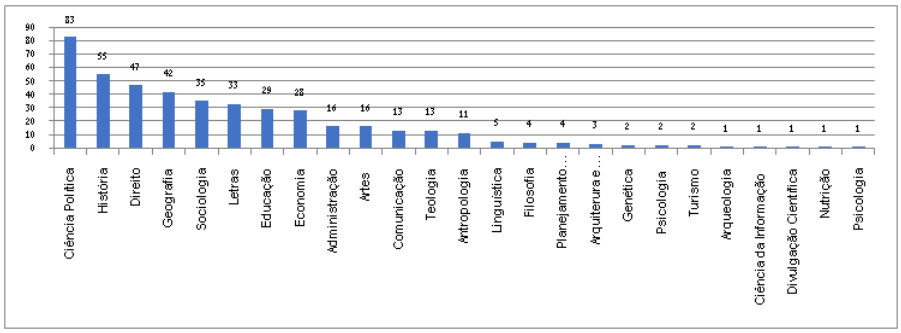
Gráfico 2: Instituições com Grupos de Pesquisa cadastrados no CNPq sobre a AL nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e Linguística, Letras e Artes (2018)



Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq, 2018.

De fato, América Latina é objeto de estudo nas diversas áreas de conhecimento das Ciências Humanas e Sociais, bem como das Exatas e da Terra, das Ciências da Saúde, além das Engenharias. Considerando apenas o campo das Ciências Sociais e Humanidades, observa-se um predomínio de trabalhos em Ciência Política e de história (Gráfico 3). Aparece com importante destaque, porém, a área de Ciências Jurídicas (Direito) na terceira posição:

Gráfico 3: Predomínio de Áreas de atuação dos GP sobre a América Latina (2018)



Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq, 2018.

Em suma, os dados indicam que há um claro interesse no Brasil por produzir conhecimento sobre a América Latina e colocá-lo em diálogo com os saberes produzidos no resto do continente. Faz-se por isso necessário articular tais análises, interpretações, estudos de caso e comparativos na **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE.**

Convidamos os leitores a desfrutarem deste trabalho!

Introdução

O livro *Novos e velhos sentidos da integração da América Latina: práticas e desafios* apresenta renovadas reflexões sobre as variadas facetas que compõem a integração da América Latina enfocando especialmente nas suas potencialidades e nos seus desafios. Os vinte e dois autores, das mais variadas áreas do conhecimento, desenvolveram importantes discussões tomando o subcontinente ou casos mais específicos que permitem que, ao final da leitura, o leitor tenha uma melhor compreensão do complexo quadro da integração na América Latina no século XXI.

Na primeira parte do livro os capítulos tratam de temas relacionados às fronteiras, desenvolvimento e integração física. Iniciando com o capítulo *Perspectivas para integração da Pan-Amazônia*, Irenildo Costa da Silva analisa os processos de integração da Pan-Amazônia. O autor também pondera sobre os problemas e desafios destes processos, especialmente do fim do século XX até o momento atual, e defende que as especificidades das características ambientais, socioculturais, políticas e econômicas da região sejam consideradas.

Dando continuidade às reflexões sobre a integração na Amazônia, Thaís Virga, em *Infraestrutura e Desenvolvimento na Amazônia Sul-Americana: Uma Avaliação Circunstanciada sobre o Projeto da "Hidrovía Amazónica" no Peru* avalia as demandas e perspectivas da integração baseando-se no projeto da Hidrovía Amazónica, que foi aprovado no Peru como parte da agenda do Eixo Amazonas no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). A partir da pesquisa de campo e ampla investigação, a autora reflete sobre os impactos na região de abrangência do projeto e apresenta um diagnóstico acerca do potencial econômico considerando os dilemas, os problemas e as potencialidades do processo de integração com base em entrevistas com os principais agentes envolvidos e/ou atingidos pelo projeto de Hidrovía Amazónica.

Ainda refletindo sobre o COSIPLAN, mas sob outra perspectiva, Pedro Silva Barros e Sofía Escobar Samurio em *A institucionalidade da integração fronteiriça na Unasul e no Mercosul*, contextualizam iniciativas da agenda de fronteiras como o Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (SGT nº 18) e a Rede de Mercocidades desenvolvidas no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Conselho Sul-Americano de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN), mais especificamente do Grupo Técnico Executivo (GTE) Integração e Facilitação Fronteiriça, da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Na segunda parte do livro os capítulos discorrem sobre as variadas vertentes dos desafios da integração. Rodrigo Cantu, Kaline Honorio e Benjamín Cuevas abrem a parte com o capítulo *Integração, heterogeneidade fiscal e formação do Estado na América Latina.* Nele os autores investigam as causas das diferentes cargas tributárias dos países latino-americanos elucidando os desafios para uma integração fiscal.

Ponderando sobre outra vertente dos desafios, Luan Olliveira Pessoa em *Alto Representante-Geral do Mercosul na disputa entre eixos do regionalismo latino-americano e caribenho no início do século XXI,* confronta o Alto Representante-Geral do Mercosul à discussão acadêmica acerca da disputa entre modelos contraditórios de regionalismo na América Latina no início do século XXI.

Os três capítulos seguintes abordam a vertente política, especialmente a partir dos papéis, das tensões e das crises dentro dos blocos. Fernanda Castro Gastaldi, em *A critical view of Brazilian role inside MERCOSUR,* analisa o papel de liderança do Brasil no MERCOSUL, considerando a política externa do país e a dinâmica internacional. André Leite Araujo e Matheus Felipe Silva, em *Venezuela suspensa del Mercosur: la suspensión de un actor de veto,* ponderam sobre a dupla suspensão da Venezuela no MERCOSUL, enfocando sobretudo na segunda que foi justificada com a aplicação do *Protocolo Ushuaia II*. Já Flávia Loss e André Leite Araujo, em *A Comunidade Andina frente ao overlapping de processos de integração regional,* refletem sobre a permanência da Comunidade Andina no cenário regional no século XXI, mais especificamente em que medida as crises sul-americanas, nos anos 2000 e 2010, afetaram o bloco.

Retomando a vertente econômica, mas sob outra perspectiva, Rudá Ryuiti Furukita Baptista e Joana Stelzer, em *A integração transnacional na América Latina pelo Comércio Justo: a reorganização pelo movimento da sociedade civil,* estabelecem uma relação de coexistência entre integração na América Latina pelo Comércio Justo e a ruptura do modelo de centralização estatal na produção normativa.

Os dois últimos capítulos da segunda parte tratam da vertente cultural. Isabela Furegatti Corrêa, em *Cultura para o desenvolvimento: o papel da cultura no desenvolvimento econômico da sociedade latina,* demonstra que cultura e desenvolvimento podem ser pensados e aplicados conjuntamente na América Latina. A autora utiliza as diretrizes e dimensões estipuladas em uma pesquisa da *The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (UNESCO). Em diálogo com a Isabela, mas de maneira distinta, João Roque da Silva Júnior em *Indústrias culturais e integração: os desafios do Mercosul Cultural,* busca compreender como os valores cultural e econômico estão representados no *Protocolo de Integração Cultural, documento criado pelos países membros do Mercosul.*

Os capítulos da terceira parte do livro abordam as possibilidades de inserção internacional dos países latino-americanos ou dos blocos econômicos regionais. Patrícia

Nasser de Carvalho, em *Acordos preferenciais de comércio na América Latina: uma análise de suas configurações e tendências de 2000 a 2017,* analisa as principais configurações e tendências dos Acordos Preferenciais de Comércio no mundo e na América Latina no início do século XXI a partir de uma análise bibliográfica e quantitativa.

Ainda considerando a inserção internacional, mas considerando um número maior de países, Alessandra Cavalcante de Oliveira, em *A integração produtiva como instrumento para a inserção dos países da América Latina nas cadeias globais de valor*, explica como a integração produtiva pode contribuir para uma melhor inserção dos países latino-americanos nas cadeias globais de valor. A explicação da autora considera tanto aspectos gerais dos principais benefícios gerados nos países que participam de uma rede produtiva quanto casos mais específicos, dois exemplos empíricos de iniciativas na América Latina.

Os dois últimos capítulos referem-se aos blocos. Em *As negociações do Acordo Mercosul-União Europeia no contexto da nova onda de liberalização da economia brasileira,* Roberto Goulart Menezes e Sabrina Sabatovicz Paiva refletem sobre as principais motivações do Brasil para engajar-se nas negociações do Acordo Mercosul – União Europeia, iniciadas em 2016 e intensificadas nos últimos anos. Ainda considerando o Mercosul, mas tomando outro bloco para análise, Paola Andrea Baroni, em *Interregionalismo contemporáneo: los casos del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico con ASEAN e Índia*, pondera sobre as relações intrarregionais da Aliança do Pacífico e o Mercado Comum do Sul com a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) e a Índia.

Desejamos boa leitura a todos (as) e esperamos que este livro contribua para a ampliação das variadas integrações entre os latino-americanos e latino-americanistas por meio da formação de grupos de trabalho, publicações conjuntas e eventos, em geral, e das reflexões acadêmicas sobre as integrações da região, considerando suas potencialidades e desafios, em particular.

ORGANIZADORAS

PARTE I

INTEGRAÇÃO FÍSICA, FRONTEIRAS E DESENVOLVIMENTO

Perspectivas para integração da Pan-Amazônica

Irenildo Costa da Silva*

Introdução

A Amazônia configura-se como um espaço geográfico comum e estratégico entre vários Estados-nações, da qual integra parte dos seus territórios, em sua maioria, países da América Latina (Cervo, 2013). Isso se explica, especialmente, pela concentração de recursos naturais em seus ecossistemas, o que tem provocado esforços de cada nação para incorporar suas respectivas Amazônia aos seus territórios. Nessa corrida, programas governamentais têm sidos direcionados para a integração e desenvolvimento dessa região, os quais têm provocado profundas mudanças e impactos na estrutura econômica, demográfica e ecológica, com as diversas intencionalidades de usufruto das florestas, da terra, das águas, dos minerais, da biodiversidade.

O gigantismo da Amazônia é algo que possibilita vantagens e desvantagens. Por um lado, o culto ao mítico, ao lendário, seus encantos e belezas despertam curiosidades e desejos de conhecê-la e senti-la de perto, assim como também as ambições por usufruir dos recursos presentes nessa região. No entanto, por outro lado, a complexidade geopolítica da biodiversidade e os ecossistemas que envolve a região tornam-se gigantescos desafios no encontro de soluções econômicas e ambientalmente sustentáveis para as mais diversas questões suscitadas em diversas áreas que pensam o desenvolvimento da região em compatibilidade com as características locais, o que se torna mais delicado com o distanciamento entre os países que a integram, o que tem resultado em um nível de diálogo e cooperação técnica e diplomática tênue e muito distante das demandas da populações da região (Silva, 2015).

O futuro da grande região amazônica, a qual configura o maior conjunto contínuo de florestas tropicais do mundo, é um interesse que está na ordem do dia não somente por parte das pessoas que nela habitam, mas de toda a humanidade, uma vez que em seu interior estão concentrados 25% de todas as espécies vivas, o que faz com que a Amazônia seja o espaço máximo de diversidade biológica do planeta, somado ao fato de que quase 20% das reservas mundiais de água doce pertencem à região. Tudo isso disperso por uma grande área que abrange todo o vale amazônico. Mas toda essa

* Doutorando no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina Universidade de São Paulo. Email: Silvaic2009@hotmail.com

riqueza se confronta com desafios proporcionais na medida em que se contrasta com a realidade da maioria dos povos da região, os quais vivem em condições precárias de saúde, educação e trabalho, o que torna a região um dos maiores do mundo contemporâneo (Machado, 2009).

A Amazônia no seu sentido amplo, também conhecida como Pan-Amazônia, Amazônia continental, Amazônia internacional ou Amazônia Sul-Americana (Becker, 2007; Costa, 2009; Costa, 2009; Castro, 2012; Penna Filho, 2013; Nogueira, 2014; Souza, 2014; Sudam, 2017) compreende aos espaços pertencentes à drenagem da bacia amazônica, a qual possui área territorial de 7,8 milhões de km^2 e uma população de 33 milhões de habitantes, incluindo 385 povos indígenas; abrange oito países e a Guiana Francesa (departamento ultramarino). Sua extensão equivale a 60% da superfície da América Latina e 4,9% da área continental mundial, sendo considerada a Pan-Amazônia a maior floresta tropical e bacia hidrográfica do mundo (CEPAL, 2013; Raisg, 2015).

O Brasil é o país que possui a maior área da Amazônia, 68% da área total, a qual representa 59% do território brasileiro (Amazônia Legal), estendendo-se ao longo de nove das 27 unidades administrativas desse país, com população amazônica de aproximadamente 25 milhões de habitantes (Becker, 2007; Frachi 2013; Penha Filho, 2013). Em segundo lugar encontra-se o Peru, ocupando uma superfície amazônica de 782.820 Km^2, sendo seguido pelos países Colômbia, com superfície amazônica de 483.119 Km^2, Bolívia, com 475.278 Km^2, Venezuela, com 453.915 Km^2, Guiana, com 214.969 Km^2, Suriname, com 163.820 Km^2, Equador, com 116.604 Km^2, e, por fim, a Guiana Francesa, a qual ocupa uma superfície amazônica de 86.504 Km^2, se estendendo por toda a área territorial do departamento (CEPAL, 2013; Quitero, 2014).

O espaço amazônico conta com reconhecidos recursos do patrimônio natural e da história humana, os quais têm sido objeto de interesse tanto por parte dos países "centrais" como das nações que a compõem. Embora a transformação de seus ecossistemas tenha uma trajetória milenar, foi sua incorporação na expansão das relações internacionais a partir de finais do século XV que aprofundou as pressões sobre seus patrimônios. As diferentes histórias da transformação das colônias em Estados formalmente independentes proporcionaram condições diversas de apropriação destes espaços e definiram novos tipos de relações com o âmbito externo (Montaña, 2013).

A repartição da grande Amazônia em tantos países é consequência da dinâmica de colonização europeia nos séculos XVI a XIX (CEPAL, 2013). A ocupação e exploração dessa região ao longo desses séculos, particularmente no XIX, foram motivadas por diferentes surtos extrativistas. A busca por produtos, em especial o látex, provocou grandes mudanças à região, a qual recebeu investimentos de empresas europeias e norte americanas e imigração de grandes contingentes de trabalhadores oriundos de

outras regiões, fazendo surgir novas povoações e o crescimento de antigos núcleos, o que acelerou o processo de desenvolvimento urbano (Costa, 2009).

Ao adentrar o século XX, a Amazônia caracterizou-se por um processo de ocupação com ritmo mais intenso e acelerado, o que foi provocado pela busca de recursos minerais diversos com a abertura dessa região à exploração e expansão das relações de produção capitalista, o que desencadeou um processo de ocupação irregular e a intensificação de graves problemas agrários e ambientais nessa região (Nascimento, *et. al*., 2013). As políticas de desenvolvimento para a Amazônia, quase todas implementadas do mesmo modo pelos Estados que compartilham dessa região, têm como objetivo incorporá-la ao restante dos respectivos países, com o desenvolvimento de polos econômicos para integrar economicamente a região aos países de capitalismo central por meio de suas potencialidades produtivas, com incentivos creditícios para grandes empresas dos ramos de exploração madeireira, de recursos minerais e atividades agropecuárias (Nogueira, 2014). Dessa maneira, a ocupação capitalista proporcionou que essa região se integrasse ao macro produtivo (Silva, 2007).

O fato é que as pressões da colonização, dos desmatamentos e do extrativismo aumentaram a vulnerabilidade dos ecossistemas amazônicos, com grandes impactos ambientais e humanos. Muitas das populações autóctones foram exterminadas ou expulsas de suas terras para lugares mais afastados, de difícil acesso, empurrados pela alta concentração de terras que o capital provocou (Lander, 2005). Os mais afetados foram os povos indígenas, os quais, ocupantes originários da região, representam, hoje, a minoria da população, e os camponeses (Filocreão, 2007; Penna Filho, 2013).

Neste Século XXI, a Amazônia encontra-se com uma paisagem diversificada, sob todos os aspectos, e cada Amazônia nacional apresenta as marcas, mais ou menos profundas, de acordo com os processos de que serviu como cenário. A exploração dos recursos naturais e a ocupação do solo têm aumentado em, praticamente, toda a região amazônica, com impactos ambientais inevitáveis (Costa, 2009). A Pan-Amazônia em sua atualidade caracteriza-se por suas diferenças étnicas, culturais, políticas, socioeconômicas e ambientais, o que estabelece concomitantemente continuidades e descontinuidades territoriais, com suas relações plurais e contraditórias, condicionando as representações e as estratégias de poder projetadas pelos diferentes agentes sociais envolvidos. Existe uma heterogeneidade das "Amazônias" que não se reproduzem da mesma forma, tanto no ponto de vista concreto como sob a perspectiva da existência humana (Souza, 2014).

São bem presentes na Pan-Amazônia os grandes investimentos equipados com máquinas modernas, em que se valoriza o conhecimento tecnocientífico (Suzuki, 2007a), com a realização de atividades estranhas à ecologia da região, fato que teve sua intensificação, particularmente, a partir dos diversos golpes militares ocorridos

na América Latina, o que acabou desencadeando uma ocupação desordenada e predatória da Amazônia, contribuindo decisivamente para o aumento dos graves problemas agrários e ambientais da região (Nascimento, *et. al*., 2013).

Por meio de todos esses processos, a Pan-Amazônia deixou de ser apenas uma área de periferia e passou a ser cobiçada, disputada e negociada geopoliticamente entre as grandes potências, assim como se tornou uma das regiões contemporâneas de grande interesse estratégico para a humanidade, principalmente, pela sua grande biodiversidade (Souza, 2014). A região sofre grandes pressões de setores empresariais, uma série de interesses econômicos pelas riquezas materiais do lugar. A Amazônia tem um grande valor natural, econômico, social e cultural, o que a torna um dos maiores desafios do mundo contemporâneo em termos de exploração.

Na atualidade, o mundo todo está de olho nesta grande região, nas suas enormes riquezas (as florestas, as espécies, a água, as madeiras nobres, os minerais, etc.), das quais muitas ainda não exploradas ou pouco exploradas, sendo que muitas nem sequer foram mapeadas. Destaca-se também todo o potencial genético contido em seu ecossistema e a imensurável riqueza traduzida na diversidade de sua população, especialmente, com a existência de grupos indígenas que sequer tiveram contato com o chamado homem "branco". Uma riqueza e diversidade que estão espalhadas entre os condôminos da Pan-Amazônia, não se restringindo a um país em particular (Silva, 2015).

A Pan-Amazônia, com todos os recursos, configura-se como um lócus de cobiça importante para a reprodução ampliada do capital em escala internacional. E não é de hoje que existe uma intensa atividade com relação às questões e recursos amazônicos, a qual é envolvida por diversos interesses políticos e econômicos que contrariam os interesses nacionais dos países dos quais a Amazônia é parte integrante, acarretando severos problemas e desafios para essa região como, por exemplo, a biopirataria.

No entanto, por sua vez, em resposta aos avanços predatórios da ação capitalista dos grandes centros, muitos países amazônicos têm se empenhado por melhor usufruir o aproveitamento do potencial estratégico dos recursos presentes na Amazônia, com ações que buscam não só proteger os recursos, mas, sobretudo, alinhar a exploração com o desenvolvimento socioeconômico da região, com um esforço pautado no processo de integração da Pan-Amazônia. Com isso, as perspectivas de integração vão deixando o discurso de boas intenções e vão se colocando em prática, tornando-se um eixo de fortalecimento das nações amazônicas.

Dinâmicas de integração da Pan-Amazônia

O processo dos intentos por integração dos países amazônicos, assim como suas práticas, é relativamente recente quando se considera todo o tempo de divisão espacial, territorial e social pelo qual passou toda a região durante o período colonial desde o

final do século XV, quando nações da Europa se laçaram na disputa por um pedaço do novo mundo então descoberto. Mesmo com certos avanços nas intenções pela promoção e integração da grande Amazônia, ainda é longo, sinuoso e incerto o caminho a se percorrer, pois ainda são mínimos os impactos de melhoria nas condições das populações, o que permite refletir que uma solução final está muito distante de converter-se em realidade.

Se durante os séculos XVI, XVII, XVIII e XIX a Amazônia passou por longas disputas, o que levou a um processo de fragmentação da região em vários países, em que cada Amazônia nacional permaneceu por muito tempo longe das agendas de discussões políticas e econômicas de cada país amazônico, a realidade que se impôs a partir da segunda metade do século XX em diante foi outra, quando a região passou a receber novos olhares em decorrência dos recursos que possui, fruto do processo de transformações de um mundo globalizado, em que os países que possuem parte da Amazônia começaram ter políticas direcionadas para a região, primeiramente em um contexto de integração nacional aos respectivos países, e posteriormente, aproximações de integração da Pan-Amazônia.

De acordo com Silva (2008), as acelerações da globalização multidimensional nos últimos anos têm produzido um conjunto de mudanças e arranjos institucionais nos diversos espaços geográficos do globo terrestre. Nesse sentido, a preocupação com a importância dos biomas tropicais e o papel estratégico da Amazônia, no contexto da economia global e do desenvolvimento tecnológico contemporâneo, sobretudo nas últimas décadas, em razão do agravamento da crise ecológica mundial e o reconhecimento de que o desafio do desenvolvimento sustentável é buscar a harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, têm criado um cenário favorável entre os países que compartilham a soberania desta região, no sentido de propor ações coletivas de gestão integrada, que maximizem potencialidades e valoração de capital natural e social.

A partir da segunda metade do século XX o mundo deixou de ser unipolar e sem perspectiva de se tornar bipolar em decorrência de fatos marcantes que redefiniram a geopolítica mundial como a unificação da Europa, a emergência da China como potência econômica e a crise mundial de 2008. No século XXI o novo formato geopolítico é multipolar, com capacidade de suportar interesses econômicos, políticos e diplomáticos, uma tendência prevalecente que aponta para a necessidade irremediável de integração dos interesses comerciais, logísticos e de intercâmbios econômicos processados ao redor da Terra. Nesse contexto, a América do Sul acompanhou essa tendência ao constituir blocos econômicos sub-regionais como, por exemplo, o Mercosul e a Aliança do pacífico, estratégia que também se estendeu para a Pan-Amazônia, em um processo que de inter-relações de troca e cooperação econômica como forma de superar a pobreza e o isolamento que ainda pairam sobre o continente

Sul-Americano e a Amazônia em particular (Silva, 2015). Processos de integração e governança na direção do desenvolvimento duradouro, fundado na eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica, constituem desafios emblemáticos na agenda das questões referente à Pan-Amazônia (Silva, 2008).

Apesar dos avanços que as articulações de cooperação alcançam, há ainda, certamente, um longo caminho a percorrer em busca da efetiva integração dos países Pan-amazônicos em torno das questões relacionadas diretamente ao desenvolvimento socioeconômico dessa região, a qual apresenta um intercâmbio comercial ainda incipiente, embora sejam vastos os campos de possibilidades (Machado, 2009). Uma das saídas para alavancar a promoção da integração e do crescimento econômico da região advém da necessidade de incentivar fortemente alguns projetos, especialmente hidrorrodoviários, em acordo com as características geográficas específicas da região, e criar novos polos, alguns históricos e outros inovadores, considerando a necessidade de repensar e fazer uma releitura do passado (Benchimol, 2003; Batista, 2007), avaliando a trajetória do perfil de resposta à possibilidade de como explorar sustentavelmente os seus recursos, sem comprometer a dinâmica do meio, tanto nas questões ambientais quanto nas sociais, criando políticas públicas sólidas, projetos de infraestrutura de comunicação e transporte e a promoção de uma educação ajustada às assimetrias locais, compatibilizando a exploração dos recursos com a preservação ambiental e dos direitos das populações nativas e não nativas que há muito tempo habitam a região.

No entanto, não é fácil o processo de integração da Pan-Amazônia, a qual se encontra rodeada por ameaças múltiplas, seja nos níveis nacional, regional e internacional, em que a complexidade geopolítica, a biodiversidade e ecossistemas dessa região englobam gigantescos desafios no encontro de soluções socioeconômicas e ambientalmente sustentáveis para as mais diversas questões. Fato que se agrava pelo distanciamento entre os países que compõem a região, o que muita das vezes tem levado a um nível de diálogo e cooperação técnica e diplomática tênue, distanciado e ineficaz, com a não manutenção de vínculos explícitos e agendas compartilhadas em prol de objetivos e metas comuns (Simões, 2011), ocorrendo então, em diversas situações, esforços eventuais e transitórios, os quais se perpetuam em nome de interesses diversos como, por exemplo, eleitoreiros, não sendo compatíveis com a necessidade da promoção do desenvolvimento.

Segundo Penna Filho (2013), não é uma tarefa simples a integração das zonas amazônicas aos núcleos mais centrais dos Estados da bacia. Em primeiro lugar porque, historicamente, todos os países se projetaram em direções opostas à bacia ou, quando diferente, apenas mantiveram uma presença mais restrita na região. Em segundo lugar, há de se destacar a dificuldade de implementar projetos de ocupação e desenvolvimento na região tendo em vista as características naturais da bacia. É, de fato, uma tarefa complexa, com os recursos disponíveis nos países da região, manter uma presença

estável do Estado que seja capaz de dotar os territórios de infraestrutura condizente com as demandas sociais, tanto por parte dos empreendedores quanto da sociedade em geral. Ainda, a precária coordenação entre os Estados da Pan-Amazônia para promoção de ações conjuntas objetivando uma abordagem regional e sistêmica voltada para encontrar soluções conjuntas para os problemas comuns é outra debilidade importante, mesmo com a existência de uma organização internacional, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA.

Essa fragilidade tem como uma das explicativas o cenário de uma grande região que apresenta alta densidade da mata, altos custos de manejo, o desinteresse na persistência política e as pressões sociais, que acabam criando vários obstáculos à implementação de projetos que facilitariam a fiscalização e a comunicação na floresta, promovendo o desenvolvimento econômico e social. Esses obstáculos se tornam favorecedores de uma série de atividades ilegais na região, tais como exploração infantil, tráfico humano, tráfico de armas, narcotráfico, biopirataria, tráfico de animais exóticos, além de esconder trabalhadores em situações análogas à de escravos, entre outras ações ilícitas (Castro, 2012).

Por outro lado, não podemos desconsiderar para segundo plano os esforços dispensados pelos países amazônicos, mesmo que ainda de forma tímida e difusa, em torno das tentativas mais sólidas de integração dessa região, os quais, cientes dos desafios, reconhecem que tais exigem soluções conjuntas e urgentes para proteger o patrimônio biogenético e social da Amazônia. Nesse contexto, a ausência de infraestrutura física básica é interpretada como um grande complicador e um dos elementos que mais dificultam uma ação conjunta dos países amazônicos. Foi desse entendimento que surgiu o Tratado de Cooperação Amazônia – TCA, firmado aos 3 de julho de 1978 em Brasília, com a finalidade promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da região. O Tratado postulou a necessidade de fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, com crescimento econômico e preservação ambiental, que possibilitaria a integração física e administração de problemas comuns dos países da bacia amazônica.

O tratado estava envolvido por vários objetivos centrais que buscavam a realidade de integração da grande região, entre eles: 1) aproximar, da melhor maneira, os povos amazônicos; 2) criar uma política de fronteiras que supere o problema de transferência de produtos, quebrando o mecanismo de contrabando; 3) estudar questões em comum para que se estabeleçam normas preservadoras da natureza de toda a Pan-Amazônia; 4) estabelecer, nos diversos países, mercado livre para os produtos próprios das várias Amazônias, estimulando, inclusive, a substituição de produtos de outra procedência pelos similares amazônicos; 5) apoio à navegação fluvial e aérea; 6) incentivar uma política de cooperação que conduza, tão cedo quanto possível, à formação de consciência amazônica (Batista, 2007).

O TCA foi assinado pelos oito países da região (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname). O texto apresenta dois princípios fundamentais, soberania e proteção da natureza, com propostas para atuação na área de comércio, infraestrutura física, navegação, cooperação em setores como educação e saúde, proteção dos povos indígenas. O tratado insere-se no contexto de preocupação conjunta de afirmação de soberania sobre o território e os recursos naturais de cada Estado-parte, na finalidade de garantir a continuidade dos projetos econômicos na região e afastar o fantasma da internacionalização. Os principais fatos que favoreceram o diálogo de cooperação foram os litígios territoriais pendentes entre vários dos países; a crise energética mundial; o movimento ambientalista em ascensão e a realização de conferências de âmbito global, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em 1977; a busca de apoio mútuo para a condução dos projetos nacionais de exploração econômica da Amazônia (Nunes, 2015).

Ainda segundo esse autor, o TCA não se limitou somente à participação dos países amazônicos, embora a prioridade de cooperação fosse entre eles. O tratado trouxe em sua redação a possibilidade de ações conjuntas com outras entidades, com especial destaque para as organizações latino-americanas. Com isso, a Organização dos Estados Americanos – OEA tem desenvolvido ações em parceria com os países amazônicos e programas específicos foram criados, a exemplo do Projeto Plurinacional de Cooperação Amazônica e do Projeto Desenvolvimento Sustentável de Áreas Fronteiriças na América do Sul.

No entanto, apesar da relevância geopolítica da Amazônia, o TCA permaneceu um longo período longe de alcançar na realidade as suas postulações (Aragón, 2001). Com a finalidade de torná-lo mais efetivo os países membros, no calor dos grandes debates sobre deterioração ambiental global, percepção dos riscos trazidos pela modernidade através da noção de progresso material ilimitado e o esgotamento de um estilo de desenvolvimento que tem se revelado ecologicamente depredador, socialmente perverso e politicamente inadequado (Guimarães, 1992), investiram em um novo projeto na década de 1990, celebrando em 14 de dezembro de 1998, em Caracas, o Protocolo de Emenda ao TCA, criando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, entidade dotada de personalidade jurídica e competente para celebrar tratados com Estados e organismos intergovernamentais.

Para Silva (2008), a emergência da OTCA representa um avanço nas preocupações dos países em reafirmar a soberania sobre a maior reserva natural do planeta. Ela projeta-se no enfrentamento da crise ambiental contemporânea, redução das assimetrias e integração regional com segurança humana e promoção do desenvolvimento sustentável. Com isso, a OTCA tem um papel fundamental na construção de instrumentos normativos capazes de dar coesão aos princípios e políticas definidas

nos marcos das negociações multilaterais dos países que conformam a Pan-Amazônia, contribuindo como instrumento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região. Mas é preciso esperar mais alguns anos para sabermos se os resultados acompanharam o que tem sido proposto. Enquanto isso é de suma importância que haja um maior estreitamento político regional no sentido de fortalecimento da OTCA.

Um dos maiores desafios da OTCA talvez seja a interlocução com outras iniciativas de integração regional. Nesse sentido, é de grande avanço o aperfeiçoamento de sua relação com o projeto de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – IIRSA, lançado em 2000, o qual envolve doze países Sul-Americanos e prioriza a criação de eixos intermodais com o objetivo de desenvolver as áreas de transporte, energia e telecomunicações na região, sendo a Pan-Amazônia estratégica na concepção da IIRSA. Os projetos IIRSA estruturam-se em Eixos de Integração. São, ao todo, 10 Eixos que recobrem o continente. Três deles estão direcionados para a Pan-Amazônia e atendem ao interesse pelas vias de transporte (estradas, ferrovias, rios) do Atlântico ao Pacífico. São eles: o Eixo Amazonas (com conexões de acesso à hidrovia do Solimões-Amazonas; acesso à hidrovia do Ucalyali; e rede de hidrovias amazônicas), o Eixo do Escudo da Guiana (com interconexão Guiana-Suriname-Guiana Francesa-Brasil; Interconexão Venezuela-Brasil; Interconexão Brasil-Guiana) e o Eixo Brasil-Peru-Bolívia (atendendo o corredor Porto Velho-Rio Branco-Assis-Porto Maldonado-Cusco/Juliaca- Portos do Pacífico – Brasil-Peru; corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz – Brasil-Bolívia; corredor fluvial do rio Madeira-Madre de Dios-Beni – Brasil-Peru) (IIRSA, 2011).

Acreditamos que as questões envolvendo a Pan-Amazônia são complexas e o seu caráter regional sugere que abordagens igualmente regionais poderiam, afinal, promover sinergias entre os países mais diretamente relacionados à região para o encaminhamento tanto de programas de cooperação, em seus múltiplos níveis, como de questões políticas, ainda que salientamos que seja preciso considerar os interesses individuais dos atores envolvidos, o que muitas vezes impõe severas restrições para ações conjuntas (Penna Filho, 2013), o que tem atrasado ou impedido muitos dos avanços pensados para a região.

Considerações finais

É de necessidade imediata a promoção dos investimentos governamentais, ainda que por meio de parcerias público privadas, na tentativa para solucionar os problemas de logística de transporte, educação, saúde, e infraestruturas em geral, o que acreditamos ser essencial para a integração da Amazônia em várias questões (cultural, social, técnico-científica, educacional e econômica). Também, é necessário que a região, na figura das representações nacionais, seja aberta ao diálogo com parcerias

internacionais, como uma das alternativas para ir além do conceito de projetos estratégicos, pouco flexíveis e de curta duração, considerando a Pan-Amazônia como uma unidade regional e não como "Amazônias" fragmentadas.

Enfim, acreditamos que a riqueza representada pela grande biodiversidade e pelos demais recursos configuram-se como ativos estratégicos para o desenvolvimento da região e, de maneira mais ampla, para os países amazônicos. Mas para isso, ainda é preciso maior compromisso por parte dos Estados-nações que são parte integrante da região, em que se promovam articulações que vá além de relações comerciais pouco significativas, com a construção de agendas desenvolvimentistas sólidas e de acordo com a realidade ambiental, sociocultural e econômica da Amazônia.

Referências

ARAGÓN, L. E. *Ciência e educação superior na Amazônia: desafios e oportunidades de cooperação internacional*. Associação de Universidades Amazônicas – UNAMAZ/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA. Belém-PA, 2001.

_____. Introdução ao estudo da migração internacional na Amazônia. In: *Contexto internacional* [online]. Vol. 33, nº 1, p. 71-102, 2011. Disponível no site <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100004> acessado em janeiro de 2018.

BATISTA, D. *O complexo da Amazônia: análise do processo de desenvolvimento*. 2ª ed. Editora Valer. Manaus-AM, 2007.

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Editora Garamond. Rio de Janeiro-RJ, 2007.

BENCHIMOL, S. *Polos alternativos de desenvolvimento*. Federação das Indústrias do Estado do Amazonas – FIEAM. Manaus-AM, 2003.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. In: *Caderno CRH*. Vol. 25, nº 64, p. 45-61, jan./abr. Salvador-BA, 2012. (dossiê).

CERVO, A. L. *Relações Internacionais da América Latina***.** Editora Saraiva. São Paulo-SP, 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Amazonia posible y sostenible*. Colômbia, 2013. Disponível em <http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf > acessado em fevereiro de 2017.

COSTA, K. S. Apontamentos sobre a formação histórica da Amazônia: uma abordagem continental. In: *FLACSO-Brasil.* Série estudos e ensaios, 2009.

COSTA, W. M. C. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. In: *Confins*, nº 7 de 2009. Disponível em <http://www.confins.revues.org/index6107.html> acessado em março de 2017.

FILOCREÃO, A. S. M. Agroextrativismo e capitalismo na Amazônia: as transformações recentes no agroextrativismo do sul do Amapá. *Tese* (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). UFPA/NAEA. Belém-PA, 542p, 2007.

FRANCHI, T. Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical: o discurso militar brasileiro sobre a Amazônia no século XX. *Tese* (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). UnB. Brasília-DF, 332p, 2013.

GUIMARÃES, R. O novo padrão de desenvolvimento para o Brasil: inter-relação do desenvolvimento industrial e agrícola com o meio ambiente. In: VELOSO, J. P. R. (Org.). *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. Livraria Nobel. São Paulo-SP, p. 19-52, 1992.

IIRSA. *Documento base para discussão*. Brasília-DF, 2011.

LANDER, Edgardo. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciências sociales. Perspectivas latinoamericas*. CLACSO-UNESCO. Buenos Aires, 2005.

MACHADO, J. A. C. *Objetivos de uma política externa do Brasil em relação à Amazônia: proposta para discussão*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília-DF, 2009.

MONTAÑA, D. F. La Amazonia colombiana en la geopolítica regional. In*: Revista colombiana amazônica nueva época***.** nº 6. p. 5-16. Instituto amazônico de investigaciones científicas. Colômbia, 2013. Disponível no site <http://www.sinchi.org.co/images/pdf/Revista_amazonica_2013%20BAJA.pdf> acessado em janeiro de 2018.

NASCIMENTO, N. S. F.; SILVA, C. P.; ALVES, J. P. G. Exploração mineral na Amazônia brasileira: o estado do Pará em questão. In: *VI Jornada Internacional de Políticas públicas: o desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra, a exploração, dominação e humilhação*. São Luis-MA, 2013.

NOGUEIRA, R. J. B. Territórios e fronteira amazônicas. In: *Revista Sentidos da cultura*. Vol. 1, nº 1, p. 21-24, jul./dez. Belém-PA, 2014.

NUNES, P. H. F. Dificuldade de demarcação da Pan-Amazônia e dos territórios indígenas na região. In: *Textos & Debates*, nº 26, p. 7-28. Boa Vista-RR, 2015.

PENNA FILHO, P. Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 2, nº 56, p. 94-111 de 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a06.pdf> acessado em fevereiro de 2017.

QUINTERO, H. F. T. Realidades de la Amazonía Colombiana: Territorio, Conflicto Armado y Riesgo Socioecológico. In: *Revista ABRA*. Vol. 34, nº 48, p. 63-81. Bogotá, 2014. Disponível em <http://dx.doi.org/10.15359/abra.34-48.4> acessado em fevereiro de 2017.

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA (RAISG). *Amazonía 2015: Áreas Protegidas e Territórios Indigenas*. Disponível em <http://www.raisg.socioambiental.org/amazonia2015-deforestacion2000-2013> acesso em fevereiro de 2017.

SILVA, S. S. A floresta como dimensão territorial: novos e velhos apontamentos para a compreensão do desenvolvimento agrário na amazônia-acreana. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Org.). *Geografia Agrária: teoria e poder*. 1ª edição. Editora Expressão Popular. São Paulo-SP, p. 289-312, 2007.

SILVA, A. T. *Integração e Cooperação na América do Sul: o caso da OTCA*. 2008. Disponível em <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT12/GT12_TeixeraDaSilvaA.pdf> acessado em julho de 2018.

SILVA, O. M. A. Pan-Amazônia: cooperação e integração para o desenvolvimento. In: SILVA, O. M. A.; HOMMA, A. K. O. (Org.). *Pan-Amazônia: Visão histórica, perspectiva de integração e crescimento*. Federação das Industrias do Estado do Amazonas – FIEAM., 1ª ed., p. 37-84, Manaus-AM, 2015.

SIMÕES, A. J. F. Amazônia e desenvolvimento sustentável: a importância da cooperação entre os países amazônicos. In: *Paper* - Seminário da OTCA. Manaus-AM, 2011.

SOUZA, C. B. G. Geopolítica na Pan-Amazônia: territórios, fronteiras e identidades. In: *Revista GeoAmazônia*. Vol. 01, nº 2, p. 59 - 84, jan./jun. Belém-PA, 2014.

SUPERINTENDÊNCIA de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). *Legislação da Amazônia*. Disponível em <http://www.sudam.gov.br/index.php/fno/58-acesso-a-informacao/86-legislacao-da-amazonia> acessado em fevereiro de 2017.

SUZUKI, J. C. Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação. In: *Revista NERA*. Ano 10, nº 10, p. 134-150, jan./jun. Presidente Prudente-SP, 2007a.

Infraestrutura e desenvolvimento na Amazônia Sul-Americana: uma avaliação circunstanciada sobre o projeto da "*Hidrovía Amazónica*" no Peru

Thais Virga*

Introdução

O Eixo Amazonas e seus projetos estruturantes na API do COSIPLAN em 2016

A idealização do fortalecimento da infraestrutura física como fator basilar de integração do espaço econômico e do desenvolvimento regional na América do Sul tomou forma nas últimas décadas a partir do lançamento de duas iniciativas de integração física. As mesmas conformariam uma nova orientação para a ação do setor público na região, convergindo esforços em estratégias de planejamento que atendessem não apenas os atuais fluxos de pessoas, bens e serviços entre as regiões produtoras e seus mercados, mas, também, as potencialidades regionais, em meio a um contexto otimista na esfera internacional. Esse, no âmbito do comércio exterior, especificamente marcado pelas crescentes relações entre os países sul-americanos com o continente asiático, sobretudo com a China.

Referimos à IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e ao COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, sendo a primeira lançada em agosto de 2000 na cidade de Brasília[1] e a segunda instituída em 2009, conformando um dos principais focos da integração regional proposta no âmbito da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas)[2].

* Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas (CEDE / UNICAMP). Email: thaisvirga@gmail.com

1. Com a IIRSA, pela primeira vez se estudariam, em nível regional, projetos de ligações efetivas que apontassem à ampliação e modernização da infraestrutura sul-americana nas áreas de energia, transportes/logística e comunicações, representando um marco na criação de uma agenda consensuada entre os doze países da região, ao promover a coordenação entre governos, bancos governamentais, instituições financeiras multilaterais e o setor privado.
2. Basicamente, o COSIPLAN representou a atualização e reorganização da primeira iniciativa, incorporando os trabalhos realizados em dez anos pelo Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA. Destaca-se que

Pautadas na institucionalização de projetos transfronteiriços de infraestrutura através da organização do espaço regional em Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), com avanços em matéria de coordenação técnica, legal, administrativa e financeira, tais iniciativas incorporariam a infraestrutura aos planos nacionais de desenvolvimento, conjuntamente a novas agendas, visando a ampliação de relações entre os países da região.

Dentre tais Eixos, e com foco no estudo de caso aqui em análise, apresentamos basicamente os projetos estruturantes do Eixo Amazonas na API/COSIPLAN[3], a fim de explicitar a área de abrangência correspondente ao projeto da *Hidrovía Amazónica,* assim como sua estratégica posição no subcontinente sul-americano.

Quadro 1 – Projetos Estruturantes do Eixo Amazonas: Caracterização Inicial

NOME DO PROJETO & PAÍSES ENVOLVIDOS	MODAIS DE TRANSPORTE	DESCRIÇÃO
Eixo Viário Paita – Tarapoto – Yurimaguas (ou IIRSA Norte, Peru)	Multimodal, Marítimo, Rodoviário, Fluvial e Integrado	Localizado no norte do país, objetiva interligar a cidade de Paita no litoral do Pacífico, à cidade de Yurimaguas na Floresta Amazônica, e, através da rede fluvial peruana (por importantes afluentes do rio Amazonas, atrvés dos rios Huallaga e Marañón), à "*ciudad-metrópoli*" de Iquitos. E de aí, posteriormente à tri-fronteira (Santa Rosa – PE, Leticia – CO e Tabatinga – BRA) e à Manaus no Brasil.
Eixo Viário El Callao – La Oroya – Pucallpa (ou IIRSA Centro, Peru)	Multimodal, Marítimo, Rodoviário, Fluvial e Integrado	Interligar a região litorânea peruana e o principal porto do país (El Callao) ao interior até as regiões de serra e planície amazônica central, respectivamente à La Oroya e Pucallpa. Com o avanço das obras objetiva-se ligar a capital Lima a Manaus por meio de um corredor bimodal, rodoviário – fluvial (através dos rios Ucayali e Amazonas).
Acesso Nororiental ao Rio Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru)	Fluvial	Envolvendo os quatro países do Eixo Amazonas, este projeto objetiva conectá-los ao rio Içá e Amazonas em território brasileiro, articulados pelos rios Putumayo, Morona e Napo. Assim, espera-se ampliar o acesso e a circulação de pessoas e cargas na região amazônica de fronteira. Ademais, com a conexão das vias também é pretendido chegar à cidade de Manaus, favorecendo rotas comerciais entre os quatro países.

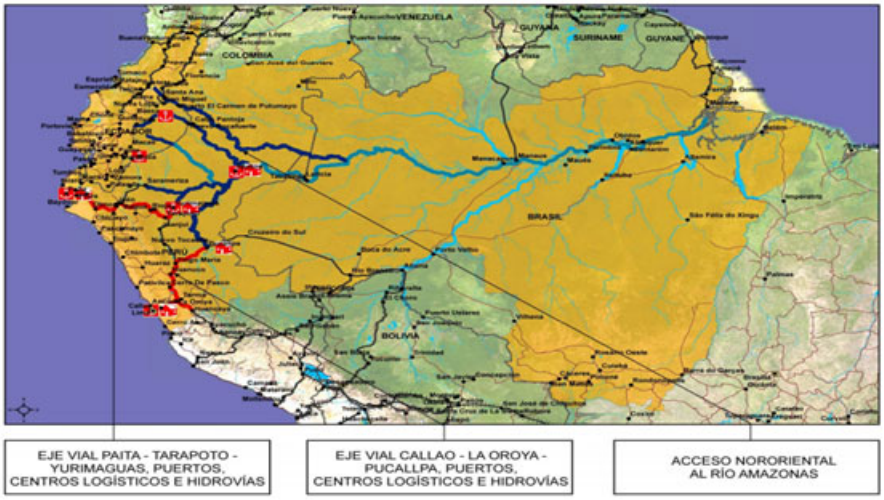
Fonte: Elaboração própria a partir de informações retiradas da agenda de projetos do Eixo Amazonas na API /COSIPLAN e no Informe de Avanços 2016.

Nota: A saber, dos 27 projetos individuais que compõem os três estruturantes explicitados no quadro acima, em 2016, 07 se encontravam em fase de Perfil, 08 em Pré-Execução, 04 em Execução e 08 já Concluídos (dos finalizados, a maioria referente aos projetos estruturantes I e II). A fim de comparação, em 2011, apenas dois projetos estavam concluídos e 12 estavam em Pré-Execução, explicitando avanços no âmbito do COSIPLAN.

ao final de 2011, foi aprovado o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, onde estabeleceu-se a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), ambos orientando as decisões do COSIPLAN, sendo reavaliados de cinco em cinco anos. Após a análise de diversos critérios como a formação de redes de conectividade de alcance regional e ações complementares, chegou-se à estruturação atual com nove Eixos de Integração, sendo estes os Eixos: Amazonas, Andino, Capricórnio, do Sul, Escudo Guianês, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia.

3. Para maiores informações e detalhamentos sobre os propósitos e entraves institucionais e organizacionais acerca da IIRSA e do COSIPLAN, assim como alguns avanços na execução de projetos na segunda iniciativa, consultar os trabalhos de Vitte (2009), Costa (2011), Padula (2011 e 2014), Mariano (2014) e Passos (2015), dentre outros.

Figura 1 – Localização dos Três Projetos Estruturantes do Eixo Amazonas na API



Fonte: *Informe de Avance* COSIPLAN (2012).

Com relação ao financiamento dos projetos na API do COSIPLAN[4], destaca-se uma diferenciação importante da agenda do Eixo Amazonas, na qual o setor privado aparece como o preponderante nos investimentos que possuem sua estrutura de financiamento já definida, principalmente em operações via concessões no período mais recente[5].

Resumidamente, de todos os projetos do Eixo Amazonas, apenas os relacionados a melhorias de navegabilidade fluvial em sua área de influência (dos rios Ucayali, Huallaga, Marañón, Morona, Napo e Putumayo-Içá, conforme Figura 2, adiante) estavam, até 2016, a cargo do setor público, constituindo os projetos com maiores atrasos de execução no referido Eixo devido aos altos aportes exigidos. Após o citado ano, nos dois anos subsequentes, em parte, o modal fluvial de integração física também avançaria, agora substituindo a atuação estatal pela privada, como veremos a seguir.

4. A fim de comparação, na agenda total de projetos prioritários da API em 2016 (conformando todos os EIDs em 103 projetos individuais) mais da metade possuía como principal financiador o setor público (69,9%), seguido de 18,4% pelo setor privado e 11,7% via Parcerias Público-Privadas (PPP) ou associações entre o setor público, privado (via concessões) e/ou corporações como o BID e a CAF.

5. Destaca-se, por exemplo, os seguintes projetos já concluídos: a rodovia IIRSA Norte (concessionada à *Odebretch Latin Investment*); a construção e operacionalização do novo terminal fluvial de Yurimaguas [outorgada à *Concesionaria Puerto Amazonas S.A.* (COPAM) - formada pelas empresas *Hidalgo e Hidalgo Constructores* (H e H) do Equador e *Construcción y Administración S.A.* (CASA) – do Peru], os projetos de ampliação e modernização do terminal portuário marítimo de El Callao [Consorcio Terminal Internacional de Contenedores del Callao - formado pelas empresas *P&O Dover* (Reino Unido), *Dubai Ports International* (Emirados Árabes Unidos) e *Uniport S.A.* (Peru)], dentre outros.

Alterações recentes do Eixo Amazonas na API: novas realocações (2017-2018)

Primeiramente, relembramos que o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 do COSIPLAN previa atualizações quinquenais da API durante este período, com o objetivo de analisar e avaliar o progresso de seus projetos individuais e estruturantes. Após diagnósticos contextualizados e revisão de metodologias de projetos ainda não implementados, seria debatida a prioridade dos mesmos continuarem, ou não, na API. Dito isto, sua primeira revisão foi realizada ao longo do primeiro semestre de 2017 envolvendo todos os países sul-americanos com projetos na agenda, em várias etapas de trabalho[6].

Em termos de contextualização, destaca-se que, ao final do referido período inicial de avaliação da API (2012-2017), configurações sociais e políticas da América do Sul passaram por "ajustes" (e golpes) de forma concatenada a mudanças econômicas e geopolíticas na esfera internacional, com repercussões nos cenários de integração no subcontinente.

Em suma, no âmbito intrarregional assistimos à uma reviravolta política onde governos de cunho progressista foram substituídos por outros de visão mais neoliberal, impactando no diálogo preponderante ao processo de integração regional envolvido na UNASUL e no próprio COSIPLAN.

Paralelamente, o clima de instabilidade contaminaria o ambiente econômico e, por conseguinte, a autonomia necessária a projetos mais soberanos de desenvolvimento possíveis com maior integração. Já no plano internacional, a ascensão da China, fortalecendo, inclusive, relações com países sul-americanos (em especial com o Brasil e os andinos Peru, Equador, Bolívia e Venezuela[7]), acabaria por fundamentar grandes transformações no xadrez geopolítico e econômico global e regional.

Tal novo contexto não apenas justificaria, como corroboraria a revisão da API em 2017, devido à necessidade de adaptação frente as novas realidades na região sul-americana, não acontecendo diferente quanto ao Eixo Amazonas. Neste, um único grande projeto relacionaria a questão internacional da China com a intrarregional da Amazônia Centro-Ocidental.

Conforme antes apontado**,** até 2016 o Eixo Amazonas na API participava com três projetos estruturantes e 27 projetos individuais. Porém, entre 2017 e o início de 2018, 11 dos individuais, incluindo todos do terceiro projeto estruturante (III) saíram

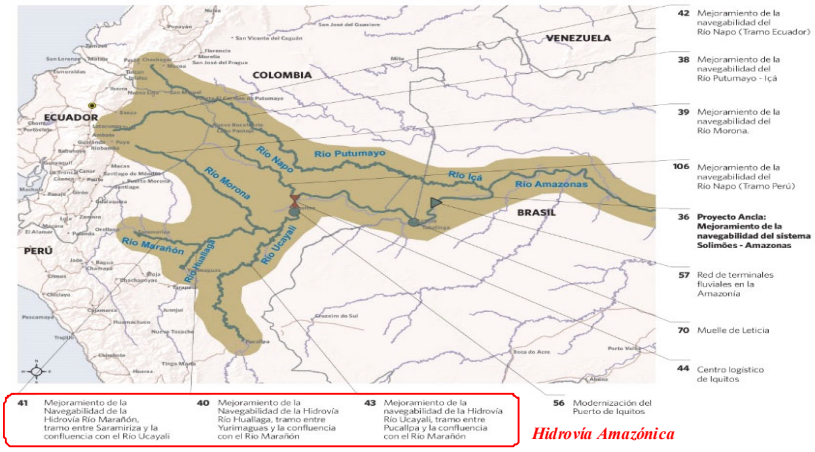
6. O trabalho final resultante foi sintetizado no Informe da API 2017, apresentado na *VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN*, realizada no dia 07 de dezembro desse ano em Buenos Aires.

7. Para maiores referências para o tema China e América do Sul, ver, por exemplo: Venes; Galárraga (2016, FLACSO-Ecuador), Medeiros; CIntra (2015), Hiratuka *et al* (2012) e Rocha; Bielschowsky (2018).

da agenda prioritária e voltaram à carteira total de projetos do COSIPLAN[8]. Outros, apesar de mantidos na API, foram reestruturados, associando-se a outro plano, o da chamada "*Hidrovía Amazónica*".

O que nos convém aqui ressaltar é a informação de que todos os projetos retirados ou realocados se relacionam ao modal fluvial e ao grupo de acesso G06 - *Red de Hidrovías Amazónicas* (Figura 2) da agenda geral do COSIPLAN, cujo objetivo principal se pauta na melhoria das condições de navegabilidade dos principais rios da bacia amazônica visando "*promover la integración y el desarrollo sostenible de la región en sus dimensiones económica, social y ambiental y generar flujos de transporte de larga distancia"* (COSIPLAN).

Figura 2 – Projetos do Grupo de Acesso G06 - *Red de Hidrovías Amazónicas Hidrovía Amazónica*



Fonte: COSIPLAN

8. Especificamente, na revisão da API em 2017, o Eixo Amazonas passaria a um total de 16 projetos individuais relacionados aos dois primeiros estruturantes, totalizando um montante de US$ 3,48 bilhões, sendo retirados:

- 05 projetos individuais relacionados à construção dos Centros Logísticos de Yurimaguas, Paita, Iquitos (do projeto estruturante I) e Pucallpa, além da Zona de Atividade Logística (ZAL) de Callao (os dois últimos parte do projeto estruturante II). Tais projetos foram retirados da API condicionados à ampliação das demandas portuárias, dependentes de expansão dos fluxos comerciais operacionalizados nesses terminais portuários.
- O projeto estruturante III - Acesso Nororiental ao Rio Amazonas e, portanto, seus respectivos 06 projetos individuais. Esses saíram da API devido à atrasos em acordos políticos e dificuldades em recursos necessários, em meio ao novo e mais difícil contexto econômico e político de crises na América do Sul.

Nota: Atenta-se ao projeto "âncora" ou estruturante do grupo de acesso G06 intitulado "*Mejoramiento de la navegabilidade del sistema Solimões-Amazonas*", assim como aos outros onze projetos individuais relacionados. Dentre esses, destaques nossos aos de nº 40, 41 e 43 associados, respectivamente, à melhoria de navegabilidade dos Rios Huallaga, Marañón e Ucayali, ambos parte do projeto *Hidrovía Amazónica*, como segue.

O projeto da *Hidrovía Amazónica*: controvérsias, soluções e interesses entre a Amazônia e a China

A princípio, ressaltamos que a descoberta sobre o projeto aqui analisado ocorreu no início da viagem realizada à Amazônia Peruana[9], logo na chegada em Iquitos, quando em diversos muros da avenida principal, se lia: "¡*La Hidrovía Amazónica ya es una Realidad!*".

Seu objetivo central visa possibilitar um trânsito permanente e seguro nos rios destacados na Figura 2 durante os 365 dias do ano, articulando não apenas a Amazônia Peruana, como esta à região tri-fronteiriça (entre Brasil, Colômbia e Peru) e, a partir daí, criando uma conexão com o Rio Amazonas até Manaus. Futuramente, com o avanço da integração física intermodal do Eixo Amazonas, articulada aos trechos fluviais de importantes afluentes do Amazonas até a sua foz, a *Hidrovía* viabilizaria uma ligação também entre o Atlântico e o Pacífico[10], possibilitando a entrada direta da China nesta parte da Amazônia Sul-Americana (Arredondo, 2017).

Com contrato iniciado em 2016 pelo *Ministerio de Transportes y Comunicaciones* (MTC) do Peru e pela *Agencia de Promoción de la Inversión Privada* (PROINVERSIÓN), o plano de concessão da "*Hidrovía Amazónica*" ao setor privado foi finalizado e publicado em abril de 2017, com duração de 20 anos a partir de sua assinatura[11]. A licitação ocorreu em julho de 2017 e três empresas se interessaram, sendo: uma belga - *Jan De Nul*; a gigante chinesa *China Communications Construction Co., Ltd.* (CCCC) e o consórcio peruano-chinês *Consorcio Hidrovías II*, formado pelas empresas *Construcción y Administración S.A.* (PER) e *Sinohydro* (CHN)[12]. A vencedora foi a terceira, posteriormente denominada COHIDRA.

9. Viagem de pesquisa de campo realizada durante o período de 09 a 27 de fevereiro de 2018.

10. Conforme consta no seu projeto, se abriria no Norte amazônico uma saída ao Atlântico para o comércio peruano, e outras duas do vizinho Brasil ao Pacífico, com possibilidades de saída por Paita (via IIRSA Norte) ou Lima (à medida em que avancem os trechos rodoviários da chamada IIRSA Centro).

11. A saber, a PROINVERSIÓN estabeleceu um investimento base de US$ 95 milhões, com pagamentos a serem realizados vias: *Pago Anual por Obras* (PAO), *Pago Anual por Mantenimiento y Operación* (PAMO) e *Pago por Mantenimiento Excepcional* (PME). Outras informações e detalhamentos sobre os aspectos financeiros, consultar o referido contrato de concessão.

12. Configurando uma empresa estatal fundada em 1950, a *Sinohydro* atua nos setores de engenharia e construção de hidrelétricas, sendo uma das maiores do país nesse segmento. Em termos de internacionalização, é uma das companhias chinesas que mais se expandem em todo o mundo, realizan-

Especificamente, o projeto da Hidrovia Amazônica consiste em estabelecer um canal de navegação fluvial ao longo de quase 2.700 km de rios na Amazônia Peruana e Tri-Fronteiriça. Nos Quadros 2 e Figura 3, a seguir, explicitam-se os trechos participantes do projeto.

Quadro 2 – Trechos e Longitude da Hidrovia Amazônica

Rios	Trecho	Longitude (em km)
Marañón	Saramiriza - Confluência do rio Ucayali (PE)	621
Amazonas	Confluência do rio Ucayali até Santa Rosa na tri-fronteira (PE -CO- BRA)	598
Ucayali	Pucallpa - Confluência Ucayali (PE)	1.248
Huallaga	Yurimaguas – Confluência Marañón (PE)	220
Longitude Total (km)		**2.687**

Fonte: Informações retiradas da apresentação "*Hidrovía Amazónica*" do MTC (Fev.de 2018). Elaboração própria.

Figura 3 – Localização e Principais Obras da Hidrovia Amazônica

Fonte: Apresentação "*Hidrovía Amazónica*" do MTC (conseguida em campo, em Fev. de 2018).

Dentre as obras e serviços a serem executados, destacam-se: dragagem (em pontos fixos de pior passagem – *malos pasos*); limpeza de leitos e canais; instalação de estações de medição dos níveis dos rios; provisionamento de cartografia digital e sistemas de informação (GPS); e, monitoramento regular do canal de navegação e das condições de navegabilidade. durante todo o período de concessão à cargo da

empresa vencedora. Objetiva-se com isso, ampliar a navegabilidade e a exploração e operacionalização do referido sistema hidroviário de forma mais eficiente, em termos de agilidade e formalização.

Tais medidas propostas se colocam indispensáveis devido à complexidade das obras a serem realizadas, além de outras ameaças relacionadas à navegabilidade e ao controle dos fluxos de pessoas e mercadorias na região abrangida.

Dentre os principais problemas de conectividade física, descobriu-se que as muitas embarcações que transitam pelos trechos fluviais incluídos no plano da *Hidrovía* apenas podem navegar com até 30% de suas capacidades durante a estação seca ou *vaciante* (maio a outubro), quando o nível de chuvas e, portanto, dos rios, abaixa, aumentando em muito o risco de encalhes em bancos de areia. À tal condição se denominam "*malos pasos*". Outras adversidades físicas, algumas negritadas e ilustradas na Figura 4 a seguir, são:

- A **presença de troncos de madeiras (*palos*) e "*quirumas*" (troncos incrustrados com pontas)**, resultantes de desmatamentos e da própria **movimentação nas margens e encostas**. Ambos configurando riscos à navegabilidade, devido aos acidentes causados principalmente a embarcações menores (a maioria das que circulam pela região), as quais viram e afundam.
- **Poucas informações sobre os níveis fluviais e ausência de monitoramento permanente das condições dos rios, dificultando** tanto a noção da quantidade de passageiros ou cargas a levar, quanto, **a localização e o conhecimento do canal de navegação ao longo das rotas**. Aqui destacam-se ameaças à navegação ante a presença de bancos de areia e *malos pasos*, com riscos de encalhes especialmente durante a *vaciante*.

Figura 4 – Adversidades Físicas à Navegabilidade na Amazônia Peruana

Fonte: Figuras retiradas da apresentação "*Hidrovía Amazónica*" do MTC (Fevereiro de 2018).

Adicionalmente, no âmbito de maior controle e gestão da política pública, evidencia-se que a passagem de produtos alimentícios e outros (materiais de construção, elétricos e eletrônicos) ocorre sem quaisquer manifesto ou detalhamento de carga (informação verbal)[13]. Situação a qual, inclusive, abre precedentes à ampliação da passagem e comércio de cargas ilícitas em fronteiras e cidades amazônicas na área de abrangência da *Hidrovía* (drogas, armas, madeiras, minérios, petróleo e/ou animais silvestres)[14].

Assim, a modernização da navegabilidade fluvial proposta pelo projeto é defendida como algo relevante para a garantia de maior administração, fiscalização e manejo das autoridades públicas no tocante aos fluxos de pessoas e cargas nos rios amazônicos destacados no projeto.

Todavia, após a realização de outras entrevistas com diversos agentes ligados ao transporte fluvial na região, tais como motoristas de embarcações pequenas tipo "*peque-peque*" e botes; comerciantes; pescadores e órgãos públicos (governos, secretarias e terminais portuários oficiais - estatais), constatamos convergências e conflitos de opiniões sobre o projeto.

A começar por alguns dos principais argumentos desfavoráveis ao projeto de Hidrovia Amazônica, contra argumentando-os com as descobertas, foi explicitada a falta de consulta prévia às populações indígenas, além de desconhecimento de informações mais detalhadas. Declarações de que apenas os dirigentes participavam das consultas e que a população nada sabia sobre o projeto foram relatadas (informações verbais)[15].

Por outro lado, averiguou-se que desde 2015 vinham sendo realizados *talleres informativos* sobre o projeto da Hidrovia Amazônica, como a elaboração da *Acta de Consulta Previa* de 22/07/2015, demonstrando haver conflitos de opinião e não apenas divergências, em função da falta de acordo sobre as demandas dos atingidos pela obra. Segundo reportagem da BBC Mundo (2017):

> *El proyecto debía licitarse en 2014, pero las comunidades indígenas de las áreas afectadas tenían suspicacias. El Poder Judicial respondió a este sentimiento de desconfianza ordenando que se realizara una consulta en la que estos pueblos pudieran participar. Unas 400 comunidades lo hicieron y lograron cerrar a más de*

13. Comentários do entrevistado R.M.R. – Diretor da *División de Transportes Acuáticos* na base naval de Pucallpa, em Pucallpa – Peru [Fev. 2018].

14. Exemplos vistos em diversos momentos e em várias localidades durante a pesquisa de campo.

15. Comentários dos entrevistados: A) M.R.V. - Diretor-Engenheiro de Recursos Naturais e Meio Ambiente do *Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Putumayo* (PEDICP) e R.E.B. – Biólogo e Zoologista da *University of Kent – Durrell Institute of Conservation and Ecology* (Atualmente diretor do FundAmazonia), em Iquitos; B) CF A.S.S.– *Capitán de Fragata da Capitania de Puertos de Pucallpa*, em Pucallpa; C) diversos trabalhadores nos *embarcaderos* e *atracaderos* fluviais informais visitados (como os de: *Belen*, *de los Productores* e ENAPU (em Iquitos); COPAM (em Yurimaguas) e *Atahualpa* e *Rancho* (em Pucallpa) – ambas realizadas no Peru [Fev. 2018].

> *40 acuerdos en torno al respeto y a la protección de sus derechos, según Proinversión, la agencia peruana encargada de promover la inversión privada en el país. "Es la primera vez que una adjudicación público-privada incorpora una consulta previa", dijo el director ejecutivo de Proinversión, Álvaro Quijandría*. (BBC Mundo, 2017)

Mais recentemente foi assinado também o *Plan de Participación Ciudadana*, com o início das reuniões ainda no primeiro trimestre de 2018 (Praeli, 2018).

Todavia, ainda assim, verificaram-se falhas de comunicação e concentração das mesmas em poucos lugares, após contestações de organizações indígenas locais, configurando um segundo impasse. Relatos de não atenção aos diferentes dialetos indígenas foram observados, dado que em muitas dessas reuniões havia tradutor em *quéchua* em áreas onde este idioma não é falado, nem compreendido.

Já como um terceiro argumento contrário à Hidrovia, foram ouvidas críticas quanto à ausência de estudos de impacto ambiental nas obras previstas [informação verbal[16] e Tarabochia (2017)]. Segundo as ponderações feitas, a falta de planejamentos específicos para as operações de dragagem e remoção de bancos de areia, levando em conta a vida de micro-organismos, peixes e populações dependentes diretamente dos rios amazônicos, representaria uma ameaça à manutenção de espécies e, logo, das populações cuja sobrevivência depende diretamente da selva e das vias fluviais.

Sobre isso, constatamos que a consulta para elaboração dos estudos ambientais da Hidrovia ficou a cargo da empresa privada peruana *ECSA Ingenieros*, e ocorreu somente em fevereiro de 2018 (isto é, após a concessão do projeto). O informe do primeiro *Taller Informativo – Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)* organizado pela empresa foi realizado, conforme consta em material de divulgação encontrado na sede do *Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Rio Putumayo* (PEDICP)[17].

Relacionado com o argumento contrário anterior e apresentado, a nosso ver, mais como um quarto impasse observado, o mesmo diz respeito à fisiologia fluvial envolvida no projeto da Hidrovía, dado que foram abordadas mudanças morfológicas dos rios abrangidos pelo projeto, como alterações de percursos, sedimentações e erosões de áreas. Por conseguinte, os serviços de dragagem, remoção de bancos de areias e *quirumas*, e a manutenção das encostas neste projeto só fariam sentido se realizados periodicamente em localidades distintas, a depender da movimentação dos referidos rios. Caso contrário, seria bastante provável que, pela própria força das correntes

16. Conforme o citado entrevistado R.E.B, em Iquitos – Peru [Fev. 2018].
17. Em visita realizada na sede do PEDICP, em Iquitos – Peru [Fev. 2018] e referente entrevista com M.V.R. - um dos fundadores da referida instituição e atualmente Diretor da *Direccion de Recursos Naturales y Medio Ambiente*.
18. Comentário dos entrevistados CC. J.C.P.– *Capitán de Corveta do Servicio de Hidrografia y Navegación de Iquitos*, e CF A.S.S., respectivamente em Iquitos e Pucallpa – Peru [Fev. 2018].

fluviais, a erosão em uma parte causasse sedimentação em outra, e, assim, a dragagem em pontos fixos não resolveria os problemas de navegabilidade (informação verbal)[18].

Aqui, é importante dizer que em muitas rotas hidroviárias no mundo, os serviços de remoção de bancos de areia e dragagem periódicas são realizados sem maiores problemas, assim como a modernização de equipamentos e serviços relacionados ocorrem normalmente, tornando o transporte pelo modal fluvial bastante efetivo[19]. Não obstante, ressaltamos que alguns dos argumentos técnicos de especialistas peruanos em rios amazônicos entrevistados nos pareceram convincentes sobre as demandas que embasam a necessidade do desenvolvimento de técnicas mais apropriadas à região.

Outrossim, foram acentuados os trabalhos realizados pelos organismos fluviais e marítimos do Peru na região amazônica, dado que, se melhor formulado – levando em conta a dinâmica dos rios amazônicos, o avanço do projeto da Hidrovia poderia, inclusive, ajudar tais órgãos com níveis de informações mais detalhados. Em especial, visando possibilitar a elaboração de cartografias e cartas de praticagem[20] atualizadas e periódicas, além de estudos mais completos relacionados às rotas de navegação, os chamados *derroteros*[21].

Passando então a um último impasse descoberto em campo, tem-se o estabelecimento de um sistema tarifário para maiores cargas e a cobrança de impostos no projeto da *Hidrovía*. A saber, no contrato de concessão, foi outorgado um sistema de cobrança de tarifas (tal qual ocorre com os pedágios do modal rodoviário) no valor pré-estabelecido de US$ 1,69 por Unidade de Tonelada Bruta, afetando, assim, o custo principalmente de maiores embarcações e das grandes empresas de armadores regionais.

Tal medida foi implementada visando dar maior racionalidade econômica ao transporte, já que não há efetividade de controle, nem cobranças à navegação fluvial nos rios envolvidos no projeto da hidrovia, havendo uma informalidade quase completa, salvo poucas exceções.

Conforme constatado *in loco*, a crítica ao sistema tarifário do projeto da Hidrovia parte mormente dos principais armadores e proprietários das maiores empresas de

19. Comentário dos entrevistados CC. J.C.P.– *Capitán de Corveta do Servicio de Hidrografia y Navegación de Iquitos*, e CF A.S.S., respectivamente em Iquitos e Pucallpa – Peru [Fev. 2018].

20. Diversos estudos, reportagens e informações sobre os sistemas de dragagem e a eficiência de hidrovias fluviais internacionais (como EUA, China e Holanda) evidenciam possibilidades de realização desse tipo de serviço aliado a novas tecnologias em ambientes também com variadas dificuldades e especificidades, demonstrando assim que projetos hidroviários também podem ser mais avançados tecnologicamente, como ocorre em outras partes do mundo. A fim de explicitar alguns casos, ver, por exemplo, reportagens e estudos de: Essig (2017), Romanini (2014), *Asian Development Bank* e *China Construction Bank* (2017) e *Dutch Water Sector* (2016).

21. Tais cartas são publicações náuticas específicas, com textos e ilustrações, acerca de diversas características fluviais (incluindo aspectos da natureza, população e outros).

transportes da Amazônia Peruana, quando descobrimos que os mesmos, até então, nada pagam para transportar pelos rios amazônicos, independente dos impactos que gerem (como ambientais – derramamento de combustíveis e sociais – decorrentes, por exemplo, de acidentes por transportarem além do limite de capacidade). Como resumido por alguns entrevistados: "*nosotros yá pagamos impuesto de renta, no necesitamos pagar nada más a lo gobierno*"[22].

Ademais, foi observada uma forte manipulação de informações em prol da não alteração do *status quo* referente ao domínio da navegação fluvial na região em questão. Tal ocorrência se coloca relevante à compreensão das demandas e embates nessa área. Explicitando, durante a viagem, presenciamos algumas manifestações de indígenas ("*paros*") em trechos importantes dos rios mencionados no projeto da *Hidrovía* entre os dias 07 e 10 de fevereiro de 2018, levando ao desabastecimento de diversos produtos em Iquitos e toda tri-fronteira. Reportagens de jornais adquiridos em campo, explicitam a situação descrita, conforme pode ser visto na Figura 5:

Figura 5 – *Paros* Indígenas nos principais rios em Loreto/Peru

Fontes: Matéria do *Semanario 'El Asunto'* (de 11-17/02/2018, p. 3); Capa do Jornal '*El Popular'* (de 09/02/2018); e Reportagem do Jornal '*Ahora',* (de 10/02/2018, p. 04), todos jornais de Iquitos - Peru.

A princípio, segundo apontado por alguns grandes transportadores, os *paros* foram realizados por grupos indígenas contrários ao projeto da *Hidrovía*. Todavia, ao

22. Serviço de auxílio oferecido a navegantes geralmente disponível em áreas que apresentem dificuldades ao tráfego livre e seguro de embarcações, relativas a ventos, estado do mar, lagos ou rios, correntes, bancos de areia, naufrágios, visibilidade restrita, entre outras.

conversarmos com pequenos motoristas e comerciantes nos portos fluviais visitados no Peru, percebemos outros dois motivos os quais refutam o argumento dos armadores. São eles:

1) Muitos pequenos transportistas quase nada sabiam sobre o projeto;

2) Especificamente, os *paros* referiam-se às atividades de exploração e transporte fluvial de petróleo na selva peruana, sem respeitar acordos prévios com comunidades indígenas (como a *Acta de Saramurillo* firmada entre 14 e 15 de dezembro de 2016)[23].

Apresentados os principais argumentos contrários até aqui, os quais explicitam as dificuldades envolvidas no manejo de projetos infraestruturais nesta área tão imensa e diversa que é a Amazônia, a partir de agora, ressaltaremos algumas das alegações favoráveis (algumas também relativizadas, a depender "para quem") ao projeto da *Hidrovía*.

Como principal ponto positivo, destaca-se a possibilidade de navegação segura e ininterrupta principalmente nas épocas de seca ou durante a "*vaciante*", quando os problemas são maiores nos rios Ucayalli e Huallaga, devido a formação de enormes bancos de areia com até 6 metros de largura e 3,5 m de profundidade.

Tais rios representam as principais vias de abastecimento aos departamentos de Huánuco, Loreto e San Martín, com destaque para as cidades de Tingo María, Yurimaguas, Moyobamba, Tarapoto e Iquitos (informação verbal corroborada em campo)[24].

Explicando, após trechos rodoviários da costa à parte de serra, o rio Huallaga se torna a principal via de recebimento de produtos manufaturados e industrializados da região metropolitana de Lima à região da Amazônia peruana destacada. Também o rio Ucayali serve para tais produtos, além de constituir como essencial via de abastecimento de alimentos de Pucallpa à Iquitos (principalmente de frutas e verduras). Assim, a dificuldade de navegação impacta diretamente o abastecimento não apenas daquela que é considerada a maior cidade do mundo em número de habitantes sem acesso por terra (Iquitos)[25], como de outras muitas localidades importantes na Amazônia andina, prejudicando milhares de pessoas.

Seguindo nas alegações favoráveis ao projeto, os navegadores (principalmente os grandes *armadores*) ainda não perceberam que as obras da Hidrovia poderão ampliar

23. A citada Ata de Saramurillo faz parte do *Plan de Desarrollo Integral* para a Amazônia Peruana e consta em: <http://www.minam.gob.pe/oaas/wp-content/uploads/sites/49/2017/04/04-Acta-Saramurillo-14-y-15-12-16.pdf>.

24. Comentários do entrevistado CT. W.L.A. – 1º *Capitán-Teniente* da *Capitania de Puertos de Iquitos*, em Iquitos – Peru [Fev. 2018].

25. A saber, Iquitos é a capital da província de Maynas e do Departamento de Loreto, localizando-se à nordeste do Peru, na margem esquerda do rio Amazonas. Em 2017, sua população ultrapassava os 470 mil habitantes (INEI).

a eficiência também de suas atividades, mesmo a um custo maior, dado que os mesmos só navegam ininterruptamente por cerca de metade do ano. No restante dos meses, durante a *vaciante*, apenas algumas poucas e pequenas lanchas fazem os traslados, ainda que não à plena carga por conta dos *malos pasos*, acarretando em desabastecimento. Neste sentido, como segundo impacto positivo esperado, a *Hidrovía* poderia ser a solução para que distintas embarcações naveguem todo o ano, como atenta um entrevistado: "*¡Porque cuando la navegación está dificultada ellos ganan menos flete por la navegación, además demoran más y aún no pueden cargar todo!*" (informação verbal)[26].

Além do mais, se os transportadores são prejudicados pela dinâmica fluvial da *vaciante*, são as populações, as quais dependentes dos produtos que não chegam, que se colocam como as mais prejudicadas, devido, inicialmente, à subida excessiva dos preços de bens de primeira necessidade, caracterizando um terceiro prospecto positivo do projeto aqui em análise.

Por conta da própria dinâmica fluvial do Rio Amazonas e seus principais afluentes, sobressaem tanto as limitações ao surgimento e o desenvolvimento de novas oportunidades econômicas, como a multiplicação de acidentes provocados pela flutuação de toras de madeira. O resultado é que com muitas perdas de cargas e aumento dos preços de fretes e custos das mercadorias, desestimula-se, ainda mais, a atividade econômica, reforçando a situação de pobreza e miséria na região. Em suma, conforme a citada matéria da *BBC Mundo* (2017):

> *El caudal del río Amazonas es tan importante para las poblaciones locales, que los precios de los productos dependen de él. En las épocas en las que el agua abunda, es más fácil transportar de mercancías. Pero cuando el caudal se reduce, esto se complica y, como consecuencia, los precios suben. Todo esto resulta en accidentes y pérdidas de carga que lastran el desarrollo de una zona donde la pobreza afecta al 17% de la población en las ciudades y al 36% en las áreas rurales, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI). (BBC Mundo, 2017).

Seguindo então a um quarto e importante argumento favorável à *Hidrovía*, sublinha-se um maior controle sobre o transporte fluvial. Conforme salientado, há falta de manifestos de cargas em vários pontos de embarque e desembarque informais na Amazônia Peruana, dado que a grande maioria desses não são alfandegados. Tal realidade dificulta não apenas a realização de quaisquer balanços sociais e econômicos dos fluxos (de pessoas e mercadorias) de cada localidade e região, como escancara o problema das transações com produtos ilegais, ocorrência que vem afetando crescentemente comunidades indígenas, cujos jovens são facilmente cooptados pelo narcotráfico presente na selva (idem corroborado em campo)[27].

26. Comentários do entrevistado CF A.S.S., em Pucallpa – Peru [Fev. 2018].

Já como quinto argumento favorável, este relacionado ao âmbito intrarregional entre países da área de abrangência dos projetos do Eixo Amazonas, destaca-se a possibilidade de viabilizar e impulsionar o transporte entre cidades e localidades da selva do Peru, Colômbia e Brasil, fazendo com que suas obras permitam as ligações no sistema fluvial do Solimões/Amazonas na tri-fronteira. Tal perspectiva poderia ampliar inclusive oportunidades de novos negócios, atividades comerciais e dinâmicas socioeconômicas na região.

Articulando as alegações positivas anteriores, e, relevantemente, ponderamos sobre a importância do Estado no estabelecimento das "regras do jogo" quanto aos deveres das empresas concessionárias vencedoras do projeto da Hidrovia. Sem a rédea pública, quaisquer perspectivas de desenvolvimento local e intrarregional com este tipo de projeto poderiam resultar, na prática, numa situação ainda maior de degradação do meio natural e das condições de vida humana, o que a história amazônica já ensinou com as "ilusões do progresso", cuja "chegada" serviria para combater desigualdades, pobreza, narcotráfico e prostituição.

Noutra entrevista[28], foi reforçado o argumento de que as regras devem partir do Estado, conjuntamente ao cumprimento de planos estratégicos nacionais e regionais visando: ampliar potencialidades de desenvolvimento de cadeias produtivas e amenizar impactos aos pequenos transportadores e à população amazônica. Algo que no atual contexto político e social dos países envolvidos no projeto da *Hidrovía* se coloca como bastante incerto.

Encerrando a análise sobre este projeto, não poderíamos deixar de atentar a dois últimos pontos de extrema relevância que articulam o interesse geopolítico e econômico internacional, particularmente da China, à região abrangida pelo projeto da *Hidrovía*.

Primeiro, convém ressaltar sobre a nascente do Rio Amazonas, pois, conforme observado por Zevallos (1999, p. 94), a cartografia internacional reconhece que o Rio Amazonas, com este nome, nasce no Peru, percorrendo o país andino por aproximadamente 700 km. Depois, 150 km são compartilhados com a Colômbia antes de entrar no Brasil até sua desembocadura, fluindo na direção leste dos Andes ao Oceano Atlântico. Todavia, segundo o autor, "*la cartografia brasileña normalmente no acepta la existencia del Rio Amazonas fuera de su país*" (*Ibidem*), tratando-o como Maranón, reiterando que,

27. Como vivido em campo, ao deslocarmos para alguns dos portos e locais de embarque e desembarque fluviais, já que nem ao nível municipal e nem nas fronteiras com outros países, nos deparamos com algum controle mais estrito. Também, atividades ligadas ao narcotráfico foram presenciadas à luz do dia em diversos momentos, situação ratificada também por vários entrevistados.

28. Comentário de C.R.A. – Gerente Regional do *Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana* (IIAP) –Sede Pucallpa, em Pucallpa – Peru [Fev. 2018].

> (...) *diversas expediciones, hechas especialmente desde fines del siglo XIX, comprobaron que el Río Amazonas nace en el Nevado Mismi. Aquí es bueno recordar que* ***la geopolítica y la estrategia, a través de la historia mundial, consideran esencial el control de las nacientes****. En ese sentido vale la pena también informar que casi la totalidad de los gigantescos afluentes del Amazonas nacen en los países andino-amazónicos*. (Zevallos, 1999, p. 95 – grifo nosso).

Destarte, a despeito do imbróglio geopolítico intrarregional entre os vizinhos Peru e Brasil, fica evidente o interesse e ao mesmo tempo uma ameaça, com a chegada da China de forma mais direta com o projeto da *Hidrovía Amazónica*, podendo, assim, controlar boa parte dos fluxos nestas áreas tão estratégicas do rio Amazonas e importantes afluentes.

Por fim, salientamos que apesar de a região amazônica não apresentar relevância quanto às principais rotas logísticas globais, o crescente interesse econômico e comercial do mundo[29] sobre os recursos amazônicos, como terras, biodiversidade, minérios e energia, além dos conhecimentos locais ligados a possibilidades de desenvolvimento biogenético e biotecnológico, poderão inseri-la, brevemente, em tais rotas.

Como já observara Zevallos (1999), a Amazônia Sul-Americana sempre esteve na mira de interesses econômicos internacionais, sendo historicamente caracterizada pela exploração da natureza e de seus habitantes, seja com os ciclos da quinina, *caucho*, borracha, ouro e prata.

Contemporaneamente, outros recursos estratégicos entram na mira de interesses internacionais, com vários exemplos de negócios ligados aos segmentos: de petróleo e gás [em especial nas regiões amazônicas do Equador e Peru, como aponta Finer *et al* (2008)]; etanol e biocombustíveis [ou, o "petróleo verde", como discute Moreira (2007)]; além de madeiras e minérios (ver Campos, 2010); potencial hidroenergético (Aragón, 2018); expansão do agronegócio através, por exemplo, da pecuária, soja, exploração do dendê e da palma para a produção de óleos, dentre outros muitos recursos estratégicos.

Assim, com a inserção direta da China com o avanço do projeto *Hidrovía Amazónica*, fica não apenas evidente os interesses no projeto, como nos traz uma reflexão: a quem deveria servir, primeiramente, o imenso potencial de recursos amazônico, numa região tão carente de realidades e de prospectivas de desenvolvimento? A resposta parece óbvia, ainda que os fatos *en marcha* pareçam distanciar cada vez mais as populações e os países da região da soberania e do aproveitamento integral dos benefícios geopolíticos e econômicos da Amazônia.

29. Interesses esses que no período recente originam-se do continente asiático.

Considerações finais

A cargo do consórcio chinês-peruano COHIDRO e configurando um dos principais investimentos da potência asiática na infraestrutura regional, o projeto da *Hidrovía Amazónica* visa promover uma navegação segura, ordenada e econômica de quatro grandes rios da Amazônia Peruana – Huallaga, Marañón, Ucayali e Amazonas – com possibilidades de impactos também a outros países vizinhos. Justifica-se, portanto, como uma obra de infraestrutura de caráter estratégico tanto à integração de fronteiras econômicas e sociais no âmbito regional da América do Sul (através de maior conectividade e acessibilidade), quanto, na abertura a potências externas, à exploração internacional de seus recursos naturais e potencialidades.

Levando em conta especificamente os interesses da China sob a esfera econômica, chama a atenção o fato de que num primeiro momento, o país poderia beneficiar-se da exploração de recursos e da transformação em produtos, abrindo novas frentes de negócios com agregação de valor e tecnologias, com o selo "*made in"* Amazônia Sul-Americana, mas com capitais humano e financeiro asiáticos. Posteriormente, poder-se-ia inundar a região com manufaturados (básicos e complexos), além de múltiplos serviços advindos da Ásia, ameaçando diretamente perspectivas de fortalecimento de integração produtiva e comercial nos âmbitos nacional e intrarregional.

Finalmente, ressaltamos que o texto ora apresentado configura apenas uma pequena parte de uma densa tese de doutorado (em sua fase final), a qual analisa e debate todos os projetos do Eixo Amazonas na API do COSIPLAN, em seus impactos e prospectivas "*hacia dentro*" e "*hacia fuera*" da Amazônia Centro-Ocidental. A partir deste breve trabalho acerca da referida Hidrovia, fruto de uma difícil investigação empírica realizada em campo, procuramos reflexionar sobre um grande e estratégico projeto recentemente aprovado e em execução que poderá alterar, sob muitos aspectos, realidades não apenas da região amazônica envolvida nas obras propostas, como de boa parte do subcontinente.

Referências

ARAGÓN, Luis Eduardo. A dimensão internacional da Amazônia: um aporte para sua interpretação. In: *Revista NERA*, v. 21, nº 42, 2018.

CAMPOS, Rogério Pereira. O Fator Des (Íntegrador) da Amazônia e as Relações Brasil – Peru (2003 a 2008). *Dissertação de Mestrado em Sociologia*. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara. SP, 2010.

COSTA, Darc. *América do Sul: Integração e Infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

HIRATUKA, Célio; CASTILHO, Marta; DUSSEL-PETERS, Enrique; BIANCO, Carlos, CARRACELA, G. (2012). Relações Comerciais entre América Latina e China: Caracterização da Evolução Recente. In: BITTENCOURT, Gustavo (coordenador): *El Impacto de China em America Latina: Comércio e Inversiones, Red Mercosur de Investigaciones Econômicas*, Uruguai.

FINER, Matt et al. *Oil and gas projects in the western Amazon: threats to wilderness, biodiversity, and indigenous peoples.* PloS one, v. 3, nº 8, p. e2932, 2008.

MARIANO, Marcelo Passini. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudanças. In: DESIDERÁ NETO, |W. A. (Org). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. [S.l.]: IPEA, 2014.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; CINTRA, Maria Rita Vital Paganini. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 35, nº 1, p. 28-42, 2015.

_____ . Do IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. [S.l.]: IPEA, 2014.

MOREIRA, J. B. de B. A Nova Geopolítica Mundial e seus Reflexos para o Brasil. In: *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 23, nº 48, p. 7-22. Rio de Janeiro, 2007.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: Darc Costa. (Org.). *América do Sul: Integração e Infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, v. 1, p. 143-208, 2011.

PASSOS, Thais Virga. A importância da integração física internacional para o desenvolvimento intrarregional da Amazônia: um olhar ao eixo Amazonas. 2015. Dissertação (*Mestrado em Integração da América Latina*) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ROCHA, Felipe Freitas da; BIELSCHOWSKY, Ricardo. La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina. *Revista CEPAL*, nº 128, p. 9-30, 2018.

VENES, Francisco dos Santos; GALÁRRAGA, María Cristina Vallejo. *La relación entre China y los Andes en el siglo XXI: ¿hacia una reprimarización de las economías de la región? Documento de trabajo, Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio*, Flacso Ecuador, 2016.

VITTE, Claudete de Castro Silva. *Planejamento Territorial e os Impactos Sócioeconômicos da IIRSA no Território Brasileiro: atores, conflitos e interesses*. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas: Cnpq, 2009.

ZEVALLOS, Enrique Amayo. ¿Por qué estudiar la formación histórica y la problemática actual de la Amazonia?. In: *Estudios sobre Estado y Sociedad*. vol. V. nº. 15º. Mayo/Agosto de 1999.

Internet (Reportagens, Matérias e Documentos Oficiais consultados)

ARREDONDO, I. Á. Hidrovía Amazónica, el proyecto que cambiará la navegación por ríos de la selva. Jornal eletrônico *El Comércio*, Lima – Peru, 07 jul. 2017. Disponível em: <https://elcomercio.pe/economia/hidrovia-amazonica-proyecto-cambiara-navegacion-rios-selva-439968>. Acesso em: 15 de jun. de 2018.

ASIAN DEVELOPMENT BANK; CHINA CONSTRUCTION BANK. A Clean Solution for Moving People and Goods: Hunan Xiangjiang Inland Waterway Transport Project. Case Study, 2017. Disponível em: <https://development.asia/case-study/clean-solution-moving-people-and-goods>. Acesso em: 24 de out. de 2018.

BBC Mundo. El ambicioso proyecto de la Hidrovía Amazónica que busca impulsar el transporte entre las comunidades de la selva de Perú y Brasil. Redacción, 07 jul. de 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40531430>. Acesso em: 15 de abr. de 2018.

COSIPLAN. Informe de Avance - III Reunión Ordinaria del COSIPLAN, Lima, Perú - 16 de noviembre de 2012. Disponível em:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_lima12_api_informe_avance.pdf>. Acesso em: 10 de jan. 2015.

_____. Informe de Avances de la API 2016. Disponível em:< https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-avance-de-la-api-2016.html>. Último acesso em: 27 de abr. 2019.

_____. Informe de Avance - VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN, Buenos Aires, Argentina – 7 de deciembre de 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4620>. Acesso em: 25 de jan. de 2018.

_____. G06 - Red de Hidrovías Amazónicas. Disponível em: <https://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g6_ama.jpg>. Acesso em: 20 de mar. 2019.

ESSIG, B. *EUA dão aula de aproveitamento das hidrovias.* Canal Rural, 11 set. 2017. Disponível em: <https://canalrural.uol.com.br/noticias/eua-dao-aula-aproveitamento-das-hidrovias-68912/>. Acesso em: 10 de nov. de 2017.

NETHERLANDS. Royal IHC completes largest trailing suction hopper dredger for China. Dutch Water Sector, 17 ago. 2016. Disponível em: <https://

www.dutchwatersector.com/news-events/news/20688-royal-ihc-completes-largest-trailing-suction-hopper-dredger-for-china.html>. Acesso em: 12 de dez. de 2017.

PERU - PROINVERSIÓN. Versión Final, Contrato de Concesión "Hidrovia Amazonica". Peru, Abril de 2017. Disponível em: <https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/HIDROVIAS/VFC_Hidrovia_Abril_2017.pdf>. Acesso em: 11 de jun. 2018.

PRAELI, Y.S. *Perú: impugnaciones marcan inicio de megaproyecto Hidrovía Amazónica*. Jornal *Mongabay,* 16 mar. 2018. Disponível em: <https://es.mongabay.com/2018/03/peru-hidrovia-amazonica-impugnaciones/>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

ROMANINI, R. *Portos e hidrovias da Europa são exemplos para infraestrutura brasileira*. Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato), 11 jun. de 2014. Disponível em: <http://sistemafamato.org.br/portal/famato/noticia_completa.php?codNoticia=235230>. Acesso em: 02 de dez. de 2017.

TARABOCHIA, M. L. *Siete claves para conocer el proyecto de la Hidrovía Amazónica*. Jornal *Mongabay*, 07 ago. 2017. Disponível em: <https://es.mongabay.com/2017/08/peru-amazonia-claves-proyecto-hidrovia-amazonica/>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

A institucionalidade da integração fronteiriça na Unasul e no Mercosul

Pedro Silva Barros*
Sofía Escobar Samurio**

Introdução

Na América do Sul, historicamente, as regiões de fronteira têm se constituído, em muitos casos, zonas marginais e periféricas do Estado, com altos índices de violência, baixo desenvolvimento e insuficientemente integradas à economia formal e ao centro das políticas públicas dos respectivos países. Se inicialmente as fronteiras foram estabelecidas como espaço de separação, passíveis de disputas e de possíveis conflitos militares, até os dias de hoje há dezenas de litígios fronteiriços na América do Sul. Há dezenas de pontos em disputa, por exemplo, entre Chile e a Bolívia, entre o Equador e o Peru e o entre a Venezuela e a Guiana – a estabilidade das fronteiras do Brasil com os seus vizinhos é uma absoluta exceção no subcontinente. No subcontinente as fronteiras se desenvolveram como zona de transição, em geral com pouco interesse dos Estados para além dos temas de defesa e segurança nacional.

Segundo Moreira (2018), a noção de fronteira inicialmente estava atrelada a uma perspectiva geopolítica de Estado-nação, ligado à territorialidade e à segurança como ideia de limite com relação a outros territórios e como a possibilidade de expansão para fora (Friedrich Ratzel, George Curzon e Yi-Fu Tuan). Crescentemente começa a ser percebida a dimensão humana das fronteiras através dos fluxos de pessoas que levam ao desenvolvimento de uma perspectiva construtivista, refletindo tensões políticas, em detrimento de uma perspectiva estatista (Joaquín Eguren, Gilles Deleuze e Georg Simmel). Paulatinamente, essa compressão das fronteiras a partir das relações humanas, como espaço de encontro, troca e complementariedade vem se consolidando:

* Pós-doutorando na Universidade de São Paulo e técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: pedrosilvabarros80@gmail.com.
** Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e bolsista do IPEA. E-mail: sesamurio@gmail.com

> Sendo um espaço de encontro, elas apresentam um retrato no qual estão contidas: relações de trocas comerciais e de serviços e laborais; compartilhamento de infraestruturas viárias, hídricas e produtivas; e projetos culturais de interesse comum entre regiões vizinhas, que se mostram, muitas vezes, mais sólidas que aquelas existentes nos próprios países. (Moreira, 2018, p.23).

Ainda segundo a autora, na atualidade existe uma "*reivindicação de liberdade de circulação frente à perenidade das soberanias nacionais*" (p 23) que procuram regulamentar os fluxos por meio de normativas legais e do argumento de segurança, que entraria em contradição com a mundialização associada à desterritorialização das fronteiras, criando desafios à governabilidade. Essa perspectiva focaliza a mobilidade humana procurando estudar o controle de fronteiras territoriais a partir da noção de gestão de mobilidade, atribuindo à fronteira *status* de movimento, não mais estático, como a *fronteirização*.

O documento "*La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y el Caribe*" (2012), do Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA) distingue os conceitos de limite e fronteira, situação de fronteira, área[1], zona[2] e região[3] de fronteira. O *limite*, esta associado à noção de *linearidade* o qual tem uma conotação fundamentalmente jurídica, que se estabelece nos tratados internacionais de limites e sua consequente execução. Enquanto a *fronteira* se vincula à noção de *zonalidade* e possui uma acepção social e econômica:

> (...) uma porção d território situado nos confines de um Estado, das forças organizadoras que agem de um lado ao outro do limite e cujos vetores são a população e os acondicionamentos de todo tipo (por exemplo, sendeiros, estradas ou outras vias de comunicação; líneas de transmissão de energia elétrica; explorações agrícolas ou pecuárias; implantações industriais; centros educativos ou de saúde; etc.), tudo o qual estimula o movimento e fluxo de pessoas, bens e serviços, processos com base aos quais se constitui no tempo solidariedade e interesses comuns que vão perfilando, dentro de certos âmbitos espaciais, *o fronteiriço* (Sela, 2012, p. 10)[4].

De forma que, enquanto o limite é uma linha que indica separação, demarca o alcance do território, a fronteira é uma área de extensão, um espaço de atuação compartilhada, uma densa trama de relações econômicas, sociais e culturais, de caráter

1. Franja de território geralmente pequena (uns quantos quilômetros quadrados) que funcionalmente está intimamente associada à noção linear da fronteira. Nela a manifestação tangível do fenómeno fronteiriço acontece a uma escala local e se evidencia com o funcionamento dos passos de fronteira. (Sela, 2012, p. 11).
2. Âmbito territorialmente maior que a franja, onde podem ter lugar ações de desenvolvimento de maneira orgânica, na medida em que aconteça em ambos os lados da fronteira. (Sela, 2012, p. 12).
3. A região constitui um âmbito subnacional de programação e gestão do desenvolvimento que geralmente coincide com os limites de unidades político-administrativas maiores e que funcionam como uma unidade geoeconômica subnacional. (Sela, 2012, p. 11).
4. Traduzido do espanhol pelos autores.

heterogéneo, cuja essência se constitui no caráter do cotidiano dessas relações. "Esta situação dinâmica que se configura com características específicas em cada setor dos territórios contíguos entre dois países, e que prevalece num momento dado pode ser denominada *situação de fronteira*". (Sela, 2012, p. 10).

De acordo com Aveni (2018, p. 46), "*As diferentes escalas das relações (global, regional e local) são o palco em que se desenvolvem a dialética conflito-encontro e os paradoxos globais*". O paradoxo da globalização nas relações de fronteira encontra-se entre os direitos locais e globais e a integração social e econômica. Segundo o autor, o processo de globalização e o aumento dos acordos internacionais levam a crise do conceito de soberania como forma de manter a fronteira e as faixas de fronteira como limites rígidos. Segundo Aveni, a integração é um fenômeno relacionado com a globalização da economia, sem ter identidade com a mesma. A dimensão internacional da integração é diferente da regional, que implica levar em conta a intensidade e a qualidade da articulação produtiva e comercial intrarregional (Aveni, 2018, p, 64).

Entende-se que a integração regional, por meio de suas instituições, teria a função de articular a dialética local-global nas relações de fronteira. Por se tratar de uma instância intermediária, permite respeitar as peculiaridades da situação de fronteira ao tempo em promove desenvolvimento, convergência em diferentes temas e projeção mais robusta das áreas de fronteira no sistema internacional. De acordo com Moreira (2018), as duas iniciativas que viabilizariam a coesão social e territorial das áreas fronteiriças seriam a cooperação e a integração: "*o primeiro visa propiciar o desenvolvimento com base em iniciativas conjuntas, enquanto o segundo se refere às ações empreendidas pelos países em temas específicos*" (p. 39).

A integração das fronteiras é uma ferramenta fundamental para reduzir as assimetrias e buscar mais igualdade. Baseia-se em uma estratégia de quatro pilares: a) integração, b) desenvolvimento comum (bilateral), c) segurança humana, paz e democracia e d) cooperação fronteiriça (com participação local como condição de êxito). Além disso, o Estado deve promover o desenvolvimento em seus territórios com base em planejamento e realização de políticas coordenadas para superar assimetrias estruturais, aproveitamento conjunto e complementar dos recursos locais com responsabilidade socioambiental, promoção do desenvolvimento socioeconômico e maior qualidade de vida de seus habitantes (Arciniegas, 2015).

O desenvolvimento do território de fronteira deve ser entendido como um objetivo regional, a atuação nas fronteiras parte da compreensão dos Estados envolvidos de que é necessário: superar os desequilíbrios regionais do desenvolvimento, afiançar os processos de integração e cooperação socioeconômica e melhor se inserir no contexto internacional. Nesse sentido, os organismos de integração regional são de grande importância na medida em que pensam em políticas e programas que solucionem os problemas associados à região como um todo e com os vizinhos.

Segundo Puntigliano (2013) as iniciativas económicas, políticas, sociais e culturais para fomentar a integração deveriam ser analisadas em relação ao espaço geográfico para o qual se dirigem. A geopolítica, de acordo com o autor é uma adequada ferramenta para estabelecer essa relação a partir de três elementos: o desenvolvimento estratégico (economia política), o lugar que ocupamos no mundo (espaço territorial) e a questão nacional (identidade). Segundo o autor, América Latina possui uma longa tradição de pensamento geopolítico embasando a ideia de integração e de regionalização (pp. 20-21).

A geopolítica da integração sustenta que certos elementos devem ser considerados: (1) a definição do tamanho territorial ótimo para enfrentar demandas de desenvolvimento presentes e futuras; (2) a consolidação de um estado supranacional que garanta a centralização necessária para maximizar o uso de recursos, construir a infraestrutura e garantir a politica externa e de segurança comum; e (3) o "imaginário" do espírito nacional que cria laços de unidade entre as nações em direção ao estado supranacional (p. 46) .

Ainda segundo o autor, a convergência da América do Sul teria atingido o primeiro elemento (definição do tamanho territorial ótimo) e feito avanços progressivos com relação ao segundo (consolidação de um Estado supranacional), com base nos projetos sub-regionais. A América hispânica, e em particular, a América Andina teria contribuído com a dimensão jurídica e ideológica de supranacionalidade para a construção da ideia de continentalismo sul-americano (pp. 24-31), enquanto o Brasil teria fornecido o senso geográfico, de espaço e centralismo eficiente (pp. 32-38).

Em suma, partindo do debate sobre integração regional e fronteiriça apresentado, entende-se que as instituições de integração regional cumprem um papel fundamental na articulação da dialética local-global das regiões de fronteira por agir na interfase entre as duas escalas, possibilitando o desenvolvimento e a convergência de forma harmônica nas regiões de fronteira. Para tal, esses processos de integração devem ser pensados de forma articulada, para o qual a geopolítica desenvolvida no continente sul-americano desde o surgimento dos Estados independentes, pode ser um insumo estratégico.

A incorporação da agenda de desenvolvimento fronteiriço da Unasul no Mercosul se fundamenta em primeiro lugar na compatibilidade de perspectiva e das iniciativas relativas à integração fronteiriça. Propõe-se que tanto a integração fronteiriça como a regional, incorporem a perspectiva geopolítica na definição de sua agenda no longo prazo com base no pensamento geopolítico sul-americano.

Mercado Comum do Sul (Mercosul)[5]

Neste apartado são apresentas as iniciativas do Mercosul na integração fronteiriça com foco no Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (SGT nº 18) e na Rede de Mercocidades, são feitas considerações introdutórias sobre o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e não é tratado, por delimitação do tema (ausência de paralelismo na estrutura da Unasul) e espaço, o Fundo de Convergência Estrutural (Focem).

A temática de fronteira está incorporada em um conjunto de normas e na agenda do bloco[6]. Essas normativas veem enfatizando o controle integrado de fronteiras. A agenda do Mercosul tem como pontos fundamentais a implementação e ampliação gradual das áreas de controle integrado e a revisão do Acordo de Recife e Instrumentos conexos e do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

O Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Recife (2000) foi um instrumento desenhado com a finalidade de facilitar a livre circulação no Mercosul e agilizar os tempos na fronteira por meio de novas modalidades de controle migratório simultâneo e por reconhecimento reciproco de competências. As áreas de controle integrado fazem parte do território do país sede, incluídas as instalações onde se realizam procedimentos administrativos e operacionais em forma sequencial e, na medida do possível, simultânea.

5. O Tratado de Assunção, de março de 1991, deu origem ao MERCOSUL com o objetivo de criar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, bem como tarifa externa comum, política comercial comum, harmonização da legislação e coordenação de posições em foros econômicos e comerciais. O Atualmente o bloco utiliza tarifas iguais para a importação de produtos e serviços de países de fora do MERCOSUL, consolidando assim uma União Aduaneira.

6. As principais decisões do Conselho de Mercado Comum (CMC) relacionadas com o território de fronteira do bloco são: nº 5/93 - Acordo de Recife (Substituído pelo Decreto CMC nº 4/00) - Controles de fronteira integrados; nº 12/93 - Protocolo Adicional ao Acordo de Recife (Substituído pelo Decreto CMC nº 5/00); nº 17/94 - Norma de Aplicação sobre a Avaliação Aduaneira (Substituído pelo Decreto CMC nº 13/07); nº 18/94 - Regime alfandegário de bagagem (substituído pelo decreto CMC nº 53/08); nº 26/06 - Acordo de Cooperação, Intercâmbio de Informações, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as administrações aduaneiras do MERCOSUL; nº 17/2010 - Documento Único Alfandegário do MERCOSUL e o nº 27/2011 - Código Aduaneiro do MERCOSUL. Enquanto as resoluções do Conselho de Mercado Comum (CMC) sobre a zona de fronteira são: n° 08/92 – Convenio de regulamentação básica unificada de trânsito; nº 117/94 - Transporte de mercadorias em ônibus de passageiros de Linha Regular habilitados para viagens internacionais (Substituído pela Res. GMC 28/05); nº 131/94 - Circulação de Veículos Privados de Turistas no MERCOSUL (Substituído pela Res. GMC nº 35/02); nº 77/99 - Horário de Atenção em Pontos de Fronteira; nº 17/04 – Norma relativa à informatização e acompanhamento de operações de Trânsito Aduaneiro no MERCOSUL (MIC / DTA); n° 65/08 - Acordo sobre Pesos e Dimensões de Veículos de Transporte por Estrada de Passageiros e Carga; nº 2/09 - Procedimento simplificado de desembaraço aduaneiro no comércio intramercosul e a de nº 20/09 - (Nómina e Regulamento Administrativo dos Organismos Coordenadores das ACI).

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) foi criado em 2004. Concebido como um espaço de participação de governos locais a nível regional[7], o FCCR é o canal de participação direta dos estados e municípios na estrutura institucional do Mercosul. O Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) do FCCR visa discutir os temas transfronteiriços do Mercosul, especialmente, a elaboração de legislações específicas para as regiões de fronteira do bloco. Além disso, atende as demandas das autoridades locais nas regiões de fronteira dos países do bloco. O plano de trabalho do FCCR trabalha em sinergia com os órgãos do Mercosul, com o intuito de construir uma agenda integrada para fortalecer e desenvolver o território de fronteira.

Em 2005 é criado o Programa Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF) fruto da necessidade de estreitar laços de interculturalidade entre cidades vizinhas de países que fazem fronteira com o Brasil.

> (...) desenvolvimento de um modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol, uma vez cumpridos os dispositivos legais para sua implementação (Argentina e Brasil, 2008, p. 8).

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), constituído pelos municípios de Barracão – PR, Bom Jesus do Sul – PR, Dionísio Cerqueira – SC e Bernardo de Irigoyen – Argentina, o CIF foi criado em 2009 como a finalidade de buscar soluções para os problemas comuns na localidade.

Esse Consórcio busca implementar propostas de desenvolvimento e apoiar os municípios participantes nesse fim, no entanto, a legislação do Brasil não autoriza a participação de cidades estrangeiras no consórcio público, dessa maneira se garantiu a participação do município argentino com um compromisso político. Isso não permite, porém, compartilhar os custos do consórcio e estabelecer contratos sobre direitos e obrigações com o município estrangeiro. Assim mesmo, o consórcio tem criado programa e projetos para ajudar as cidades envolvidas, o que inclui o município argentino (Santos e Barros 2016, p. 60).

Os projetos desenvolvidos desde então englobam as áreas de saúde, educação, turismo, desenvolvimento regional, segurança pública, arquitetura, urbanismo e habitação. Muitas dessas iniciativas já foram concluídas e o resultado é de considerável melhora do cenário da região. "*A experiência do CIF tem mostrado que a integração fronteiriça é o meio de dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social dessas regiões de fronteira*" (Santos e Barros, 2016, p. 61).

7. De acordo com a decisão Mercosul/CMC/dec. nº 41/04, a criação do Foro tem finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul. Ademais, o Foco Consultivo poderá propor medidas e formular recomendações destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar dos habitantes do bloco.

Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (SGT nº18)

O Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (SGT n º18), aprovado pela resolução GMC n° 59/15 (de 2015) do Mercosul, tem como finalidade aprofundar o processo de integração das comunidades fronteiriças dos Estados Partes por meio da aplicação de programas conjuntos orientados ao desenvolvimento integrado dos territórios e comunidades. Dentre as funções do SGT estão: a) recomendar a adoção de medidas que podem beneficiar as populações fronteiriças dos Estados Partes; b) contribuir, nas zonas de fronteira, para uma maior visibilidade e difusão do Mercosul e da normativa pertinente aos efeitos de conseguir sua efetiva implementação; e c) impulsar a realização de atividades especificas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteira com a identificação de possíveis fontes de financiamento.

O artigo 4º da Resolução nº 25/16 do GMC[8] estabelece:

> *En cumplimiento de sus atribuciones y funciones el SGT nº18 podrá tratar cuestiones relativas a temas sanitarios, de salud, educación, cultura, pueblos indígenas y comunidades multiétnicas, trabajo, migración, trasnsporte, energía, infraestructura, desarrollo urbano y rural, desarrollo económico, cooperación, integración productiva, seguridad, medio ambiente, turismo y otros destinados a fomentar la integración entre comunidades de frontera* (MERCOSUL, 2016).

Desde a criação e início do funcionamento do SGT Nº 18, no primeiro semestre de 2016, foram aprovadas pautas de funcionamento e concordou-se realizar um novo levantamento das normas do Mercosul sobre temas fronteiriços, apresentar projetos sobre Integração Fronteiriça a outros órgãos e foros da estrutura institucional do Mercosul e analisar as demandas provenientes dos Comitês de Fronteira de cada Estado Parte.

Em sua segunda reunião (Buenos Aires, junho de 2017), foram analisadas as demandas provenientes dos Comités de Fronteira de cada Estado Parte e debatidos, entre outros assuntos, as oportunidades de financiamento para projetos de integração de fronteira com a participação da Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo para a Convergência Estrutural (Focem) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Cuenca do Plata (Fonplata).

Na terceira reunião do SGT nº 18 (Brasília, novembro de 2017) foi apresentado o levantamento das demandas registradas nos Comitês de Fronteira/Integração Fronteiriça e aprovado o anteprojeto de trabalho relativo a Localidades Fronteiriças vinculadas ao Mercosul. Já na quarta reunião (Assunção, junho de 2018) foram debatidos o mapeamento temático e normativo da integração fronteiriça, a análise e encaminhamento de temas relevados pelos comitês de fronteira dos Estados Parte, o anteprojeto

8. Em substituição do art. 4º da Resolução GMC nº 59/15.

de localidades fronteiriças vinculadas do Mercosul, os mecanismos de seguridade de fronteira, assim como, o Estatuto de Cidadania, o PIB fronteiriço e as tarefas conjuntas entre órgãos da estrutura institucional do Mercosul.

Na quinta reunião do SGT nº 18 (Montevidéu, novembro de 2018) foram apresentados o Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul e os relatórios relativos à atuação dos Comitês de Fronteira. Ainda foram debatidos o mapeamento temático e normativo da Integração Fronteiriça, o Anteprojeto de Acordo das localidades Fronteiriças vinculadas do Mercosul, o estado de situação das áreas de controle integrado (ACI), as situações de emergência de fronteira e as iniciativas de zonas de fronteira.

Por fim, na sexta reunião (Buenos Aires, fevereiro de 2019), foram debatidos os relatórios dos Comitês de Integração e Integração Trinacional e foram propostas a implementação e Reconhecimento Recíproco de Competências (RRC) e o Sistema Aduaneiro Simplificado (SAS). Da mesma forma, foram discutidas iniciativas relativas à área econômica: a criação de um circuito turístico trinacional das Missões Jesuíticas e projetos de desenvolvimento conjunto nas zonas de fronteira na indústria madeireira com reflorestação, reciclado e construção de tijolos de plástico. Ainda foi proposta a agilização do cruzamento fronteiriço para ambulâncias em casos de emergência e a promoção de transporte interurbano entre localidades fronteiriças.

O SGT nº 18 destaca os desafios de se incluir a execução do acordo de Trânsito de Vizinhos Fronteiriço (TVF) para facilitar as ações de livre circulação de pessoas entre diversos pontos de fronteira. Outros desafios da integração fronteiriça do Mercosul discutidos no SGT são a implementação da navegabilidade das hidrovias como fator estratégico do desenvolvimento, tanto na bacia da Laguna Merín como na bacia do Rio Uruguai e o incremento dos níveis de integração produtiva e as capacidades de governança dos atores locais.

A Rede Mercocidades

Fundada em 1995, a Rede de Governos Locais do Mercosul tem como objetivo favorecer a participação dos governos locais no processo de integração regional. Ademais, busca promover a criação de um âmbito institucional para as cidades e desenvolver o intercambio e a cooperação horizontal entre os governos locais da região. A Rede vem se ampliando desde então, atualmente são 323 cidades associadas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia (MERCOCIDADES, 2017).

A Rede Mercocidades busca tornar protagonistas os atores subnacionais no processo de integração regional, devido a sua proximidade com os problemas e as demandas dos cidadãos. Os governos locais devem ganhar mais espaço de atuação na melhoria das políticas sul-americanas. Além de incluir associados dentro dos países do MERCOSUL a Rede contribuía para ampliar esses atores ao nível de Unasul, fazendo parte países sul-americanos que não são membros do Mercosul (Gomes, 2015).

> A Rede visa a proporcionar a inserção das cidades sócias no processo de integração regional do Mercosul, bem como em outros foros internacionais. Nesse sentido, objetiva fomentar o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse intermunicipal, que se relacionem ao processo de integração. Permite, com isso, o intercâmbio de experiências e informações entre as cidades associadas, a fim de qualificar a prestação de serviços e a infraestrutura urbana, em prol do desenvolvimento e melhoria das condições de vida nas cidades (MERCOCIUDADES, 2014a). Portanto, trata-se de exemplo do fenômeno da paradiplomacia na integração regional sul-americana (Gomes, 2015, p.55).

A estrutura organizativa da Rede conta com quinze Unidades Temáticas (UTs) que se debruçam sobre os seguintes temas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cooperação internacional; Cultura; Esportes; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planificação Estratégica; Segurança Cidadã; Turismo e Integração Fronteiriça (MERCOCIDADES, 2014b).

O território de fronteira foi constituído pelo Estado nacional para garantir sua soberania e independência frente ao estrangeiro. Dentro do Mercosul a fronteira é analisada como uma barreira à convivência pacifica dos países e dos cidadãos. A Unidade Temática de Integração Fronteiriça (UTIF) tem o propósito de mudar essa realidade das zonas fronteiriças. A UTIF está baseada na melhoria das condições de vida dos cidadãos que residem na região de fronteira, que por estarem localizadas distantes das grandes metrópoles estão marginalizadas nas ações dos governos centrais. Nesse sentido é importante estudar e promover ações do tema com a rede Mercocidades, com o proposito melhorar a vida da população local[9].

A UTIF se reuniu em Porto Alegre (2015), com a pauta sobre medidas para o desenvolvimento das zonas de fronteira na região, como a criação de regiões de cooperação transfronteiriça, de consórcios públicos de fronteira e de legislações especificas para as zonas fronteiriças dos países do Mercosul. Entre os encaminhamentos da reunião se destaca a necessita de se pensar nas administrações municipais como protagonistas internacionais na globalização. Dessa maneira, o Mercocidades através da Unidade Temática de Integração Fronteiriça (UTIF) concebe as fronteiras como espaços de direitos e de vida complexo[10].

Além disso, a articulação entre governos locais de regiões fronteiriças formado pela UTIF dará uma excelente oportunidade a Rede Mercocidades de contribuir com propostas para o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) que foi criado para atuar no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

9. Mercocidades, http://www.mercociudades.org/pt-br/node/4575

10. http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Unidades_Tematicas/Acta_UTIF_25%20sept.pdf

União de Nações Sul-Americanas (Unasul)[11]

As altas instâncias da Unasul reiteraram em diferentes declarações a importância do tema de fronteira e da integração fronteiriça no processo de integração. Nesse sentido, a temática de fronteira é considerada fundamental para o processo de integração regional e a facilitação fronteiriça. Contudo, na atualidade, a Unasul corre sérios riscos de se extinguir e com ela, todos os avanços resultantes dos esforços governamentais levados à frente pelos doze países da região, incluídos o Brasil. Nesse sentido, nesta seção pretendem-se apresentar as iniciativas e projetos iniciados no marco da organização e que poderiam ser incorporados na agenda do Mercosul.

Conselho Sul-Americano de Planejamento e Infraestrutura (Cosiplan)

O Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado em 2009, incorporou a temática de integração e facilitação fronteiriça através do Grupo Técnico Executivo de Integração e Facilitação Fronteiriça. Em 2009, a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) foi incorporada ao Conselho como seu Foro Técnico, para apoiá-lo no planejamento de infraestrutura de conectividade regional.

A integração fronteiriça e a cooperação entre territórios vizinhos constituem uma estratégia dos países que buscam um desenvolvimento integral e sustentável dos territórios. No intuito de buscar soluções para facilitar a circulação de pessoas e bens na região de fronteira, os países da região optaram por desenvolver um modelo de controle de fronteira em conjunto, facilitando assim a gestão dos países nessas zonas. Nessa direção, o Cosiplan incorporou no seu Plano de Trabalho 2014 a realização de uma Reunião do Grupo Técnico Executivo de Integração e Facilitação Fronteiriça. A reunião teve como finalidade trocar experiências e compartilhar os avanços e iniciativas dos países membros da Unasul no que diz respeito à integração dos territórios de fronteira. Além disso, foi identificado linhas de trabalho conjunto no âmbito do Cosiplan que busque aprofundar o processo de planejamento territorial, tendo como foco a região de fronteira.

O Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) fazem parte da estrutura do Cosiplan e inserem a facilitação e melhoramento dos passos de fronteira como uma das prioridades. Dentre os projetos da carteira do Cosiplan, até 2016, 47 projetos estavam planejados para ocorrer na região de passagem (*paso*) de fronteira.

11. Criada em 2008, a União de Nações Sul-americana (UNASUL) teve como objetivo construir um espaço de integração e união entre seus povos, de maneira participativa e consensuada. Dessa maneira, priorizando o diálogo político com a finalidade de eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias (Tratado Constitutivo, 2008).

Tabela I: Levantamento dos projetos planejados para as regiões de Passagens (*pasos*) de Fronteira do Cosiplan (2016)

Passagens (*pasos*) de Fronteira				
Característica da intervenção	Nº Projetos	% do Projetos por característica da intervenção	Investimentos Estimados US$ milhões	% do investimento estimado por característica da intervenção
Adequação/ Ampliação infraestrutura existente nos centros de controle fronteiriça	13	27,7	432,2	44,8
Infraestrutura para implantação dos centros de controle fronteiriço	34	72,3	532,5	55,2
Total	47	100,0	964,7	100,0

Fonte: Cosiplan

Na reunião do Grupo Técnico Executivo sobre Planejamento para a Integração e desenvolvimento de Fronteira, de 26 de maio de 2017, foi apresentada a plataforma Cosiplan-IIRSA "Planejamento para a Integração e o Desenvolvimento de Territórios de Fronteira". Essa plataforma tem como objetivo principal consolidar uma ferramenta acessível através da internet, que permita disponibilizar informações sobre os passos de fronteiras habilitados da América do Sul e os territórios que se estabelecem.

Essa plataforma online tem três objetivos específicos: a) planejar e implementar as políticas públicas necessárias para melhorar a infraestrutura e otimizar os procedimentos nos passos de fronteiras; b) colocar à disposição dos organismos de governos nacionais e subnacionais as informações relativa as áreas de fronteira para melhorar a qualidade de vida dos habitantes de tais territórios; e c) difundir informações sobre a operações e documentações necessárias para a transição em cada passagem de fronteira, tanto para transporte de carga como para movimentação das pessoas. Decidiu-se avançar na programação da seção de informação pública da plataforma e na identificação das passagens (*pasos*) que serão consideradas como piloto para uma primeira coleta de dados.

O Sistema de Informação Geográfica (SIG) foi desenvolvido dentro do Programa de Ação do Cosiplan como uma ferramenta de georreferenciamento que orientaria o planejamento e gerenciamento da integração física sul-americana, por meio de informações digitais padronizadas a nível continental. O SIG foi desenvolvido para visualizar e gerenciar dados para interpretar fenômenos e tendências que ocorrem nos territórios com maior precisão do que em formatos cartográficos tradicionais[12].

12. http://www.sig.cosiplan.unasursg.org/

A Argentina foi encarregada de coordenar o grupo de trabalho que desenvolveu o SIG e a página Web do Cosiplan. A plataforma online do SIG é o resultado de uma articulação complexa entre as possibilidades instrumentais da ferramenta, a disposição dos países e a capacidade técnica da equipe responsável. Além disso, tudo foi possível devido o apoio do Fundo de Iniciativas Comuns e o marco institucional da Unasul.

Considerações finais

A pesquisa em andamento indica possibilidade de incorporação ao Mercosul de parte da agenda de fronteiras desenvolvida na Unasul, especialmente do GTE de Integração e Facilitação Fronteiriça (que anexado ao SGT nº 18) e do Sistema de Informação Geográfica (que poderia ser anexado ao SGT nº 18 e ser hospedado diretamente no site da Secretaria do Mercosul) . Neste trabalho não foram analisados os fatores que levaram à paralisia da Unasul e o Focem de Mercosul, que serão debatidos nas próximas etapas da pesquisa.

Ressalta-se, por fim, que apesar da suspensão das atividades do Cosiplan, um relevante projeto de integração regional segue em discussão entre quatro países do bloco. O Grupo de Trabalho do Corredor Rodoviário Bioceânico (Porto Murtinho, Mato Grosso do Sul, Brasil, aos Portos do Norte do Chile) realizou sua sétima reunião em abril de 2019 em Assunção e realizará a oitava em agosto do mesmo ano em Campo Grande. Trata-se de um projeto que envolve três dos quatro países fundadores do Mercosul mais o Chile e regiões fronteiriças (o estado do Mato Grosso do Sul no Brasil, o Chaco paraguaio, as províncias de Salta e Jujuy na Argentina, além das regiões do norte do Chile) que até o momento receberam pouca atenção relativa do Mercosul (principalmente se comparado a São Paulo, Buenos Aires, Assunção ou Montevidéu). Trata-se, portanto, de grande oportunidade para se desenvolver um projeto piloto de integração fronteiriça associando as prioridades atuais do Mercosul e da Aliança do Pacífico sem desperdiçar os avanços alcançados nas experiências sobre desenvolvimento fronteiriço da IIRSA e do Cosiplan da Unasul.

Referências

ARCINIEGAS, Hernando. 2015. Mirada actual sobre la Integración transfronteriza em el marco de COSIPLAN. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/gte_iff_Buenos%20Aires15_Arciniegas_Integraci%C3%B3n_Anexo3.pdf

ARGENTINA; BRASIL. Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF). Brasília; Buenos Aires: [s.n.], 2008.

AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteiras. In: PEGO, Bolívas, MOURA, Rosa. *Fronteiras do Brasil uma avaliação de política pública*. IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

CIF. 2017. Institucional. http://cifronteira.com.br/institucional/

COMUNICADO de Brasilia, 2000. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 87.

MERCOCIDADES. Estatuto y Reglamento de Mercociudades**.** Disponível em: http://www.mercociudades.org/node/2273. Acesso em: 22 ago. 2014a.

_____. Avanços e Proposta de Trabalho da Unidade de Participação Social do MERCOSUL. Disponível em: http://www.mercociudades.org/pt-br/node/4666. Acesso em: 22 ago. 2014b.

MERCOCIUDADES. Descripción de la Red. http://mercociudades.org/node/2250, 2017.

MERCOSUL, *Ata de I Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº18 "Integración Fronteriza"*. Montevideo, 2016.

_____. *Ata de II Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº18 "Integración Fronteriza"*. Buenos Aires, 2016.

_____. *Ata de III Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº18 "Integración Fronteriza"*. Brasília, 2017.

_____. *Ata de IV Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº18 "Integración Fronteriza"*. Asunción, 2018.

_____. *Ata de V Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº18 "Integración Fronteriza"*. Montevideo, 2018.

_____. *Ata de VI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo nº18 "Integración Fronteriza"*. Buenos Aires, 2019.

MOREIRA, Paula G, Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. In: PEGO, Bolívas, MOURA, Rosa. *Fronteiras do Brasil uma avaliação de política pública*. IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

NETO, Walter Antonio Desiderá; PENHA, Bruna. As Regiões de Fronteira como Laboratório da Integração Regional no MERCOSUL. In: PEGO, Bolívas, MOURA, Rosa. *Fronteiras do Brasil uma avaliação de política pública*. IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, Naia. 1994. Áreas de Fronteira na Perspectiva da Integração Latino-Americana. In: LEHNEN, A. C.; CASTELLO, I. R.; SCHÄFFER, N. O. (orgs.) *Alegre*, Ed. da Universidade/UFRGS – Pref. Municipal de Uruguaiana.

PAIKIN, Damián. *Integración Regional y nuevos pactos federal. El rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR*. Buenos Aires. Inédita, 2010.

SALA, José Blanes. 2013. *Desigualdade Regional e as Políticas Públicas: Fronteiras e Segurança na América do Sul*. Universidade Federal do ABC. Santo André.

SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe***.** Caracas, 2012.

RIVAROLA P. Andrés, Geopolitics and Integration: A South America Perspective. In: RIVAROLA P. Andrés BRICEÑO-RUIZ, J. *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean Development and Autonomy*. Palgrave Macmillan, 2013.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck; BARROS, Pedro Silva. A Política Externa Brasileira e as Fronteiras no Processo de Integração da América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, nº 22, 2016.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC: Ed. UNESP: FAPESP, 2005.

PARTE II

DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Integração, heterogeneidade fiscal e formação do Estado na América Latina*

Rodrigo Cantu**
Kaline Honorio***
Benjamín Cuevas****

Introdução

Ao reconhecermos a importância de fortalecer os vínculos entre as nações latino americanas, a harmonização de política fiscal apresenta-se como uma exigência fundamental nos processos de integração que, como sabemos, ainda se encontra longe de ser atingida.

Apesar das múltiplas semelhanças históricas, linguísticas e culturais que caracterizam nossa grande região, o desafio da integração aparece ao tomar consciência da heterogeneidade existente em outras dimensões, tal como é o caso da questão fiscal. Diferentes normativas que regem tanto os impostos indiretos quanto os impostos diretos das nações em questão consistem num dos desafios. Exemplos são as diferentes regulamentações em torno do IVA nos países de hispano-americanos e o ICMS do Brasil, assim como a desigual abrangência do imposto à renda e de outros impostos progressivos em cada caso.

Vale ressaltar as discrepâncias existentes até mesmo entre os países que aplicam o IVA. No que diz respeito às transferências de bens, o IVA é sempre aplicado mediante o critério de destino, isso é, taxa-se normalmente as importações, enquanto nas exportações se aplica a taxa zero (restituindo-se os impostos pagos aos comprar insumos afetados para a produção do bem exportado). Todavia, em se tratando de serviços, enquanto a Argentina aplica o critério de destino, no Paraguai e no Uruguai, por exemplo, os serviços são taxados de acordo com o critério de origem (Barreix e Villela, 2003).

---

* Pesquisa realizada com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

** Doutor em Sociologia, UNILA. Email: rodrigo.souza@unila.edu.br.
*** Graduanda em Ciências Econômicas, UNILA. Email: kalinehonorio07@gmail.com
**** Graduando em Ciências Econômicas, UNILA. Email: benjacuevas100@gmail.com

Há, entretanto, uma dimensão mais fundamental dessa heterogeneidade. Enquanto o Brasil, por exemplo, arrecada mais de 30% do PIB, o Paraguai arrecada apenas cerca de 15%[1]. Distorcendo as condições tanto para o intercâmbio comercial quanto para a alocação de investimentos, essas diferenças se impõem como um grande empecilho para a integração econômica dos países da América Latina. O objetivo deste trabalho é investigar como se produziu historicamente essa divergência na força fiscal dos diferentes Estados latino-americanos. A fim de examinar essa questão, discutimos na próxima seção a hipótese proposta pela literatura da Sociologia Histórica do Estado. Formulamos a conjectura de que crises fiscais podem dar ensejo ao crescimento fiscal dos Estados Na terceira seção, apresentamos os materiais recolhidos e o método empregado para testar essa hipótese. Na quarta e quinta seções, descrevemos os resultados e avançamos a sua discussão. Por fim, a última seção traz as considerações finais e expõe futuros temas de pesquisa levantados pelas resultados da pesquisa.

Hipótese

Como investigar as causas dos diferentes níveis de arrecadação fiscal? As distintas dinâmicas do Estado fiscal latino-americano tem sido objeto de análises de diversos campos disciplinares. Uma abordagem que tem se destacado nas últimas décadas vem da literatura sobre formação do Estado. Charles Tilly (1975, 1992), em seus estudos sobre a formação do Estado na Europa. Tilly elabora uma das principais formulações das Ciências Sociais sobre o papel central da guerra no crescimento e consolidação do Estado. O Estado faz guerra e a guerra faz o Estado, no resumo do autor. Inspirado no trabalho de Roberts ([1956]1995), Tilly defende que os crescentes custos das operações militares forçaram um crescimento fiscal e organizacional do Estado, com consequências sócio-políticas importantes, tais como a concessão de direitos às populações tributadas. Miguel Ángel Centeno (2014) explora as questões da guerra, da economia e da contestação política na formação dos Estados latino-americanos durante o século XIX. Segundo Centeno, o baixo poder fiscal da maior parte dos países latino-americanos é resultado da ausência de guerras de larga escala na região, o que eximiu os Estados de buscar aumentar seus aparatos militares, burocráticos e impositivos. A face complementar desse quadro é uma inércia de fraca monopolização da coerção internamente, de debilidade das políticas públicas e de fraqueza do Estado de modo geral.

Cantu (2016) expande a intuição desses autores para examinar a trajetória fiscal do Brasil, em particular, no século XX. Embora válidas para esclarecer a força e fraqueza dos Estados por conta da guerra até o século XIX, Tilly e Centeno não explicam consistentemente porque alguns Estados latino-americanos se fortaleceram

1. De acordo com dados da CEPAL para 2017.

fiscalmente ao longo do século XX, apesar da ausência de grandes guerras internacionais envolvendo esses países. Para abordar essa anomalia, Cantu generaliza a hipótese de Tilly. A guerra produz fortalecimento estatal, pois os elevados custos da operação militar provocam uma crise fiscal, que precisa ser resolvida. A solução, no caso Europeu, passou pelo contínuo fortalecimento fiscal do Estado. Entretanto, a guerra não é o único fenômeno gerador de crises fiscais. Cantu (2016) conclui que há crises fiscais com três origens na trajetória brasileira, em cujos contextos houve fortalecimento fiscal do Estado: crises do comércio internacional; crises pelo esforço de industrialização e desenvolvimento econômico; crise por disputas sócio-políticas em torno das despesas públicas. Junto com a guerra, essas modalidades de crise constituem uma hipótese a ser testada em estudos históricos sobre a trajetória de outros países. Tais crises seriam ou não a base para a mudança fiscal?

Materiais e Metodologia

Para o presente estudo, foram selecionados cinco países para a apreciação da hipótese: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Esses países são as maiores economia da América Latina. Além disso, eles ilustram a heterogeneidade fiscal característica do subcontinente. Os dois primeiros são países com Estados fiscais fortes, no sentido de organizações com alta arrecadação. A receita pública na Argentina e no Brasil está acima da média dos países da OCDE. Chile, Colômbia e México são países de arrecadação inferior, em patamares médio e baixo, de acordo com a classificação de Sabaini (2005). A fraqueza ou força fiscal dos diferentes Estados estudados constitui a variável dependente deste trabalho.

A estratégia para examinar empiricamente a hipótese se baseia na construção e análise de duas séries: uma que permite abordar o tema das crises fiscais e outra que capta a noção de crescimento fiscal e construção fiscal do Estado. A fim de examinar as crises fiscais, foram elaboradas, para cada país, séries com base em dados da receita (R) e da despesa pública (D). A diferença entre o montante da despesa e da receita constitui o resultado fiscal. A maior parte dos resultados fiscais para as séries elaboradas é negativo, configurando déficit fiscal. Para compreender a relevância desse déficit para cada contexto, foi acrescentado como denominador o montante da receita fiscal, obtendo-se a seguinte razão:

$$Déficit\ fiscal\ (\%\ da\ receita) = \frac{R-D}{R}$$

Foi escolhida a receita fiscal, e não o PIB (indicador tipicamente utilizado), como denominador, porque 1) essa razão expressa o déficit com relação à capacidade arrecadatória do Estado em determinado momento e 2) a maior disponibilidade dos dados referentes à receita fiscal permite a construção de séries mais longas.

As séries da carga fiscal dos países em questão foram elaboradas a partir da porcentagem da arrecadação tributária (R) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB):

$$Carga\ fiscal\ (\%\ PIB) = \frac{R}{PIB}$$

Por último, a fim de realizar um estudo de casos e avaliar a validade das hipóteses em questão, recorremos à história econômica e tributária dos países, levando também em consideração os eventos de repercussão internacional.

No caso Argentino, as foram formuladas com base nos dados apresentadas em Ferreres (2010). Para uma melhor interpretação dos dados, utilizou-se a seguinte bibliografia histórica-económica complementar: Ferrer (2008) e Lynch e Dania (2000).

Para o caso brasileiro, as séries de receita e despesa vêm de IBGE (1990, 2006) e se referem ao governo central. A carga fiscal para o período 1901-2000 se refere à carga do governo geral e foi retirada de IBGE (2006). Para o período 1823-1900, a carga fiscal se refere ao governo central. Essa parte da série foi construída com base na receita do governo central para o período encontrada em IBGE (1990) e nas estimativas do PIB de Tombolo (2013). É necessário sinalizar essa subestimação para o período 1823-1900, pois trata-se da carga fiscal do governo central somente. De acordo com Carvalho (2010, p.266), as receitas das províncias do Império respondiam por cerca de 75-80% das receitas do governo geral.

Os dados do PIB, receita tributária e despesas totais para o Chile foram extraídos de Braun *et al.* (2000). Tal estudo possui o mérito de homogeneizar a série para todo o período, potencializando as análises conjunturais dos resultados obtidos. Para a elaboração dessas análises, buscou-se a revisão da bibliografia clássica referente à história econômica Chilena, Aníbal Pinto (1959), além de outras referências mais contemporâneas a respeito da trajetória econômica e fiscal do país.

As série da Colômbia foram calculadas com base nas séries do trabalho de Kalmanovitz e Lopez (2010), para o período 1831-1897, e do trabalho de Junguito e Rincon-Castro (2004) para o período 1898-2016. Os dados foram fornecidos pelos autores, uma vez que apenas seus resultados aparecem em gráficos dos textos mencionados. As séries construídas se referem ao governo central.

Para o caso do México, o dados referentes à arrecadação e aos gastos do governo central, bem como ao PIB do país, foram obtidos a partir da publicação do INEGI (2015). Esta publicação é incompleta para o PIB depois de 1970. A fim de completar a série, recorremos às estimativas do PIB de Cabrera (2011) para o PIB no período 1970 a 2010.

Resultados

A séries elaboradas podem ser observadas nos Gráficos 1, 2, 3 e 4. As séries em preto, com escala à esquerda, mostram o déficit de cada país para os períodos com

dados disponíveis. As séries em vermelho, com escala à direita, mostram a carga fiscal. As áreas destacadas nos gráficos se referem a contextos a serem examinados na seção de discussão.

Duas características na série de carga fiscal merecem destaque num exame inicial. Primeiro, a constante baixa arrecadação dos Estados latino-americanos durante o século XIX e início do século XX. Todos os países abordados possuem arrecadações inferiores a 10% do PIB nessa longa conjuntura. Essas características também são observadas em Estados europeus e expressam uma marca da maior parte dos Estados no mundo nesse período: uma baixa arrecadação em tempos de paz, destinada a sustentar gastos limitados apenas à manutenção de um aparato administrativo básico, comparado com a extensão desse aparato no século XX, e ao financiamento de forças armadas (Cardoso; Lains, 2010).

As diferentes trajetórias das cargas fiscais constituem a segunda característica. A trajetória dessa variável na Argentina, Brasil e Chile ascende já no período entre a Primeira Guerra Mundial e a década de 1950. Colômbia e México apresentarão crescimento fiscal apenas na segunda metade do século XX. Enquanto o primeiro grupo de países passa por duas ondas de crescimento fiscal, o segundo grupo passa por apenas uma. As diferentes temporalidades dessas inflexões estão relacionadas à maior ou menor força fiscal dos Estados hoje. Cabe destacar o caso do Chile, no qual a arrecadação domínio a partir da década de 1970. É necessário ainda sinalizar as grandes oscilações na série da carga fiscal do México entre das décadas de 1960 e 1980. Elas se devem menos a grandes variações da arrecadação que a mudanças na metodologia de cálculo, de acordo com INEGI (1988).

Com relação à série sobre os déficits, formulada para identificar contextos de crise fiscal, percebe-se nos gráficos a dissincronia de crises fiscais e a dissimilaridade de suas profundidades. Isso sugere que a dinâmica das finanças públicas mantém especificidades em cada um dos países estudados.

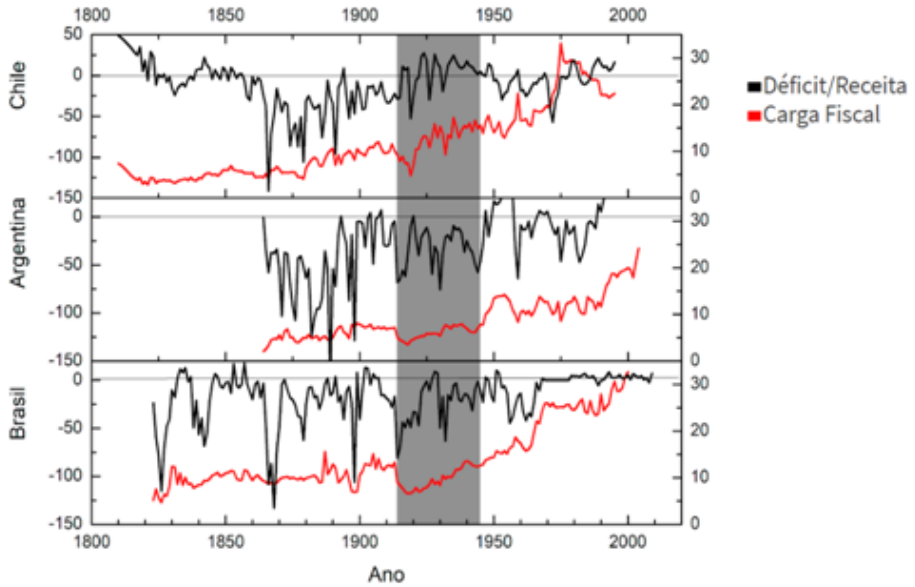
Discussão

Os resultados obtidos foram divididos em dois grupos que abarcam a) as conjunturas favoráveis à hipótese inicial e b) as conjunturas que não corroboram a hipótese. No primeiro grupo, tratar-se-á especificamente das crises no comércio internacional e seus efeitos na Argentina, no Brasil e no Chile, países bastante dependentes dos impostos aduaneiros; bem como da pressão fiscal pelo esforço de industrialização nesses países antes primarizados. No segundo grupo, serão mencionados os diferentes impactos resultantes das crises comerciais do século XIX em todos os países em questão (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México), além da ausência do efeito dos choques adversos em se tratando dos dois últimos países mencionados.

Contextos favoráveis à hipótese

O gráfico 1 destaca o período desde 1914 até 1945 na Argentina, no Brasil e no Chile, a fim de evidenciar o período dos choques adversos do comércio exterior do século XX (Primeira Guerra Mundial, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial). A reação desses países latino-americanos a tais conjunturas externas evidencia não só a dependência aduaneira, mas também reações que provocaram o crescimento fiscal do Estado nesses países.

Gráfico 1 - Crises no comércio exterior: Chile, Argentina e Brasil



Fonte: ver seção de metodologia.

No Chile, por exemplo, é muito evidente a queda da arrecadação no contexto da Primeira Grande Guerra. Isso porque, nesse período, além da paralisação do comércio internacional em geral, foi desenvolvido um processo que produzia o nitrato sintético, este que substituía o maior produto de exportação chileno à época, o salitre (Couyoumdjian, 1975). Classificado pela liga das nações como o país mais afetado pela Grande Depressão, suas exportações reduziram-se à metade em volume e à quarta parte em valor, e as importações diminuíram em 80% (Pinto, 1959). De acordo com Pinto 1959), a resposta imediata do Estado à crise passou pelo fortalecimento de atividades independentes da demanda externa, com o propósito de criar empregos e receitas que permitissem compensar a restrição no âmbito da exportação-importação,

bem como de prover ao país as mercadorias e serviços que não podiam mais ser obtidos diante da redução da capacidade de importar. Além disso, ele também anuncia que o Estado recorreu à fixação de câmbio, ao sistema de taxas múltiplas e ao uso de ferramentas fiscais e monetárias que pudessem proteger o valor de suas divisas, distribuí-las de maneira mais adequada ou promover as exportações.

Essas proposições acerca do aumento da arrecadação após as crises no comércio internacional em meados do século XX se misturam aos argumentos referentes ao processo de industrialização chileno, que iniciou suas manifestações nesse mesmo período. Meller (1998) justifica o posterior aumento da carga tributária a partir do argumento da mudança do padrão de desenvolvimento chileno, dados os impactos da Grande Depressão no país. Esse argumento autor utiliza as categorias cepalinas para constatar que o Chile partiu da estratégia de "*desarrollo orientado hacia fuera*" para a de "*desarrollo orientado hacia adentro*" a partir do processo de industrialização por substituição de importações. A concretização desse projeto se deu mediante a aplicação de vários mecanismos restritivos, entre eles a criação de novos impostos diretos e com diferentes cargas às importações e exportações (Meller, 1998). O estabelecimento desses novos impostos justificam parcela significativa do aumento da carga fiscal que se evidencia no gráfico a partir do ano de 1932.

No caso da Argentina também é possível enxergar os efeitos negativos das três grandes crises do comércio exterior do século XX, sobretudo, o da crise de 1929 e o da segunda guerra mundial. Ambos momentos criaram contextos críticos na arrecadação fiscal argentina que obrigaram a busca de rápidas respostas que possibilitassem outras vias de arrecadação. Dessa necessidade, surge a criação tanto do imposto de renda em 1932, bem como da contribuição social em 1946, ambos, como frutos de reformas fiscais de caráter progressivo (Lynch, A. B.; Dania, R, 2000).

No Brasil, os desequilíbrios orçamentários, que ressurgem em 1908, se transformam em um desastre fiscal com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. A guerra interrompeu os fluxos do comércio internacional, o que ocasionou uma queda drástica na arrecadação. Como resposta à grave situação fiscal, o governo Venceslau Brás recorreu a medidas que deixaram marcas no regime fiscal no país. Primeiro, alíquotas foram elevadas e o repertório de produtos taxados se ampliou durante o período do conflito[2] (Villela; Suzigan, 1977, p. 102). Segundo, a conjuntura fiscal encetada pela Primeira Guerra Mundial se liga ainda à introdução do Imposto de Renda (IR) em 1922 – o qual passou a ser cobrado efetivamente em 1924. A tributação sobre alguns tipos de rendimento já existia anteriormente, mas se limitava especialmente aos ordenados do

2. Para ilustrar a abrangência dessas iniciativas, o número de fábricas registradas – ao que colaborou também o surto industrial do período – para o pagamento do imposto de consumo subiu de 13,3 mil em 1914 para 36,4 mil em 1919 (IBGE, 1970).

serviço público. Foi em 1922 que, de transitório e seletivo, o IR passou a ser permanente e geral.

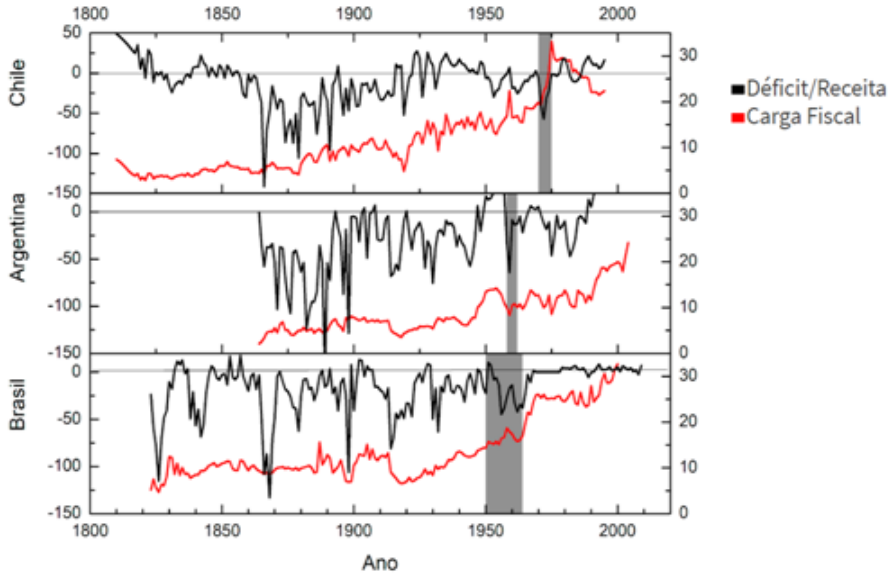
A recuperação fiscal foi lenta. Somente em meados da década de 1930 as receitas voltaram ao nível do pré-guerra (como proporção do PIB). Porém, essa conjuntura deixou como legado o reordenamento dos elementos da estrutura tributária durante a guerra, deslocando as receitas do comércio exterior a um papel secundário. A indústria e o correlato fortalecimento do mercado interno passaram a demonstrar um maior atrativo para a imposição, diante da ruína temporária do comércio exterior. Embora a arrecadação alfandegária tenha recuperado seu valor em termos absolutos no início da década de 1920, ela jamais voltaria ao mesmo patamar em termos da arrecadação total. Se o imposto sobre a importação chegava a 57% da arrecadação federal em 1912, ele despenca para 28% em 1918. Em 1915, ele é ultrapassado pelas receitas de atividades internas, cuja participação do conjunto da arrecadação chega a 56% no último ano da guerra. As receitas das empresas públicas e o imposto sobre consumo foram os maiores responsáveis. Enquanto a importância das primeiras passa a decair, a do segundo se mantém depois da guerra. A indústria conquistava, assim, um novo papel nas finanças públicas. O Estado brasileiro se ajustava a um novo regime fiscal e finalmente se voltava para seus nacionais na tarefa de se financiar.

Assim, podemos afirmar que os esses resultados obtidos corroboram a hipótese de que, com as crises dos choques adversos da primeira metade do século XX, Argentina, Brasil e Chile passaram por um processo no qual a tributação interna assumiu um papel mais importante, produzindo o crescimento na arrecadação. De essa forma, se o Tilly e o Centeno estivessem corretos nas suas hipóteses, onde destacam a guerra como único elemento de fortalecimento estatal, os três casos da direita não deveriam existir.

Outro tipo de pressão a ser abordado diz respeito aos esforços de industrialização. O gráfico 2 destaca os períodos específicos de maior pressão pelo esforço de industrialização em cada país.

No caso do Chile, é possível observar um aumento da carga tributária durante o governo Allende (1970-1973). Esse processo começa antes, no final da administração de Eduardo Frei (1964-1970), com a tentativa de nacionalizar principalmente a mineração cobre, que era controlada por empresas norte-americanas (Meller, 1998). Esse processo tem um efeito mais expressivo já com Allende, tanto no sucesso da estatização das mineradoras de cobre quanto dos demais ramos produtivos, que se deu mediante a elevação dos impostos às empresas privadas. Em 1975, já durante a ditadura de Pinochet, essa tendência muda. A queda da carga tributária nesse período evidencia o papel da ideologia neoliberal no que diz respeito à redução do Estado na virada do século XX para o século XXI.

Gráfico 2 - Esforço de industrialização: Chile, Argentina e Brasil



Fonte: ver seção de metodologia.

No que diz respeito à Argentina, percebemos a pressão fiscal resultante da industrialização durante o governo de Frondizi quem, entre 1958 e 1962, torna a necessidade de retomar aquele processo inconcluso como um assunto de principal relevância para o estado argentino (Ferrer, 2008). No entanto, apesar desse esforço por industrializar, não há como resposta imediata um crescimento consistente na arrecadação, o que não responde satisfatoriamente a nossa hipótese.

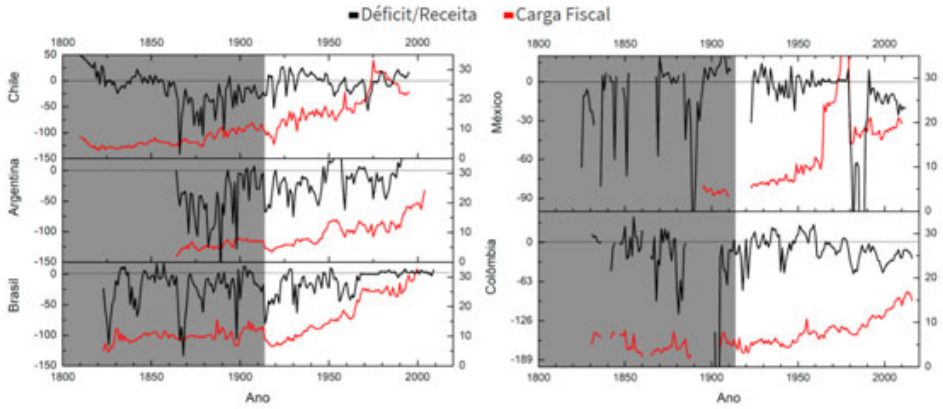
No Brasil, é possível observar um contexto de crise no período abrange os governos Kubitschek e Quadros-Goulart. O déficit chegou a 44% do valor das receitas da União em 1956. Parte do excesso de gastos se deve aos investimentos no âmbito do Plano de Metas. Outra parte deriva da gradual consolidação do papel empresarial do Estado. A posição estatal em setores de base – com empresas como Petrobrás, CVRD, Usiminas, CSN, etc. – se fortalecia nesse contexto de expansão industrial . Um fator crucial para entender o aumento do déficit é a ausência de um plano de financiamento no Plano de Metas. A busca por soluções ao longo da execução dos projetos foi uma estratégia adotada visando diminuir a oposição ao Plano (Lessa, 1981, p. 33). No caso brasileiro, parece mais consistente a relação entre esse contexto de crise fiscal e a expansão dos gastos associada ao esforço de industrialização.

Contextos que não corroboram a hipótese

No gráfico 3, podemos enxergar que ao longo do século XIX os países não apresentam grandes mudanças nas respectivas arrecadações pese as múltiplas crises fiscais do período, produzidas por guerras e crises de comércio exterior.

Sendo assim, uma possível resposta para esse contexto contrário a nossa hipótese poderia ser a existência de uma variável ideológica tal como foi, na época, o liberalismo comercial como paradigma econômico indiscutível. Já depois de 1930, quanto mais foi difundida a ideologia do desenvolvimento em cada país (tirando o México) mais mudanças houve no que diz respeita a carga fiscal dos países latino americanos.

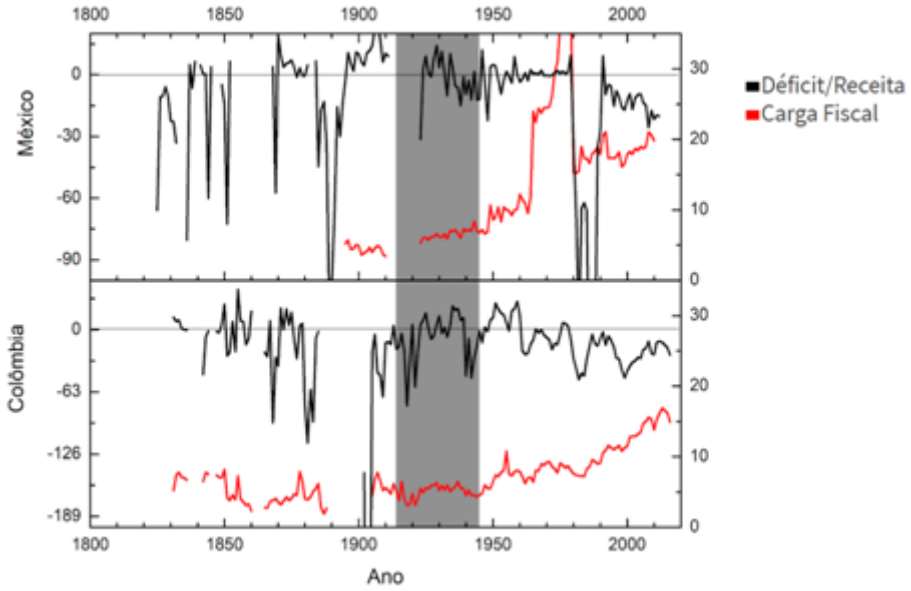
Gráfico 3 - Crises comerciais no século XIX: Chile, Argentina, Brasil, México e Colômbia



Fonte: ver seção de metodologia.

No gráfico 4, evidenciam-se outros dois exemplos que contrariam a hipótese apresentada inicialmente. É o caso do México e da Colômbia desde o começo da Primeira Guerra Mundial até o final da Segunda.

Gráfico 4 - Choques adversos sem efeito: México e Colômbia



Fonte: ver seção de metodologia.

Ao tomar como parâmetro de comparação os demais países analisados, nota-se que o crescimento da arrecadação da Colômbia e do México, nesse mesmo contexto, é ínfimo. Isso significa que os Choques Adversos que atingiram o Brasil, o Chile e a Argentina, provocando o aumento da arrecadação, não atingiu a Colômbia e o México nas mesmas proporções.

Considerações finais

Este trabalho tratou dos desafios à integração fiscal, com base na investigação dos determinantes da heterogeneidade nos níveis de arrecadação da América Latina. Busca-se subsidiar o debate sobre as iniciativas de integração com o entendimento das causas dessas diferenças. Os resultados mostram que a heterogeneidade fiscal aparece ao longo do século XX. Discutimos, à luz dos resultados, a hipótese de que crises fiscais produzem crescimento fiscal para os casos selecionados, enfocando dois tipos de crise: choques adversos no comércio internacional e esforço de industrialização. Essas são duas pressões fiscais que se impõem fortemente aos países latino-americanos no século XX. Os choques adversos estão associados ao crescimento fiscal em três casos: Argentina, Brasil e Chile. O esforço de industrialização está associado ao aumento da arrecadação nos casos do Brasil e do Chile. Os casos da Colômbia e do México não mostraram reações a essas pressões em termos de crescimento fiscal.

A hipótese das crises fiscais se mostrou promissora na investigação da heterogeneidade fiscal na América Latina. Os resultados apresentados e discussões realizadas nesse trabalho suscitam questões para investigações futuras. Primeiro, variáveis adicionais podem intervir no resultado das crises fiscais em termos de crescimento fiscal. Assim como a guerra só produz tal crescimento se se tratar de um guerra total, crises fiscais causadas por choques no comércio exterior podem ter efeito fiscal positivo apenas em países com determinadas pautas exportadoras. Outra questão suscitada, o papel de crises específicas a cada país se abre como uma linha de investigação adicional para explicar as diferentes trajetórias fiscais latino-americanas.

Referências

BRAUN, J.; BRAUN, M.; BRIONES, I.; DÍAZ, J.; LÜDERS, R.;WAGNER, G. *Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas*. Documento de Trabajo nº 187, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.

CABRERA, A. Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX. In: *Economía Informa*, nº 369, pp.63-85, 2011.

CANTU, Rodrigo. Ensaios sobre as transformações das finanças públicas brasileiras. 177 f. Tese (*Doutorado em Sociologia*) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CARDOSO, J. L.; LAINS, P. (Eds.). *Paying for the liberal state: the rise of public finance in nineteenth-century Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CARMAGNANI, Marcello. *Finanzas y estado en México 1820-1880*. Ibero-amerikanisches Archiv, v. 9, nº 3-4, pp. 279-317, 1983.

CENTENO, Miguel Angel. *Sangre y deuda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.

COUYOUMDJIAN, Juan Ricardo. El mercado del salitre durante la primera guerra mundial y la postguerra, 1914-1921: Notas para su estudio. In: *Revista História* (PUCP - Santiago), nº 12, p. 13-55, 1975.

FERRER, Aldo. *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. 4a ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

FERRERES, Orlando J. *Dos siglos de economía argentina: historia argentina en cifras*. Buenos Aires: El Ateneo, 2010.

IBGE. *Séries estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

_____. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INEGI. *Estadísticas de Finanzas Públicas 1910-1985*. México: INEGI, 1988.

_____. *Estadísticas históricas de México 2014*. México: INEGI, 2015.

JÁUREGUI, Luis. *Vino viejo y odres nuevos: La historia fiscal en México*. Historia Mexicana, El Colegio de México, v. 68, n º 4, p. 725-771, jan./mar 2003.

JUNGUITO, R.; RINCON-CASTRO, H. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Borradores de Economía; nº 318, 2004.

KALMANOVITZ, S.; LOPEZ, E. Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia 1850-1886. In: *Revista de Economía Institucional*, v. 12, nº 23, pp.199-228, 2010.

LESSA, Carlos. O Plano de Metas – 1957/60. In: LESSA, C. *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, p. 27-117, 1981.

LYNCH, A. B.; DANIA, R. Sistemas tributarios: un análisis en torno al caso argentino. *Revista Libertas*. v. 33, 2000.

MELLER, Patricio. *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*. Chile: Editorial Andrés Bello, 1998.

MELO, Marcus A. O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: determinantes institucionais da política tributária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 20, nº 58, p. 91-129, 2005.

PINTO, Aníbal. *Chile*: *Un Caso de Desarrollo Frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria S. A., 1959.

ROBERTS, Michael. "The Military Revolution, 1560–1660". In: Rogers, C. (ed.). *The Military Revolution Debate: Readings on the Military transformation of Early Modern Europe*. Boulder, CO: Westview, pp.13-35, 1995 (1956).

SABAINI, J. C. Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión. In: Cepal. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago: Cepal, 2006.

TILLY, Charles. *The formation of national states in Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1972.

_____. *Coercion, Capital, and European States*. Cambridge MA: Blackwell, 1992.

TOMBOLO, Guilherme. O PIB brasileiro nos Séculos XIX e XX: duzentos anos de ciclos econômicos. 57 f. *Dissertação* (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

VILLEGAS, Daniel Cosío. *Historia Mínima de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2008.

VILLELA, A.; SUZIGAN, W. *Government policy and the economic growth of Brazil, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

Alto Representante-Geral do Mercosul na disputa entre eixos do regionalismo latino-americano e caribenho no início do século XXI*

Luan Olliveira Pessoa**

Introdução

Na 40ª cúpula do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em dezembro de 2010, o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou o órgão chamado Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM). Poucos anos mais tarde, na 53ª cúpula do Mercosul, em julho de 2017, o mesmo conselho extinguiu o ARGM. Dessa forma, esse órgão existiu por menos de uma década, o que pode insinuar uma mudança radical e a importância de estudá-lo. A existência do órgão começou no período chamado de "novo Mercosul" até ser findada quando a configuração política de presidentes sul-americanos desse período não mais vigorava.

Ao órgão foram conferidas atribuições relacionadas à "articulação política, formulação de propostas e representação das posições comuns dos Estados-membros", sendo visto como "uma espécie de porta-voz e representante máximo do Mercosul" (Figueiredo, 2012). A articulação política de órgãos internos e formulações de propostas estavam relacionadas a áreas tão variadas como saúde, educação, gênero, identidade cultural, promoção comercial e de investimentos, observação eleitoral, cooperação para o desenvolvimento e outras mais. E no preâmbulo da normativa criadora do órgão, o CMC ressaltou a importância de um órgão para o "fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais" (cf. Decisão CMC nº 63 de 2010).

Com tais atribuições políticas e sobre variados temas, o ARGM está dentre as inovações institucionais do "novo Mercosul", que foram no sentido de potencialmente desconcentrar do poder executivo o poder decisório e de ampliar a agenda regional com temas novos (Ramos, 2015). Este período tem como marco o Consenso de Buenos

---

* Esse trabalho faz parte da pesquisa de dissertação, ainda em curso, como mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia.

** Bacharel em Relações Internacionais pela UNIFESP. Mestrando em Relações Internacionais pela UFBA. Email: luan.op@outlook.com

Aires, na década de 2000 e após a crise do Mercosul[1], que propôs a reformulação dessa organização regional. A estrutura institucional do Mercosul com poder decisório em vigência é ainda aquela desenhada pelo Protocolo de Ouro Preto (1994), o qual também definiu o caráter intergovernamental e o reconhecimento da personalidade jurídica do Mercosul. Esse desenho permite a criação de órgãos à proporção em que forem necessários, sem limitar a soberania estatal dos Estados-Partes (Leite, 2018).

Além dos aspectos institucionais, o ARGM foi criado e logo extinto em meio ao dissenso entre as diferenças ideológicas de eixos/modelos, visto que o "novo Mercosul" foi um desses eixos. O Mercosul foi criado na década de 1990 a partir do Tratado de Assunção (1991), sobre bases do regionalismo aberto, especialmente a liberalização comercial. Entretanto, figura como antecedente a aproximação argentino-brasileira na década de 1980 sobre bases do regionalismo autonômico, especialmente a complementação econômica em setores industriais (Briceño-Ruiz, 2013; Ramos, 2015; Gardini, 2010). Nessas duas últimas décadas do século XX, havia certo consenso sobre o fundamento ideológico do modelo de regionalismo levado em cada período; por outro lado, o início do século XXI no regionalismo latino-americano e caribenho foi marcado por eixos diferentes ideologicamente (Briceño-Ruiz, 2013).

Nessas condições, o tema microscópico de um órgão em específico do Mercosul (o ARGM) pode ser meio de considerações iniciais sobre discussões mais macroscópicas sobre o dissenso de eixos e a institucionalidade. Para tais considerações, constitui aqui como preferência investigar tendo como guia não reproduzir o viés centrado na experiência peculiar da União Europeia (*EU-centrism*, em inglês). Isto foi discorrido por Amitav Acharya (2016) especificando certo eurocentrismo para compreender e até julgar todos os demais regionalismos. De forma próxima, Daniela Perrotta e Emanuel Porcelli (2016) assumiram pressupostos para evitar recorrer ao experimento único da UE como modelo prescritivo no balanço dos 25 anos do Tratado de Assunção que eles escreveram.

Parte dos pressupostos de Perrota e Porcelli foi a ausência de cortes cirúrgicos para delimitar fases na história da integração regional latino-americana. Isso mais especificamente quer dizer que há rupturas e continuidades no processo histórico, em que as "novidades" trazidas pelas rupturas convivem com continuidades do "velho" em alguma intensidade. A variação na intensidade, se maior ou menor, das

1. Após a crise externa proveniente do Leste Asiático (1997), o Brasil desvalorizou sua moeda em 1999 e a Argentina somente em janeiro de 2002. Esse período da crise do Mercosul (1999 a 2002) abalou o comércio intrazona pelas medidas unilaterais. Já em 2003, os presidentes Kirchner (Argentina) e Lula (Brasil) assinaram o Consenso de Buenos Aires, em reação ao Consenso de Washington, para reformular o processo regional. Este documento de 2003 resultou no Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 e se tornou baliza para o início do período do "novo Mercosul" (Bizzozero Revelez 2013; Ramos, 2015).

continuidades seria consequência do processo histórico de construção social da região. A construção ocorreria em permanente contestação e negociação políticas entre diferentes conjuntos de visões, projetos políticos e políticas de direcionar a integração regional (categoria preferida por eles para tratar o Mercosul). Assim, também assumindo tal guia, sem um modelo prescritivo em mente, as contingências características em cada processo histórico podem colaborar para investigar variações na história do Mercosul e disputas de modelos de regionalismo.

Uma vez exposto isso, este capítulo tem por objetivo confrontar o Alto Representante-Geral do Mercosul à discussão acadêmica sobre a disputa entre modelos contraditórios de regionalismo no espaço latino-americano deste início de século XXI, antes passando pela discussão sobre percepções de institucionalidade supranacional em estruturas intergovernamentais latino-americanas. Para tanto, o conteúdo seguinte deste capítulo trilha a ordem mencionada, relacionando a criação e extinção do ARGM à institucionalidade, depois ao dissenso de eixos, para finalmente o remate com reflexões preliminares da pesquisa de mestrado em curso trazidas aqui.

O ARGM e percepções de institucionalidade supranacional em estruturas intergovernamentais latino-americanas

Viviane Bianco (2015) escreveu o único texto encontrado cujo objeto foi o Alto Representante-Geral do Mercosul. O estudo dela comparou o órgão a dois homônimos da União Europeia (UE). Ela notou semelhanças quando observados os órgãos isoladamente e diferenças entre eles frente à estrutura institucional de cada organização regional. Essa comparação, relatada a seguir, somada a uma interpretação da decisão criadora do ARGM, levaram Bianco a notar um projeto de instituição supranacional naquele órgão.

O ARGM e os órgãos da UE tinham em comum a função de representação externa da organização. Assim, para Bianco, o conjunto dos membros seriam representados nos temas internacionais de forma mais uníssona e coesa perante terceiros. Além da unificação e coesão de vozes, esses órgãos cumpririam a representação externa de todos os membros. “Países menores, que normalmente não seriam chamados a participar de negociações relevantes no cenário internacional”, estariam representados então em negociações desse porte a partir desses órgãos regionais (Bianco, 2015, p. 41). Todos possuiriam voz no mesmo peso e importância nessa representação.

Também de forma semelhante, esses órgão contavam com a estabilidade de pessoas titulares nomeadas como funcionária da organização para exercer as funções estabelecidas em um mandato de duração pré-definida (três anos prorrogáveis igualmente, no caso do Mercosul). Noutros órgãos e cargos de ambas organizações, um ministro de Estado ou outro representante nacional tem por missão a defesa dos interesses nacionais que ali representa e ocupam de forma rotativa e por curto intervalo

de tempo. Bianco sustentou que essas condições de estabilidade permitem planejamento e construção de confiança com o prazo maior comparativamente a tais cargos rotativos de curto tempo. Por exemplo, no Mercosul, esses cargos são atrelados aos períodos semestrais rotativos da Presidência *Pro Tempore* (PPT).

Ainda acerca da atribuição da representação externa, outra semelhança se devia ao ARGM e ao Alto Representante criado pelo Tratado de Amsterdã (assinado em 1997 e vigente a partir de 1999) terem o exercício daquela atribuição condicionado à aprovação por outro órgão. Na União Europeia, esse condicionamento deixou de existir com a vigência do Tratado de Lisboa em 2009. Este tratado colocou aquele órgão da UE na presidência do conselho do qual dependia de aprovação, pelo tratado anterior, para o exercício da representação externa.

Por sua vez, o Alto Representante-Geral do Mercosul precisava de mandato expresso do CMC para exercer sua função de representação externa perante terceiros durante toda sua existência. E o CMC é composto por ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-Partes do Mercosul. Dessa forma, Bianco considerou que o ARGM representou uma etapa anterior da União Europeia.

O condicionamento foi suposto por Bianco como uma relação conflituosa de dependência dos órgãos regionais com os Estados-Membros. Tal suposição foi depreendida a partir da argumentação de Bianco sobre o Alto Representante do Tratado de Lisboa contar com mais continuidade no tratamento dos assuntos e com ausência de defesas de pontos de vista nacionais. A instabilidade na continuidade decorreria da incompatibilidade entre interesses nacionais defendidos pelos ministros de governos nacionais e os interesses regionais (da "união"), como um todo. E nessa incompatibilidade, os segundos sucumbiriam aos primeiros.

Porém, nessa semelhança do condicionamento, há limitação mais extrema no Mercosul. A semelhança virou "diferença extremada" para Bianco, por ela sentir falta de qualquer instituição de caráter supranacional no Mercosul. Assim, a proposta dela é autonomizar dos Estados-Membros, retirar a limitação que eles impõem, pois essa diferença ainda não permitiria que o desempenho mercosulino na função de ator internacional seja realidade tal qual para o europeu é.

No caso do ARGM especificamente, Bianco contrapôs a limitação à atuação com a decisão criadora do órgão. Nesta decisão foi expressa a vontade de melhor projeção e uma representação externa comum. Essa vontade foi notada por Bianco como projeto de instituição supranacional.

Todavia, Bianco manteve aberta a possibilidade de que o Mercosul consiga, no futuro, transformar a inspiração no Tratado de Amesterdã em correspondência à fase atual da União Europeia. O alcance da fase atual da UE não teria ocorrido ainda dada a diferença de tempo de existência entre os processos de integração e que o Mercosul "ainda possui diversas etapas até que se chegue a um modelo parecido com o europeu"

(Bianco, 2015, p. 41). Esse raciocínio dispensa o entorno histórico próprio e a decisão política que levou a instituir o órgão mercosulino, bem como as diferenças múltiplas (por exemplo, geopolíticas) para a atuação externa do Mercosul e da UE. O tipo de comparação feita põe a UE numa etapa à frente, atrás da qual o Mercosul irá correr numa ideia de história linear, ainda que sejam contemporâneos. Mais, torna certos acontecimentos como inevitáveis, naturalizados, portanto a-históricos, e acaba por reproduzir o viés centrado na experiência peculiar da União Europeia.

Afora essa tentação da linearidade histórica, a ideia de um projeto de instituição supranacional presente no ARGM converge de alguma forma com Daniela Perrotta e Emanuel Porcelli (2016). A Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) foi um órgão criado em 2003 com cargo de presidente, até que em 2010 esse cargo (naqueles moldes de 2003) foi eliminado. No fim desse ano, o ARGM foi criado no lugar.[2] Assim Perrotta e Porcelli narraram o fim do cargo na estrutura da CRPM a fim de apontá-la como exemplo da nova institucionalidade do Mercosul. Essa nova institucionalidade não mudou o processo decisório mercosulino, mas fortaleceu e aprofundou o projeto de integração regional, transformando as "regras do jogo".

Nesse fortalecimento, à época da criação em 2003, Perrotta e Porcelli afirmaram que a CRPM contava com potencial para ser de natureza permanente e ímpetos supranacionais. Igualmente, tinha possibilidades de exercer funções de maior relevância a partir do posto de presidente da CRPM, cujas funções conferidas incluíam: assistência ao CMC e à PPT, apresentação de iniciativas (sobre a integração, negociações externas e mercado comum) e articulação interna (com parlamentares, reuniões especializadas e Foro Consultivo Econômico e Social). Dessa forma, tal posto chegou a ser intitulado "Presidente do Mercosul", tal como Perrotta e Porcelli recordaram.

Apesar disso tudo, tanto Bianco, quanto Perrotta e Porcelli[3], não explicitaram as características de um projeto de instituição supranacional ou quais constituiriam ímpetos supranacionais, nem as diferenciaram do que seria um órgão de natureza permanente. Nesse sentido, Antonio Carlos Pontes Borges (2013) ofereceu mais detalhes na busca empreendida por elementos de supranacionalidade na história do Mercosul. Ele relacionou quatro elementos: órgãos independentes dos membros, método decisório majoritário, sistema de arrecadação e cessão de competências próprios, e normas regionais superiores hierarquicamente às nacionais e de incorporação

2. Embora as normativas do Mercosul não os vincule, o então chanceler brasileiro Celso Amorim comparou os postos de presidente da CRPM e de alto representante-geral salientando as diferenças, mas insinuando um aprendizado na sucessão entre eles (Exame, 2010).

3. Perrota e Porcelli (2016, p. 69) noutro trecho também trataram a Secretaria Administrativa e o Parlamento como "instituições de caráter supranacional […] mesmo que elas não participem da tomada de decisões nem do processo legislativo" no Mercosul.

direta e automática. Dentre iniciativas (mesmo tímidas) listadas com "características típicas da metodologia comunitária, que tentam contemplar aspectos de supranacionalidade e modificar a estrutura inicial" intergovernamental, Borges incluiu o ARGM pela referência à "gestão comunitária" em sua norma criadora.

De forma diferente, sem suscitar anseios ou buscas por uma institucionalidade supranacional, Hugo Ramos (2015) contextualizou o ARGM no período do "novo Mercosul" e destacou diferenças em aspectos institucionais em relação aos demais órgãos. Ele reconheceu a centralidade dos executivos nacionais na representação dos Estados dentro da estrutura decisória intergovernamental do Mercosul. Sem perceber alterações nessa estrutura com o "novo Mercosul", Ramos preferiu abordar as novidades dentro da intergovernamentalidade como "em potencial" e "no futuro". Nesse sentido, sustentou que certos órgãos criados após 2003 têm capacidade potencial para o reequilíbrio interinstitucional e a disputa futura do poder de decisão.

Também por caminho diferente foi a associação que Ramos fez entre o ARGM e a CRPM, em comparação a que foi feita por Perrota e Porcelli. Para ele, o ARGM foi o resultado justamente do aproveitamento da experiência de um desses órgãos pós-2003, a CRPM. No lugar de tratá-la como embrião de instituição supranacional, preferiu discorrer sobre a perda de importância desse órgão. As atribuições da CRPM de assistência, iniciativa e fortalecimento foram conferidas sem orçamento próprio e com cargos temporários. O aproveitamento da experiência da CRPM foi evidenciado na caracterização do ARGM: atribuições amplas (coordenação, proposição e representação), sede fixa, orçamento próprio, funcionários concursados, e a lógica de um(a) representante regional no lugar de representações estatais.

Já as limitações apontadas por Bianco divergem dos limites relatados por Ramos acerca das mudança alcançadas pelo "novo Mercosul" na estrutura decisória. Primeiro, um comedimento: o exercício das atribuições do ARGM deveriam ser guiadas pelo "interesse geral do Mercosul", segundo a normativa criadora, o que Ramos viu como uma expressão menos comprometida para um representante do "interesse regional". Segundo, a maior participação da sociedade civil prevista no Consenso de Buenos Aires teve avanços em 2010, numa linha não decisória, a partir da criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) – que era vinculada ao ARGM. E, por último, a carta de renúncia do primeiro designado como alto representante-geral, Samuel Pinheiro Guimarães, ressaltou dificuldades pela falta de engajamento dos Presidentes dos Estados-Partes com as propostas dele para fortalecimento da integração.

Findados os mandatos das pessoas indicadas ao ARGM pelo Brasil, cabia ao Paraguai indicar o próximo designado a Alto Representante-Geral. Contrariamente à alegada vantagem para "países menores", o Paraguai propôs a extinção do órgão e a proposta foi aprovada virando decisão do CMC em julho de 2017. Eladio Loizaga, ministro das Relações Exteriores do Paraguai à época, alegou como motivações:

sobreposições de funções, atuação sem mandato do CMC e concorrência com o CMC na representação política do Mercosul (ABC COLOR, 2017; EFE, 2017).

O Protocolo de Ouro Preto, artigo oitavo, estabeleceu dentre as atribuições do CMC o exercício da titularidade da personalidade jurídica do Mercosul e a negociação e assinatura de acordos em nome do Mercosul com terceiros. Assim, os Estados-Partes do Mercosul decidiram extinguir o ARGM. A ele tinham conferido, em 2010, estrutura permanente para exercício da representação externa. E, em 2017, decidiram voltar aos termos do Protocolo de Ouro Preto de exercício (exclusivo?) das relações externas do Mercosul a partir do consenso na presença de todos os Estados-Partes.

O ARGM e o dissenso entre eixos de regionalismo no início do século XXI na América Latina

O "novo Mercosul" – em que Ramos (2015) contextualizou o período de criação do ARGM na história do Mercosul – foi situado por José Briceño-Ruiz (2013) no cenário de eixos em dissenso no regionalismo latino-americano. O dissenso é devido aos modelos diversos e contraditórios de integração econômica[4] promovidos no interior de cada eixo, após o consenso do regionalismo aberto na década de 1990. Ele identificou três eixos tais quais tipos ideais weberianos.

Esses eixos expressam oportunidades políticas de mudança a atores políticos internos do Mercosul e indicam uma lógica de união-fragmentação no cenário do regionalismo latino-americano, conforme reconhecido por Briceño-Ruiz. Tais oportunidades convergem com os pressupostos assumidos por Perrota e Porcelli que atentam a contestações e negociações permanentes dos processos históricos. Igualmente, eles notaram projetos regionais em sobreposição, tensão, contradição, complementação e/ou disputa no cenário geral sul-americano, ou especialmente no Mercosul.

Os eixos do dissenso foram associados por Briceño-Ruiz à Aliança do Pacífico (AP), ao "novo Mercosul" e à Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), respectivamente. Primeiro, o eixo de integração aberta caracterizado pelo regionalismo estratégico com integração profunda. Segundo, o eixo revisionista caracterizado pelo regionalismo estratégico original (sem integração profunda) complementado com elementos do regionalismo social e regionalismo produtivo. Terceiro, o eixo antissistêmico caracterizado pela mistura de elementos do regionalismo produtivo e regionalismo social.[5]

4. José Briceño-Ruiz (2013) incluiu no dissenso os modelos de cooperação política promovidos no interior desses eixos, ainda que em alegado menor grau de contradição comparativamente. Entretanto, esses modelos não estão discorridos especificamente neste artigo.

5. Para manter a coerência com os objetivos e o tamanho proposto a este artigo, os modelos de integração econômica não estão explicados detalhadamente, mas em um resumo a partir de explicações fornecidas pelo próprio José Briceño-Ruiz (2013).

A caracterização de Briceño-Ruiz para o "novo Mercosul" mostrou as rupturas trazidas pelas complementações de elementos do regionalismo produtivo e regionalismo social a partir do Consenso de Buenos Aires. Mostrou também as continuidades mantidas no regionalismo estratégico sem integração profunda, que não discutem seu pertencimento ao capitalismo ou as aberturas econômicas fixadas no Tratado de Assunção.

Perrota e Porcelli trataram o "novo Mercosul" como um projeto político regional imperante entre 2002/2003 e 2012/2013 qualificado como "Mercosul produtivo, social e cidadão". Segundo eles, a política e, como consequência, o Estado tornaram-se condutores do processo de integração para sair da crise do Mercosul. Essa condução tratou o processo como política pública, o que implicou conexão a outros temas à agenda comercial, habilitação da participação social e da representação cidadã. Tais mudanças foram fruto de encaminhamento de mudanças em curso nos planos domésticos nacionais para o plano regional. Essas principais rupturas configuraram o "Mercosul produtivo, social e cidadão" para Perrota e Porcelli.

As continuidades foram levantadas por Perrota e Porcelli mais como debilidades desse projeto regional. A conjugação entre a suspensão paraguaia e o ingresso venezuelano (2012) e o retorno paraguaio (2013) abriu um período de incertezas, que questionaram os limites do Mercosul produtivo, social e cidadão. E assim eles elencaram os limites/continuidades para esse período. O perfil agroexportador-extrativista das economias dos Estados-Partes se manteve, portanto, elas estavam vulneráveis ao fim do período de preços valorizados das comódites. Não foram conseguidas a coordenação macroeconômica e a articulação de agenda econômica integral, portanto permaneceram separadas as agendas comercial, produtiva, de resolução de assimetrias e de desenvolvimento científico e tecnológico. A reforma institucional aventada (um Ouro Preto II, dez anos após 1994) faliu e a hegemonia comercial na estrutura decisória do Mercosul foi cristalizada. E essa estrutura lida com as agendas sociais. Os vários órgãos para tais agendas foram criados de forma dispersa e projetaram propostas distintas daquela do Mercosul comercial quanto a desenvolvimento, integração e inserção internacional.

– *Regionalismo produtivo*: políticas de fomento à complementação produtiva e industrialização regional diversificada.

– *Regionalismo social*: políticas de fortalecimento da dimensão social da integração em compensação aos problemas gerados pela abertura comercial.

– *Regionalismo estratégico*: livre comércio com exclusão de setores econômicos estratégicos a partir de aliança entre Estado-nação e empresas multinacionais ou nacionais em internacionalização a fim de controlar a globalização.

– *Integração profunda*: inclusão de temas conexos ao comércio na liberalização comercial.

A incompatibilidade entre o projeto regional do Mercosul produtivo, social e cidadão e os projetos políticos nacionais em mudança evidenciada desde os eventos de 2012 e 2013 ficaram mais contundentes a partir de 2015. Esses projetos nacionais aventam um retorno do "ciclo político neoliberal-neoconservador" para Perrota e Porcelli. Esse retorno pode ser associado ao eixo da integração aberta. Dentro deste eixo, Briceño-Ruiz colocou o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) como uma fonte de inspiração; os tratados de livre comércio entre os Estados Unidos e demais países latino-americanos como resposta à estagnação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); e o estabelecimento da AP em 2011 como uma estratégia regional de resposta de governos latino-americanos às críticas ao modelo do TLCAN.

No cenário desenhado por Perrota e Porcelli, eles dois se posicionaram em defesa do Mercosul produtivo, social e cidadão. E procuraram identificar como dar linhas de continuidade ao projeto do Mercosul produtivo, social e cidadão diante das debilidades dele e da referida incompatibilidade. Isso porque as regras do jogo institucionais flexíveis no Mercosul, que permitiram a reformulação que levou às agendas sociais, são as mesmas suscetíveis a reorientações provenientes dos projetos políticos domésticos em mudança. Por isso, também argumentaram que rupturas nas instituições do Mercosul produtivo, social e cidadão poderiam se manifestar em estrangulamentos orçamentários e/ou imposições de rumos aos trabalhos dos órgãos.

O ARGM teria papel destacado na procura de Perrota e Porcelli por identificar desafios às rupturas nos alcances do Mercosul produtivo, social e cidadão. Primeiro, o ARGM – ao lado do parlamento e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL – seria elemento de maior dinamismo e peso ante à vulnerabilidade das demais instâncias criadas pós-2003. Segundo, o ARGM em específico representaria vetor de impulsionamento de "grandes temas" pelo trânsito e atribuição articuladora entre os órgãos mercosulinos. E terceiro ainda seria uma das instituições regionais com alguma autonomia frente aos executivos nacionais. Adicionalmente, Perrota e Porcelli apostaram ainda na ação social transnacional (regional), tal como o "não à ALCA" de 2005, para não retroceder nas agendas e níveis de participação conseguidos. Quanto a isso, vale lembrar que ao ARGM era vinculada a já mencionada UPS, que promove a participação social em geral e apoia as cúpulas sociais, mas não foi extinta.

Esses destaques de Perrota e Porcelli salientam as atribuições do ARGM na dimensão interna do Mercosul quanto à articulação política e formulação de propostas (no sentido de encaminhar/reforçar propostas vindas de órgãos das agendas não comerciais). No entanto, há ainda as atribuições quanto à dimensão externa do Mercosul, principalmente a representação externa regional frente a terceiros. Para efeitos de comparação, as atribuições da CRPM nessa dimensão foram apresentar iniciativas sobre as negociações externas, enquanto ao presidente da CRPM um

mandato do CMC possibilitaria representar o Mercosul nas relações com terceiros (cf. Decisão CMC nº 11 de 2003). Já ao ARGM foram concedidas atribuições quanto à atração de investimentos, cooperação para o desenvolvimento, iniciativas de divulgação e a também representação mediante mandato do CMC.

Quanto à dimensão externa, além da criação do ARGM, houve a aprovação do Programa de Consolidação da União Aduaneira em 2010, pois este reservou alguns artigos para tratar das relações com terceiros. A partir dos artigos 58 a 60, foram definidas três áreas de vinculação do Mercosul em sua ação externa e de negociação de instrumentos: política, comercial e cooperação (cf. Decisão CMC nº 56 de 2010). Diante dessa definição, Lincoln Bizzozero Revelez e Damián Rodríguez (2015) afirmaram que o ARGM foi complementado com as decisões do CMC de criar, em anos posteriores, o Grupo de Relacionamento Externo (GRELEX) e o Grupo de Cooperação Internacional (GCI) a fim das referidas negociações.

No mesmo mês em que foi decidida a extinção do ARGM, o Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do Mercosul, emitido posteriormente à cúpula presidencial de Mendoza, em 21 de julho de 2017, apresentou um aparente balanço das relações externas comerciais do Mercosul. Foram dez itens para destacar avanços nessa agenda durante o primeiro semestre de 2017 com os seguintes atores: União Europeia (UE), Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), Aliança do Pacífico (AP), Colômbia, Canadá, Índia, Austrália-Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul, União Aduaneira da África Austral (UAAA) e Egito. Parceiros variados, Estados e organizações internacionais, parceiros próximos e distantes geograficamente, do Sul e do Norte globais.

Reflexões preliminares para o remate

O ARGM recebeu condições diferentes dos demais órgãos para desenrolar suas atividades. O orçamento próprio e a sede fixa o posicionaram em seleto grupo de órgãos nessas condições. Contou também com gabinete formado por agentes burocráticos à disposição e um mandato de duração pré-definida para os alto representantes-gerais (ainda que somente o terceiro o tenha cumprido até o fim). Essas condições processaram uma lógica regional de atuação e levaram a algum grau de autonomia bastante diferente do experimentado em demais órgãos não decisórios. E a criação em 2010 não foi para uma missão definida para curto prazo, que justificasse uma breve existência, mas foi criado sim um órgão de atribuições e existência duradouras.

Essa configuração de um órgão regional com estrutura permanente animou anseios por instituições supranacionais e levou a percepções de embriões desse tipo de institucionalidade, quando a estrutura intergovernamental é a preferência dos Estados-Partes. Ao mesmo tempo, alegadas vantagens para "países menores" não atraiu justamente o menor país e não explicam ele próprio ser o propositor da extinção do órgão. Se essas vantagens não convenceram, outras motivações prevaleceram para

guiar a proposta da extinção, quanto ao Paraguai, e para a aceitação pelos demais Estados-Partes. Igualmente, a ideia de conflito entre interesses nacionais e interesses regionais não parecem tão plausíveis quanto a disputa (conflito, contestação) entre projetos políticos regionais (sempre vinculados a projetos nacionais).

A área comercial da ação externa do Mercosul esteve dentre as atribuições do presidente da CRPM (e ainda está para a CRPM), mas não do ARGM. E uma vez extinto o ARGM, essa área foi salientada em comunicado conjunto presidencial. Em adição, a ideia de complementação insinua uma divisão de áreas entre os três órgãos: política (ARGM), comercial (GRELEX) e cooperação (GCI). Dessa forma, ainda que preliminarmente, é possível refletir sobre a prioridade às áreas política e comercial das ações externas do Mercosul no "novo Mercosul" e para o projeto em ascensão evidenciada contundentemente desde 2015.

Quanto à dimensão interna principalmente, as atribuições conferidas ao ARGM estavam bem próximas às debilidades do projeto de Mercosul produtivo, social e cidadão. Sua criação resultou do aprendizado com a experiência do posto de presidente da CRPM. Suas atribuições de vasta articulação, trânsito interno e formulação de propostas iam ao encontro das dificuldades de coordenação entre as agendas comerciais e pós-2003 e do avanço de objetivos já previstos em 1991 (como a coordenação macroeconômica). Contudo, isso não quer dizer que tenha funcionado plenamente nessa direção. A ideia de permanente contestação mostra isso na teoria e a renúncia do primeiro alto representante-geral na prática. Ainda assim, naquele raciocínio, se esse órgão estava tão vinculado àquele projeto regional antes imperante, a escolha do projeto em ascensão não foi o estrangulamento orçamentário ou a reorientação dos trabalhos com a designação de um(a) novo(a) alto(a) representante-geral, mas sim a extinção do ARGM.

Referências

ABC COLOR. Mercosur finalmente eliminó figura de alto representante. Disponível em: http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/mercosur-finalmente-elimino-figura-de-alto-representante-1615865.html. Acesso em: 26 mar. 2019.

ACHARYA, Amitav. Regionalism Beyond EU-centrism. In: BORZEL, T.; RISSE, T. (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BIANCO, V. M. O papel do alto representante na construção de uma política externa comum nos processos de integração: uma análise comparada entre a União Europeia e o Mercosul. In: *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, Rio de Janeiro, nº 5, p. 31-44, 2015.

BIZZOZERO REVELEZ, L. El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico. In: *Sociedad y Discurso*, Alburgo, nº 24, p. 69-89, 2013.

BIZZOZERO REVELEZ, L.; RODRÍGUEZ, D. Un cuarto de siglo de Mercosur: alcances sudamericanos y debates periféricos. In: *Aldea Mundo*, San Cristóbal, nº 40, p. 19-28, 2015.

BORGES, A. C. P. O desafio do método intergovernamental no MERCOSUL. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano XVI, nº 116, set. 2013. Não paginado.

BRICEÑO-RUIZ, José. O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. In: CARMO, Corival Alves do et al. (Org.). *Relações internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013.

EFE. El Mercosur decide suprimir la figura de su Alto Representante General. Disponível em: https://www.lavanguardia.com/politica/20170606/423217173341/el-mercosur-decide-suprimir-la-figura-de-su-alto-representante-general.html. Acesso em: 26 mar. 2019.

EXAME. Mercosul aprova criação de cargo de alto representante. Disponível em: https://exame.abril.com.br/mundo/mercosul-aprova-criacao-de-cargo-de-alto-representante/. Acesso em: 25 mai. 2019.

FIGUEIREDO, Janaína. Alto representante-geral do Mercosul renuncia. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/alto-representante-geral-do-mercosul-renuncia-5342170. Acesso em: 26 mar. 2019.

GARDINI, Gian Luca. Epilogue. In: *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*. 1ª ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

LEITE, M. L. T. A. O Acordo do Aquífero Guarani e a ótica da integração regional. 2018. 243 f. Dissertação (*Mestrado em Relações Internacionais*)-Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

PERROTTA, D. V.; PORCELLI, E. Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. Márgenes. In: *Los Polvorines*, nº 2, p. 53-87, ago. 2016.

RAMOS, H. D. El "nuevo MERCOSUR": cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013. In: *Dimensões,* Vitória, nº 35, p. 470-493, 2015.

A critical view of Brazilian role inside MERCOSUR

Fernanda Castro Gastaldi*

Introduction

MERCOSUR (The Southern Common Market) is a regional integration process, initially established by Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay. The main objective of the bloc has been the promotion of a common space that generates investment and business opportunities through the competitive integration of national economies into the international space. Today MERCOSUR is the fifth largest economy in the world (MERCOSUR, 2018a).

In order to comprehend the process of MERCOSUR formation, some notion about the phenomenon of regional integration is required. According to Mattli (1999) there is a general logic to regional integration. It is a product of varied forces with some recurring regularities (Mattli, 1999, p. 1-3).

Mattli (1999) states that two sets of conditions must be fulfilled if an integration is to succeed: demand-side and supply-side conditions. In a nutshell, the explanatory variables of demand-side conditions are the economic gains from market exchange. However demand is not enough. Suppy conditions are also required. These are conditions under which political leaders are able and willing to accommodate the demands for functional integration. Willingness depends on the payoffs to political leaders, which are related to national economic growth (though the role of power is also considered). Leaders are usually unwilling to deepen integration when their economies are relatively prosperous (Ibid., p. 12-17).

> Why sacrifice national sovereignty if the economy is growing relatively quickly and the people are thus content? (...) However, in times of economic difficulties, political leaders will be more concerned with securing their own survival and will thus be more willing to accommodate demands by market players for regional rules, regulations, and policies (Ibid.).

* This study was financed in part by the *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

** Master's degree student in International Relations at UFU. E-mail: fernandacgastaldi@hotmail.com

Notwithstanding, even willing political leaders may be unable to supply regional rules, regulations and policies due to collective action problems[1] such as the Prisoners' Dilemma and the Coordination Dilemma. The first is one of free-riding ("defecting from the obligation to contribute to the building of an integrated economy while enjoying the fruits of the joint effort by others") while the latter is one of "agreeing on one of several possible courses of action in a situation in which the states have opposing interests" (Ibid., p. 13-14).

According to Mattli (1999) the Prisoners' Dilemma would be eased by "commitment institutions", such as centralized monitoring and third party enforcement. This is a subsidiary (or weak) condition for successful integration. Although the "commitment institutions" improve compliance with the rules – and help to catalyse the process of integration – in their absence, cooperation may still be possible even though elusive[2]. On the other hand, the Coordination Dilemma leads to a key supply condition for successful integration: "the presence of an undisputed leader among the group of countries seeking closer ties". This leader serves as a focal point in the coordination of policies, rules and regulations. It also helps to alleviate tensions that arise from the inequitable distribution of gains from integration by acting as the regional "paymaster". Adaptation to the policies of the leader is likely to be the least costly change within the group. Therefore it makes political and economic sense to the members of the bloc. In sum, contested leadership or its absence makes coordination games very difficult to solve. Then leadership is a necessary attribute in a successful integration arrangement (Mattli, 2012, p. 10; Mattli, 1999, p. 14-54).

As a potential leader within MERCOSUR, Brazililian role will be analyzed. In the first section, a brief history of MERCOSUR formation is presented under historical review and Mattli's basic theoretical assumptions. In the second part, Brazilian foreign policy is examined, especially regarding the domestic constraints concerning MERCOSUR insitutional strengthening. In the third section, a critical view of Brazilian role within MERCOSUR is presented through the analysis of international constraints. Finally, the conclusions are exposed.

MERCOSUR: a brief history

On March 26, 1991, leaders of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay signed the *Treaty of Asunciòn*, creating the "MERCOSUR" (*Common Market of the South*), an economic alliance between these countries. This regional integration has not been

1. "The collective action problem is that neither state can choose its best policy without knowing what the other intends to do, but there is no obvious point at which to coordinate" (Snidal, 1985 apud Mattli, 1999, p. 55).
2. On the basis of repeat-play, issue-linkage, and reputation (Mattli, 1999, p. 43).

the first alliance involving Latin American states. A first wave of integration engaged this region after the World War II as an answer to the formation of the *European Coal and Steel Community* (EC) which was consolidated in 1952. "The EC's common external tariff and protectionist agricultural policy sent shockwaves through Latin America, a continent that heavily depended on free access to the markets of industrialist countries for its primary commodity exports" (Mattli, 1999, p. 140).

According to Mattli (1999), countries that are negatively affected by regional integration[3] can pursue one of two strategies. They can seek to merge with the group that is generating the external effects (the "first integrative response"), or they can answer by creating their own regional group (the "second integrative response"). The first integrative response is possible only if the existing group is willing to accept the intended newcomers. And if the price of membership in this existent union is prohibitive, countries in "relative deprivation" may instead decide for the second response. As any integration scheme, a counter-union must satisfy both demand and supply conditions of integration to succeed. If these conditions are not met, they are likely to fail (Ibid., p. 14-43).

In 1985 Argentina and Brazil signed the *Declaration of Iguazú*, a commitment between these two countries in the economic and security fields. It established a bilateral comission for the promotion of economic integration. Later, in 1988, Argentina and Brazil signed the *Treaty for Integration, Cooperation, and Development* which intended to create a free trade area within ten years, with the involvement of other Latin American countries. Then, following two years from the signature of this treaty, a free trade zone was created by the so called *Ata de Buenos Aires*, signed by presidents Fernando Collor and Carlos Menem in July 1990. The treaty aimed at a deeper integration through a common market between the countries to be concluded by 31 December 1994 (Mathias, 2002, p. 27-35; MDIC, 2018; Lenz, 2012, p. 160).

Based on *Ata de Buenos Aires*, on March 26, 1991, leaders of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay bound together by the *Treaty of Asunción* and the sequent creation of the MERCOSUR (*Common Market of the South*):

> The States Parties hereby decide to establish a common market, which shall be in place by 31 December 1994 and shall be called the "common market of the southern cone" (MERCOSUR).
> This common market shall involves:
> The free movement of goods, services and factors of production between countries through, inter alia, the elimination of customs duties and non-tariff restrictions on the movement of goods, and any other equivalent measures;
> The establishment of a common external tariff and the adoption of a common trade policy in relation to third States or groups of States, and the coordination of positions

3. For example, through diversion of trade, investment, and aid (Mattli, 1999, p. 43).

> in regional and international economic and commercial forums;
> The coordination of macroeconomic and sectoral policies between the States Parties in the areas of foreign trade, agriculture, industry, fiscal and monetary matters, foreign exchange and capital, services, customs, transport and communications and any other areas that may be agreed upon, in order to ensure proper competition between the States Parties;
> The commitment by States Parties to harmonize their legislation in the relevant areas in order to strengthen the integration process (Treaty of Asunción, 1991).

It is possible to define the arrangement as a second integrative response to an external integration. Efforts to deepen European integration through the *Single European Act* raised fears of a "Fortress Europe", triggering a tidal wave of integration projects across the world in the late 1980s. As a result of these previous negotiations, in 1992 the *European Community* adopted the *Maastricht Treaty on European Monetary and Political Union*[4]. Besides, in June 1990, the United States announced their intention to liberalise hemispheric trade through an *Enterprise Intiative for the Americas*, which threatened to dilute the incipient integration process between Argentina and Brazil. Then a strong external catalyst for integration was the "defection" of Mexico when President Salinas proposed a free-trade association with the United States (later NAFTA). These external events coincided with a period of wide economic decline in Latin America (Mattli, 1999, p. 2-154; Lenz, 2012, p. 160-161).

> Years of underinvestment, mounting external debt, protectionism, and technical backwardness had resulted in economic marginalization, and the prices of many export commodities (such as oil, sugar, coffee and tin) had plummeted. (...) The region's share of world exports had dropped from a high of 12 percent in 1950 to 3.6 percent in 1992, the lowest in this century. The investment picture looked equally bleak. Latin America's share of total US direct investment in developing countries, for example, had dropped from 73 percent in 1980 to 68 percent in 1989 (...). European and Japanese investments in Latin America followed the same trend (Mattli, 1999, p. 154-155).

Thus, the original four countries have pursued an economic integration policy, with the final aim to create a Common Market, which implies free movement of goods, services, productive factors, and labor, with a common commercial policy and external taxes. It includes an harmonization of States' legislations in order to achieve a deeper integration, following the pattern of the *European Union*[5]. The members have promoted a partial elimination of custom barriers upon the foreign trade, aiming

4. And by November 1993, the Community had changed its name to the European Union (EU) to mark the deep level of integration (Mattli, 1999, p. 2).
5. The Treaty of Asunción envisaged the process to follow "the classical steps of the EC model: start with the lowering of tariffs and the elimination of non-tariff barriers to trade, then establish a customs union and finally ensure the free circulation of other production factors to create a common market" (Lenz, 2012, p. 161).

at their complete elimination within January 31, 1994 - when a Common Market should have already been fully formed. However, by the end of such period, limited advances have been achieved (Mattli, 1999, p. 12; Schimitter, 2010).

Therefore the *Protocol of Ouro Preto*, celebrated in December 1994, is another key agreement for the bloc. It established that there would be no more a Common Market, but an Imperfect[6] Customs Union. So with its entry into force, MERCOSUR changed its original nature (Levi *et al*., 2011).

The Protocol also attributes international legal personality to MERCOSUR and defines its institutional structure (Itamaraty, 2018). According to the Article 2 "the following are inter-governmental organs with decision-making powers: the *Council of the Common Market*, the *Common Market Group* and the *Mercosur Trade Commission*" (Protocol of Ouro Preto, 1994). Moreover, the basic characteristic of the administrative bodies is the rule of consensus, or unanimity. Actually the MERCOSUR bodies have mainly a deliberative nature. The administrative and prescriptive powers of the member countries are limited, usually, to the organization itself. To sum up, the members do not generally attribute to MERCOSUR any supranational characteristic (Baptista, 2018).

> Some integration schemes confer significant authority on supranational agencies, encourage the use of qualified or simple majority in joint decision making, and make provisions for strong dispute settlement procedures, powerful enforcement tools, as well as extensive common monitoring. Other schemes, however, are strictly intergovernmental in character and shy away from any institutional elements that weaken or undermine national sovereignty (Mattli, 2012, p. 1).

MERCOSUR institutional framework is an example of the second type. Indeed the *Protocol of Ouro Preto* stresses the intergovernmental nature of its institutions, as it has been stated. In MERCOSUR all laws are national, because regional norms are invalid until transposed into legislation of all member states. The institutional framework is sovereignty- protective, rather than sovereignty-sharing (Malamud, 2010, p. 648-650).

Today MERCOSUR is still an imperfect customs union with no perspective of institutional deepen. The many crisis through which its members have passed all over the years from MERCOSUR creation were not enough to further develop the integration scheme. This can be partially explained by the analysis of a key factor in the process - the (non) existence of a paymaster. And Brazil is the only member

6. "Imperfect" because certain industries are protected from the free market competition and excluded from the commom external tariff (Levi *et al.*, 2011). "The Protocol scheduled 90 percent of goods to be freely traded and 85 percent of MERCOSUR's 9,000 products categories to be covered by a Common External Tariff (CEF). The CEF ranges from zero to 20 percent, averaging 14 percent, but each government was permitted to exempt 300 products from the CET temporarily" (Mattli, 1999, p, 155-156).

currently able to exercise this role inside the bloc. In 2006 the country concentrated three quarters of the total gross domestic product (GDP) of MERCOSUR (De Camargo, 2006). Brazil has the largest population (it surpasses that of all other South American states added) and the highest GDP (in 2015 - the year the Brazilian budget deficit began - total GDP was US$ 1.8 trillion, while the sum of all other South American countries reached US$ 1.63 trillion). Moreover, from 1990 to 2007 Brazil was above or very close to control 50% of the total correlates of war (COW) of South America (Rezende, 2016).

The character of MERCOSUR is clearly asymmetric and Brazil is the only country apparently capable of exercising a paymaster[7] role inside the bloc, according to the terms of Mattli (1999). However this paymaster role is not consolidated and there is not a formalized leadership. Constraints imposed by international system, domestic field and foreign policy tradition can explain the Brazilian posture regarding the MERCOSUR organization (De Camargo, 2006).

Brazilian foreign policy and MERCOSUR

According to the Federal Constitution of 1988, promoting the economic, political, social and cultural integration of Latin America is an important strategic objective for Brazil. As previously mentioned, Brazil and Argentina signed the *Integration, Cooperation and Development Treaty* in 1988 which served as the base for the *Treaty of Asunción* (signed by Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay on March 26, 1991). MERCOSUR was established at that moment, within the context of Washington Consensus standard reform package spread, that is the market based approach – also described as neoliberalism.

Therefore, President Collor de Mello's government was characterized by neoliberalizing measures under a domestic discourse of modernization. Then Brazilian market was opened to importations. During the successive administration – Itamar Franco's presidency – MERCOSUR gained institutionality by the establishment of the *Protocol of Ouro Preto* in 1994. Within the two mandates of President Fernando Henrique Cardoso – Franco's successor – from 1995 to 2003, the liberalization of financial capital flows was promoted. From Collor to Cardoso the Brazilian foreign policy was a mechanism to estimulate economic development, and the role of the country as a global trader was emphasized. Besides, liberal reforms went further until the monetarian crisis of 1999 (Mathias, 2002; Lenz, 2012, p. 160-161).

7. Mattli argues that the integration processes with greater capacity of institutional deepening are those which a central state acts with willingness and capacity to pay for most of the costs of integration. The costs are not limited to the financial field, but also to political and institutional spheres. This state is the paymaster. It needs to accept a decrease in its autonomy in favor of regional institutions, that is an institutional deepening (Mattli, 1999).

During the mentioned period, the development process of MERCOSUR can be divided in three different phases: the first one is characterized by the consolidation of the institutional design established from the *Treaty of Asunción* to the *Protocol of Ouro Preto*. The second phase is defined by the expansion of trade between the member states from 1995 to 1998. Finally, the third phase is characterized by crises: Brazilian monetarian crisis of 1999 and the following Argentine recession in 2001 (Vigevani; Ramanzini Junior, 2014). The following numbers reflect the mutually beneficial outcomes of the first two phases:

> (...) intraregional trade has grown at an average 27 percent a year from 1990 to 1995; in the same period MERCOSUR's trade with the rest of the world expanded at an annual 7.5 percent. Argentina's exports to Brazil quadrupled between 1990 and 1994 and reached more than $4 billion in 1996, that is, twice the amount for 1994. Brazil saw its exports to MERCOSUR rise from 4 percent to some 16 percent in 1996. Paraguay and Uruguay have registered similarly sharp increases in intraregional trade (Mattli, 1999, p. 159).

Notwithstanding, the crisis phase of MERCOSUR highlights the asymmetric character of the bloc. Financial crisis in Brazil has led to the devaluation of the *real*, currency that since 1994 had maintained fixed parity with the dollar – the same system was in force in Argentina at that period. The decision to abandon the fixed exchange system was taken unilaterally by Brazil in January of 1999. No prior agreement with the member states of MERCOSUR was made. The *real* has devaluated about 35% regarding Argentine currency and Brazilian products has become more competitive in international markets, including within Argentina. Pressured by unemployment and recession, Argentina has imposed protectionist measures against products imported from MERCOSUR members – specially against Brazilian products. Uruguay and Paraguay have been also affected by the trade conflicts between the biggest economies of the bloc. In the followed period negotiations between the members were paralyzed and trade reached weak indexes (De Camargo, 2006).

In the first decade of the twenty-first century, South America passed through the so-called "turn to the Left" or "pink tide". Primarily between 1998 and 2009, left and centre-left governments in South American democracies strayed away from the neoliberal economic model previously adopted. The neo-developmentalism economic models have arisen instead.

In Brazil the foreign policy adopted by Lula da Silva from 2003 to 2010 aimed to promote close ties with developing economies (India, Russia, South Africa, China) and regional actors. The intention behind this was to give these countries (Brazil included) a broader international representation in the defense of common demands for structural reforms. A revitalization of the MERCOSUR was tried by deepening economic relations between the members. Projects related to regional infrastructure

were created and implemented. The parnership with Argentina - governed by Kirchner's centre-left wing between 2003 and 2015 – was essencial to formulate and to implement the regional policies. Lula's regional agenda was mantained by President Dilma Rousseff from her first mandate initiated in 2011 until the impeachment suffered in August of 2016 (Klemi; Memezes, 2016).

During Lula da Silva and Dilma Rousseff governments, the Brazilian leadership in South America was defended and clearly pursuit. Nevertheless, regional integration has not been an end in itself. Leadership was intended mainly as a way to consolidade a global player status for Brazil. Even so, policies regarding regional relations faced opposition from Brazilian economic elites and policymakers within the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty). This oppositon imposed domestic constraints to the intended policies and as a result they could not be completely applied. The support of national elites is necessary within any democratic state (Vigevani; Ramazini Junior, 2011).

According to Vigevani and Ramanzini Júnior (2011), there are two significant principles at Brazilian foreign policy: universalism and autonomy. These concepts play a dominant role in explaning Brazil's tendency to follow an independent course, taking a certain distance from MERCOSUR. The principle of universalism symbolizes the concern with diversifying the country's foreign relations to the largest possible extent by making channels of dialogue with a more plural and enhanced world. From the point of view of trade, it means to conduct exchanges with a considerable number of regions and countries. For its part, the principle of autonomy is related to the permanent endeavor to retain influence and choice in the international system. These principles are evident in Brazilian regional foreign policy (Ibid.).

If political leaders value autonomy, understood as the absence of interference by supranatational agents, they are unlikely to seek deep levels of integration as long as their economies are relatively prosperous (Mattli, 1999, p. 51). It is largely defended that regional policy may enlarge Brazilian autonomy in relation to the major international powers and that the regionalism is in itself a way to amplify dialogue channels – as defendend by the universalist approach – without necessarily restricting contact with other areas of the globe. However, opposition is strongly active in advocating the view that a deepening of regional relations would require a deepening of institutional framework which would limit Brazil's choices and channels of action. Thus, an institutional improvement inside the MERCOSUR is both supported and constrained by principles of Brazilian foreign policy (Vigevani; Ramazini Junior, 2011).

Constraints are also found within Brazilian elites. According to the neofunctionalists, a regional integration effectively occur just when the interests of the main elites are attended (Vigevani *et al*., 2008). In 2004 Roberto Gianetti da Fonseca – representative

of the *Federation of Industries of the State of São Paulo* (FIESP) – defended the regression of the MERCOSUR from an imperfect customs union to a free trade zone, that is, he advocated the end of the common external tariff. Fonseca was supported by other important entities, as the *Brazilian Foreign Trade Association* (AEB), and the *Brazilian Chicken Producers and Exporters Association* (ABEF). Similar views have been coutinuously defending by some important economic sectors. It means that the interests of these elites have not been attending by the model of integration in force and from them there is not demand for further integration (De Camargo, 2006).

According to Mariano and Ramanzini Júnior (2012), understanding the MERCOSUR means, in a large extent, to comprehend the "model of MERCOSUR" present in the Brazilian foreign policy. This model is connected to the principles of foreign policy and also to interests pursuit by national economic elites. In this model, intergovernability and asymmetries are central aspects. The solution of conflicts through diplomatic instead of instituional mechanisms and the customs union as the limit – meaning that integration cannot improve ahead – are important characteristics of this model. Based on this, the bloc may be expanded, but not deepened (Mariano; Ramazini Junior, 2012).

A critical view of Brazilian "leadership"

A relevant argument of its MERCOSUR partners – when analyzing Brazil's foreign policy and it's political behavior within the integration – is that the country benefits from its considerable influence and autonomy in the region, but it does not use that influence to take measures to significantly reduce the asymmetry between the members of the bloc. Distributional concerns have been voiced especially in the context of investment, as capital flows from smaller members into the richer Brazilian economy. Consequently, the less-developed members demand assistance to cope with the imbalances (Sorj; Fausto, 2011; Mattli, 1999, p. 160).

Schmitter (2010) defends that the integration scheme can deal with economic inequality and reduce it over time. From the beginning, integration should not only focus on the removal of barriers (negative integration), but also on the creation of common policies to regulate and distribute benefits (positive integration). This dynamics requires a leader (Schmitter, 2010; Scharp, 1996, p. 15-39 *apud* Schmitter, 2010).

This context explains Brazilian active participation in FOCEM (*Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR*). The country contributes with US$ 70 million out of the total US$ 127 million annually invested. Nonetheless, the effectiveness of FOCEM is questionable. Critics are made in the sense that the total amount does not consider inflation and it is not sufficient to attend all regional necessities. Besides, 86% of the resourses have been assigned to structual convergence

projects that, in a large extent, result in common regional benefits. It means that infrastructure is the privileged sector instead of the social field, this latter so emphasized in discourses uttered in the period of FOCEM creation. Gratius and Saraiva (2013) argue that Brazil's contribution to Mercosur's FOCEM is rather episodic and does not represent a substantial contribution to the development of its neighbors (GRATIUS; SARAIVA, 2003).

In spite of all the previously mentioned constraints, Brazil acted as a paymaster in some specific cases:

> (...) when the Bolivian government of Evo Morales decided to nationalize hydrocarbons in 2006, Brazil agreed to sell its two natural gas refineries and to allow the Bolivian government to control 50 per cent of the Petrobras Bolivia company, in addition to accepting a substantial reduction in its profits in that country. (...) between 2008 and 2009, in response to the demand by the Lugo government in Paraguay for a renegotiation of the Itaipu binational treaty – by raising signifcantly (from US$ 120 million to US$ 360 million) the amount Brazil paid to Paraguay for electricity from the hydroelectric plant – the Brazilian government once again opted for strategid solidarity with the region by accepting the Paraguayan terms (Miliani *et al*., 2017, p. 599-600).

However, Brazilian political involvement in local crises, together with the increasing investment activities and trade with its neighbours, has not resulted in automatic acknowledgement of the country's regional leadership. During its candidacy for a permanent seat at the *United Nations Security Council* (UNSC), for example, Brazil received a certain degree of regional support, but Argentina and Colombia were reluctant to endorse it[8] (De Lima; Hirst, 2006, p. 32).

There are those who dicuss an imperialist or subimperialist role exercised by Brazil within MERCOSUR. Nevertheless, this characterization is questionable (Malamud, 2011)[9].

Summing up, for Brazil regionalism and the participation on MERCOSUR is not an end in itself. As a matter of fact, it has been seen – for a long period – as an instrument for exerting global influence, as well as to counterbalance the United States power over the region. And when short-term national interests are at stake, Brazil puts MERCOSUR interests at the second place (GRATIUS; Saraiva, 2003; Mattli, 1999, p. 160).

8. Argentina still carries a historic rivalry with Brazil. And the case of Colombia is related to its alignment with the United States and the perception that the presence of both US and Brazil in the region would bring a situation of zero-sum game (De Lima; Hirst, 2006, p. 32).

9. For further information, see Schenoni, 2017.

Conclusion

The question of leadership is of particular relevance to the purposes of this article. According to Mattli (1999), the existence of a paymaster is a requisite for the success of any integration process (Mattli, 1999). Without a clear Brazilian willingness to assume this paymaster role, MERCOSUR may be expanded but its institutional framework will be hardly deepened - as it has been coming indeed[10]. In part, it happens because of an evident rebuttal over profound forms of institutionalism by Brazilian policymakers and national elites (GRATIUS; Saraiva, 2003; Vigevani; Ramanzini Junior, 2011).

In 2007, 89% of Brazilian products exported to MERCOSUR were manufactured (Barrucho; Carmo, 2019). But Brazil is still a country that exports mainly primary products. It means that the ruling elite is agrarian. And this elite is interested in the improvement of the relations with the more developed economies, which are important consumers of agricultural products. Brazil is going through a process of deindustrialization, and this has been giving even more voice to the dominant elite. As MERCOSUR lacks a strong institutional framework, it is possible to infer that there are no structures to assure stability in the long turn. So the arrangement is easily dismantled.

The foreign policy strategy adopted by Brazil's president Michel Temer and his government was that of a preference for the most developed countries in the North. The same strategy is adopted by the current president, Jair Bolsonaro. Paulo Guedes, the current economy minister, has clearly affirmed that MERCOSUR is not a priority of this government.

Therefore, to a limited extent, as a consequence of Brazil's resistance to effectively assume the paymaster role, the current imperfect customs union may not develop further. The South axis occupies a superficial role to the present makers of Brazilian foreign policy. In a nutshell, no development in sight for MERCOSUR in the short term. But politics is unstable and conjunctures are always changing. In the long term, the future of MERCOSUR is unpredictable.

Reference

BAPTISTA, Luiz Olavo, Mercosur, its institutions and judicial structure. Available from: <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/south/mstit2_e.pdf>. Access on: 12 Nov. 2018.

BARRUCHO, Luis; CARMO, Marcia. O Mercosul, criticado por Paulo Guedes, ainda é importante para o Brasil?. Available from: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46039085>. Access on: 02 April 2019.

DE CAMARGO, Sonia, Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? In: *Lua Nova*, São Paulo, nº 68, p. 57-90, 2006.

DE LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica, Brazil as an Intermediate State and *Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, v. 82, nº 1, p. 21-40, 2006.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam Gomes*, Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas*, *CEPS Working Document*, nº 374, p. 1-14, February 2003.

ITAMARATY. Mercosur**.** Available from: <http://www.itamaraty.gov.br/en/politica-externa/integracao-regional/6347-mercosur-en>. Access on: 12 Nov. 2018.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart, *B*RASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, nº SPE 03, p. 135-150, 2016.

LENZ, Tobias. Spurred Emulation: the EU and regional integration in Mercosur and SADC. In: West European Politics, v. 35, nº 1, 2012.

LEVI, Lucio; FINIZIO, Giovanni; VALLINOTO, Nicola. *The Democratization of International Institutions.* London: Routledge, 2011.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. In: *Latin American Politics and Society*, v. 53, nº 3, p. 1-24, 2011.

_____. Andrés. Latin America Regionalism and EU studies. In: *Journal of European Integration*, v. 32, nº 6, 2010.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira, In: *Rev. Sociol. Polít***.**, Curitiba, v. 20, nº 43, p. 23-41, Oct. 2012.

MATHIAS, Meire. Inserção internacional: três temas na agenda brasileira. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, nº 2, p. 27-35, June 2002.

MATTLI, Walter. Comparative regional integration: theoretical developments. In: *The Oxford Handbook of the European Union*, p. 1-19, 2012.

_____. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MDIC. Antecedentes. 2018. Available from: <http://www.mdic.gov.br/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/337-certificado-form-7>. Access on: 20 Nov. 2018.

MERCOSUR. MERCOSUR in brief. Available from: <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/>. Access on: 18 Nov. 2018a.

MERCOSUR. MERCOSUR countries**.** Avaiable from: <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-countries/>. Access on: 12 Nov. 2018b.

PROTOCOL of Ouro Preto = PROTOCOLO de Ouro Preto. December 16, 1994.

REZENDE, Lucas Pereira. Brasil: ator unipolar na América do Sul? In: *Carta Internacional,* v. 11, nº 1, 2016.

SCHMITTER, Philippe. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº 80, p. 9-44, 2010.

SORJ, Bernardo; FAUSTO Sergio, O Papel Do Brasil Na América Do Sul: Estratégias e Percepções Mútuas. In: *Plataforma Democrática*, São Paulo, nº 12, p. 2-16, June 2011.

TREATY of Asunción = TRATADO de Asunción. March 26, 1991.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo, Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 57, nº 2, p. 517-552, June 2014.

_____. The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. In: *Latin American Politics and Society*. Malden: Wiley-blackwell. v. 53, nº 1, p. 125-155, 2011.

VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. In: *Rev. bras. polít. int*., Brasília, v. 51, nº 1, p. 5-27, 2008.

Venezuela suspensa del Mercosur: la suspensión de un actor de veto

André Leite Araujo*
Matheus Felipe Silva**

Introducción

La América de Sur es una región que presenta particularidades importantes en el fenómeno de la integración regional. El proceso ha pasado por fragmentaciones en bloques subregionales que tuvieron dinámicas específicas y hoy panoramas distintos dentro de un mismo fenómeno. La transformación de la integración regional latinoamericana pasada a nivel subregional puede ser vista en la decisión de fragmentar la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (previamente, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC), originando bloques subregionales que posibilitaran una cohesión entre miembros con mayor similitud de objetivos directos e inmediatos.

Siendo así, el Mercosur surge en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil. En 1994, cuando se termina un previsto período transitorio de adecuaciones entre los miembros, el Tratado de Ouro Preto estableció definitivamente la estructura del bloque y su funcionamiento. En el mismo año, la propuesta estadounidense de la Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue formalmente presentada, lo que representó un primero desafío a la estabilidad de la estructura del Mercosur y la fuerza de los acuerdos firmados en su interior entre sus miembros.

La década de los años noventa fue importante a la región en la llamada integración abierta. Al mismo tiempo en que los países superaban años de regímenes dictatoriales y necesitaban estabilidad en sus instituciones domésticas, la intensificación de la globalización implicaba en dinámicas de inserción en la economía y competencia comercial a nivel mundial en un contexto de desigualdad entre países, mientras que la caída del orden bipolar de la Guerra Fría representaba un contexto de modificaciones de las relaciones exteriores.

* Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales en la Università di Bologna.
** Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Más adelante, al final de la primera década de los años dos mil, la integración en la región sufrió cambios que resultaban de la nueva configuración de los gobiernos nacionales. América de Sur presenció un giro a la izquierda por las agendas progresistas caracterizadas por críticas al neoliberalismo, énfasis en pautas sociales y por criticar la integración restricta a lo económico y comercial, defendiendo inserción social y más participación política. Los logros de tal giro no son consenso entre estudiosos y integrantes de los procesos, mas hay un consenso que en el presente tiempo, la región vive una revisión de este período, quizá un posible giro liberal a la derecha.

El tema de la democracia siempre ha acompañado las discusiones regionales y siempre hubo la preocupación en hacer referencia a la integración basada en valores y regímenes democráticos. Pero la construcción de instituciones capaces de garantizar a la democracia regional aún sigue con debilidades, especialmente por la falta de criterios claros para evaluar las situaciones domésticas y de mecanismos adecuados para normalizar las coyunturas. Los dos protocolos democráticos de Mercosur son el de Ushuaia, firmado en 1998 en esta ciudad argentina, y el Ushuaia II, firmado en Montevideo en 2011. Estos no traen especificidades en relación con las acciones del Mercosur y de sus miembros en la solución de una crisis democrática, solamente indicaciones de consultas al país con inestabilidades y de deliberación del Consejo del Mercado Común (CMC) entre 6 medidas posibles, siendo una de estas la suspensión.

Los países de la región tienen un histórico de crisis a lo largo de su historia. La coordinación regional ha logrado éxito en la búsqueda de soluciones sin interferencia de terceros. Los mecanismos regionales para solucionar estas crisis no fueron siempre los mismos y, en el contexto del giro a la izquierda, críticas emergieron acerca de contradicciones utilizados en la integración para definir a lo que sería una ruptura de la orden democrática y la selección de mecanismos de acción. Así como la suspensión de Paraguay en 2012 fue objeto de críticas, especialmente los partidos y políticos de derecha criticaron a la incorporación y permanencia de Venezuela en el Mercosur.

Otro histórico en la región son las críticas cuanto a la efectividad de los bloques de integración. Si, por un momento, la izquierda indicaba una integración excluyente y que privilegiaba a los sectores empresariales, por otro, la derecha criticaba intentos de presunta "ideologización" de la integración y su desviación de la raíz económica y comercial. Pero, además, el Mercosur tuvo sus momentos de estancamientos y encrucijadas, algunas veces en períodos de cambios regionales o globales. A pesar de críticas y crisis, el Mercosur sigue su proceso y todavía se mantiene con modificaciones a lo largo de los años.

En este artículo, buscaremos una explicación causal de la doble suspensión de Venezuela en el Mercosur, siendo la segunda justificada con la aplicación del Protocolo Ushuaia II. Buscamos comprender la causa del uso de dicho mecanismo en el caso

específico, entendiendo que la retórica de la ruptura democrática guarda una lectura conjetural por parte de los otros miembros y un cálculo político específico de costos y beneficios en relación a la penalización de un Estado parte. Así, en la primera sección, trataremos de un contexto de la democracia en un contexto de integración en el Cono Sur. En la segunda sección, apuntaremos las teorías importantes a nuestros análisis y los parámetros de construcción de la narrativa histórica de dicha suspensión. La tercera sección se refiere a el estudio de caso propuesto. Por fin, seguiremos con las conclusiones del trabajo.

Integración, Mercosur y condiciones democráticas en la región

En el marco del debate sobre la manutención de la democracia, debe tenerse en cuenta que el concepto de democracia no es claramente definido o consensuado, siendo fruto de un histórico debate a lo largo de milenios. Igualmente, en los textos fundacionales del Mercosur y, más precisamente, en el Protocolo de Ushuaia, no se especifica lo que es un régimen democrático. De esa forma, es un concepto maleable que puede ser interpretado a través de múltiples miradas, según las definiciones y los intereses propios a los gobiernos vigentes en cada período.

De hecho, esa es una característica del intergobernamentalismo del Mercosur. Desde el originario Tratado de Asunción, en 1991, los acuerdos del bloque tienden a ser amplios, con disponibilidad de ser interpretados de modo variado. Por un lado, tal flexibilidad permite la toma de decisiones más sencillamente, adecuándose a cada realidad y dificultades que la región pueda enfrentar, incluso adaptándose a cambios de intereses a respecto de como conducir la integración. Por otro lado, ese aspecto limita la institucionalización del Mercosur y la consolidación de reglas claras que duren a través de variados cambios de gobierno, algo esperado en democracias.

Ante eso, la cláusula democrática se ha mostrado un ejemplo de eso, en la medida en que no especifica como medir o clasificar la democracia de los Estados-miembro ni cuales son los criterios para la aplicación de sanciones, incluso la suspensión. Por consecuencia, ha sido interpretada distintamente en los episodios críticos de Argentina, Paraguay, Brasil y Venezuela, lo que nos permite comprender la cláusula democrática no como un mecanismo estable, apolítico y universal en defensa de valores democráticos, pero sí como un instrumento político que puede ser aplicado por los demás Estados miembros para punir los que estén en desacuerdo con el restante del grupo. En otras palabras, es una herramienta política y judicial para eliminar actores de veto.

Dicho esto, entendemos que una reacción del comportamiento de los Estados al participar de organizaciones multilaterales, les habilitando a preservar su soberanía decisoria con la capacidad de reaccionar críticamente a minorías que "amenacen" sus proyectos para acción internacional. En la estructuración del grupo regional, pueden emerger subgrupos que tomen tales decisiones en las negociaciones internacionales (Moravcsik, 1999).

Pero necesitamos comprender el contexto general de instalación democrática en los países de América Latina. La región vivió una modernización tardía, ocasionando una posición periférica y dependiente de sus países en relación al capitalismo en el mundo (Fernandes, 1973). Otras características históricas, como la modernización de arriba por parte del Estado y los gobiernos con el Poder Ejecutivo prominente, la constitución de políticos y agendas políticas entre las élites nacionales, juntamente a los períodos de dictaduras, impusieron a los países de la región una serie de desafíos para la consolidación democrática y la consolidación de la ciudadanía (Vianna, 1996; Nogueira, 2014).

Así, hay un contexto de democracias que vivieron momentos de inestabilidades y rupturas, evidenciando no solo una cultura política y económica elitista y autoritaria, pero también excluyente de grande parte de las poblaciones. En las dos últimas décadas del siglo XX, especialmente en la última, la democracia en la región ganó nuevo impulso con la caída de las dictaduras civiles militares. Pero ese nuevo momento evidenció también que la democracia en la región es joven y sigue con los desafíos de tornarse más inclusiva y participativa.

En el contexto de la economía globalizada, las asimetrías de los flujos económicos y de la división social del trabajo entre los distintos países repiten en carácter periférico y dependiente de la región. Por una relación de interdependencia, la periferia capitalista depende de la modernización proveniente del centro, sea por recursos y capitales para modernizarse, sea por que el centro busca a la periferia para explotar condiciones arcaicas de la producción que ya no es más compatible con su nivel de desarrollo pero que aún existe en la periferia (Dussel, 2014).

La década de los años 90 es el contexto de inicio del Mercosur, pero también del refuerzo neoliberal en la región. Debatiendo la integración regional, Hurrell (1995) indicó que los bloques regionales siguieron una lógica más ligada a los temas económicos y comerciales, con menos burocracias para facilitar la apertura comercial y dinamizar las economías nacionales, lo que era una mirada estratégica para posicionar de forma más ventajosa la región en los flujos y competencia económica mundial.

Con la hiperactividad de las relaciones económicas y comerciales en un contexto transnacional, hubo una reorganización política en la individualización y fragmentación de instituciones como Estado y partidos políticos (Nogueira, 2007; Nogueira, 2014). La capacidad de controle de los gobiernos nacionales fue afectada porque los nuevos procesos no estaban restrictos a las capacidades de los Estados-nacionales, siendo la integración regional una estrategia que también lidia con dicho contexto de globalización (Mariano, 2007).

El regionalismo abierto en la región sufrió, según Briceño Ruiz (2011) influencias internas y externas. Con el fin de la era bipolar, había el riesgo de que las inversiones de los Estados Unidos y Unión Europea migrasen a Europa oriental. Internamente,

las luchas por redemocratización tenían énfasis en la participación de la sociedad en las agendas política, tema que fue importante para apoyar las aperturas necesarias a la integración y un compromiso común con la consolidación de regímenes democráticos.

Para Bressan (2011), la integración regional demandaba democracia de la misma manera que la estabilidad institucional de los regímenes democráticos nacionales demandaba compromisos regionales. La participación ampliada de sectores sociales en la política implicó en una apertura institucional para la pluralidad necesaria a la democracia, incluso en los temas de política externa. Pero necesitamos recordar de los desafíos de que tratamos anteriormente en relación a la consolidación de una democracia participativa, observando que la integración en la región siempre fue criticada por ofrecer canales limitados de participación y controle por la ciudadanía, mientras que las élites pudieron influenciar y disfrutar de ciertos logros de las agendas regionales controladas por la lógica decisoria intergubernamental (Luciano; Mariano, 2012).

En los años 2000, la crítica al neoliberalismo ganó fuerza, impulsando las victorias electorales de gobiernos progresistas. El en contexto conocido como "giro a la izquierda", ellos gobiernos de orientación neodesarrollista enfatizaran que el crecimiento económico seria con base en fortalecer los mercados internos por un consumo de masas junto al desarrollo social con participación del Estado en la regulación económica (Menezes; Klemi, 2016). Además, en la integración, sería necesario repolitizarla, hacer el Estado más presente, además de construir instituciones de participación social (Serbín, 2012). Pero la crítica de Luciano y Mariano también se aplica a lo regionalismo del giro a la izquierda.

En la mitad de la segunda década de los años 2000, los gobiernos progresistas enfrentaron una oposición que ganó fuerza por denuncias de corrupción y por el estancamiento del crecimiento económico, que también refleja el estancamiento de la integración. Nuevos gobiernos asumieron el poder por elecciones o por procesos políticos controvertidos, como en el caso del juicio político de la presidente de Brasil, Dilma Rousseff. La región pasó por un "giro a la derecha" con gobiernos más conservadores e políticas económicas más liberales.

El Mercosur no tuvo un estancamiento solamente en el fin del ciclo del "giro a la izquierda". Los gobiernos progresistas criticaban la integración como elitista y excluyente, con logros apenas para las élites económicas. El "giro a la derecha" acusaba la integración de ideologizada y desviada de sus objetivos fundamentales. Todas las críticas siempre apuntaban los estancamientos cíclicos vividos por el Mercosur en su historia. Estos estancamientos siempre demandaron compromisos y alineamientos entre los miembros del Mercosur para acordar agendas de dinamización de la integración. Pero las crisis en la región no estuvieron restrictas a estancamientos de la integración, pero también a crisis internas de miembros del bloque o dificultades en coordinar acciones e instrumentos políticos consensuados por unanimidad. La

participación y permanencia de Venezuela en el bloque es un ejemplo importante que buscamos analizar el significado de la doble suspensión del país bolivariano del bloque.

Aportes del intergubernamentalismo y actores de veto

El intergubernamentalismo presupone que los gobiernos son aquellos que se ocupan de las instancias decisorias de la integración, con capacidades de control de las agendas y comandando de negociación relevante para sí y las élites nacionales más destacadas (Malamud, 2011; Schmitter, 2010; Mattli, 1999). Así, las instituciones regionales se crean en torno a estos acuerdos comunes y no avanzan mientras los acuerdos intergubernamentales no presuponen esa necesidad.

Acerca de el caso de la política exterior de un Estado, es posible definirla como resultado de las preferencias de los actores domésticos pertinentes, teniendo en cuenta el contexto de las instituciones políticas (Mendonça, 2012). En vista de esta concepción, para un análisis intergubernamentalista, es importante tener que la preferencia expresada por un gobierno en la arena negociadora es la expresión de esos juegos domésticos, presuponiendo una cohesión entre sus élites o ante las posibles limitaciones cuando la materia deberá ser llevada al Congreso Nacional. En el caso de la suspensión de Venezuela, la cuestión democrática sería fundamental para mantener la cohesión con los Congresos que, en gran parte, ya cuestionaban las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo venezolanos, pero que sufrieron un punto de tenencia mayor después de la victoria opositora y movimientos reactivos de la presidencia en relación a la institución. Nuestra unidad de análisis es limitada a los gobiernos en las decisiones tomadas en el Mercosur.

Así, tenemos que el intergubernamentalismo es una marca de la integración en el Mercosur (y en América Latina) y que los Ejecutivos son vistos como los mayores portavoces de la representación de la preferencia nacional en términos de política exterior, valiendo resaltar que los Congresos en la región pocas veces censuran a sus gobiernos en votaciones de temas exteriores. Considerando que los gobiernos representan a el interés nacional en política exterior y son sus grandes responsables en los países de la región, creemos que los episodios de suspensión de Venezuela siguieron una proximidad con lo que los Congresos ya expresaban en relación al país, reforzando los gobiernos como unidad de análisis. Sin embargo, buscamos comprender lo que estaba en cuestión al utilizar la cláusula democrática más allá de la coyuntura turbulenta en Venezuela.

Tenemos, entonces, que la estructura de Mercosur es intergubernamental, que significa que los gobiernos se ocupan de las decisiones e agendas de integración, pero también que el mecanismo de tomada de decisiones en el bloque es por consenso. Así, cada gobierno es un actor de veto en el Mercosur. Para Tsebelis (1995; 2009), un actor de veto es aquel que tienen capacidad de bloquear una decisión de cambio de

una política. Para que ocurra un cambio político, es necesario un acuerdo acerca de este cambio entre los efectivos actores de veto. Considerando que en mecanismo decisorio en Mercosur es intergubernamental por consenso, cada gobierno tiene capacidad institucional de veto político en el bloque.

La proposición de una agenda de cambio depende de un consenso acerca de la necesidad de cambio y también del contenido de la propuesta. Además, hay un contexto de información acerca de las preferencias compartidos y de cada uno de los actores de veto, siendo que las dinámicas de interacción entre estos actores buscan prever posibles resultados a una propuesta (Tsebelis, 2009). Con esto, consideramos que la situación doméstica de Venezuela demandaba una respuesta de los miembros de Mercosur, pero dicha respuesta presenta significaciones formales y informales. Como formalidad, la presentación de un mecanismo, una estructura del bloque, el Protocolo de Ushuaia; como informalidad, la dirección que la integración debería seguir basada en principios fundamentales de construcción democrática. Una vez que el Protocolo de Ushuaia no presenta definiciones claras, buscamos comprender cuales eran los consensos fundamentales a la época y los cuales Venezuela presentaba señales de que no compartía y presentaría potencial de veto.

Análisis del caso venezolano

Ante el debate presentado, el presente artículo hace un estudio de caso a respecto de la doble suspensión de Venezuela del Mercosur. Considerando que posteriormente a su ingreso, formalizado finalmente en 2012, hubo significativos cambios en el contexto político de la región, el distanciamiento entre los miembros del Mercosur es una variable central para comprender el fenómeno de la suspensión. Distintamente de la coyuntura de la Marea Rosa, en la cual Venezuela ha adherido al Mercosur, las elecciones de Mauricio Macri, en Argentina, Horacio Cartes, en Paraguay, y el cambio en la presidencia brasileña para Michel Temer, marcan el contexto en el cual Venezuela ha sido suspendida. Eso ha significado no solamente divergencias, pero sí conflictos entre los demás gobiernos y el Palacio de Miraflores, en la medida en que alejarse de Caracas se tornó una prioridad pública de los mandatarios en los 3 otros países – en Uruguay, aunque no había una contradicción acentuada con Venezuela, eligió seguir las decisiones de sus contrapartes en el Mercosur.

No menos importante, más allá de la variable político-ideológica, la deterioración de las relaciones comerciales, exportaciones e importaciones, con el mercado venezolano ha estado presente en los años 2010. Por lo tanto, aunque hubo intercambios económicos de alto grado en períodos anteriores, la coyuntura en que Caracas es suspendida es una en la cual los miembros del Mercosur ya no presentan el mismo nivel de interdependencia comercial y, por esa razón, la suspensión política es considerada menos arriesgada, en respecto al impacto en la economía.

En ese contexto, el gobierno venezolano tenía distintos proyectos de políticas económicas y sociales, para las esferas nacional e internacional, que contrastaban y divergían a los planes de los demás países, principalmente, Argentina, Brasil y Paraguay. De esa manera, si los nuevos mandatarios de eses países buscaban afirmarse con hechos significativos en sus políticas, incluyendo la política exterior, la acción colectiva del Mercosur frente al escenario internacional necesitaba de una convergencia en torno de un proyecto que representase el tono del presunto cambio que buscaban demostrar. Así, (re)caracterizar al Mercosur como un bloque liberal, comercialista, flexible y confiable para la atracción de inversiones financieras demandaba el alineamiento de los gobiernos suramericanos con esas ideas. Venezuela era vista como un obstáculo y un potencial actor de veto a los planes propuestos, aunque fuese la minoría en la organización en aquel momento.

Luego, como forma de suspender su derecho al veto en el mecanismo decisorio intergubernamental y simbolizar la orientación liberal de América del Sur para la sociedad internacional, Caracas sofrió dos suspensiones en el Mercosur: la primera en diciembre de 2016 y la segunda en agosto de 2017. Sin las presencias de los presidentes, pero sí de sus cancilleres, ambas fueron tomadas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, luego de su aislamiento con relación a Venezuela, pese la reluctancia inicial por parte del gobierno uruguayo. En la primera decisión, hubo la interrupción de los derechos, argumentada debida al hecho de Venezuela no haber internalizado las normas del Mercosur, según el plazo previsto en su Protocolo de Adhesión, vigente desde el 2012. Así, aparenta ser más técnica que el contenido de la segunda suspensión, pero ha sido una medida tomada luego de un semestre de disputas institucionales, pues la presidencia pro tempore venezolana no había sido reconocida por los demás miembros, entre otros conflictos que se acentuaron a partir de la investidura de Mauricio Macri, en la Argentina, y del cambio en la presidencia brasileña, con Michel Temer. Paralelamente, en el nivel doméstico venezolano, había una crisis institucional, involucrando el Legislativo, desde el 2015, que había dificultado la armonización jurídica, que tampoco ha sido completada por ningún otro miembro.

Diferentemente del Paraguay, que ha estado suspenso entre 2012 y 2013, a partir de una única decisión, Venezuela sufrió una segunda medida, porque en 2017 ha sido nuevamente suspensa. En esta ocasión, todos sus derechos y obligaciones han estado suspendidos, considerando lo establecido en el Protocolo de Ushuaia y el entendimiento de que había ocurrido un quiebre del orden democrático en el país. De esa manera, es una deliberación que opera en el campo político, a partir de la interpretación sobre la situación doméstica en Venezuela, pero que refleja también la coyuntura por la cual Mercosur ha atravesado en los últimos tiempos. Más allá de eso, evidencia la alteración de la condición venezolano en el momento de su ingreso, firmado en 2006, y el contexto

contemporáneo. Los cambios a nivel nacional, regional y mundial modificaron los resultados del proyecto que había sido impulsado años antes (Ruiz, 2010). Además, los hechos de la relación de Venezuela dentro del Mercosur influyeron y crearon precedentes para las futuras incorporaciones de miembros plenos – como el caso de Bolivia, en tramitación en el Congreso brasileño –, pues Venezuela ha sido la primera y, hasta el presente, única ampliación de los Estados-parte en más de 25 años de Mercosur.

Sin embargo, las suspensiones son por tiempo indefinido – porque el retorno depende de la evaluación de los demás miembros. En este caso, se analiza una pérdida de apoyos de los Estados vecinos, tanto por cuestiones políticas cuanto económicas, lo que llevó a cabo el aislamiento internacional de Caracas, impulsado también por el movimiento de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Dicho esto, el alejamiento de las instituciones regionales no es una acción individual, pero debe ser contextualizado de relaciones con la región.

Indudablemente, el período reciente ha sido marcado no apenas por la profundización de las crisis internas en Venezuela – política, económica, social e institucional – pero, también, por el deterioro de sus relaciones con el entorno regional, ocasionada por múltiples motivos. Así, entre otras razones, la coyuntura de aislamiento internacional se desarrolló debido a conflictos entre Caracas y los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, más allá de otros episodios. Aunque cada caso ha sido ocasionado por una miríada de causas, se nota una polarización política y divergencia ideológica de los demás países en relación a la administración del presidente Nicolás Maduro (Partido Socialista Unido de Venezuela – PSUV), sobre todo después de la convocación de la Asamblea Constituyente, así como el argumento venezolano de defensa de su soberanía nacional y el derecho a no injerencia extranjera sobre sus asuntos internos.

Consideraciones finales

Ante el análisis aquí conducido sobre las suspensiones en el Mercosur, 3 episodios en 5 años, emergen reflexiones sobre diversas crisis políticas – en las cuales ha sido discutida la vigencia del régimen democrático y la posible acción de organismos multilaterales para la resolución de los conflictos internos – que ocurrieron a lo largo de la historia del Mercosur y no sufrieron la sanción de la suspensión. Indudablemente, debemos subrayar que el presente artículo no se ha concentrado en la dicha categoría, que clasificamos como “no suspensiones”. Sin embargo, de estar estrechamente vinculada al eje central de nuestra discusión y ser una cuestión frecuentemente discutida por la sociedad civil, los autores creemos que diseñar reflexiones a respecto de ese fenómeno es productivo para futuras investigaciones, que profundicen la investigación ya hecha.

Pese que sean hechos que, en cierta medida, no ocurrieron, pueden ser considerados como relevantes al estudio de las relaciones internacionales, pues reflejan el comportamiento y las decisiones de los Estados en materia de política exterior y regionalismo. Dicho esto, episodios como el Marzo paraguayo en 1999, la acefalía presidencial argentina entre 2001 y 2002 y el golpe parlamentario en Brasil en 2016 – hechos que seguramente tienen sus especificidades – no sufrieron el mismo nivel de rechazo por los Estados-parte como los más recientes acontecimientos en Paraguay y Venezuela. Aunque sea necesaria investigación adicional para comprobarla, nuestra hipótesis es que eses gobiernos no eran actores de veto en sus respectivas coyunturas. Por lo tanto, los demás miembros no tuvieron que suspenderlos, pues no amenazaban sus proyectos de inserción internacional. Así, no existía una coyuntura política tan polarizada que demandase la suspensión de los miembros para que lograsen una acción internacional colectiva.

Más allá de eso, explicaciones complementarias deben también ser consideradas en este análisis preliminar. En primer término, el peso económico y político de los Estados analizados. De hecho, es una variable que parece ser central para explicar, sobre todo, la no suspensión de Brasilia luego del juicio político a la presidenta Dilma Rousseff. Además, para los casos en el cambio del siglo, debe tenerse en cuenta que el Mercosur no estaba plenamente institucionalizado como bloque y no era visto como una organización fiable para gestionar crisis, característica desarrollada principalmente en el siglo XXI.

La democracia en el Mercosur siguió sin definiciones claras acerca de sus principios y mecanismos de evaluación de regímenes y de acción en caso de ruptura. Las interpretaciones estuvieron relacionadas a la capacidad de cada miembro de compartir al menos los principios básicos necesarios a los consensos de agendas del bloque. El histórico del desarrollo y de la consolidación democrática en la región siempre estuvo relacionado a sus necesidades como región de desarrollo dependiente y periférico. La situación de dependencia estrecha la relación entre política y economía en las agendas regionales, siendo fundamental en consenso entre los gobiernos en relación a las agendas económicas que puedan garantizar superación de las crisis en la región. Más allá de la suspensión de Venezuela por ruptura democrática, su capacidad de veto en agendas económicas ya compartidas por los otros miembros sería también una postura opositora a lo que estos consideraban los rumbos necesarios a la democracia en la región.

En conclusión, podemos considerar que las suspensiones son medidas de un subgrupo de los Estados-parte para lidiar con los otros en instancias multilaterales, pudiendo arrinconar obstáculos a sus proyectos de política internacional. De esa manera, es un instrumento que aparenta legitimidad política y judicial pero que también resguarda la soberanía estatal que es delegada en una organización regional. Ante

eso, a pesar del discurso de defensa de los valores democráticos, esas acciones son vistas principalmente como decisiones políticas que cumplen con intereses de los gobiernos vigentes en múltiples y variados contextos.

Referencias

BRESSAN, R. N. O desafio democrático para a integração latino-americana. In: 3° Encontro Nacional ABRI: governança global e novos atores, 3, 2011, São Paulo. 3° Encontro Nacional ABRI: governança global e novos atores, São Paulo. Disponível em:<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC>. Acesso em: 06 mar. 2017.

BRICEÑO RUIZ, J. O Mercosul na política de integração de Venezuela. In: *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n°1, jan./abr. 2010.

_____. *La integración regional en América Latina y el Caribe.* Mérida: Codepre, 2011.

DUSSEL, E. *A produção teórica de Marx: um comentário aos Grundrisse*. São Paulo: Expressão Popular, 400 p., 2012.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de janeiro: Zahar, 1973.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 17, p. 23-45, 1995.

LUCIANO, B. T. MARIANO. K. L. P. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. In: *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 41-77, 2012.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. In: *NORTEAMÉRICA*, Cidade do México, nº 2, p. 219-249, 2011.

MARIANO, K. L. P. Globalização, integração e o Estado. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº 71, p. 123-168, 2007.

MATTLI, W. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MENDONÇA, C. B. O Congresso Nacional e a Política Externa brasileira. 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. In: *Anais do 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI*, Brasília, 2012.

MENEZES, R. G.; KLEMI, A. M. M. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, nº 03, p. 135-150, 2016.

MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe: Social purpose & State Power from Messina to Maastrichtt*. London: UCL Press, 1999.

NOGUEIRA, M. A. Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. In: *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 43, nº 1, p. 46-56, 2007.

_____. Democracia, ativismo e modernidade radicalizada na América Latina. *Polis*, Santiago, v. 37, 14 p., 2014.

SCHMITTER, P. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010.

SERBIN, A. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe, nº 9, Buenos Aires, p. 73-127, 2012. Disponível em: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, nº 34, p. 89-117, 1995.

_____. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas.* Tradução: Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 440 p.

VIANNA, L. W. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, nº 3, 1996.

A Comunidade Andina frente ao *overlapping* de processos de integração regional*

Flavia Loss de Araujo**
André Leite Araujo***

Introdução

O mais antigo projeto de integração regional da América do Sul, a Comunidade Andina (CAN), foi criado dentro do espírito desenvolvimentista da década de 1960 com o intuito de promover o progresso econômico e social de seus membros, respeitando suas particularidades e promovendo a cooperação. Sua longevidade demonstra que continua, em alguma medida, relevante para os países que a compõem, mas décadas de estagnação do processo de integração, somadas a crises econômicas de seus membros e a competição com outros blocos que proliferaram na região minaram a coesão da CAN e são fatores que colocam em dúvida seu futuro. Em especial, a questão do overlapping sul-americano, ou seja, a sobreposição de diversos projetos regionais, causa apreensão entre os estudiosos do tema, visto que gera a dispersão de esforços dos países que se engajam em múltiplos acordos. A decisão de um país de participar em novos blocos acarreta em incerteza sobre seu compromisso com os acordos firmados anteriormente e aumenta significantemente seus gastos financeiros, além de levantar a questão da redundância em relação à criação de vários projetos de integração na mesma região (Chacha, 2013).

Para Malamud e Gardini (2012), o overlapping na América do Sul se caracteriza pela tentativa dos proponentes de cada novo bloco de diferenciar-se dos demais, excluindo países vizinhos e contribuindo para a irrelevância dos blocos mais antigos (Malamud e Gardini, 2012). Cabe nesse cenário, portanto, a pergunta que norteia o presente capítulo: como o fenômeno de overlapping sul-americano afetou a CAN? O bloco andino provou sua capacidade de resiliência frente aos novos blocos que surgiram nas últimas décadas, mas paralelamente, tem dificuldades de avançar em seu próprio projeto e aumentar o engajamento de seus membros.

---

* Versão preliminar, com resultados parciais, do trabalho em andamento dos autores, que agradecem os comentários para melhorar o estudo proposto e solicitam não citar o presente texto.

** Doutoranda em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo.
*** Doutorando em Ciências Políticas e Sociais, Universidade de Bolonha.

A hipótese deste trabalho é que a resiliência da CAN deve-se a sua capacidade de adaptação a cada período e que o presente momento corresponde a uma nova fase do regionalismo andino. O capítulo está dividido em seções cinco seções, começando pelo histórico da CAN e sua acidentada trajetória até os dias atuais. A saída da Venezuela, em 2006, é discutida na segunda seção, visto o impacto e as consequências desse fato para o bloco andino. O fenômeno do *overlapping* e do múltiplo pertencimento às Organizações Regionais são apresentados, respectivamente, na terceira e quarta seções do texto, que debatem as estratégias da CAN para lidar com novos contextos políticos na região. Por fim, a quinta seção trata das relações comerciais do bloco andino e apresenta um breve panorama sobre o impacto do *overlapping* em suas importações e exportações.

O objetivo da presente discussão é compreender a permanência da CAN no cenário regional, ainda que com menor dinamismo e interesse de seus membros. Pretende-se contribuir para as literaturas sobre o bloco andino e overlapping na América do Sul e seus impactos para a região.

Histórico da Comunidade Andina

Conforme Galarza (2017) descreve, a CAN foi criada em 1969, através do Acordo de Cartagena, como Pacto Andino, tendo o modelo europeu como inspiração para projetar órgãos supranacionais. Considerando alguns anos antes de Cartagena, pode-se afirmar que surgiu como uma dissidência da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cuja desigualdade de tratamento em relação às economias menores gerou insatisfação entre os países andinos. Preocupados com a necessidade de se industrializarem, esses países decidiram criar, em 1966, um plano de integração sub-regional que contemplasse a questão do desenvolvimento econômico, além da promoção comercial proposta pela ALALC (Valverde, 2002). Nesse mesmo espírito, criaram a Corporação Andina de Fomento (CAF), em 1968, cujo principal objetivo era financiar projetos de desenvolvimento regionais e que seria o braço financeiro do posterior Pacto Andino. Inicialmente, o Pacto contava com a participação de Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. Em 1973, recebe a adesão da Venezuela. Já em 1976, o Chile se retira da organização, devido à política implementada pela ditadura de Pinochet e só retornaria como Estado-associado em 2006.

De acordo com a classificação de Peñaherrera (1995), a CAN experimentou quatro fases. A primeira, até 1976, foi uma etapa de formação. Nessa fase, a primeira crise seria resultado da saída do Chile e da adesão da Venezuela, alteração que exigiu adequações quanto aos objetivos do bloco e cronograma das atividades propostas. A segunda fase, entre 1976 e 1982, assistiria sensível aumento no comércio intrabloco e o fortalecimento de suas instituições. Em paralelo a esses resultados positivos, surgiram os primeiros problemas derivados do descumprimento da regulamentação comunitária,

gerando conflitos sobre questões técnicas e tarifas. A crise da dívida externa que atingiu a América Latina nesse período afetou profundamente o dinamismo comercial do bloco, visto que os países membros enfrentavam desequilíbrios em suas balanças de pagamentos e, como reação, adotaram medidas protecionistas. Em 1987, foi assinado o Protocolo de Quito, que flexibilizou as metas do Acordo de Cartagena, permitiu a abertura do bloco para investimentos estrangeiros e regulou o estabelecimento de acordos bilaterais. Tais medidas evitaram que as divergências comerciais minassem o bloco, mas não trouxeram os resultados positivos esperados.

Em 1989, com o encontro presidencial que promoveu o "Desenho Estratégico para a Reorientação do Grupo Andino", o bloco estabeleceu novas metas para a década de 1990, que englobavam aumento do comércio intra-regional, diversificação da pauta de exportações e a inserção internacional. Em 1993, um importante passo foi dado: estabeleceu-se a zona de livre comércio entre os países do bloco. Porém, somente em 1996, com o Protocolo de Trujillo, a organização regional foi reativada, aportando características econômicas neoliberais e reestruturando sua institucionalidade através do Sistema Andino de Integração (SAI), que incorporou o Conselho Presidencial e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores e possuía um desenho mais intergovernamental. Essas modificações aumentaram a institucionalização da CAN e o comércio intrabloco. O efeito positivo dessas medidas seria interrompido com as repercussões de diversas crises financeiras ao redor do mundo (Argentina, em 1995; Sudeste Asiático, em 1997; Rússia, em 1998; e Brasil, em 1999) e com o contínuo descumprimento das normas internas do bloco.

Frente ao exposto, percebe-se que não se tratou de um processo regular, mas que presenciou alterações tanto institucionais quanto de agenda para se adaptar às novas realidades que surgiam no contexto político sul-americano. A adaptabilidade da CAN seria testada novamente nos anos 2000, quando surgiram novos esquemas de regionalismos como resultado de dinâmicas políticas, econômicas e sociais, em níveis nacional, regional e internacional. Uma mudança importante foi a chamada "onda rosa", ou seja, a ascensão de governos de centro-esquerda ou esquerda em diversos países do subcontinente. O fenômeno demonstrou o esgotamento do modelo neoliberal vigente na região e o crescimento de demandas sociais por parte das populações locais. Entre os membros da CAN, o primeiro a eleger um presidente dessa orientação política foi a Venezuela (1999), seguido pela Bolívia (2006) e Equador (2007). Concomitantemente, a Colômbia e o Peru possuíam governos de matizes neoliberais. A mudança na orientação política dos países citados alterou seu relacionamento com a CAN, visto que, em termos gerais, governos mais à direita do espectro político enfatizam, em geral, o aspecto comercial da integração, enquanto os de esquerda priorizam o desenvolvimento e questões sociais. Segundo Santos (2006), a integração tem um caráter político-estratégico para a vertente da esquerda política.

Essas duas visões sobre o regionalismo entraram em conflito na CAN e culminaram com a saída da Venezuela do bloco, em 2006, tendo como estopim a renovação dos Tratados de Livre Comércio (TLC) entre Peru, Colômbia e os Estados Unidos. No argumento defendido pelo governo de Hugo Chávez, a CAN deveria negociar em conjunto e não permitir acordos bilaterais, conforme analisado na seção seguinte.

Saída da Venezuela da Comunidade Andina

Paralelamente ao seu ingresso no Mercado Comum do Sul (Mercosul), Caracas tomou a decisão de retirar-se da CAN, alegando a incompatibilidade de pertencer a duas uniões aduaneiras, o que geraria incompatibilidades tarifárias. Esse fato é visto como símbolo da crise do processo de integração andino e o marco das iniciativas da CAN de adequar-se ao cenário de *overlapping*, ou seja, medidas para evitar saídas dos demais membros, algo que foi aplicado às decisões posteriores de ingresso a outros arranjos de livre comércio.

Além das questões técnicas envolvendo aduanas, a estratégia venezuelana também foi uma manobra política de afastar-se de um determinado projeto e aliar-se a outro. Em outros termos, aproximou-se do Mercosul e dos governantes de então (Kirchner, na Argentina; Lula, no Brasil; e Vázquez, no Uruguai) e afastou-se da Colômbia, do Peru e, também, do Chile. Estes três países assinaram Tratados de Livre Comércio com Washington, o que foi criticado pela Venezuela e pela Bolívia, alegando que rompiam com as diretrizes da CAN. Nesse sentido, mais do que aspectos jurídicos, tal conjuntura indicava um maior distanciamento entre os programas político-ecomômicos dos membros do bloco, levando à ruptura definitiva entre Caracas e a Comunidade Andina e o consequente risco de instabilidade no bloco. Para Arellano (2013), a medida de sair do bloco foi também para liberar-se de instituições que limitavam a ação externa venezuelana, que se via comprometida com os esquemas comerciais para poder diversificar suas relações exteriores, econômicas e políticas, tanto com os países do Mercosul quanto da nascente ALBA-TCP.

A saída da Venezuela causou importante crise interna e somou-se ao surgimento de outros projetos regionais criados dentro do contexto da onda rosa, como a ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos) e a UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). Fundada em 2004 pela Venezuela e por Cuba, a ALBA é um bloco político de viés socialista e de cooperação econômica que nasceu para se contrapor à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), propondo uma alternativa à liberalização comercial. Uniram-se aos esforços de criação da ALBA a Bolívia, Nicarágua, Equador (retirou-se em 2018), Antígua e Barbuda, Dominica, Granada, São Cristovão-Nevis, São Vicente e Granadinas e o Suriname. Seu desenvolvimento foi interrompido pela crise da Venezuela, principal fiadora do projeto.

Por sua vez, a UNASUL, criada em 2008, é um foro predominantemente político que congrega todos os países sul-americanos e os dois projetos mais antigos de integração da região, a CAN e o Mercosul. Concebida por presidentes alinhados à esquerda (Néstor Kirchner da Argentina, Lula do Brasil e Chavez da Venezuela), a UNASUL perdeu força à medida que a Onda Rosa arrefeceu no subcontinente e cedeu lugar a governos de orientação neoliberal. Ainda durante a estabilização dos governos da Onda Rosa, ocorreu o relançamento do Mercosul e da CELAC (Comunidade de Estados da América Latina e Caribe), em 2010.

Posteriormente, com à ascensão da direita e do conservadorismo, surgem movimentos como a Aliança do Pacífico, criada em 2012 e o PROSUL, em 2019. A proposta da Aliança, composta por México, Colômbia, Chile e Peru é promover a liberalização do comércio entre seus membros e fortalecer as relações comerciais com a Ásia, contrapondo-se às iniciativas anteriores, incluindo a CAN. O recém-criado PROSUL (Foro para o Progresso da América do Sul) conta com a participação da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru e pretende se contrapor à UNASUL, entendida nesta perspectiva como uma organização prioritariamente ideológica que pouco contribuiu para a integração sul-americana, além de manifestar-se contrária ao governo de Nicolás Maduro. Desse modo, pode-se concluir que a orientação política dos governos sul-americanos tem impactos relevantes nos processos de integração regional, seja paralisando projetos aos quais não estão politicamente alinhados ou criando novos mais afeitos às suas visões de mundo. De acordo com Cuadros (2013), o fracionamento do processo de integração latino-americano em diversos projetos deve-se às diferenças intrínsecas das regiões do continente, que possuem economias em diferentes graus de desenvolvimento e pouca complementaridade entre si.

Em relação à CAN, percebe-se que seus membros foram ativos na busca de outras propostas de integração mais alinhadas aos seus interesses políticos e econômicos, em especial a Colômbia, que participou da fundação da Aliança e do PROSUL, sem, no entanto, abandonar a CAN, na medida em que houve flexibilidade institucional para as mudanças nas prioridades dos membros em suas políticas externas.

Overlapping na Comunidade Andina

Diante da diversidade e complexidade dos projetos de integração presentes na América do Sul, entendemos que há uma redefinição da Comunidade Andina no século XXI, fruto de uma estratégia de flexibilização desenvolvida ao longo dos anos. Especialmente, o fenômeno de *overlapping*, com a criação de novos arranjos regionais na América Latina, com temas e estruturas que se sobrepõem à CAN, gerou um ponto de inflexão para que o bloco se reposicionasse, tanto no plano internacional com as outras organizações regionais quanto no seu papel para as políticas externas nacionais, para seguir adiante.

Na medida em que os governos de cada um dos membros optaram por seguir diferentes projetos de inserção internacional, a CAN não permaneceu como prioridade político-diplomática, pois os objetivos de política externa se inseriam em outros organismos que possuíam estruturas e pautas mais estreitas com as propostas dos governantes nesse período. Desse modo, a emergência de outras instituições poderia ameaçar as existentes, na medida em que seriam preteridas. Isso posto, nossa hipótese é que a flexibilização que a CAN teve nos anos 2000, sem avançar nos mecanismos de integração e na sua institucionalidade, é uma resposta a esse fenômeno. Portanto, para evitar retroceder e tornar-se uma organização com pouca importância, adaptou-se à realidade de múltiplas instituições regionais sul-americanas, com seus membros participando de outros arranjos e que este fato não implicasse em custos que os conduzisse à saída do sistema andino.

Desse modo, entendemos que a possibilidade do duplo ou mesmo múltiplo pertencimento a diversos acordos comerciais é uma resposta a crise institucional que a CAN experimenta no começo dos anos 2000. Ao adaptar-se a essa nova realidade, a CAN preservou não só sua existência, mas o legado de crescimento comercial entre seus membros, conforme discutido abaixo, e o incentivo às pequenas indústrias manufatureiras, em especial para as economias menos robustas da Bolívia e do Equador (Cuadros, 2013).

O reiterado desrespeito ao cumprimento das regras por parte dos seus membros e a negociação de acordos bilaterais, que recebiam questionamentos sobre sua legalidade, somada a adesão venezuelana ao Mercosul e consequente saída de Caracas, são variáveis que efetivamente ameaçaram a existência da CAN e abriram caminho para que seus membros optassem por estratégias junto a outros arranjos. Nesse sentido, conforme Bolívia e Equador ingressam na ALBA-TCP e Colômbia e Peru formam a Aliança do Pacífico, a Comunidade Andina passa a reconhecer a possibilidade de duplo pertencimento (Adrianzén, 2014). Também o exemplo do ingresso de La Paz no Mercosul que, quando efetivado, transformará o Estado boliviano em membro pleno de duas uniões aduaneiras, o que pode gerar problemas em tarifas e tributações (Galarza, 2013).

Por outro lado, os Estados mantêm vantagens políticas em participarem de diversos arranjos e não romperem com as instituições vigentes, sem, no entanto, que a participação na CAN limite estruturalmente suas ações internacionais.

Múltiplo pertencimento às organizações regionais

Como afirma Galarza (2017, p. 518), na virada do século XX para o XXI, torna-se "inocultable que los Estados miembros no estaban enteramente dispuestos a apostar con decisión por la profundización del proceso hacia un nivel más importante, sino más bien a ensayar su participación en nuevos procesos que venían gestándose en el entorno". Sendo assim, algumas bandeiras da CAN, incluindo suas agendas sociais,

não avançaram substantivamente no período contemporâneo, permanecendo o foco em aspectos comercialistas e na interação com outros blocos regionais, dando maior margem de manobra a interesses unilaterais.

Para Cruz (2011), o regionalismo andino nunca teve homogeneidade política, o que dificultou a convergência decisória entre os governantes para aprofundar a integração. Nos anos 2000, diversas organizações regionais despontam, demonstrando os interesses diversos dos países dos Andes em optarem por distintos modelos de integração. Logo, ainda que a CAN tenha uma estrutura institucional consolidada – com órgãos como Parlamento Andino, Universidade Andina Simón Bolívar, Tribunal de Justiça, Conselho Presidencial Andino, Secretaria Geral e Banco de Desenvolvimento da América Latina, entre outros – não necessariamente encontra respaldo nos objetivos internacionais dos governos dos países que a compõem, na medida em que buscam alianças com parceiros fora desse espaço. Em especial, Bressan e Luciano (2018) percebem que há uma polarização nas relações exteriores dos Estados-membro que leva a atual conjuntura observada. Por um lado, Colômbia e Peru historicamente promovem uma agenda de abertura comercial e ênfase no eixo Ásia-Pacifico, ao passo que Bolívia e Equador defendem uma pauta política e econômica mais estatizante e nacionalista. Contudo, a partir da eleição do equatoriano Lenín Moreno, Quito reorienta sua proposta de ação internacional, aproximando-se de Bogotá e Lima.

A participação em diversas organizações permite a um Estado ter ganhos não apenas econômicos, mas também políticos e diplomáticos, podendo avançar agendas em diferentes fóruns e articular-se com Estados distintos, criando relacionamentos e "pontes" com uma miríade de atores e interesses, em dinâmica articulação.

Relações comerciais dos membros da Comunidade Andina

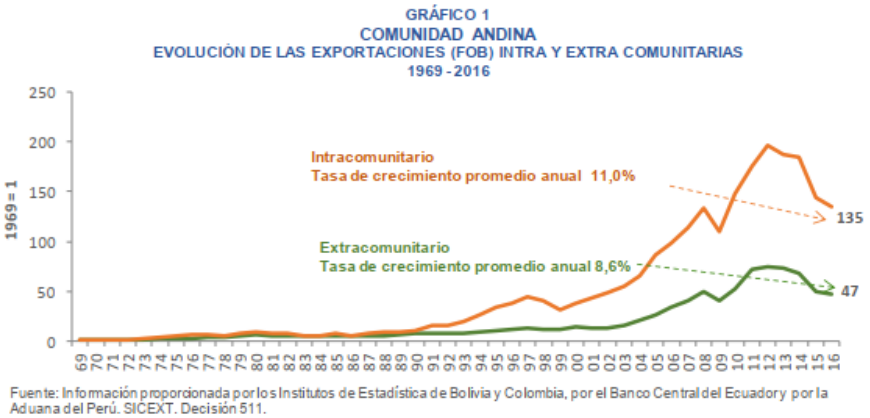
Tendo como fonte de dados o informe da Secretaria Geral da Comunidade Andina (Comunidad Andina, 2019), analisamos os fluxos de exportações e importações referentes aos Estados-membro da CAN, para verificar o impacto do *overlapping* de organizações regionais no comércio exterior nos Andes.

Como pode ser visto na Figura 1, considerando o século XXI, entre 2000 e 2016, percebe-se que as exportações andinas consideradas em conjunto (ou seja, tanto intra quanto extracomunitárias) apresentam irregularidades, com crescimento e decrescimento ao longo deste período, apesar de uma tendência geral de crescimento, com pico em 2012 e posterior declínio. Contudo, as taxas referentes ao total mundial acompanham o mesmo padrão que as exportações extracomunitárias. Nesse sentido, tendo em vista que a maior parte das exportações são para países fora da CAN, ambos os índices tem flutuações semelhantes. Em contrapartida, as exportações entre os próprios membros da CAN, apesar de terem pontos de convergência, tem valores distintos.

Conforme observado na Figura 2, no que se refere às importações, dentro do mesmo recorte temporal, nota-se que o total mundial, total intracomunitário e total extracomunitário seguem um padrão de interação, com taxas de crescimento e decrescimento razoavelmente semelhantes. Assim, apesar das relações extracomunitárias ocuparem maior parcela do comércio exterior, não possuem relação distinta do que os países do bloco.

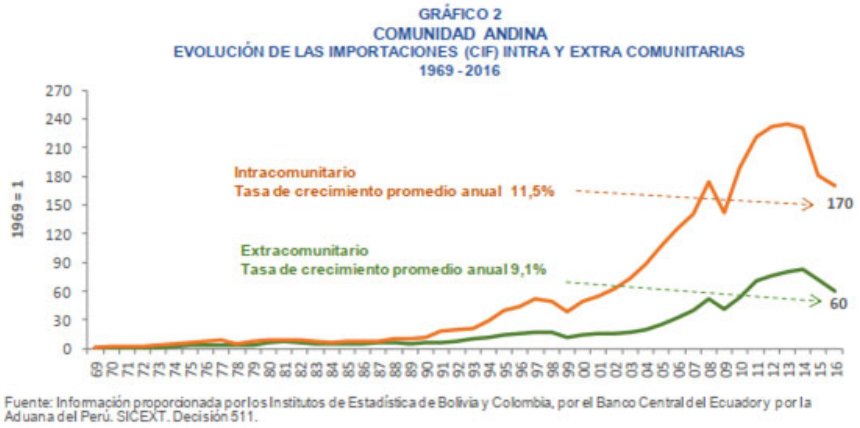
A respeito das exportações intracomunitárias, entre 2000 e 2016, elas representaram de 6,9 a 9,9% do total das exportações andinas. Neste sentido, não há uma flutuação significativa que aponte uma substituição da CAN por outras regiões compradoras de seus bens, isto é, a CAN permanece na mesma posição no que se refere à importância de destino comercial. Ademais, convém apontar que, a partir da década de 1990 e nos anos 2000, a CAN ocupou maior relevância no destino de exportações andinas, pois nas décadas anteriores ocupava uma fatia menor do total mundial. Por exemplo, em 1969, 2,9% das exportações eram comercializadas entre os próprios países andinos. De igual maneira, em relação à fatia que as importações intracomunitárias ocupam no total, a variação ocorre entre 6,4 e 10,7%, entre 2000 e 2016. E, assim como ocorre com as exportações, as importações intracomunitárias crescem a partir da década de 1990, pois eram menos relevantes nos períodos anteriores, ocupando 2,7% do total no ano de fundação, 1969.

Figura 1 – Exportações da Comunidade Andina



Fonte: Comunidade Andina (2019)

Figura 2 – Importações da Comunidade Andina



Fonte: Comunidade Andina (2019)

Portanto, nota-se que, a partir dos anos 2000, a Comunidade Andina assume maior relevância na agenda comercial dos Estados-membro e que a criação de novos arranjos regionais nesse período não altera substancialmente a participação que tem no comércio exterior.

Considerações finais

Frente ao exposto, entende-se que a Comunidade Andina é um bloco regional que passou transformações significativas no período recente, decorrentes das alterações políticas e econômicas que afetaram os governos e as sociedades andinas, bem como no sistema internacional como um todo. Conforme apontamos, na América do Sul, é possível categorizar dois ciclos políticos, a Onda Rosa e a Onda Azul. Além das mudanças domésticas, focamos no aspecto das organizações regionais que foram criadas como modo de atender aos novos interesses, resultando em *overlapping* de instituições sobre a pré-existente CAN.

Nesse contexto, com reorientações de planos de inserção internacional, o bloco andino passa por modificações, na medida em que os governos dos Estados-membro passam a ter outros objetivos e priorizar outras instituições. A decisão de saída venezuelana provoca uma crise substancial no interior do bloco, com divergências polarizadas entre seus membros. Em um cenário no qual os demais governos poderiam optar por retirar-se da CAN e migrar definitivamente a outros arranjos regionais, como Caracas fez ao priorizar o Mercosul e a ALBA-TCP, com um virtual desfacelamenteo da CAN. Entretanto, conforme destacado neste capítulo, o regionalismo andino possui importância comercial para seus membros, com atenção ao peso relativo ao comércio mundial.

Além do aspecto econômico, nota-se também o estabelecimento de uma solução jurídica e política para a manutenção da CAN no contexto de *overlapping*, ou seja, a autorização do duplo pertencimento. Com essa medida, em ambas as conjunturas de Onda Rosa e de Onza Azul, os Estados andinos puderam participar de mais arranjos de livre comércio, sem saírem da CAN. Dessa maneira, não houve custos em escolher organizações regionais, mas sim a possibilidade de aproveitar distintos aspectos de cada.

No entanto, convém ressaltar que este é um estudo preliminar e que não pretende ser exaustivo nem conclusivo, na medida em que os autores estão trabalhando nesta pesquisa.

Referências

ADRIANZÉN, Alberto (ed.). *Convergencia CAN-MERCOSUR: la hora de las definiciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; Corporación Editora Nacional, 2014.

ARELLANO, Félix Gerardo. *La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2013.

BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, nº 65, p. 62-80, mai 2018.

CHACHA, M. Regional integration and the challenge of overlapping memberships on trade. In: *Journal of International Relations and Development*, 17(4), 522–544.doi:10.1057/jird.2013.13, 2013.

COMUNIDAD ANDINA. Informe anual: 47 Años de Integración Comercial de Bienes en la Comunidad Andina: 1969-2016. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx?GruDoc=13>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CRUZ, Giovanni Molano. La integración andina: origen, transformaciones y estructuras. In: *Revista Integración y Comercio*, nº 33, a. 15, jul./dic. 2011.

CUADROS, Manuel. El nuevo regionalismo latinoamericano y la Comunidad Andina: convergencias y espacios de acción conjunta. In: Comunidad Andina, Documentos Informativos, SG/di 996, 2013. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi996.pdf>.

GALARZA, César Eduardo Montaño. Problemática Jurídico Tributaria Internacional de Bolivia: a Propósito de su Pertenencia a la Comunidad Andina (CAN) y al Mercado Común del Sur (Mercosur). In: *Jornadas Bolivianas de Derecho Tributario*, VI., 2013, Santa Cruz.

_____. Elementos fundamentales de la Comunidad Andina en el siglo XXI. In: BALIÑO, Juan Pablo Pampillo; MARTÍN, Arturo Oswaldo Damián (coord.). *Integraciones jurídicas americanas: Teoría, Historia, Instituciones y Derecho*. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2017.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. In: The International Spectator: Italian Journal of International Affairs, 47:1, 116-133, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>.

PEÑAHERRERA, Germánico Salgado. *El Grupo Andino de hoy*: eslabón hacia la integración de Sudamérica. Quito: Biblioteca Digital Andina, 1995.

VALVERDE, Cristián. *Chile y la integración latinoamericana*. Tese de doutorado. Madrid:Universidade Complutense de Madrid, 2002. Disponível em: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/ghi/ucm-t26718.pdf>.

A integração transnacional na América Latina pelo comércio justo: a reorganização pelo movimento da sociedade civil

Rudá Ryuiti Furukita Baptista*
Joana Stelzer**

Introdução

Do ponto de vista estrutural, no primeiro tópico do capítulo fixar-se-á o conceito da principal categoria do trabalho, o Comércio Justo, com a finalidade de trazer a lume uma contextualização inaugural, que permitirá aventar, ao longo do posterior desenvolvimento, a problemática do trabalho, pautada na seguinte questão: De que forma o Comércio Justo proporciona integração transnacional na América Latina?

No segundo tópico, seguindo o método indutivo, apresentar-se-ão duas premissas menores ou específicas: i) a sociedade civil organizada cria normas transnacionais para regular relações intersubjetivas; ii) as normas transnacionais rompem com o modelo estatal de criação de normas internacionais e promovem o Comércio Justo.

No tópico final, serão apresentadas duas organizações de natureza transnacional que estabelecem e conduzem ordem nas relações político-jurídico-comerciais, pautadas em diretrizes do Comércio Justo no plano da América Latina, com intuito de oferecer elementos mínimos para comprovação da seguinte hipótese: o Comércio Justo, independentemente da área de atuação do comércio, foi capaz de intensificar o intercâmbio na América Latina por meio de um modelo pautado em premissas éticas, sustentáveis, equitativas e dignas, e, consequentemente, ampliou a integração regional seguindo o arquétipo transnacional.

Comércio Justo: contextualização pela identificação das características da categoria

A exploração do conceito de Comércio Justo deve principiar pela indicação de uma distinção, conforme Joana Stelzer (2018, p. 125), entre a proposta europeia (*Fair Trade*), que visa à promoção dos pequenos produtores no mercado internacional,

* Mestre (UEL). PUCPR.
** Doutora (UFSC). UFSC.

com intenção de minimizar a pobreza no hemisfério Sul, e, uma segunda proposta, a latina (*Comercio Justo*), que se aproxima da ideia de empoderamento dos produtores (e trabalhadores) para participação equitativa nas trocas mundiais, conforme assinala Rincón *et al* (2005, p. 13). Com isso, emerge a percepção da importância do Comércio Justo nas trocas internacionais, mas, igualmente, no comércio local, regional e nacional.

A título de delimitação do recorte teórico para a condução deste trabalho, em razão do seu objetivo central – promoção da integração regional pelo direito transnacional na América Latina – a categoria será utilizada com a soma das características das duas vertentes, em outras palavras, identificar-se-á que ao longo do texto optou-se pela adoção de uma ideia ampla do conceito de Comércio Justo, que abrange tanto o ideal de mitigação das assimetrias dos países da América Latina (países do sul) quanto a proposta de fortalecimento dos produtores e trabalhadores locais e regionais no plano das trocas internacionais.

Superada a distinção preliminar, destaca-se que a primeira característica a ser observada na categoria é que se apresenta como contraproposta ao sistema multilateral do comércio internacional atual, pois, fundamenta-se na superação de falácias de discursos econômicos neoliberais sobre o bem-estar com foco no crescimento econômico, que constroem normas de direito internacional clássico como solução para lidar com o comércio mundial (Stelzer, 2018, p. 119).

Trata-se da "necessária resposta ao fracasso do comércio convencional para fornecer meios de subsistência sustentáveis e oportunidades de desenvolvimento para as pessoas em diversos países pobres" (Stelzer; Gonçalves, 2014, p. 23). Isso porque, "em qualquer padrão que se adote, o regime comercial internacional de hoje é injusto para os países em desenvolvimento [...], as assimetrias na liberalização beneficiam alguns grupos à custa de outros" (Stiglitz, 2007, p. 154-155)[1], assimetrias estas que atingem nível global e são verificadas pelas disparidades entre países nos mais diversos campos de atuação (Baptista, 2019, p. 43).

Assim, descreve-se o Comércio Justo não apenas pela característica de alternativa ao sistema do suposto mercado livre, mas também como crítica construtiva ao funcionamento do mercado atual. Isso porque, o comércio equitativo mostrou que as regras do mercado têm o condão de serem reformuladas em favor dos produtores e consumidores (Van Der Hoff, 2001, p. 77).

A segunda característica da categoria, delineada em *La Carta Internacional del Comercio Justo* (WFTO, 2019a, p. 4), surge da percepção de que em todo o mundo e durante muitos séculos, existem pessoas que desenvolvem relações econômicas e

1. Quanto ao tema, Amartya Sen (2010, p. 22-23) explica que: a questão que emerge dos movimentos anti-assimetrias decorrentes da globalização é o protesto contra a divisão injusta dos seus benefícios, e, o principal desafio se concentra na reversão das disparidades pelo acesso às vantagens de um comércio e intercâmbio que prime por méritos sociais de uma sociedade aberta.

comerciais baseadas no benefício mútuo e na solidariedade. O Comércio Justo se identifica, portanto, na aplicação destas ideias nos desafios contemporâneos do comércio internacional em um mundo globalizado. Cumpre frisar, de qualquer modo, que não se trata de assistencialismo. Pelo contrário, objetivam-se condições de competição justas, entre os mercadores, nas quais estejam presentes (para todos) as condições previstas nos 10 princípios de Comércio Justo da WFTO, pois o que não se admite é manter uma concorrência entre desiguais.

Assim, a partir de visão inclusiva, progressista e, acima de tudo, persuasiva, o Comércio Justo preocupa-se com a ação conjunta, reflexiva e orientada para um mundo fraterno e de busca de melhores condições econômico-sociais por intermédio da prática comercial (Stelzer, 2018, p. 123).

O Comércio Justo se baseia em modos de produção e comercialização que antepõem as pessoas e o planeta frente aos benefícios econômicos. O movimento do Comercio Justo se compõe de indivíduos, organizações e redes que compartilham uma visão comum de um mundo no qual a justiça, a igualdade e o desenvolvimento sustentável são o centro das estruturas e práticas comerciais para que todos, por intermédio de seu trabalho, possam manter um estilo de vida decente e digno, e, desenvolvam seu pleno potencial humano (*La Carta Internacional del Comercio Justo*, p. 4).

Como terceira característica, tem-se que o Comércio Justo não se restringe às relações comerciais, pois incluem-se também iniciativas de cooperação entre produtores, importadores e consumidores, que podem inclusive se desdobrar em atividades paralelas ligadas à gestão, ao treinamento de pessoal especializado e ao associativismo. Visto dessa perspectiva, o Comércio Justo consiste em tentativa de resgatar a concepção do comércio como intercâmbio não só de mercadorias, mas de ideias, conceitos e, até mesmo, de costumes e comportamentos, em transações comerciais que não envolvam vencidos nem vencedores (Fajardo, 2014, p. 54).

Ademais, como quarta característica, admite-se que se estruturou uma base principiológica que traça diretrizes do Comércio Justo, competentes por ordenar um núcleo mínimo de ideais de natureza subjetiva, que se formulam em proposta para aplicação dos métodos axiológico e teleológico nas relações de intercâmbio comercial.

Dentre os princípios[2] que regem o Comércio Justo se destacam: 1) Criação de oportunidades para produtores em desvantagem econômica; 2) Transparência; 3) Construção de capacidades; 4) Relação comercial equitativa; 5) Preço justo; 6) Igualdade de gênero; 7) Condições laborais dignas e proteção dos direitos humanos;

2. Neste ponto optou-se pelo rol de princípios indicados pela CLAC - *Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo*, em virtude da delimitação territorial do objeto de pesquisa, entretanto, não se exclui o entendimento de que o referido rol pode ser elastecido pela fixação de outros princípios oriundos de centros emergentes distintos. A CLAC é melhor identificada no segundo tópico, para onde se remete o leitor.

8) Proibição de exploração infantil; 9) Proteção do meio ambiente; 10) Informação e sensibilização (dos envolvidos nas relações).

Destarte, por intermédio da prática desses princípios, "os produtores obtêm preços justos e podem desenvolver seus próprios projetos sociais, e os consumidores podem cooperar em um sistema eficaz, onde os perdedores sociais da crueldade do mercado podem ser protagonistas de uma vida certamente simples, mas digna" (Van Der Hoff, 2001, p. 77). Portanto, para os fins deste trabalho, pode-se definir a categoria do Comércio Justo como "um movimento transnacional preocupado com a promoção de condições de mercado mais justas entre países consumidores e produtores de países em desenvolvimento, onde as pessoas são consideradas mais importantes que o lucro, e, com isso, melhoram as possibilidades de vida digna" (Stelzer; Todescat, 2016, p. 33). A partir de tal entendimento, passa-se a verificar o papel da sociedade transnacional em tal contexto.

A transnacionalidade e a força da sociedade como centro emergente de poder na promoção do Comércio Justo

Diferentemente do plano formal estatal ou interestatal de criação de normas, os princípios e diretrizes do Comércio Justo irradiam da organização da própria sociedade civil, e, como apontado acima, a legitimidade não decorre da outorga de poder pelo sistema tradicional de regulação das relações pelo Direito Internacional, mas da força do fenômeno da transnacionalidade, que permite a superação dos limites fixados pelas fronteiras geográficas artificiais pela transcendência de experiências que estimulam a equidade nas transações comerciais, que passam a se basear na sustentabilidade, solidariedade, dignidade e responsabilidade.

Neste ponto, afirma-se que "não se deve espantar que a comunidade acadêmica tenha dificuldade em compreender a novel terminologia", ou "[...] em aceitar e compreender o fenômeno da transnacionalidade, em desembaraçar a confusão conceitual que existe sobre o assunto, em síntese, em se desapegar dos velhos padrões que formaram a identidade do que comumente se chama de Direito" (Stelzer, 2011, p. 50).

O desenvolvimento da ideia de um Direito Transnacional decorrente desse fenômeno é creditado ao internacionalista Phillip C. Jessup com base na sua aula magna (*Storss Lecture*) na faculdade de Yale nos Estados Unidos, que deu origem à obra *Transnational Law*, publicada em 1956 (Monge, 2016, p. 125). Depreende-se que Phillip C. Jessup (1956, p. 2) define *Transnational Law* como "aquela responsável por incluir todo o direito que regula ações ou eventos que transcendem as fronteiras nacionais. Ambos, Direito Internacional Público ou Privado estão incluídos, assim como outras regras que não se encaixam nos padrões destas duas categorias".

Por considerar que os laços estavam cada vez mais complexos, o autor entendia que a expressão Direito Internacional seria incapaz de atender as exigências conceituais

que se desenhavam, motivo pelo qual utilizou o termo Direito Transnacional para incluir todas as normas que regulassem atos ou fatos que transcendessem fronteiras nacionais (Cruz; Bodnar, 2011, p. 63).

A título de ilustração, Flávia Foz Monge (2016, p. 126) fixa o conceito de Direito Transnacional no âmbito da Arbitragem, que parte do pressuposto de sua "[...] caracterização como uma metodologia que considera tanto as normas nacionais quanto as internacionais, bem como outras fontes normativas que não se enquadram tipicamente em uma categoria tradicional de normas jurídicas e podem ser emanadas por diversos atores".

No tocante ao seu efeito nos mercados, admite-se como característica vigente no cenário atual a denominada 'transnacionalização dos mercados' que, em pouco mais de uma década, transformou radicalmente as estruturas de dominação política e de apropriação de recursos, subverteu as noções de tempo e de espaço, derrubou barreiras geográficas, reduziu as fronteiras burocráticas e jurídicas entre nações e revolucionou os sistemas de produção (Faria, 2002, p. 13).

Assim sendo, esse Direito Transnacional pode ser considerado, portanto, pertencente a uma terceira dimensão no plano jurídico, que convive simultaneamente com o Direito Nacional e o Direito Internacional. O prefixo 'trans' denota a capacidade não apenas da transposição de espaços territoriais de suas normas, mas também da emergência dessas do poder decorrente de interesses manifestados pela sociedade sem uma relação de sujeição ao Estado. Quanto ao tema:

> Fenômeno reflexivo porque a transnacionalidade caracteriza-se pela permeabilidade estatal e criação de uma terceira dimensão social, política e jurídica, que perpassa a realidade nacional, mas que não se confunde com ligação ponto-a-ponto da internacionalidade. Assim, enquanto a globalização é o fenômeno envolvedor, a transnacionalidade é a nascente de um terceiro espaço, inconfundível com o espaço nacional ou internacional (Stelzer, 2011, p. 21).

Nessa linha, Harold Hongju Koh (1996, p. 184) afirma que o Direito Transnacional possui quatro características distintas. Primeira, é não tradicional (*nontraditional*), pois quebra a dicotomia tradicional da dualidade que domina historicamente o estudo do direito, entre doméstico e internacional, e, público e privado. Segunda, é não estadista (*non-statist*), pois os atores não são, somente, os Estados-nações, mas incluem atores não estatais. Terceira, é dinâmico (*dinamic*), não é estático, pois suas normas se transformam. E, quarta, é normativo (*normative*), pois dele emergem novas regras, que são interpretadas e aplicadas.

Ainda no campo da análise do Direito Transnacional, desta vez no âmbito de seus elementos, Detlev Vagts (1986) ressalta três: i) os assuntos transcendem as fronteiras nacionais; ii) os assuntos nos quais não há uma distinção clara entre o público e o privado; e iii) os assuntos com fontes abertas e flexíveis, além das tradicionais, previstas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Assim, depreende-se que a concepção de transnacionalidade permite a observação de uma ordem legítima não-estatal de normas, em um plano organizado por atores distintos daqueles indicados como sujeitos do Direito Internacional Público (clássico ou westfaliano)[3], que priorizam a preocupação com a equidade nas transações comerciais, em detrimento do intercâmbio pautado somente no lucro, que acompanha os reflexos da dinamicidade da globalização.

Do ponto de vista da história das lutas sociais na América Latina, não é simples tomar o paradigma da transnacionalidade por algo irrenunciável (Vestena; Gonçalves, 2017, p. XI). Isso porque, considerando a formação constituída no (neo)colonialismo, muitas conquistas sociais foram alcançadas a partir de frentes populares ou populistas que se opuseram aos interesses imperialistas (Laclau, 2013, p. 18). Dessa forma, depreende-se que o conjunto de ações praticadas pela sociedade influenciou a região em um contra movimento ao imperialismo desde a (des)colonização até os dias atuais, permitindo a formação de um conjunto de fontes transnacionais que visam à promoção da região.

Portanto, após esse plano inicial de fixação das duas principais categorias do trabalho, remete-se ao aprofundamento acerca da organização transnacional das relações de trocas realizadas no plano regional da América Latina baseadas no conceito de Comércio Justo, apresentado no tópico a seguir, para solucionar o problema central por meio de proposição final: o Comércio Justo pode proporcionar integração regional transnacional na América Latina.

Comércio Justo na América Latina: relações de intercâmbio do comércio em prol da integração transnacional regional pelas trocas justas

Quando se trata do desenvolvimento dos ideais do Comércio Justo na América Latina, sem concentração específica da análise em determinada área de atuação comercial, ou seja, por meio de pesquisa ampla que tem intuito de abranger as concertações sociais das mais diversas frentes do comércio, é possível identificar um conjunto de organizações ativas que possuem atuações de nível local (nacional) e regional (que extrapolam o plano nacional).

Na perspectiva do método histórico de Pablo Guerra (2017, p. 256-257), na América Latina, o movimento do Comércio Justo teve duas grandes ondas. A primeira delas caracteriza-se pelo nascimento de organizações que se criaram para dar resposta os

3. Conforme Vera Lucia Viegas Liquidato (2006, p. 68) costuma-se fixar como data de nascimento do Direito Internacional Público, 24 de outubro de 1648, data da conclusão dos Tratados de Münster e de Osnabruck (conhecidos como Tratados de Westphalia), que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos. Tal marco histórico garante a denominação de Direito Westfaliano ao Direito Internacional Público clássico, marcado pela regulação das relações interestatais. Após a Segunda Guerra Mundial, identifica-se a presença de organizações internacionais intergovernamentais que indicam uma mudança no plano dos sujeitos do Direito Westfaliano, tem-se então um "novo" Direito Internacional.

critérios da mecânica do trabalho tradicional (Comércio Norte-Sul), com a constituição da FLO em 1997. Nesse contexto, no caso do continente latino-americano acaba cristalizando na criação do Coordenador Latino-americano de Pequenos Produtores e Trabalhadores do Comércio Justo (CLAC) em 2006, ou no processo que culmina na criação da seção latino-americana da WFTO (ex-IFAT), ambas pormenorizadas a seguir.

A Coordenadora Latino-Americana e do Caribe de Pequenos Produtores e Trabalhadores de Comércio Justo – CLAC, que, conforme informações extraídas de sua página oficial, representa atualmente mais de 800 organizações membros nos seguintes 24 países do continente: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Ilhas de Barlavento (Santa Luzia, São Vicente e as Granadinas), Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

O funcionamento da CLAC se estrutura em organizações de produtores(as) que se articulam em redes de produto, através das quais os produtores de um mesmo produto, de diferentes países da região, encontram-se e trabalham juntos. Essas redes permitem a troca de experiências entre produtores de um mesmo produto e a construção de estratégias e planos de trabalho conjuntos a nível continental. Suas ações são divididas em 'Eixos Transversais', que se concentram em temáticas distintas, a saber: Gênero; Inclusão de jovens; Mudanças Climáticas; Proteção Infantil; Soberania Alimentar; Boas práticas trabalhistas; Sustentabilidade Ambiental.

Segundo informações oficiais próprias, atualmente, a CLAC possui várias redes constituídas e que levam vários anos trabalhando, que são: a Rede Café, a Rede Mel, a Rede Banana, a Rede Cacau e a Rede de Açúcar. Da mesma forma, outras redes estão avançando em seus primeiros passos de criação, como a Rede Quinoa e a Rede Frutas Frescas e Sucos. Ademais, no plano do desenvolvimento regional, a CLAC se subdivide em: Região América Central e México; Região Andina; Região Caribe; e Região Cone Sul. A Região Cone Sul possui três Coordenadoras Nacionais: Coordenadora de Comércio Justo do Chile, Coordenadora Paraguaia de Comércio Justo e BRFAIR - Associação das Organizações de Produtores Fairtrade do Brasil.

Nos termos do sítio eletrônico oficial, a BRFAIR é a Rede de Produtores que tem a função de reunir e representar as organizações de pequenos produtores de Comércio Justo do Brasil. Essas organizações são certificadas com o selo 'Fairtrade' e atualmente, seus principais produtos são Café, Suco de Fruta, Mel, Castanha, Soja e Uva para vinho. Além disso, a maioria delas também possui o selo da agricultura familiar brasileira[4]. A BRFAIR é um membro da CLAC e sua missão principal é apoiar,

4. No plano brasileiro também se inclui a atuação da *Fairtrade International*, antiga *Fairtrade Labelling Organization – FLO*. Associação sem fins lucrativos que envolve o desenvolvimento de standards e provê suporte para os produtores detentores do certificado *Fairtrade*, sendo que a fiscalização da certificação fica sob a responsabilidade da FLO-CERT GmbH (Dine; Granville; Telford, 2013, p. 1).

fortalecer e desenvolver as Organizações de Pequenos Produtores de Comércio Justo no país, assim como sensibilizar a população e divulgar os conceitos, valores e princípios do movimento mundial do Comércio Justo.

Ademais, também é de grande relevância a atuação da citada World Fair Trade Latin America – WFTO-LA para a integração regional pelo Comércio Justo, por se tratar da oficina regional para a América Latina da Organização Mundial do Comércio Justo (World Fair Trade Organization – WFTO). Atualmente, a rede regional está formada por 60 (sessenta) membros provenientes de 12 (doze) países da América Latina. Sua missão institucional é fortalecer as capacidades de incidência, comercialização e monitoração dos membros da WFTO-LA e promover relações de cooperação entre os próprios membros e com outros atores da sociedade, de modo a contribuir com o melhoramento das condições de vida dos pequenos produtores da América Latina, atendendo os princípios do Comércio Justo.

A visão da WFTO-LA é ser reconhecida na região como interlocutora válida das organizações que promovem um comércio em condições mais justas e como promotor de acesso a mercados, baseado nas capacidades técnicas e empresariais de seus membros, assim como a valorização do patrimônio cultural. Seus objetivos estratégicos são: i) consolidar a WFTO-LA como sede regional protagonista das políticas da WFTO Global e referência na articulação e promoção do Comércio Justo no continente; ii) promover a incidência pública na região com o fim de ampliar as condições institucionais e sociais para o Comércio Justo e a Economia Solidária; ii) promover o desenvolvimento de mercados do Comercio Justo, por intermédio da investigação, o fortalecimento das capacidades das organizações produtoras e comercializadoras; iii) promover novos mercados Sul-Sul.

Por outro lado, sem embargo da atuação institucionalizada dessas duas grandes organizações, segundo Pablo Guerra (2017, p. 256-257), pela mencionada segunda onda, nos últimos anos se observam várias organizações que se autoproclamam de Comércio Justo (ainda que em alguns casos sem vínculos com as organizações internacionais que contam com trajetória de certificação), formando uma onda de confluências inovadoras em alguns aspectos: por um lado, acentua a lógica 'sul-sul'; por outro lado, a economia solidária dá-lhes um quadro de ação mais político e ideológico, pois o Comércio Justo está se tornando um caminho concreto para avançar em direção a essa sociedade e economia solidária que é perseguida. E, conforme considerações finais de Pablo Guerra (2017, p. 271), nesse processo:

> [...] o Comércio Justo está emergindo como uma opção ética no âmbito das economias solidárias que buscam superar um certo paternalismo das visões clássicas, que visa gerar circuitos não apenas de comércio internacional, mas principalmente de comércio local e regional, e, permite configurar novos mecanismos de certificação (por exemplo, através de sistemas participativos) mais adequados à realidade da economia popular do continente.

Portanto, verificou-se neste tópico que o Comércio Justo, independentemente da área de atuação do comércio, ao longo de sua implementação, foi capaz de intensificar o intercâmbio regional por meio de um modelo pautado em premissas éticas, sustentáveis, equitativas e dignas, e, consequentemente, ampliou a integração da América Latina seguindo arquétipo transnacional.

Conclusão

A viabilidade da integração regional no plano da América Latina por intermédio do Comércio Justo restou demonstrada pela abordagem desenvolvida no presente trabalho. Essa hipótese evidenciou que a transnacionalidade, fenômeno observado como alternativa ao modelo tradicional de relações interestatais do Direito Internacional Westfaliano, permite esse movimento de superação das fronteiras geográficas dos países da região pelos poderes que irradiam da vontade e organização da própria sociedade civil organizada.

A concretização dessa integração foi evidenciada pela atuação da Coordenadora Latino-Americana e do Caribe de Pequenos Produtores e Trabalhadores de Comércio Justo – CLAC e da World Fair Trade Latin America – WFTO-LA, duas organizações que desenvolvem papel relevante na região, especialmente na formação de redes de atores do Comércio Justo, que possibilitam a articulação e monitoração dos intercâmbios entre seus membros e a sociedade, de modo a contribuir com o melhoramento das condições de vida dos produtores e consumidores da América Latina.

Portanto, conclui-se que esse ambiente de integração transnacional regional orientado pelo Comércio Justo estimula a equidade nas transações comerciais, que passam a seguir princípios que respeitam os ideais da sustentabilidade, solidariedade e responsabilidade, a fim de garantir o desenvolvimento da América Latina, a partir de condições para uma vida digna, onde as pessoas são consideradas mais importantes que o lucro.

Referências

BAPTISTA, Rudá Ryuiti Furukita. BAPTISTA, Rudá Ryuiti Furukita. *Assimetrias Globais no Direito Internacional Contemporâneo: tratamento especial e diferenciado e cooperação internacional como possíveis soluções*. 2ª ed. Londrina: Thoth, 2019.

BRFAIR - Associação das Organizações de Produtores Fairtrade do Brasil. O que é BRFAIR? Disponível em: http://brfair.com.br/a-brfair. Acesso em: 24 mai. 2019.

CLAC - Coordenadora Latino-Americana e do Caribe de Pequenos Produtores e Trabalhadores de Comércio Justo. Início. Disponível em: http://clac-comerciojusto.org/pt-br/clac/nuestra-voz/paises-membros-redes-e-produtos/. Acesso em: 23 mai. 2019.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (org.). *Direito e transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2011.

DINE, Jane; GRANVILLE, Brigitte; TELFORD, Steven. Overview and introduction. *The process and practices of Fair Trade: Trust, Ethics and Governance*. London: Routledge, 2013.

FAJARDO, Elias. *Consumo consciente, Comércio Justo: conhecimento e cidadania como fatores econômicos*. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2014.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUERRA, Pablo. Aportes desde el Movimiento de la Economía Solidaria al Comercio Justo (y Viceversa): el caso latinoamericano y su impacto en Uruguay. In: STELZER, Joana; TODESCAT, Marilda (orgs.). Comércio Justo e Solidário no Brasil e na América Latina. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2016.

JESSUP, Philip C. *Transnational Law*. New Haven: Yale University Press, 1956.

KOH, Harold Hongju**.** Transnational Legal Process. In: *Nebrasca Law Review*, v. 75, p. 181-206, 1996. p. 184. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2902&context=fss_papers. Acesso em: 20 mai. 2019.

LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas. Direito Internacional Público e Direito da Integração: Desafios atuais. In: CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas (coords.). *Direito da Integração*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MONGE, Flávia Foz. As Características do Direito Transnacional como Metodologia: Análise sob o enfoque dos Aspectos Processuais da Arbitragem. In: *Revista do Direito Internacional*. Vol. 13, nº 3, 2016. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/4157-19967-1-PB.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

RINCÓN, Jorge; DE PAULA, Juarez; MACHADO, Louise Alves; VIEIRA, Alzira. *Termo de referência Sebrae para o Comércio Justo*. Brasília: Sebrae, 2005. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Com%C3%A9rcio%20Justo%20%20-%20portugu%C3%AAs.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Tradução de: Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

STELZER, Joana. *Direito do Comércio Internacional: do Free Trade ao Fair Trade***.** Curitiba: Juruá, 2018.

_____. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (org.). *Direito e transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2011.

STELZER, Joana; TODESCAT, Marilda. O Projeto Ilha Rendada e o Comércio Justo: princípios normativos, práticas e desafios. In: STELZER, Joana; TODESCAT, Marilda (orgs.). *Comércio Justo e Solidário no Brasil e na América Latina*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2016.

STELZER, Joana; GONÇALVES, Everton das Neves. Da tripla dimensão do comércio mundial: multilateralismo, regionalismo e Fair Trade. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira; SILVA, Karine de Souza; ANGELIN, Rosangela (Orgs.). *Direito Internacional*. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=53>. Acesso em: 14 set. 2018.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: como dar certo*. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

VAGTS, Detlev F. *Transnational business problems*. New York: The Foundation Press, 1986.

VAN DER HOFF, Frans. Um mercado justo para el café. In*: Um café por la causa: Hacia um comercio justo*. WARIDEL, Laure (org.). México-Montreal: Comissión de Cooperación Ambiental de Américadel Norte (CCAAN), 2001. Disponível em: http://www.cdi.gob.mx/participacion/uciri/uciri_cafe.pdf. Acesso em: 12 set. 2018.

WFTO-LA - Oficina regional para Latinoamerica de la Organizacion Mundial de Comercio Justo. *La Carta Internacional del Comercio Justo*. Disponível em: http://www.wfto-la.org/wp-content/uploads/2018/09/La-Carta-Internacional-de-Comercio-Justo.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019a.

_____. Oficina regional para Latinoamerica de la Organizacion Mundial de Comercio Justo. *Quienes somos?* Disponível em: http://www.wfto-la.org/. Acesso em: 22 mai. 2019b.

Cultura para o desenvolvimento: o papel da cultura no desenvolvimento econômico da sociedade latina

Isabela Furegatti Corrêa*

Introdução

Muito se discute nos meios acadêmicos sobre a América Latina. Sua descoberta e independências; seu crescimento e desafios. Questões políticas e econômicas afloram a cada debate, em artigos e livros, e suscitam questionamentos e aspectos sobre como experiências do passado podem auxiliar nos avanços do futuro.

Da mesma forma, a cultura latino-americana, em toda sua diversidade e riqueza histórica, é estudada em diferentes campos do conhecimento, por vezes de modo desvinculado dos temas de cunhos políticos e econômicos. O que quer dizer que estudos relativos à cultura são normalmente desassociados destes, a ponto de o enfoque político-econômico ser questionado por estudiosos do continente que se concentram apenas na abordagem cultural isolada.

Tal divergência começou a sofrer revisão, sobretudo a partir dos anos 1970. A diversidade cultural e sua relevância para o mundo passaram a ser enaltecidas em meios acadêmicos e debates políticos contemporâneos, sobretudo diante das vicissitudes políticas ocorridas no período da Guerra Fria, quando inúmeros países passaram por processos de descolonização, requerendo atenção às suas identidades culturais abaladas pela dos colonizadores. Conta ainda nesses debates o advento de processos de aproximação entre os povos do mundo, incitados por alterações econômicas e por avanços tecnológicos. Por esses anos, a temática de política cultural começa a ser enaltecida em meios acadêmicos e debates políticos, devido à sua iminente importância ao mundo que se conformava.

Nesse contexto, a *The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) teve importante destaque ao balizar o papel e a importância da cultura no mundo. Por meio de conferências e mobilizações de Estados em nível mundial, o órgão conceitua e incita o desenvolvimento de estudos e de projetos que alçam a cultura a um patamar não antes visto nas relações internacionais.

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

Nesse período, da mesma maneira, importantes pesquisadores em estudos culturais, como o antropólogo argentino Néstor García Canclini e o sociólogo jamaicano Stuart McPhail Hall, abordam o papel fundamental que a cultura teria em meio aos processos de internacionalização e às dinâmicas sofridas mundialmente com o advento do fenômeno que seria conhecido, na sequência, como "globalização".

Canclini e Hall explanam sobre a vinculação existente entre a cultura e todas as vertentes que convergiam na formação do novo contexto global. Previam que, em países com elevado nível de heterogeneidade, como os da América Latina, haveria um rompimento entre as barreiras que separam o tradicional do moderno, o culto do popular e do massivo. Referências estáveis da tradição, a ancorar determinada cultura, passam a sofrer influências do choque cultural que consequentemente acarretará em alterações ou, até mesmo, extinções de determinadas culturas (Canclini, 1990; Hall, 1992).

Uma das formas de contornar-se tais processos, de maneira que sejam extraídos seus benefícios e mitigados os malefícios decorrentes deles, seria por meio de estratégias políticas de governo (Canclini, 1987, p. 22). Afinal, tratando-se de algo inevitável no mundo moderno, culturas hibridizadas pela globalização precisam receber tratamento diferenciado que as adeque e as insira no âmbito governamental.

Em meio a tal contexto, nota-se que se reduz a separação por acadêmicos entre o conceito de cultura e os que estão relacionados a questões políticas e econômicas, como por exemplo o de desenvolvimento econômico, posto que, nos anos subsequentes, a relação entre eles é crescentemente relevante nas agendas governamentais. Cultura, política e economia passariam a estar, assim, em plena consonância, sob uma perspectiva globalizada que requer atenção e cuidado acentuados por parte dos Estados que as regem.

Pergunta-se então como em determinado país poder-se-ia associar à sua cultura o desenvolvimento econômico e as políticas que o regem, sem que a análise esteja estritamente enviesada por caminhos antropológicos de determinado povo e contexto? Afinal, questões culturais e étnicas *vis-à-vis* questões políticas e econômicas acarretam diferentes embates na história, ocasionando, por vezes, más integrações, separações, guerras. Contudo, dimensões culturais e político-econômica podem se reforçar de maneira positiva.

O uso relacional de conceitos e a adaptação deles ao ambiente da globalização acarretam novo enfoque para a cultura e o desenvolvimento. Em consequência, introduz-se a cultura como parâmetro de política de Estado. No modelo ampliado, estratégias de crescimento econômico prescindem das identidades culturais em questão, ao mesmo tempo em que as preservam.

Novas evidências e questionamentos, portanto, irão permear o processo teórico fundamental ao embasamento que buscamos alicerçar no presente capítulo, com

impacto na análise prática. Conceituação e contextualização são, destarte, imprescindíveis para a elucidação do mote do capítulo que é o papel da cultura no desenvolvimento econômico dos países latino-americanos.

Cultura e desenvolvimento: uma teia complexa de significados

Falar sobre cultura não é algo simples. Afinal, o que se pode entender como cultura? Materiais acadêmicos que abordem o tema não são poucos. Diferentes autores, em diversos contextos, explanam opiniões, características e classificações do que entendem e concluem como sendo cultura.

Imaginemo-nos então analisando-a em contexto cuja diversidade é extrema, como a América Latina. Obviamente explanar e analisar as culturas não se afigura tarefa fácil, tendo-se em vista dimensão e potencialidades, sobretudo em continente reconhecido por sua diversidade e características únicas, que o evidenciam perante outros estudos culturais ao redor do mundo.

Tão importante quanto envidar esforços em sua conceituação, o desafio também consiste em alçar a cultura a um patamar de destaque em estudos não tradicionalmente permeados por ela, que se limitam ao enfoque político-econômico estrito. Exige-se análise de como a relação possa ocorrer de forma espontânea, e de como ela poderia deslocar-se de modo a poder se situar no âmbito das agendas governamentais, utilizada como peça-chave no desenvolvimento socioeconômico de cada nação e do continente como um todo.

Como demonstraremos, o desafio prontamente inicia-se pelo estabelecimento de conceito único a essa junção, o qual aqui se chama de "desenvolvimento econômico-cultural", como veremos adiante. Embasado em propostas de desenvolvimento pela cultura, delineados principalmente pela UNESCO, tal conceito oferece um norte à imersão em estudos de políticas culturais latino-americanas, donde se identificam as possibilidades de convergência entre cultura e desenvolvimento socioeconômico.

A perspectiva da cultura, na qual este estudo se concentra, não deve ser vista como avessa à literatura antropológica ou sociológica sobre o tema. Pelo contrário, alicerçando-se sobre bases teóricas imprescindíveis ao entendimento do que é cultura, em seu teor *sui generes*, construiremos uma perspectiva de cultura vinculada ao desenvolvimento socioeconômico.

Iniciemos nossa análise pela conceituação etimológica da palavra cerne de nosso estudo: cultura. Apropriando-nos, ainda que brevemente, dos estudos etimológicos, assume-se que o conceito surge para responder questões que se colocam em determinado período histórico, em contextos sociais e políticos específicos, sendo a principal forma de expressão do ser humano (Cuche, 2002, p. 16). Cultura é uma palavra, um nome, e como tal cumpre importante função, porquanto, segundo Denys Cuche (2002), sociólogo e antropólogo francês, renomado nos estudos sobre cultura, "nomear é ao

mesmo tempo colocar o problema e, de certa maneira, já resolvê-lo" (2002, p. 17). Logo, o intuito de definir-se cultura tem fim em si mesmo: visa, por meio da caracterização, a compreensão dela.

Tendo-se sua primeira definição oficial nos meios acadêmicos fornecida pelo antropólogo inglês Edward Burnett Tylor, no clássico *Primitive culture*, de 1871, buscou-se sumarizar o entendimento de cultura de maneira a entender-se o que ela realmente significa, a parte de sua aplicação em meio às sociedades. Com base nisso, logo na primeira página de *Primitive culture*, Tylor fornece definição que é uma de suas contribuições mais amplamente reconhecidas pela antropologia: cultura é "aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, direito, costumes e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade" (Tylor, 1871, p.1, tradução nossa). Dessa forma, Tylor abrangera em uma única palavra todas as possibilidades e características da realização humana, marcando fortemente, na academia, o caráter de aprendizado de cultura.

Ao longo do século XX, outros autores buscam utilizar o conceito elaborado por Tylor em diferentes contextos. Não obstante, assim como há a evolução e a alteração do mundo, os conceitos continuam a ser moldados por perspectivas e acontecimentos históricos. Porém, não se pode dizer o mesmo do conceito de cultura em sua forma *sui generes*; porquanto o conceito elaborado por Tylor se manteve – o que mudaram foram as formas de aplicá-lo aos estudos socioculturais.

Ou seja, ainda que sob muitas perspectivas a cultura que conhecemos seja nada além do que o meio pelo qual os indivíduos expressam suas identidades, é o que nos distingue uns dos outros, seja no que tange aos nossos hábitos, às nossas línguas, aos nossos costumes alimentícios e de vestimentas, assim como nossas músicas, danças e representações simbólicas advindas de nossos antepassados e que se perpetuaram no tempo e no espaço (Tylor, 1871). Tal definição, tão enraizada, dificilmente seria alterada, tanto na academia quanto em meio a valores que regem a sociedade.

Definimos até aqui o conceito de cultura, com destaque para a relevância dela na determinação e na identificação de um grupo específico de pessoas ou até de uma sociedade.

Entendemos, ainda, que sob perspectivas antropológicas e sociológicas a importância da identidade cultural transpõe o conhecimento do outro. Com efeito, tal identidade impõe-se como distinções valorativas que reverberam em conhecimento próprio e afetam a sociedade.

Também vimos que diferentes características culturais não limitam as possibilidades de desenvolvimento econômico, pelo contrário, na maioria das vezes oferecem oportunidades. De fato, a riqueza e as diversidades, seja do comportamento ou das práticas humanas, configuram rico grupo simbólico, que detém a identidade de determinada cultura. Todos os diferentes tipos de comportamento, crenças, prática,

comidas e músicas são aspectos das grandes diferenças culturais que distinguem as sociedades umas das outras, tornando consequentemente o mundo como um espaço diverso.

Assim como se fez com o conceito de cultura, outra importante palavra é "desenvolvimento". Precisamente, sua etimologia significa "o ato ou o efeito de desenvolver". Com essa definição, a primeira ideia que temos é a de que desenvolvimento pressupõe crescimento a partir de um determinado status quo, e tem subjacente a ideia de progresso.

Trabalha-se aqui com a ideia de que desenvolvimento, assim como cultura, pode ser diverso. Pode ser político, econômico, social e cultural. Contudo, assim como a cultura tende a ser multicultural, desenvolvimento pode – e deve, em nossa concepção – abranger todos esses quesitos quando o tratamos em âmbito governamental.

Reforça-se o enfoque com base na criação do conceito de "desenvolvimento como liberdade", de Amartya Kumar Sen. O desenvolvimento, e todos os fatores que o permeiam, sempre foi foco de análise de grande parte dos economistas. Na proposta de analisá-lo, Sen (1999), economista e escritor indiano, vislumbra em seus estudos outras vertentes que contribuem para uma definição do conceito que vá além da econômica e política; explora então a possibilidade de falar-se em desenvolvimento também na esfera social. Esse é o conceito de desenvolvimento que trabalhamos.

Quando do lançamento de Desenvolvimento como liberdade, de 1999, Sen já havia criado, seis anos antes, juntamente com o economista Mahbub ul Haq, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e sido premiado com o Prêmio Nobel (Prêmio do banco da Suécia para as ciências econômicas em memória de Alfred Nobel) no ano anterior por sua contribuição teórica fundamental para a economia do bem-estar, sobretudo aos países em desenvolvimento.

Por meio desse livro, Sen contempla o enfoque puramente econômico complementando-a com aquilo que acredita ser relevante ao desenvolvimento: a expansão das liberdades. Em outras palavras, desenvolvimento (diferentemente de crescimento econômico) não deve ser um fim em si mesmo; porquanto tem de abranger fatores que configuram diferentes formas de liberdade. Com efeito, a ausência desses fatores acarreta privação, destituição e opressão, sobretudo violação dos direitos humanos. Logo, o autor afirma que medidas de desenvolvimento não podem ser baseadas somente em fatores econômicos. Eles são, sim, uma medida importante, entretanto não são suficientes, já que não levam em conta o fator social. Para Sen, o desenvolvimento está, na verdade, atrelado à liberdade em seus vários tipos, seja ela instrumental ou constitutiva – tal desenvolvimento seria possível quando se viabilizem e se expandam diferentes formas de liberdade individual, sejam políticas, sociais ou culturais (Sen, 1999). Essa é a principal ideia do livro.

Tal discussão reforça que as características culturais de um determinado povo possam ser vistas como um dos elementos essenciais ao desenvolvimento humano global, o qual implica não apenas no desenvolvimento de povos específicos, mas em um processo dinâmico que envolva interação com outras culturas. Culturas, tradições e hábitos de determinado povo inferem diretamente nas oportunidades e nas liberdades do indivíduo, afetando-o e consequentemente a sociedade em que habita, influindo no desenvolvimento de uma região em específico (Sen, 1999). Sendo as culturas dinâmicas, sobretudo no processo de hibridização (Canclini, 1990) e em meio a uma globalização que incita o multiculturalismo, políticas públicas culturais que porventura sejam implementadas em determinada sociedade, por certo governo, devem prever tais alternâncias e adaptar-se às necessidades locais.

A UNESCO no densenvolvimento pela cultura

Segundo o antropólogo mexicano Eduardo Nivon, a verdadeira novidade de nosso tempo é a percepção da política cultural como globalidade, como uma concepção que articula ações culturais até então isoladas. Atualmente a política cultural vai além do somatório de políticas setoriais relacionadas com a arte e a educação. A institucionalização da cultura é uma das características básicas do período que vivemos (Bolán, 2006, p. 54).

Ainda que a erosão cultural se tenha convertido em questão cada vez mais preocupante no plano internacional, devido à percepção dos paradigmas ocidentais transmitidos por via da tecnologia, frequentemente exagera-se a relação da globalização com a uniformização e a homogeneização cultural. Trocas comerciais e transferências culturais invariavelmente pressupõem processos de adaptação, e normalmente, em ambiente internacional cada vez mais complexo e interativo, não são unilaterais. Para além disso, raízes culturais são profundas e, em muitos casos, estão fora do alcance de influências exógenas.

Assim, com o advento da globalização entende-se melhor um processo multidirecional com muitas facetas, que compreende a circulação, cada vez mais rápida e de maior volume, de praticamente tudo, desde capitais a pessoas, passando por mercadorias, informação, ideias e crenças, por meio de eixos que se modificam constantemente.

Nesse contexto que a ONU, por meio de uma de suas agências especializadas, a *The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), oferece um marco histórico para estudos culturais, mesclados ao de desenvolvimento.

A UNESCO, com sede em Paris, foi fundada em 4 de novembro de 1946 com o objetivo de contribuir para a paz e a segurança no mundo mediante educação, particularmente o fomento de estudos em ciências naturais, ciências sociais/humanas e comunicações/informação.

Seu intuito, por meio de atividades de cunho cultural, é o de salvaguardar o patrimônio cultural, o estímulo à criação e à criatividade, bem como a preservação de entidades culturais e tradições orais. Ou seja, preservar patrimônios culturais materiais e imateriais da humanidade (UNESCO, 2018).

Com este mote, durante mais de 40 anos a UNESCO realizara encontros internacionais para debater políticas culturais globais e locais. Ou seja, encontros que discutam a importância da cultura e meios de sua manutenção em meio ao desenvolvimento das sociedades. Para tanto, muitas conferências se realizaram nesse período, cada qual refletindo a conjuntura mundial do momento, considerando-se políticas internacionais, avanços científicos, tecnológicos e o progresso das ciências sociais.

Ainda que debates e projetos fossem desenvolvidos a partir da metade do século XX, foi na Conferência Mundial do México, de 1982, promovida pela UNESCO, que se anunciou a *Declaración de México sobre las políticas culturales*, a qual redefine o conceito de cultura que se tinha até o momento, agregando-se a diversidade como parte indissociável da ideia de cultura. Destarte, foi abolida a ideia da cultura única, puramente regional ou tipicamente nacional, capaz de representar a totalidade em questão.

A definição postulada no encontro é bastante ampla, e coloca a cultura como elemento central ao desenvolvimento humano, constituindo uma dimensão fundamental desse processo. Até então, desenvolvimento estava ligado à economia, a termos quantitativos, sem levar-se em consideração a dimensão qualitativa, isto é, a satisfação espiritual, cultural e emocional do ser humano.

É indispensável humanizar o desenvolvimento; seu fim último é a pessoa em sua dignidade individual e em sua responsabilidade social. O desenvolvimento supõe a capacidade de cada indivíduo e cada povo para informar-se, aprender e comunicar suas experiências (UNESCO, 1985).

Com isto, porém, desenvolvimento passa a ser compreendido enquanto um processo complexo, holístico e multidimensional, que vai além do crescimento econômico, que integra todas as energias da comunidade e deve estar fundamentado no desejo que cada sociedade tem de expressar sua profunda identidade.

Assim, a cultura é o:

> Conjunto de características espirituais, materiais, intelectuais e emocionais que definem um grupo social. [...] engloba modos de vida, os direitos fundamentais da pessoa, sistemas de valores, tradições e crenças [...] a cultura dá ao homem a capacidade de refletir sobre si mesmo. Ela é que faz de nós seres especificamente humanos, racionais, críticos e eticamente comprometidos. Por meio dela discernimos os valores e efetuamos opções. Por meio dela o homem se expressa, toma consciência de si mesmo e se reconhece como um projeto inacabado, põe em questão as suas próprias realizações, busca incansavelmente novas significações e cria obras que o transcendem (Conferencia Mundial sobre lãs Políticas Culturales, 1982).

Em 1986, na Conferência sobre Diversidade Cultural da ONU, intitulada "O nosso futuro comum", foram incluídos os conceitos de sustentabilidade e de biodiversidade para discussão do conceito de cultura. Essa integração representa importante avanço no trabalho de manutenção de centros históricos e arqueológicos, porque a partir desse momento a preservação sustentada é adotada como princípio norteador das atividades de manutenção e de recuperação dos patrimônios histórico, natural e humano. Um grande passo foi dado no encontro da UNESCO de 1995, intitulado "Nossa diversidade criativa". Neste, a "Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural" corrobora a tese de que

> A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras. (1995, p. 3)

Posteriormente, a Conferência de Estocolmo sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, de 1998, fixa objetivos como os da promoção da criatividade, da participação na vida cultural, da diversidade cultural e linguística e a adoção da política cultural como chave da estratégia de desenvolvimento (UNESCO, 2003).

No ano de 2001, após os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos, houve a 31ª Conferência Geral da UNESCO, que constitui o primeiro grande encontro sobre multiculturalismo. Nessa Conferência (UNESCO, 2001), diversidade cultural é alçada à categoria de "patrimônio comum da humanidade", "tão necessária para o gênero humano como a diversidade biológica para os organismos vivos".

Portanto, o conceito de cultura refere-se à dimensão simbólica da existência socionatural de cada povo como eixo construtor das identidades, como espaço privilegiado de realização da cidadania e de inclusão social e, também, como fator econômico gerador de riquezas e de novas possibilidades. Como aponta Jorge Werthein, cultura é "energia criadora e desejo de expressar identidade" (UNESCO, 2003).

No processo de coexistência com o diferente, repensa-se a própria existência humana e as maneiras de se estar no mundo, as quais levam a imaginar-se novas formas de apropriação, produção e circulação de bens culturais.

Como forma de alicerçar todas essas informações, a UNESCO busca, ao longo dos anos, categorizar todas as formas do poder da cultura para o desenvolvimento. Para a promoção do desenvolvimento pela cultura, os principais meios seriam: indústrias culturais; meios de subsistência tradicionais; oportunidades para crescimento econômico por meio de microempresas; turismo, instituições e infraestrutura cultural.

Essas são categorias que, de acordo com a proposta de desenvolvimento por meio da cultura, fomentam a economia de uma determinada região que incentive e detenha políticas públicas voltadas para este fim.

Como exemplo, de acordo com o relatório da UNESCO "O poder da cultura para o desenvolvimento", de 2010, as indústrias culturais movimentam mais de 7% do PIB mundial, gerando-se empregos e rendas com valor superior a US$1,3 trilhões ao ano. O turismo, por sua vez, sobretudo em locais alçados como patrimônios históricos pela UNESCO, produz visitas, vendas locais, música e produtos culturais que geram empregos, além de representar considerável percentual do PIB de algumas regiões – por exemplo, representa 10% do PIB da União Europeia em 2004. Ademais, infraestruturas culturais, como universidades, museus, teatros, entre outros, também influem fortemente na atração de financiamentos, investimentos e turismo, auxiliando igualmente no fomento econômico.

Conclusão

A relação entre cultura e desenvolvimento tem lugar de destaque na agenda contemporânea. Afinal, como vimos, tal relação tem raízes históricas e é imprescindível ao entendimento da criação de uma sociedade, cambiante por influências diversas, oriundas dos processos de globalização.

Dentro da academia, os conceitos de cultura e de desenvolvimento têm surgimentos e reverberações de maneira distintas, desatreladas e enviesadas para áreas de estudos normalmente adversas.

Contudo, autores como Néstor Canclini, Stuart Hall, Anthony Giddens e Sigmund Bauman, iniciam um processo relacional entre os conceitos com base no indivíduo e nas sociedades nas quais está inserido. Buscaram demonstrar como a identidade cultural influencia na construção social e como esta é dinâmica, posto que se adapta, modifica-se e reafirma-se de acordo com interações culturais fomentadas pelo mundo moderno, globalizado.

Partindo-se dessa premissa, retomamos ao conceito de "desenvolvimento como liberdade" de Sen. A explanação de Sen sobre o tema força-nos à reflexão. Sen afirma que o reconhecimento do papel das qualidades humanas na promoção do desenvolvimento econômico não implica que sejam a razão para que o desenvolvimento econômico aconteça (Sen, 1999, p. 375). Ou seja, ainda que um influencie o outro, não devemos utilizar tal vantagem como justificativa para a ênfase exclusiva nas qualidades humanas na estratégia para o desenvolvimento econômico.

Essa distinção tem uma influência prática significativa sobre a política pública. Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre [...] outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente

desfrutam. Esses "desenvolvimentos sociais" têm de ser considerados diretamente "desenvolvimentistas", pois nos ajudam a ter uma vida mais longa, mais livre e mais proveitosa, juntamente com o papel que desempenham no aumento da produtividade, do crescimento econômico ou das rendas individuais" (Sen, 1999, p. 375).

Sendo assim, sob essa perspectiva, a cultura pode ser entendida como um desses mecanismos de desenvolvimento social que, por conseguinte, reverbera como uma das locomotivas impulsionadoras do desenvolvimento econômico da sociedade. Juntos, ambos os conceitos acabam por propiciar o desenvolvimento sustentável local. Portanto, liberdade cultural é parte da equação do desenvolvimento, o que quer dizer que representa a livre manifestação de seus hábitos, crenças e costumes. Ou seja, indivíduos têm direito à vida cultural, em suas variadas dimensões e práticas. A ONU e a UNESCO, nesse contexto, detêm papel fundamental no entendimento de como essa junção deva ocorrer.

Conceituamos cultura na visão antropológica de Tylor (1871) e suas revisões sob os olhares sociológicos de Hall (1992) e de Cuche (2002), dentre outros renomados autores na área, e que muito contribuíram a estudos culturais e identitários. Da mesma forma, como peça-chave, agregadora, a UNESCO define na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, em 2001, que cultura...

> Deve ser considerada como o conjunto de características espirituais, materiais, intelectuais e emocionais distintas da sociedade ou de um grupo social, e que abrange, além de arte e literatura, estilos de vida, modos de convivência, sistemas de valores, tradições e crenças (UNESCO, 2001).

Desenvolvimento sustentável, por sua vez, somado ao conceito puro de desenvolvimento, é entendido como sistêmico e se traduz em um modelo de desenvolvimento global que incorpora aspectos gerais. Foi usado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983 pela ONU. Sua principal definição seria a de...

> [...] o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os *habitats* naturais. (1983, p. 56)

Ou seja, entendemos que o desenvolvimento sustentável, enviesado pela ideia de desenvolvimento via liberdades, de Sen, trata-se de uma junção de fatores e áreas que, atrelados à economia, favorece de maneira abrangente e equilibrada diversos setores que compõe um Estado, uma sociedade.

Sob essa ótica que se busca explanar o papel fundamental da cultura nesse contexto. Afinal, se entendemos que cultura é a junção de características que determinam a

identidade da sociedade, da mesma maneira ela pode, sobremaneira, influir nas construções sociais, nos "modos de fazer" e na maneira como iniciativas e procedimentos públicos e privados são exercidos. Ainda que nosso enfoque seja na mantença e reverberação da cultura como modo de desenvolvimento, aqui se faz relevante entender-se que seu papel é muito mais intrínseco em uma sociedade.

Logo, sendo de suma relevância para qualquer estudo de desenvolvimento, em todos os pontos contemplados pelo desenvolvimento sustentável podemos enxergar a presença da cultura. De maneira a corroborar tal afirmação, salientamos aqui todo o papel histórico da UNESCO no intuito de gerir a importância da cultura no mundo e seu papel imprescindível no desenvolvimento das sociedades, inserindo esse debate entre as governanças internacionais, fomentando o tópico no escopo dos países.

Referências

BOLÁN, E. N. *La política cultural: temas, problemas y oportunidades*. México: Conaculta/Fonca, 2006.

CANCLÍNI, N. G. *Culturas híbridas*. 4 ed. São Paulo: EDUSP, 1987.

_____. *A Globalização imaginada*. São Paulo: Iluminuras, 2003.

_____. Reconstruir políticas de inclusão na América Latina. In: *Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura*. Brasília: UNESCO, 1990, p. 31-37.

CUCHE, Denys. Cultura e Identidade. In: *A noção de cultura nas ciências sociais*. Bauru: Edusc, 2002.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de janeiro: Editora DP&A, 1992.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Editora Schwarcz, 1999.

TYLOR, Edward. *Primitive Culture: Research into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art, and Custum*. London: John Murray. Volume 1, 1871.

UNESCO. Declaracion de Mexico sobre Políticas Culturales. In: *Conferencia Mundial Sobre Las Políticas Culturales*. Cidade do México: UNESCO, 1982.

_____. *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*, 1995.

UNESCO. *Políticas culturais para o desenvolvimento*: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO, 2003.

_____. Culture for the development, 2010. Disponível em: < https://en.unesco.org/creativity/activities/cdis>.

_____. Culture for development indicators, 2014. Disponível em: < https://en.unesco.org/creativity/activities/cdis>.

Indústrias culturais e integração: os desafios do Mercosul Cultural

João Roque da Silva Júnior*

Introdução

O objetivo deste capítulo é compreender como os valores cultural e econômico estão representados no Protocolo de Integração Cultural (PIC), documento elaborado pelos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O referido Protocolo foi aprovado em 1996 pela Reunião de Ministros da Cultura (RMC) e, de certo modo, pode ser considerado o principal esforço institucional em promover a integração regional por meio das indústrias culturais. Além dessa posição central, a escolha desse documento justifica-se por sua relativa perenidade, de 1996 a 2008, tendo em vista a facilidade com que se constrói e se abandona ideias e projetos na região. A metodologia utilizada centrou-se nos aspectos qualitativos e fez uso das estratégias de levantamento histórico, análise documental e interpretação a partir de referenciais teóricos.

No primeiro momento, buscou-se apresentar um panorama dos projetos de integração entre os países da América Latina, de forma mais ampla, e entre os países do cone sul, andinos e caribenhos, de modo mais restrito. Movidos pela busca de autonomia, desenvolvimento e defesa dos recursos naturais, os países da região, especificamente os membros do Mercosul, parecem ter incluído a cultura como parte dessa busca. A criação do Mercosul Cultural é entendida, dessa forma, como o ponto fundamental da relação entre os países do bloco regional e indústrias culturais.

No segundo momento, preocupou-se em mostrar como as indústrias culturais passaram a ser objeto das políticas culturais. Para isso, destacou-se as novas leituras do conceito de indústria cultural, em especial a abordagem feita pela Unesco. Apontou-se, ainda, como outros organismos internacionais ligados ao mercado também se voltaram à cultura para promover novas dinâmicas de crescimento econômico. Então, discutiu-se como as noções de valor econômico e valor cultural começaram a ser desenvolvidas, no intuito não apenas de mostrar a interdependência entre os campos, mas de justificar a ação pública. Nesse sentido, destacou-se como o *modelo de círculos concêntricos* de David Throsby possibilita compreender o sistema da produção cultural sob a perspectiva das políticas culturais. Além disso, enfatizou-se a pertinência do conceito cultura como *recurso,* proposto por George Yúdice, para compreender a

* Mestrando pelo Programa Integração da América Latina (Prolam).

produção cultural contemporânea. Por último, destacou-se os desafios do Mercosul Cultural em promover a integração por meio das indústrias culturais no contexto de desregulação e redemocratização.

Na terceira parte, desenvolveu-se uma análise do Protocolo de Integração Cultural, cujo objetivo foi identificar como os valores cultural e econômico estavam representados. Verificou-se que não existe necessariamente um plano de política pública supranacional para as indústrias culturais e que o valor cultural predomina no documento, embora a noção de cultura do Protocolo não aponte para uma perspectiva democrática. Essas constatações não reduzem, contudo, a importância do Mercosul Cultural e do Protocolo, seja pelo esforço em institucionalizar a cultura dentro dos interesses do bloco econômico seja por sua natural evolução a partir de 2008[1]. Ao contrário, elas indicam que os desafios em promover a integração cultural não residem apenas em aperfeiçoar mecanis-mos e ferramentas governamentais, mas põem em questão se ainda faz sentido falar em integração cultural em um mundo tão entrelaçado por imagens, textos e sons.

Os caminhos da integração

As ideias de unidade e integração latino-americana vêm sendo manifestadas por diferentes perspectivas desde a primeira metade do século XIX. Entre as principais propostas teóricas e aquelas que tiveram alguma concretude, destacam-se, por exemplo, o Projeto Americanista, com as lutas por independência do domínio ibérico; a Geração dos 900, com a bandeira do anti-imperialismo estadunidense; o Novo ABC, sob o empenho na defesa dos recursos naturais e matérias primas; a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), com os projetos de substituição das importações industriais e a modificação das lógicas de intercâmbios; e, por último, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com o propósito de implementar a liberalização comercial para o conjunto da economia (Paikin, 2016).

Todas essas vertentes unitárias e integracionistas podem ser agrupadas em dois eixos centrais, segundo José Briceño Ruiz (2012, p. 29): a autonomia política e desenvolvimento econômico. Para Danián Paikin (2016), contudo, há um terceiro eixo, o qual estaria relacionado à defesa dos recursos naturais. De certo modo, esses três valores fundamentais – autonomia, desenvolvimento e defesa dos recursos naturais – nunca estiveram totalmente separados, embora, em certos momentos, um discurso predomine sobre o outro. Para Briceño Ruiz (2012, p. 30), por exemplo, o discurso do desenvolvimento econômico no pensamento integracionista prevaleceu na segunda metade do século XX, especialmente a partir das ideias irradiadas pela CEPAL.

1. Este estudo faz parte do projeto de mestrado que pretende discutir os desdobramentos do Mercosul Cultural a partir da Declaração de Integração Cultural do Mercosul e de uma maior colaboração com a Unesco.

Dito isso, cabe destacar uma das figuras mais importantes para a questão do desenvolvimento latino-americano, o economista argentino Raúl Prebisch. Autor da dicotomia "centro e periferia" – usada para se referir ao modo de organização da economia mundial –, Prebisch foi um dos idealizadores do modelo cepalino de desenvolvimento, baseado na industrialização para substituição das importações (ISI). Nesse modelo, a integração era vista como uma necessidade intrínseca, consequência do processo tardio de desenvolvimento técnico dos países da região, quando comparado aos países desenvolvidos. Estrategicamente, a integração possibilitaria superar as dificuldades originadas pelo modelo ISI em nível nacional (Braga, 2002, p. 11), em grande parte resultantes das assimetrias entre os países.

A partir dessa constatação estrutural, criou-se em 1960 a primeira experiência concreta de integração do século XX, nomeada de Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Ainda que tenha alcançado algum êxito nos primeiros anos (French-Davis; Munoz, 2005, p. 152), percebeu-se que a proposta prática de integração econômica não fez mais do que reproduzir a lógica "centro e periferia" no interior do continente (Paikin, 2016, p. 9). Consequentemente, em 1980, foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), cujos objetivos eram flexibilizar as premissas da ALALC e, ao mesmo tempo, dar uma resposta à nova ordem mundial: a globalização. Márcio Bobik Braga (2002) ressalta que ALADI não chegou a formar um mercado comum efetivamente, mas manteve viva a ideia de integração na América Latina.

Em contraposição às ideias da CEPAL, sugiram novas abordagens do desenvolvimento latino-americano, como a perspectiva da teoria da dependência. Para essa corrente de pensamento, ao invés de integrar os setores industriais, o problema a ser enfrentado era a permanência da estrutura agrária na região (Briceño Ruiz, 2012, p. 45), a qual dificultava o processo de industrialização. Além disso, a integração regional como fora proposta pela CEPAL permitia, na verdade, a criação de grandes polos de influência do capital estrangeiro. A contradição é que ao alegar falta de autonomia no modelo cepalino, a teoria da dependência apresentava uma visão determinista do processo de desenvolvimento regional, uma vez que não apontava para uma superação da dicotomia centro e periferia.

Outra proposta que merece destaque é o modelo alternativo de Juan Carlos Puig, segundo o qual seria possível articular autonomia e integração regional. Para isso, era necessário admitir que a independência política não significava ser autônomo ao exterior. Na proposição de Puig, seriam quatro os estágios de "autonomização" (Briceño Ruiz, 2012, p. 45), sendo que cada um está relacionado a um grau maior ou menor de subordinação. Nesse modelo, Puig recusa "a tendência de culpar as potências externas e os fatores internacionais pelos problemas internos" (Briceño Ruiz, 2012, p. 46). A sua aposta é de uma "integração solidária", confiando em alianças estratégias, ações políticas, assinatura de acordos bilaterais e multilaterais e políticas de cooperação.

Por último, destacam-se as ideias de Alberto Methol Ferré, para o qual "os problemas de uma economia global só podem ser resolvidos mediante uma estratégia regional" (Briceño Ruiz, 2012, p. 48). Para Methol Ferré, o objetivo de integração latino-americana não é outro senão a construção Estado continental industrial. O diferencial da abordagem de Methol Ferré é a inclusão da cultura, e ciência e tecnologia como componentes de um projeto de integração, vista até então, apenas sob a perspectiva econômica dos setores industriais. Proposta similar, entretanto, já havia sido sugerida na Declaração Uruguayana, durante o governo de Jânio Quadros, em 1961, e sob a influência das ideias de Hélio Jaguaribe.

Feito esse breve panorama, é importante destacar a ênfase na questão cultural dada por Methol Ferré, pois coincide com a nova etapa do processo de integração econômica. Essa etapa, também conhecida como "regionalismo aberto", foi iniciada por Argentina e Brasil em 1986 e resultou na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991[2]. Assim, mesmo que a cultura não tenha sido inicialmente considerada no desenho das metas do novo bloco econômico (Achugar, 1994), em 1995 o Conselho do Mercado Comum (CMC) estabeleceu a Reunião de Ministros da Cultura (RMC), o que resultou na criação do Mercosul Cultural e na assinatura do Protocolo de Integração Cultural (PIC).

De maneira discreta, mas não sem importância, o referido Protocolo significou a adoção da cultura, sobretudo no viés das indústrias culturais, como elemento de promoção da integração, tanto por sua dimensão econômica como por sua "lógica comunicacional" (García Canclini, 2015). A nossa hipótese é a de que a partir dos anos 90 a cultura começa a ser timidamente inserida nas preocupações integracionistas da América Latina a tal ponto de podermos considerá-la um quarto eixo em relação aos valores fundamentais referidos anteriormente, quais sejam a autonomia, o desenvolvimento e a defesa dos recursos naturais. Se, por um lado, não deixa de ser irônico que isso tenha ocorrido justamente em um contexto de liberação comercial para o conjunto da economia; por outro, nada mais natural do que a "conveniência" (Yúdice, 2005) entre cultura e globalização.

As indústrias culturas e as políticas públicas

Dois anos depois da criação da Unesco, em 1945, os filósofos e críticos Theodor Adorno e Max Horkheimer (1947) cunharam o termo *Indústria cultural*. Impactados com o desenvolvimento das indústrias fonográfica e cinematográfica, eles tentaram traduzir o que seriam as consequências da aplicação da lógica da reprodução serial,

2. O Tratado de Assunção é o documento que estabelece a criação do Mercado Comum do Sul, assinado na cidade de Assunção, Paraguai, no dia 26 de março de 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

da racionalização e da divisão técnica do trabalho às formas artísticas e ao domínio da criatividade. A preocupação de Adorno e Horkheimer, segundo Justin O'Conner (2010, p. 14) era mais sobre o modo de organização da produção de produtos culturais em grande escala do que sobre uma possível comoditização da cultura. Por outro lado, para Armand Mattelart (1982, p. 52), a real preocupação dos filósofos alemães era o produto presumido da indústria cultural, ou seja, a cultura de massa.

A despeito de toda a influência que as ideias de Adorno e Horkheimer tiveram nos círculos de formação universitária e profissional, a noção de indústria cultural como um "sistema total" passou a ser questionada por diferentes perspectivas (O'Conner, 2010). Isso se deu não apenas pela discordância de suas abordagens, mas pela necessidade de pensar alternativas para lidar com o avanço do capitalismo pós-segunda guerra mundial. Para exemplificar, destacam-se as abordagens dos Estudos Culturais ingleses, da Escola de Economia Política da Cultura (O'Conner, 2010), dos Estudos Culturais Latino-americanos e da Unesco. Nesse último caso, frisamos a adoção de uma determinada abordagem da indústria cultural como ferramenta para o desenvolvimento.

Uma das consequências dessas releituras foi a substituição do conceito de indústria cultural pelo termo indústrias culturais, no plural. A justificativa, entre outras, baseia-se na identificação de diversas "lógicas sociais" (Miège, 1987) e não apenas uma lógica relacionada ao processo de produção de bens culturais. Além disso, as políticas culturais passaram a se posicionar diante dos efeitos e das possibilidades dessas indústrias na vida cultural dos diferentes estratos sociais (Girard, 1982, p. 24). Já não era mais viável direcionar o apoio estatal apenas aos programas de preservação de patrimônio e incentivo às belas artes, uma vez que os produtos culturais produzidos industrialmente – em geral de origem externa – tornaram-se a forma predominante de acesso à cultura para um número cada vez maior de pessoas.

Diante disso, em 1982, a Unesco publicou o primeiro de uma série de estudos, intitulado "Indústrias Culturais: um desafio para o futuro da cultura", o qual apontava que, sob certas condições políticas e econômicas favoráveis, "as indústrias culturais poderiam transformar radicalmente o exercício das profissões artísticas e da criatividade em geral" (UNESCO, 1982, p. 10). A Unesco passou e se preocupar e investir na relação entre o desenvolvimento cultural e tecnológico e o crescimento econômico. A questão central, contudo, seria como aproveitar o poder das indústrias culturais para promover o desenvolvimento cultural e, ao mesmo tempo, proteger a identidade cultural dos indivíduos e comunidades e possibilitar que eles controlassem o seu próprio desenvolvimento.

O caminho encontrado pela Unesco foi levar essas discussões à arena do livre comércio internacional, inicialmente dentro do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e, depois, na Organização Mundial do Comércio (OMC). Como estratégia, construiu-se um forte argumento fundamentado na ideia da "exceção cultural" (Álvarez,

2008, p. 20), ou seja, na compreensão de que os produtos culturais não deveriam ser entendidos como uma mercadoria qualquer. Essa posição foi defendida por uma centena de países ao longo dos anos 80 e 90, cujo desfecho foi a aprovação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005.

Entretanto, assim como a Unesco, as agências de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, também perceberam o potencial da diversidade e das indústrias culturais no contexto de acumulação flexível do capitalismo (Harvey, 1992). A ideia de que a cultura cria vagas de trabalho e coesão social é lugar comum nos discursos e relatórios dessas instituições. O problema é que, mesmo reconhecendo que de fato o setor cultural, tal como definido pelo Departamento de Digital, Cultura, Mídia e Esporte (DCMS)[3] do Reino Unido, seja responsável pelo crescimento econômico, dificilmente isso se aplicaria ao conjunto dos países do Mercosul.

Embora a Unesco e Banco Mundial defendam em linhas gerais o desenvolvimento por meio da cultura, suas diferentes perspectivas nos ajudam a situar o caráter especial dos bens e serviços culturais, isto é, a sua faceta dual entre o "valor cultural e o valor econômico" (Throby, 2010) e o lugar das políticas públicas de cultura. Supondo que essas duas instituições representam polos extremos, um cultural e outro comercial, percebe-se como os diversos agentes atuam, transitando entre um e outro polo. É em função dessa característica dual que tanto a Unesco e o Banco Mundial quanto os artistas, pesquisadores, ativistas, movimentos sociais, empreendedores, fundações e Estados têm atuado com ênfase ora no valor cultural (valores estéticos, espirituais, sociais, históricos e simbólicos) ora no valor comercial (lucro, empregos, saldos comerciais, coesão social). Essa atuação nunca é monotemática, o que torna essas disputas marcadas por contradições.

Esse jogo de forças é o que coloca as indústrias culturais no centro das preocupações das políticas públicas dos países e, simultaneamente, como uma sofisticada expressão do capitalismo contemporâneo. Ao adotá-las como uma ferramenta para promover a integração no Mercosul, temas como autonomia, desenvolvimento, identidade cultural e democracia inevitavelmente vêm ao primeiro plano. Espera-se, do ponto de vista democrático, que os valores cultural e econômico estejam relativamente equilibrados, ainda que esses limites sejam extremamente complicados de serem estabelecidos.

---

3. O Departamento Digital, Cultura, Mídia e Esportes (DCMS) do Reino Unido define o setor cultural com o termo "Indústrias Criativas". Os setores contemplados são cinema, TV, música, moda e design, artes, arquitetura, publicação, publicidade, videogames e artesanato. Em 2017, segundo relatório, as indústrias criativas contribuíram com 100 bilhões de libras para a economia britânica. Disponível em: <www.gov.uk/government/news/britains-creative-industries-break-the-100-billion-barrier>. Acesso em: 29 de maio. de 2018.

Antes de analisarmos o caso do Mercosul Cultural, vejamos de maneira mais detalhada como essas noções de valor podem ser úteis para compreendermos o teor uma política cultural.

Valor econômico e valor cultural

Para tratar das duas dimensões que os bens culturais evocam – os valores econômico e cultural – tomamos como ponto de partida a noção de *campo*, inspirada no trabalho de Pierre Bourdieu (1993). Assim, campo é qualquer formação social estruturada por meio de uma série de campos organizados hierarquicamente, sendo que cada um – por exemplo, o *campo cultural* – pode ser definido como um espaço estruturado com suas próprias leis de funcionamento e suas próprias relações de forças.

Embora nos ajude como perspectiva geral, a noção de campo cultural parece restrita às distinções sociais próprias das esferas da arte e da literatura e, por isso, talvez insuficiente diante da abrangência das indústrias culturais no contexto da globalização. Dessa forma, em consonância com George Yúdice (2006), entendemos que o campo cultural pode ser mais adequadamente caracterizado pelo uso da cultura como um *recurso*, o qual é disputado por agentes não apenas do campo cultural, mas por instituições financeiras, governos, agências supranacionais, artistas, empre-endedores, ativistas e movimentos sociais.

Dito isso, entende-se que os valores cultural e econômico podem ser representados e operacionalizados a partir do *modelo de círculos concêntricos,* proposto por David Throsby (2010, p. 92). Nesse modelo, os processos de criatividade artística ligados às artes ocupam o núcleo, a partir do qual sucessivas camadas são adicionadas. Uma política cultural voltada às artes, por exemplo, teria impacto tanto no núcleo criativo, uma vez que mais pessoas teriam condições de aprender e produzir conteúdo, como nas camadas compostas setores das indústrias culturais: cinema, museus, galerias, livrarias, fotografia etc. O inverso também seria verdadeiro, já que a democratização dos meios e espaços estimularia a diversidade de bens simbólicos disponíveis. A tendência desse modelo, deve-se ressaltar, é expandir-se para outros setores econômicos, indiretamente ligados ao campo cultural.

Como o objetivo não é determo-nos em ações específicas, mas analisar o documento institucional, entendemos que esse modelo seja mais adequado para essa tarefa, pois além de delimitar o foco aos bens e serviços culturais[4], possibilita identificar o grau de abrangência e articulação da primeira proposta de política cultural voltada às indústrias culturais dentro de um programa de integração regional.

4. É comum usar os termos indústrias culturais e indústrias criativas como se descrevessem o mesmo objeto. Na verdade, as indústrias criativas são uma denominação mais ampla e recente, cuja origem está diretamente ligada ao campo político. Para um aprofundamento, ver Justin O'Conner (2010) e David Throsby (2010).

Mercosul Cultural

Criado em 1995 pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), o Mercosul Cultural (MC) é uma Reunião de Ministros da Cultura (RMC) dos países membros e associados ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). A fim de iniciar uma agenda supranacional voltada às questões culturais, criou-se Protocolo de Integração Cultural (PIC), no dia 16 de dezembro de 1996, em Fortaleza, Estado do Ceará. Além do Protocolo, nesse mesmo ano foram estabelecidas as Comissões Técnicas de Patrimônio, Indústrias Culturais, Redes de Informação e Capacitação. Também foram criados o Parlamento Cultural do Mercosul (Parcum), com objetivo de elaborar uma estrutura jurídica e institucional comum e o Selo Mercosul Cultural, a fim de viabilizar a identificação e a circulação de produtos culturais entre os países.

O Protocolo de Integração Cultural

O Protocolo de Integração Cultural (1996) é composto por 20 artigos e teve validade até 2008, quando foi substituído pela Declaração de Integração Cultural do Mercosul (DICM). Durante 12 anos foi o documento que norteou as ações dos governos em relação ao tema da integração regional por meio da cultura. De modo geral, os principais aspectos dos 20 artigos estão representados pelas quatro Comissões acima referidas, o que indica uma certa coerência e espírito prático para a implementação das ações culturais. Para nossa análise, contudo, destacaremos as questões relacionadas às indústrias culturais.

No primeiro artigo do Protocolo (ver anexo) nota-se que "promover a cooperação e o intercâmbio entre as suas respectivas instituições e agentes culturais" é o objetivo maior dos governos. A partir disso, termos como "facilitar", "favorecer", "contemplar", "incentivar", "estimular" e "proteger" se revezam ao longo dos demais artigos, a fim de esmiuçar as atividades previstas. Nota-se, por exemplo, que o termo "desenvolvimento", tão comum nos documentos da Unesco e no vocabulário cepalino, não é mencionado no Protocolo. Muito menos é referido o qualificativo "sustentável", indicando que aproximação entre meio ambiente e cultura (Yúdice, 2007, p. 1) não era uma possibilidade para os formuladores. Essa ideia é reforçada quando se constata que a expressão "diversidade cultural" também não é mencionada no documento.

O mesmo ocorre com o termo "indústrias culturais", isto é, não aparece no Protocolo e tampouco identifica-se uma preocupação em associá-lo como um mecanismo de promoção da integração cultural e econômica. Contudo, no terceiro artigo (ver anexo) é possível supor um interesse em desenvolver as indústrias culturais, quando se diz que os Estados "favorecerão produções para cinema, vídeo, televisão, rádio e multimídia, sob o regime de coprodução e codistribuição, abrangendo todas as manifestações culturais". Além disso, a criação da Comissão de Indústrias Culturais e implementação da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e

Audiovisuais do Mercosul (RECAM), em 2003, confirmam o interesse dos países. É provável, contudo, que a pouca clareza do Protocolo seja o resultado de uma característica própria desse tipo de texto, cuja redação conjunta reflete as assimetrias e incertezas da região.

Mas se o Protocolo não é específico em relação às indústrias culturais, setor que corresponde às segunda e terceira camadas do modelo de círculos concêntricos proposto por David Throsby, em relação às artes o problema torna-se ainda maior, pois não há nenhuma menção. Assim também ocorre em relação ao que Throsby chama de indústrias relacionadas, ao se referir aos subsetores, como a propaganda, a arquitetura, o design e a moda, ou seja, não são mencionadas no documento. É provável que os elaboradores do Protocolo não imaginassem alguma relação entre a cultura com esses outros campos, o que sugere, portanto, que o valor econômico não seja o principal vetor dessa proposta de integração. Dito de outra maneira, não é perceptível uma relação entre criação de conteúdos culturais e sua eventual comercialização em âmbito regional. Inclusive, as palavras "comércio" e "mercado" não são mencionadas no documento.

Se não há uma dimensão econômica explícita no Protocolo, poderíamos imaginar a predominância dos valores culturais? De fato, o documento contempla termos como "patrimônio histórico", "tradições históricas", "expressões culturais" e "valores democráticos e comuns", mas não cita a palavra "cultura" ou procura definir o qualificativo "cultural", objetivo da integração. Esse termo, inclusive, é o que mais aparece ao longo do documento, 12 vezes no total, associado com os nomes: integração, intercâmbio, dinâmica, ação, vida, patrimônio e informação (ver anexo). De certo modo, pode-se dizer que algumas qualidades, como as identitárias, as nacionais, as históricas e as comunicacionais nos permitem afirmar que o valor cultural tem maior influência no teor geral do Protocolo do que o valor econômico.

Entretanto, nota-se que a ausência da palavra cultura como substantivo, em contraposição aos abundantes adjetivos "cultural e histórico", indica uma intenção restritiva, uma maneira de associar a cultura a certos objetivos e evitar seu uso de forma mais ampla ou por outros setores sociais. Um exemplo desse uso restritivo é o que García Canclini (1983, p. 19) chamou de "concepção biológico telúrica" de política cultural. Nessa concepção, uma das características é a "promoção do folclórico, concebido como arquivo ossificado e apolítico", sem levar em consideração, por exemplo, "as manifestações culturais presentes nas classes subalternas" (1983, p. 19). Além disso, praticamente nenhuma importância é dada à cultura massiva[5], majoritariamente

5. Entendo cultura massiva no sentido de cultura popular dado pelos Estudos Culturais, em que "cultura popular é o que produzimos a partir das mercadorias, e das práticas mercantilizadas, que as indústrias culturais colocam à nossa disposição" (Storey, 2015, p. 467).

consumida pelos indivíduos e distribuídas pelos meios de telecomunicação e radiodifusão.

Esse tipo de política cultural é uma das feições comuns dos regimes militares latino-americanos. Dada a extensão e durabilidade dessas formas de governo a partir da segunda metade do século XX, como foi o caso brasileiro, é possível falar da formação de uma tecnoburocracia (García CanclinI, 1983), a qual, em nosso entendimento, está presente como valor intrínseco à concepção de cultura do Protocolo. Mesmo que o documento tenha sido redigido em ambiente parcialmente democrático, é sabido que processo de abertura não significou, até aquela data, uma mudança profunda no quadro administrativo burocrático do Estado. Assim, é até esperado que a redação desse tipo de texto não incorpore concepções mais recentes de política cultural, de cultura e indústrias culturais.

Em resumo, nota-se que Protocolo de Integração Cultural é pouco claro em relação ao papel das indústrias culturais na integração cultural da região, o que não significa a falta de interesse dos países em promover esse setor. A análise mostrou ainda que o valor cultural é predominante em relação ao valor econômico, embora a concepção de cultura subjacente remeta-nos a uma ideia restritiva de cultura, uma vez que o uso exaustivo do qualificativo "cultural" significa uma espécie de censura e não uma perspectiva de abertura democrática. Por último, percebe-se que o Protocolo não expressa uma visão articulada entre cultura e desenvolvimento, o que significa, por um lado, um distanciamento das ideias da CEPAL para o conjunto da economia regional e, por outro, um desprezo aos estudos e abordagens da Unesco feitos a partir dos anos 80.

Considerações finais

A persistência da temática da integração ao longo das últimas décadas adquiriu diferentes abordagens e suscitou formas concretas de intervenção na realidade. Passando pelas propostas de industrialização regional, substituição das importações e equilíbrios nos termos de troca, em certo momento esse sentimento de integracionista se deparou com outras forças que também caracterizam a América Latina: a cultura. A despeito das tópicas mercantil e industrial, imprescindíveis para o "regionalismo aberto", a cultura surgia como uma área ainda não explorada, pouco entendida pelos burocratas, subvalorizada pelas elites e subestimada pela esquerda política, principalmente em sua manifestação pelos meios massivos. A análise do Protocolo de Integração Cultural mostrou justamente esse caráter de rascunho da primeira política cultural para as indústrias culturais.

Por outro lado, fora do âmbito governamental mais aparente, empresas transnacionais ligadas ao ramo editorial, discográfico, televisivo e aos setores de telecomunicações e informática arruínam com as pequenas e médias empresas, seja atuando diretamente

na aquisição ou usufruindo de benefícios da desregulamentação, seja na imposição de novas lógicas de produção. Nesse sentido, é equívoco afirmar que não houve uma política cultural regional no período aqui abordado, pois ela existiu e pareceu bem articulada, ainda que seja às avessas do sentido público.

Diante desse quadro, o que se vislumbra é que a cultura vem se tornando um eixo fundamental para projetos de integração regional, estratégia empresarial, campo de inovação tecnológica e estética, argumento de salvaguarda, elemento de coesão social e melhoria e renovação urbanas. Essa centralidade, contudo, não é novidade, principalmente para quem entende a cultura do ponto de vista antropológico. Mas seu uso como recurso pelos diferentes campos de fato é algo novo e deve ser visto com cautela, pois problemas de concentração de renda, desemprego estrutural, violência e degradação dos serviços públicos, tão comuns na América Latina, não serão resolvidos com o simples discurso do empreendedorismo social e cultural.

Resta saber se com as recentes mudanças no campo da cultura causadas pelas tecnologias digitais há ainda algum sentido falar em integração, sem correr o risco de ser redundante.

Referências

ACHUGAR, Hugo. A política cultural no acordo Mercosul. São Paulo. In: *Estudos Avançados*, v. 20, nº 8, 1994. p. 215-229.

ADORNO, Theodor W. Culture industry reconsidered. In*: The Cultural Industry: selected essays on mass culture*. London, Routledge, 2001.

ÁLVAREZ, Vera Cintia. *Diversidade Cultural e Livre-Comércio: antagonismo ou oportunidade*? Brasília, UNESCO; IRBr, 2008.

ÁLVAREZ, Gabriel (Org.). *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *The Fiel of Cultural Prodution*. New York, Columbia University Press, 1993.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma interpretação das contribuições da CEPAL. In: *Cadernos PROLAM/USP*, v. 1, nº 1, p. 1-26, 1 dez. 2002.

BRICEÑO RUIZ, Jose; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola; CASAS GRAGEA, Ángel María (Orgs.). *Integración latinoamericana y caribeña*. Política y economia. Madrid, FCE, 2012.

CANCLINI, Néstor García. Multicultural Policies and Integration via tha Market. In: HARTLEY, John. *Creative Industries*. Massachusetts, Blackwell Publishing, 2005.

_____. *Culturas Híbridas: Estratégias para entrar e sair da modernidade.* Tradução de Heloísa Pezza Cintrão, Ana Regina Lessa; Gênese Andrade. 4ª ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

_____. Industrias culturales y globalización: procesos de desarrollo e integración en América Latina. In: *Estudios Internacionales*, 33(129), p. 90-111, 2000.

DAMIÁN, Paikin. Las distintas Caras de Nuestra América. In: DAMIÁN, Paikin. *Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos subnacionales en el Mecosul*. Buenos Aires, 2010.

FRENCH-DAVIS, R.; MUNOZ, O. As Economias Latino-Americanas. 1950-1990. In: BETHELL, L. (Org.). In: *A América Latina após 1930*. São Paulo, EDUSP, 2005.

GALPERIN, Hernán**.** *Las industrias culturales em los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la EU e el Mercosul*. Brasília, Unesco, 1998.

GIRARD, Augustin. Cultural industries: a handicap or a new opportunity for cultural development?. In: *Cultural Industries: a challenge for the future of culture*. Paris, Unesco, 1982.

HESMONDHALDH, David. *The Cultural Industries*. 3ª ed. London, SAGE, 2015.

LESSA, Mônica Leite. Mercosul Cultural: desafios e perspectivas de uma política cultural. Rio de Janeiro: Mural Internacional, 2010. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5322>. Acesso em: 22 jun. 2018.

MERCOSUL. Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL. Fortaleza: 1996. Disponível em: < https://bit.ly/2MvF1D7>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. Declaración de Integración cultural del MERCOSUR. Buenos Aires: 2008. Disponível em: < https://bit.ly/2Flf8W1>. Acesso em: 24 jun. 2018.

O'CONNER, Justin. *The Cultural and Creative Industries: a literature review*. 2ª ed. London, 2010. Disponível em: <www.eprints.qut.edu.au/43835/>. Acesso em 19 nov. 2018.

PALLINI, Verónica. Mercosur Cultural. Reflexiones acerca de la dimensión cultural de la integración. Disponível em: <http://cddhh.ides.org.ar/ files/2012/04/ Debate14_Pallini-.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2018.

THROSBY, David. *The Economics of Cultural Policy*. New York, Cambridge University Press, 2010.

UNESCO. *Creative Economy: Report 2008*. New York, UNCTAD; DITC, 2008.

_____. *Creative Economy: a Feasible Development Option*. New York, UNCTAD; DITC, 2010.

_____. *Creative Economy: Special Edition-Wedening Local Development Pathways*. New York, United Nations; UNDP; UNESCO, 2013.

YÚDICE, George. *El Recurso de la Cultura: usos de la cultura en la era global*. Barcelona, Editorial Gedisa, 2002.

PARTE III

BLOCOS ECONÔMICOS E INSERÇÃO INTERNACIONAL

Acordos preferenciais de comércio na América Latina: uma análise de suas configurações e tendências de 2000 a 2017

Patrícia Nasser de Carvalho*

Introdução

Desde a institucionalização da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, ficaram evidentes as suas importantes conquistas na promoção do livre comércio e na gestão das regulações de bases multilaterais do Sistema de Comércio Internacional. No entanto, desde a última rodada (ainda em curso) de negociações da OMC, iniciada em 2001, em Doha, também foram revelados diversos impasses, que provocaram lentidão no avanço de entendimentos, parcos resultados no processo decisório e falta de interesse político dos seus membros. Esses obstáculos deixaram um vácuo no Sistema de Comércio Internacional multilateral, que vem sendo preenchido pelos Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), ou seja, a opção dos países, em sua maioria membros da OMC, por barganhar APCs, neste início de século, está intrinsicamente ligada às dificuldades encontradas por eles em concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais. No início do século XXI, a ampliação do número de APCs se dá a um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo. Portanto, embora a OMC seja a principal organização internacional voltada para promover a liberalização e a regulação do comércio internacional, no início do século XXI, os APCs ocupam um espaço crescente no Sistema de Comércio Internacional. Com efeito, não obstante eles sejam membros plenos da OMC, muitos países gradativamente orientam a sua política comercial para os APCs (Crawford; Fiorentino, 2005).

Diante desse cenário, as perguntas que se colocam neste trabalho são: quais são as configurações e tendências dos APCs no mundo e na América Latina (AL) no início do século XXI? Qual é a importância relativa da AL neste contexto? A hipótese é que o continente latino-americano segue a tendência mundial e vem realizando, sobretudo a partir da década de 1990, e de forma mais acelerada desde os anos 2000, dezenas de

* Doutora em Economia Política Internacional (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil). Professora Departamento de Ciências Econômicas (UFMG, Belo Horizonte, Brasil).

APCs com países de dentro e de fora da região. Dessa forma, o objetivo é analisar, por meio de uma análise bibliográfica e quantitativa, a evolução desses acordos na AL, tema ainda pouco trabalhado na academia brasileira.

Proliferação mundial de APCs: configurações e tendências

A OMC define os APCs como acordos de caráter preferencial e de natureza recíproca (WTO, s.d.), que oferecem potencial para ampliação do acesso a mercados aos seus membros e contam com suas próprias regras, normas e agenda de negociações. Para clarificar ainda mais e diferenciá-los de acordos em outros níveis, pode-se dizer que os APCs incluem todas as estratégias no formato de acordos de liberalização comercial que estão entre a ação unilateral e as negociações em nível global que acontecem na OMC (Ravenhill, 2011).

Neste início de século, a ampliação do número de APCs experimenta um ritmo de crescimento inigualável em todas as regiões do mundo, o qual é coincidente com o período em que as negociações na OMC enfrentam grandes e diversos obstáculos para se desenvolver (Acharya *et. al*., 2011). Esses obstáculos deixaram um vácuo no Sistema de Comércio Internacional multilateral, ou seja, a opção dos países, todos eles membros da OMC, por barganhar APCs, neste novo século está intrinsicamente ligada às dificuldades encontradas por eles, sobretudo de natureza política, em concluir acordos satisfatórios nas rodadas de negociações comerciais multilaterais e, por isso, eles optam por compromissos preferenciais (Crawford, Fiorentino; Toquebouef, 2012; Thorstensen, 2012; Acharya *et. al*., 2011; Mansfeld; Reihardt, 2003). Esses países buscam realizar APCs com o fim de simplificar acordos, restringir o número de parceiros, agilizar processos negociadores, garantir seus interesses e incluir temas na agenda da forma que lhes seja conveniente.

Segundo alguns de seus defensores (Viner, 1950[1]; Bhagawati; Paranagayia, 1996) em termos econômicos, os APCs podem promover melhoria dos termos de troca e maior poder de barganha dos seus membros, economias de escala e especialização produtiva, proporcionando bens produzidos com menor custo e maior eficiência, oportunizando maior diversidade de produtos no mercado para empresas e consumidores, aumentando, assim, o bem-estar global de seus membros (Balassa, 1962; Paranagariya, 1999). O engajamento dos países em APCs também ocorre devido às facilidades que as economias parceiras adquirem ao acessar mercados mais amplos

1. O estudo de J. Viner sobre uma união aduaneira afirma que, em tese, deve haver uma mudança no *locus* da produção entre dois países-membros desse APC, o que caracteriza a transição da produção de um local onde os custos são mais altos para um local onde eles são mais baixos. Os membros passarão a importar bens de outro membro (parceiro da APC) ao invés de importar de fora. Viner demonstrou que os efeitos de união aduaneira sobre os membros e o mundo como um todo dependem se essas uniões aduaneiras criam mais do que desviam comércio.

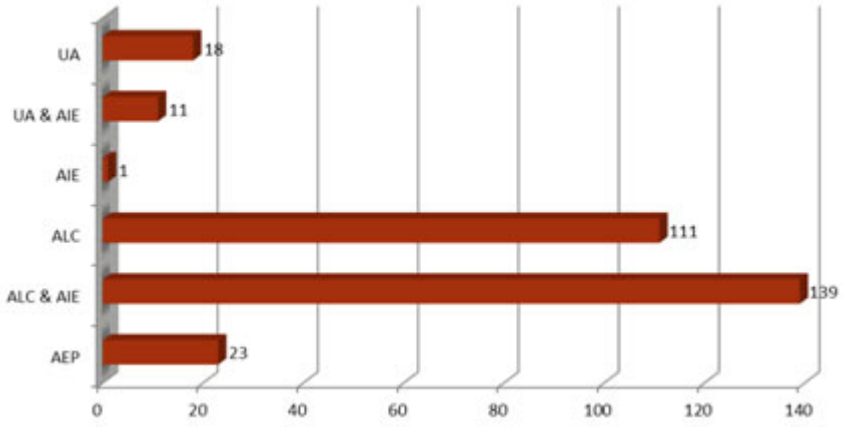
e estáveis assim que tais acordos são concluídos porque nesses grupos são acordadas barreiras menores ou a sua eliminação parcial ou total para troca de bens e serviços produzidos pelos parceiros privilegiando-os em detrimento daqueles produzidos pelo restante do mundo (Crawford, Fiorentino, 2005). Por fim, mercados ampliados podem ser mais atraentes para investimentos externos (Ravenhill, 2011). Esses acordos são, portanto, instrumentos de liberalização do comércio entre as suas partes, e como são preferenciais, discriminam bens e serviços de terceiros (Mansfeld; Milner, 1999; Paranagariya, 1999; Freund; Ornelas, 2010).

Além disso, argumenta-se ainda que os APCs permitem a proteção de setores que poderiam não sobreviver se o mercado nacional fosse exposto à competição global, ampliando oportunidades de uma integração "mais profunda" entre os mercados dos seus parceiros (Heydon; Woolcock, 2009; Ravenhill, 2011). Dessa forma, os APCs eventualmente podem deixar de ser apenas acordos comerciais e incluir temas para além do comércio e a concessão de soberania dos Estados membros a uma instituição supranacional.

Os APCs são classificados em: Áreas de Livre Comércio (ALCs); Uniões Aduaneiras (UAs); Acordos de Integração Econômica (AIEs) e Acordos de Escopo Parcial (AEPs)[2]. As ALCs são os tipos mais simples de acordos e os mais comuns. Os demais APCs são mais complexos, pois incluem harmonização de tarifas e geralmente com eles pretende-se alcançar uma integração econômica "mais aprofundada" entre seus membros, por meio da ampliação temática e de parceiros. A Figura 1 ilustra o número de APCs em vigor de acordo com essa classificação no final do ano de 2017. É possível verificar a distribuição dos tipos de APCs no mundo, com destaque para as ALCs:

2. A presente categorização dos APCs segue as terminologias empregadas por Acharya *et al.* (2011), de modo que a Área de Livre Comércio (ALC) é definida como um acordo entre duas ou mais partes em que tarifas e outras barreiras ao comércio de bens são eliminadas integral ou majoritariamente, em que cada parte mantém sua própria estrutura tarifária relativa a terceiras partes; a União Aduaneira (UA) abarca todas as características da ALC e, em adição, as partes adotam uma política comercial comum em relação a terceiros que inclui o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) a terceiros; o mercado comum (MC) engloba a TEC e a livre circulação de bens mais o livre câmbio de serviços, pessoas e capital. Já um Acordo de Integração Econômica (AIE) abrange o comércio de serviços através do qual duas ou mais partes oferecem acesso preferencial recíproco ao seu mercado, enquanto o Acordo de Escopo Parcial (AEP) ocorre entre duas ou mais partes que oferecem mutuamente concessões em um número selecionado de produtos ou setores.

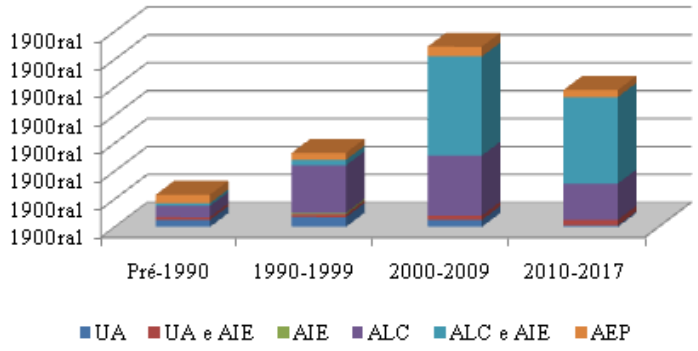
Figura 1 – Número de APCs em vigor no mundo (por tipo de acordo) em dezembro de 2017[3]



Fonte: WTO

A evolução dos acordos por tipo pode ser conferida na figura abaixo, que mostra que desde os anos 2000, as ALCs & AIE são os mais comuns no mundo:

Figura 2 – Evolução do Número de APCs por tipologia (1990-2017)

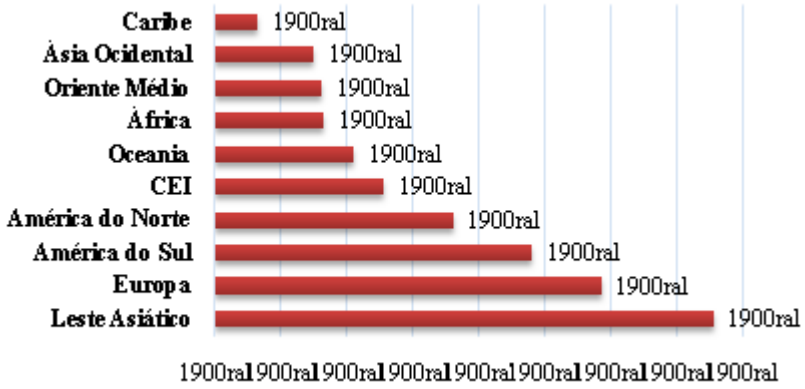


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

3. Acordos classificados como ALC & AIE são aqueles que possuem dupla intenção: liberalizar comércio de bens e de serviços.

Como dito anteriormente, os APCs têm se difundido por todas as regiões do globo, o que pode ser observado na Figura 4. Dos 455 APCs, 151 correspondem ao Leste Asiático, sendo a região com maior concentração de acordos em vigor e notificados a OMC. Já a Europa dispõe de 117 acordos, o que condiz com pouco mais de um quarto do total. A América do Sul, por sua vez, ocupa a terceira posição, contando com uma parcela de 21% dos APCs registrados até dezembro de 2017.

Figura 3 - Número de APCs por região do mundo



Fonte: WTO

Os APCs podem ser classificados, a partir da composição de seus membros, como bilaterais, plurilaterais e inter-regionais. Os bilaterais são normalmente aqueles constituídos por duas partes. Entretanto, podem incluir mais de dois países quando uma das partes corresponder a um APC. Já os plurilaterais referem-se àqueles acordos em que o número de partes constituintes excede dois países (Acharya *et al.*, 2011), mas que não se enquadram na categoria inter-regional[4]. Por fim, os acordos inter-regionais são os assinados entre duas entidades regionais[5].

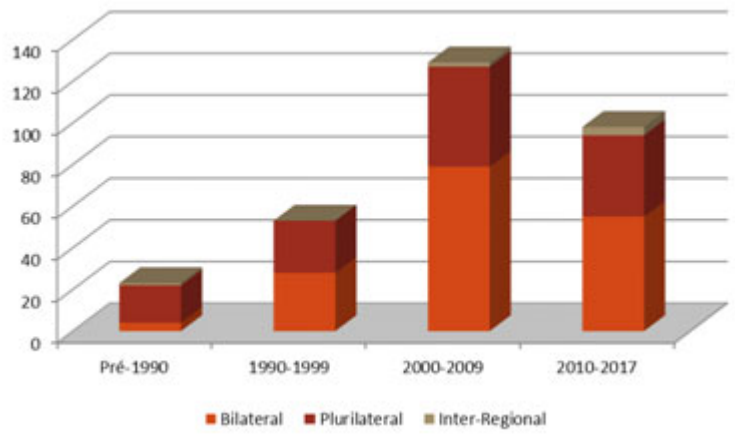
Desde os anos 1990, é notória a predominância de acordos classificados como bilaterais ou plurilaterais. No Leste Asiático, Cingapura recebe destaque ao participar de 42 APCs, seguida por Coreia do Sul e Japão. Ainda que o avanço dessa estratégia comercial por parte da China seja evidente nos últimos anos, o país ocupa a quarta colocação em sua região, contando com 27 APCs em vigor.

Na Europa, a União Europeia tem maior destaque. O bloco possui uma política comercial comum e, consequentemente, seus Estados-Membros não podem fazer

4. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um exemplo de acordo plurilateral.
5. O acordo União Aduaneira da África Austral (UAAA) e EFTA (2006) é um exemplo inter-regional.

acordos comerciais separadamente. Devido à impreterível consonância de política comercial externa desses Estados, diferentemente da Ásia, onde há proliferação de negociações bilaterais devido à maior autonomia dos países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN [6]), a UE apresenta majoritariamente acordos plurilaterais e conta com 55 APCs vigentes, excluindo-se aqueles referentes ao seu alargamento.

Figura 4 – Tendência dos APCs em vigor no mundo (por definição) até dezembro de 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO

A classificação quantitativa é aqui ressaltada devido à sua relevância para a compreensão da proliferação dos APCs ao longo das décadas e das suas configurações.

A Proliferação Mundial de APCS em tempos de transformações globais

Os APCs estão presentes na organização político-econômica dos Estados há séculos. Fawcett (2000) argumenta que no pós-Segunda Guerra, a primeira "onda" de APCs ocorreu entre as décadas de 1950 e 1970, quando, no cenário de Guerra Fria, observou-se movimento crescente por parte dos países de cooperarem na área de segurança e em outras temáticas, e que viam no comércio intrarregional um caminho para ampliar a cooperação e promover a estabilidade na região. Neste sentido, formaram-se a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, que adiante se desenvolveria e passaria a se chamar União Europeia, e a ASEAN, em 1967. Houve, ainda, outras iniciativas de integração entre países do Terceiro Mundo contra o alinhamento automático às grandes potências, que levaram à formação da Associação

6. Composta inicialmente por Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Cingapura.

Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC[7]) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)[8], no caso da AL. De modo geral, esses APCs visavam, principalmente, à eliminação ou à redução de tarifas (Thorstensen, 2012). Esses acordos fizeram parte de um processo um processo que engloba fenômenos distintos, abrangentes e diversos, ligados a uma determinada região, onde diferentes atores e processos que se relacionam, o regionalismo. Ele regionalismo compreende várias áreas (econômica, política, geopolítica, social, cultural, etc.), está associado a situações de interação entre atores que podem ou não ser Estados Nacionais que cooperam em diferentes níveis, além de que pode estar ligado à identidade e à coesão de uma determinada região.

O fim do conflito bipolar, no início da década de 1990, deu início ao ressurgimento de uma nova "onda" de APCs na esteira do regionalismo, após a crise internacional dos anos 1970 e o final da Guerra Fria, contando com a participação inédita dos EUA, os quais ainda não haviam firmado esse tipo de acordo, por meio da aprovação do NAFTA, em 1994 (Fawcett, 2000). A Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC)[9], um fórum para incentivar a cooperação econômica na mais dinâmica região de comércio do mundo, e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL[10]), uma UA que se manteria incompleta, e a União Europeia (UE), que de fato, tornou-se um mercado comum e ainda criou uma união monetária, são exemplos relevantes dessa segunda "onda" de APCs. Dentre as grandes economias mundiais, apenas China, Japão e Rússia não aderiram a nenhum APC regional durante essa "onda". Como consequência disso, houve forte processo de liberalização do comércio intra-regional e aumento das relações de trocas em diversas as regiões do mundo. Face ao novo cenário geopolítico, essa segunda "onda" se caracterizou como um processo mais espontâneo que a primeira, pois os países não se encontravam mais sob a égide das duas grandes potências mundiais, EUA e URSS, o que gerou aumento da sua sensação de independência (Fawcett, 2000). Neste contexto, eles puderam fazer dos APCs instrumentos para enfrentar os inúmeros desafios ligados à globalização econômica (Hettne, 1996). Em muitos Países em Desenvolvimento (PEDs), os APCs foram usados para consolidar reformas políticas e econômicas no âmbito das suas estratégias de inserção na economia global (Ravenhill, 2011). Surgiram, assim, mais acordos crossegionais, formandos grupos, que diferentemente da "onda" regionalista anterior abrigada membros da mesma região geográfica, abarcava países localizados em regiões geográficas distintas.

7. Membros da ALALC: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.
8. Membros fundadores: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.
9. Fórum criado em 1989 por 21 países que se localizam no Círculo do Pacífico.
10. Fundado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A partir dos anos 2000, período que coincidiu com a instauração da Rodada Doha da OMC, os APCs se multiplicaram, dando início uma terceira "onda". A falta de consenso entre os membros da OMC nessa rodada fez com que os países buscassem nesses acordos alternativas mais aparentemente rápidas e menos burocráticas para o alcance de seus objetivos comerciais, principalmente de curto prazo (Messerlin, 2007). Segundo Dieter (2008), por não dependerem de rodadas longas para serem firmados, na visão de muitos governos democráticos, os APCs se ajustam perfeitamente aos seus objetivos políticos. Suas conclusões, supostamente mais ágeis, somadas ao retorno positivo que recebem da mídia, vão na contramão da letargia observada nas negociações da OMC, as quais causam dificuldades aos partidos que almejam a reeleição e não conseguem apresentar resultados conclusivos na área comercial durante seu mandato. Na percepção do mesmo autor, nas últimas décadas, os encontros políticos para concluir APCs geralmente têm sido amplamente cobertos pela mídia do que as reuniões ministeriais da OMC, caracterizando o "efeito CNN" (Dieter, 2008). Isso acontece porque governos geralmente ganham mais notoriedade e positiva percepção social quando selam acordos, sobretudo com grandes potências.

Crawford e Fiorentino (2005), da mesma forma, entendem que muitos países estão fazendo dos APCs a peça central de sua política de comércio exterior por aspirarem configurações de acordos comerciais mais simples e fáceis de barganhar. Na sua percepção, as frustrações com relação aos resultados da OMC e sua agenda inacabada e sua pressa por resultados, do mesmo modo como apontam Heydon e Woocock (2009) e Ravenhill (2011), implicam na preferência de muitos governos por APCs, pressupondo que suas negociações são mais ágeis e podem ser mais eficientes aos seus desígnios, compensando os poucos resultados alcançados na OMC. No entendimento de Messerlin (2013), a expansão do número de APCs é notória, e certamente tem impacto no aumento dos fluxos de comércio no mundo. Porém, segundo o autor, o início dessa fase coincidiu exatamente com o momento de criação da OMC e no qual muitas economias implementavam políticas unilaterais de liberalização de seus mercados como diretriz das políticas neoliberais e a OMC alcançava relativo sucesso (Messerlin, 2013). Portanto, não seria possível creditar o crescimento dos fluxos de comércio internacional somente aos APCs como resposta à crise da OMC.

A maior facilidade e a flexibilidade dos APCs em relação aos acordos da OMC também são destacadas por Crawford, Fiorentino e Toquebouef (2012). Eles afirmam que, nas últimas décadas, uma razão para o aumento do número de APCs bilaterais no mundo, os quais geralmente são ALCs, está no fato de que as UAs envolvem maior grau de compromisso e coordenação devido a sua política comercial comum que, por sua vez, depende das regras que as definem. Além disso, as UAs frequentemente aspiram ir além do domínio do comércio, como a formação de uma união monetária ou a integração política (Crawford, Fiorentino; Toquebouef, 2012). As UAs geralmente

são constituídas entre países em uma região geográfica contígua e são diferentes das ALCs, que sendo bilaterais ou plurilaterais vêm sendo criadas por países que não estão na mesma região geográfica.

Acrescido a esse cenário, a pressão exercida por parte das empresas transnacionais reforça a necessidade dos países fomentarem acordos comerciais com menos membros à mesa de negociações (Dieter, 2008). As dificuldades encontradas nas rodadas da OMC, cujo processo decisório é igual ao GATT, ou seja, por consenso, impactam os fluxos comerciais de grandes *players* do comércio internacional onde se localizam empresas de matriz produtiva fragmentada entre Países Desenvolvidos (PDs) e PEDs e Países Menos Desenvolvidos (PMDs). Essas empresas transnacionais se valem da queda de barreiras ao comércio, proporcionada pelos APCs, para manter suas exportações e importações, uma vez que optam pela divisão de sua cadeia produtiva entre diversas nações do globo. Geralmente, a produção de grande escala e intensiva e mão de obra se localiza nos PEDs e PMDs, ao passo que o aparelho burocrático, tecnológico e legal concentra-se nas matrizes das empresas nos PDs.

Cabe mencionar que os APCs são distintos e têm caráter multifacetado, afinal, se ajustam às necessidades dos *players* em negociação na medida em que cada parte pode acrescentar à pauta de discussão assuntos de seu interesse e de acordo com o grau de liberalização por almejado. Acharya *et al*. (2011) chama a atenção para o fato que a maioria dos APCs em vigor oferece potencial para promover o crescimento do comércio, embora grande parte deles complique os princípios e normas do Sistema de Comércio Internacional ao criar novas regras. Ao mesmo tempo, no início do século XXI, geralmente os países fazem parte de diversos APCs e, por isso, muitas dessas regras comerciais se sobrepõem. Do ponto de vista de Baldwin (2012), isso acontece porque um grande número delas não seguem os princípios da não-discriminação e as determinações de concessões recíprocas, contribuindo para as assimetrias de poder. Oliveira (2013) lembra que os APCs podem gerar custos, incoerências procedimentais, imprevisibilidade e instabilidades nas relações internacionais, uma vez que até então são pouco regulamentados pela OMC, as suas regras se superpõem nas mais diversas temáticas e muitos deles têm seus próprios mecanismos de solução de controvérsias. Ademais, como os APCs envolvem negociações, que são políticas, os interesses e a imprevisibilidade precisam ser levados em consideração pelas partes.

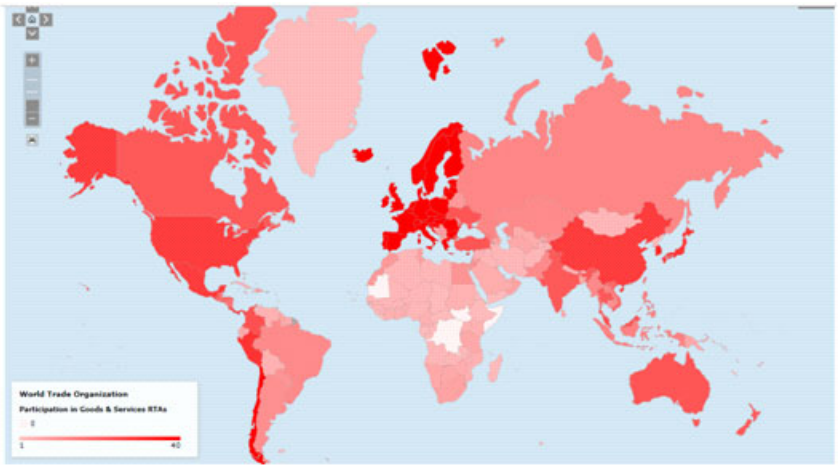
Portanto, os APCs, ao mesmo tempo em que conduzem à complexa e ampla interdependência global de seus atores, também resultam na inevitável fragmentação da estrutura de regulação do Sistema de Comércio Internacional (Acharya, 2017), dada a multiplicidade de foros e, por conseguinte, resultando em inevitáveis conflitos de regras (Thorstensen, 2012; Heydon; Woolcock, 2009). Isso também ocorre porque os APCs podem ainda incluir seus próprios mecanismos de solução de conflitos e expandir a agenda ou avançar em temas cujas regras ainda não foram decididas na

OMC. Disso resulta um aumento da regulação do comércio internacional em bases preferenciais, e não multilaterais. Desta maneira, a proliferação dos APCs apresenta tendências de longo prazo, haja vista os resultados empíricos evidenciados.

A proliferação de APCs na América Latina

Da mesma forma que em outras regiões do mundo, na AL, a proliferação de APCs tem ligações com as dificuldades que a OMC enfrenta nas últimas décadas para concluir acordos e aprovar disciplinas. Com efeito, no início do século XXI, eles ocupam um espaço cada vez maior, desafiando as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC. No mapa abaixo, que reflete o ano de 2017, é perceptível que a AL é uma região de relativo destaque em termos de APCs, sendo o Chile e o México estejam no grupo de países que mais realizam APCs no mundo, seguidos por México, Peru, seguidos por Colômbia:

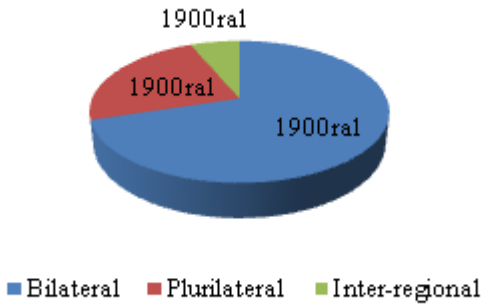
Figura 5 – Evolução dos APCs (por país no mundo), 2017.



Fonte: WTO

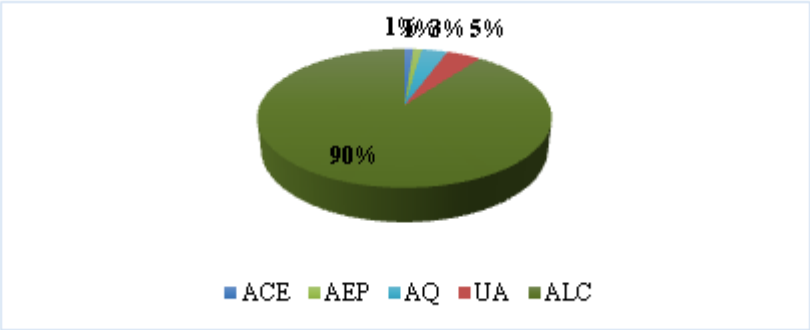
Os APCs na AL seguem a tendência mundial, pois a maioria daqueles em vigor na AL é bilateral e é uma ALC (90% do total), conforme mostram as figuras 6 e 7:

Figura 6 – APCs em vigor Na América Latina (por definição), 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

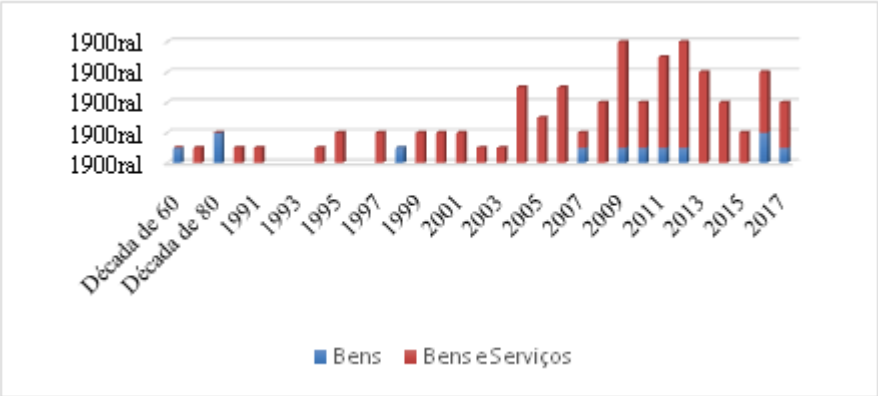
Figura 7 – APCs em vigor na América Latina (por tipologia), 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

Em termos relativos, comparativamente a outros países do mundo, os APCs dos países latino-americanos (individuais) se comparados em termos médios, ainda não têm grande notoriedade no que se refere à quantidade. No entanto, a sua evolução é perceptível ao longo das décadas, sobretudo a patir dos anos 2000. A contagem é feita a partir de 1960, pois foi nesse ano que 11 países da AL realizaram o seu primeiro APC: a ALALC.

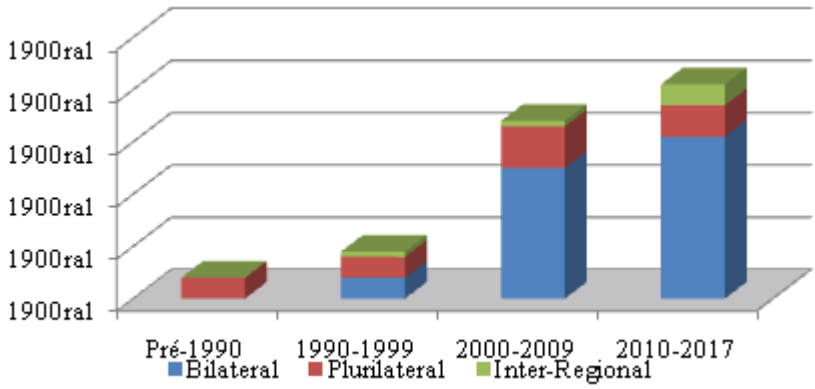
Figura 8 - Evolução dos APCs na América Latina (bens e serviços), 1960-2017 (em vigor)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

Na figura 9, pode-se destacar o crescimento mais rápido dos APCs bilaterais, especialmente desde os anos 2000, sendo que na última década, eles permaneceram em primeiro lugar em termos quantitativos se o recorte for feito por definição:

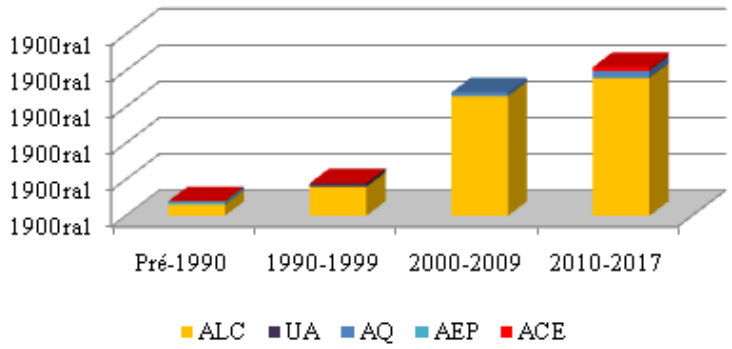
Figura 9 – Evolução dos APCs na América Latina por tipo de definição (1960-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

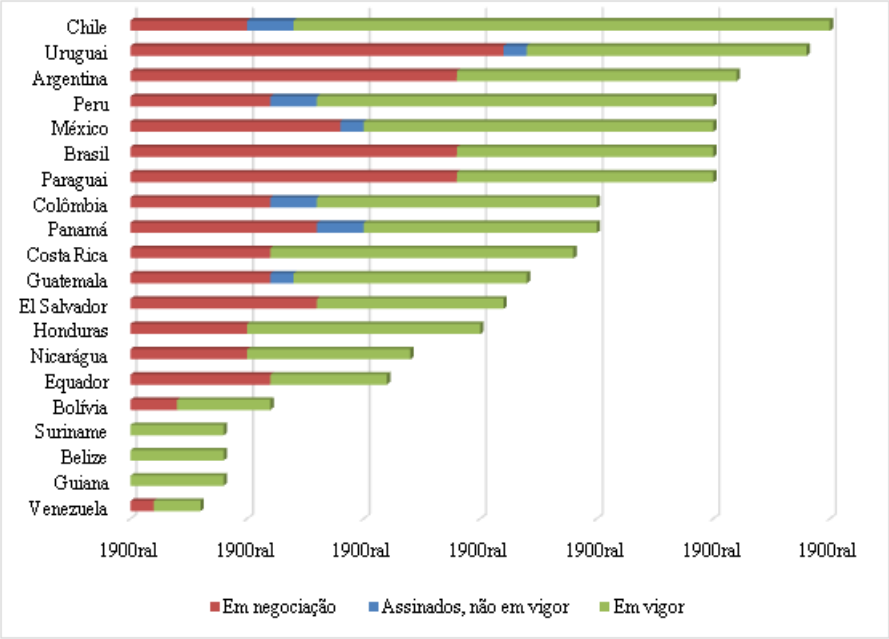
Por fim, seguindo a tendência mundial de buscar acordos mais simples, as ALCs também têm sido o grande destaque dos APCs realizados na região, desde 1960. Há somente 4 acordos plurilaterais: o MERCOSUL, o MCCA, o Sistema de Integração Centro-americano e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Figura 10 – Evolução dos APCs na América Latina por tipo de notificação (1960-2017)



No que se refere aos APCs em vigor, em negociação e assinados, mas que ainda não entraram em vigor, no período de 1990 a 2017, Chile, Uruguai e Argentina são os primeiros colocados, embora contabilizando apenas os APCs em vigor, Chile e México e Peru se sobressaem, conforme está ilustrado abaixo:

Figura 11 – APCs por país da América Latina (1990-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da WTO.

Conclusão

Como exposto, há inúmeras razões para que os países, seja da AL ou de outra região do mundo, busquem realizar APCs, a despeito da importância dos acordos negociados na OMC. Desde os anos 1990 e, sobretudo desde os anos 2000, os dados mostram que todas as regiões do mundo apostaram neste tipo de acordo, em vários níveis e de diferentes tipologias, a fim de ampliar sua rede de parcerias e ampliar acesso a mercados dos seus produtos. Na AL não é diferente. Mesmo contando com algumas UAs, o continente vem realizando especialmente ALCs bilaterais com diversos países. Assim, os dados das suas configurações demonstram que a região está em linha com a tendência internacional.

Referências

ACHARYA, A. Global Governance in a Multiplex World. In: *EUI Working Paper RSCAS,* Florence, nº 29, p. 1-17, 2017.

BELASSA, Bela. *The Theory of Economic Integration*. New York, 1962.

BHAGWATI, J.; PARAGARIYA, A. The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends. In: *American Economic Review*, v. 86, nº 2, p. 82-87, 1996.

CRAWFORD, J. FIORENTINO, R. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. In: *WTO Publications Discussion Papers*, Geneve, nº 8, p. 1-33, 2005.

DIETER, H. The Multilateral Trading System and Preferential Trade Agreements: can their negative effects be minimized? In: *GARNET Working Paper*, Warwick, nº 54, 2008.

FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, Louise. HURRELL, Andrew (Orgs.). *Regionalism in World Politics*, p. 21-37, 2000.

FIORENTINO, R. V.; CRAWFORD, J.; TOQUEBOUEF, C. The landscape of regional trade agreements and WTO surveillance. In: BALDWIN, Richard. LOW, Patrick (Orgs). *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge University & Geneve Graduate Institute, Geneve, p. 28-76, 2012.

FREUND, C. L.; ORNELAS, E. Regional Trade Agreements. In: *Annual Review of Economics*, v. 2, p. 139-166, 2010.

HETTNE, B. Globalization, the New Regionalism and East Asia. In: TANAKA, Toshiro; INOGUCHI, Takahashi (Eds.). In: *United Nations University Global Seminar'96*. Hayama, 2-6 September 1996.

HEYDON, K; WOOLCOCK, S. Overwiew. In: HEYDON, Kenneth; WOOLCOCK, Stephen (Orgs.). *The rise of bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*. United Nations University Press: New York, Hong Kong, p. 3-14, 2009.

MANSFELD, E.; D.; REINHARDT, E. Reinhardt. Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements. In: *International Organization*, Cambridge, v. 57, nº 4, p. 829-862, 2003.

MANSFELD, E; MILNER, H, V. *International Organization.* Cambridge, v. 53, nº 3, p. 589-627, 1999.

MESSERLIN, P. The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements. In: KLEIMANN, David. (Org.). *EU Preferential Trade Agreements*: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, p. 25-42, 2013.

_____. How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues. In: *GEMWP Working Paper*, Paris, nº 3, p. 1-24, 2007.

OLIVEIRA, I. Os Acordos Preferencias e a Regulação do Comércio Global no Século XXI. In: OLIVEIRA, Ivan; BADIN, Michelle. (Orgs.). *Tendências Regulatórias nos Acordos Preferenciais de Comércio no Século XXI:* os casos de Estados Unidos, UE, China e Índia. IPEA: Brasília, p. 19-40, 2013.

PANAGARIYA, A. The Regionalism Debate: An Overview. In: *The World Economy*. New York, v. 22, nº 4, p. 455-476, 1999.

RAVENHIILL, J. Regional Trade Agreements. In: RAVENHIILL, John (Org.). *Global Political Economy.* Oxford: Oxford University Press, 3ª ed. p. 173-21, 2011.

THORSTENSEN, V. Impactos da crise econômica e financeira na regulação do comércio internacional. In: *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília, IPEA, nº 12, p. 33-43, 2012.

VINER, Jacob. *The Customs Union Issue.* New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

A integração produtiva como instrumento para a inserção dos países da América Latina nas cadeias globais de valor

Alessandra Cavalcante de Oliveira*

Introdução

Desde a década 1950, inúmeros estudos debatem sobre a importância de promover a integração econômica da América Latina a fim de proporcionar um melhor desenvolvimento econômico e social aos países da região e ainda lhes garantir uma melhor inserção internacional. Desde então, diversas iniciativas integracionistas foram lançadas com estes propósitos. Porém, com o avanço das cadeias globais de valor, ou seja, com a dispersão geográfica das diversas etapas do sistema produtivo, esta estratégia tem se revelado insuficiente. A nova dinâmica dos processos de integração tem mostrado que os países necessitam ir além das negociações comerciais para conseguir se inserir de forma eficiente no mundo cada vez mais globalizado. Por esta razão, observa-se, nas últimas décadas, que alguns projetos integracionistas têm buscado promover também a integração produtiva. Isso porque, estudos teóricos e empíricos mostram que a criação de redes regionais de produção pode favorecer a inserção de países nas cadeias produtivas internacionais.

O presente estudo tem como objetivo, portanto, discutir como a integração produtiva pode contribuir para uma melhor inserção dos países da América Latina nas cadeias globais de valor. Para tanto, são apresentados os principais benefícios gerados nos países que participam de uma rede produtiva internacional. Além disso, o trabalho traz dois exemplos empíricos de iniciativas na América Latina a fim de discutir os resultados obtidos até o momento.

O capítulo está estruturado em três seções além desta apresentação e as considerações finais. Na primeira seção, serão abordadas as cadeias globais de valor: como elas funcionam e de que maneira a maioria dos países da América Latina está inserida nessas grandes redes internacionais de produção. Na seção seguinte, será tratada a integração produtiva, quais os seus principais efeitos e que tipos de políticas devem ser adotadas para impulsionar tal processo. Em seguida, serão apresentadas duas

* Mestre e doutora pelo PROLAM/USP.

iniciativas de integração produtiva na América Latina. A primeira delas, já consolidada, é o processo de produção do setor automotivo entre Argentina e Brasil. A segunda, ainda em estágio embrionário, trata-se do projeto integracionista Aliança do Pacífico, que visa promover a integração produtiva entre Chile, Colômbia, México e Peru. Por fim, são tecidas as considerações finais.

A inserção da América Latina nas cadeias globais de valor

O processo de fragmentação da produção, em que cada parte da cadeia produtiva é executada em um local geográfico diferente, ou até mesmo em países distintos, não é um fenômeno muito recente. Pelo menos desde a década de 1980[1], observa-se a intensificação deste movimento, que foi evidenciado de forma bastante clara, principalmente, na região da Ásia, com as cadeias produtivas encabeçadas pelas empresas japonesas. As empresas multinacionais procuram reduzir os custos de produção ao executar cada etapa do processo produtivo em locais diferentes que ofereçam as melhores oportunidades. A este processo se dá o nome de Cadeia Global de Valor. O termo pode ser explicado como sendo toda a gama de atividades que as empresas e os trabalhadores realizam para trazer um produto desde a sua concepção até o uso final. Neste processo estão inclusos *design*, produção, *marketing*, distribuição e suporte ao consumidor final. Estas atividades, que compõem a cadeia de valor, podem ocorrer dentro de uma única empresa ou ser dividida entre diferentes empresas de vários lugares. (Gerefi; Fernandez-Stark, 2011, p. 4). Mas por se tratar de global, o termo é mais comumente utilizado para explicar a internacionalização da produção, ou seja, quando o processo produtivo abrange mais de um país.

Com esse novo padrão de comércio tem se tornado cada vez mais raro que um bem manufaturado seja totalmente produzido em apenas um país. Ao contrário disso, é comum observar a participação de empresas de distintos países ao longo da cadeia produtiva de um único produto. Elas poderão ser fornecedoras de insumos primários, de bens intermediários ou até mesmo responsável apenas pelo estágio final da produção, ou seja, o fornecimento dos bens acabados que serão destinados aos consumidores finais.

Nesta nova configuração da produção/comércio, observa-se que os países da América Latina têm se inserido nas cadeias globais de valor, principalmente, na primeira etapa da cadeia, como fornecedores de bens primários ou no estágio final, apenas responsável pela montagem de bens finais, como no caso mais clássico do México, que está inserido da cadeia produtiva dos Estados Unidos.

1. Embora a fragmentação da produção tenha se intensificado a partir de 1980, décadas anteriores é o processo já existia. Em 1960, por exemplo, o México criou o Programa Maquiladora para se integrar às cadeias produtivas dos Estados Unidos (Blyde, 2014, p. 118)

Uma grande discussão que ocorre no meio acadêmico diz respeito à qualidade da inserção dos países nas cadeias globais de valor. Isso porque dependo de qual etapa da cadeia produtiva um determinado país se insere, este poderá ter mais ou menos vantagens do que um outro, pois cada estágio da produção tem um valor agregado diferente. Estudos mostram, por exemplo, que a fase inicial e a final são as que menos agregam valor. Desse modo, os países que estiverem inseridos nestas etapas teriam menos ganhos do que aqueles que participam dos estágios de maior valor agregado (Blyde, 2014, p. 10). E é exatamente nestas duas etapas que a região da América Latina se encontra, como já mencionado.

As etapas produtivas nas quais os países da América Latina costumam estar inseridos trazem outras desvantagens além do baixo valor agregado. No caso dos fornecedores de recursos naturais, outro problema evidenciado seria a forte dependência da exportação de poucos produtos primários o que os tornam vulneráveis à fatores exógenos como a queda de preço de suas mercadorias. Tal efeito pode impactar negativamente o crescimento econômico, como ocorreu na região, após a crise de 2008 e a com a desaceleração da China.

E em relação aos países que se especializam na etapa final da cadeia, com a criação de zonas livres de processamento para exportação, ou seja, baseada em maquilas, acaba demandando por mão de obra intensiva, com baixos salários. Estes esquemas são os mais sujeitos a serem substituídos por outros países que passem a oferecer custos trabalhistas menores. Isso acontece, pois o processo de montagem oferece a oportunidade de fácil aprendizagem, deste modo, não requer um nível de qualificação muito elevado por parte da mão de obra. Além disso, outro problema neste tipo de inserção é que as empresas maquiladoras funcionam como modelo de enclave, cujos resultados não são transferidos ao resto da economia do país que as abriga (Kosacoffi; López, 2008, p. 27; Cattaneo *et.al.*, 2013. p. 8; OCDE, 2013, p. 35).

As desvantagens ocasionadas pelo tipo de inserção dos países da América Latina nas cadeias globais de valor têm gerado inúmeros debates sobre quais seriam as ações mais eficientes para mudar este cenário e garantir à região o ingresso em estágios produtivos que possam trazer mais benefícios.

Alguns estudos mostram que um caminho para mudar esse cenário seria implantar políticas que visem diversificar a produção, melhorar a produtividade e facilitar o comércio internacional a fim de se tornarem atrativos às empresas multinacionais para que estas decidam deslocar parte da sua produção a estes países. E uma das formas de perseguir esse objetivo seria por meio da promoção de ações orientadas ao incentivo da formação de redes produtivas regionais. Estas poderiam contribuir para que os países da região consigam promover uma melhor inserção nas cadeias globais, como será explicado na próxima seção.

A integração produtiva regional: benefícios e desafios para a América Latina

Embora a ação de fragmentar o processo produtivo em diversas localidades geográficas seja denominada de cadeia global de valor, em verdade, este fenômeno costuma ter uma dimensão mais regional. As multinacionais tendem a concentrar as etapas de produção em países situados em uma mesma região. Isso acontece porque a coordenação de uma rede global, que agrega diversos países, continua sendo uma tarefa complexa, principalmente quando envolve grandes distâncias entre os produtores (OMC, 2011, p.112, CEPAL, 2014, p. 43).

Dada a tendência da regionalização da produção, os países da América Latina deveriam promover políticas conjuntas a fim impulsionar a criação de redes produtivas regionais por meio da integração produtiva[2] e, assim, buscar uma melhor inserção nas cadeias globais de valor.

Um dos caminhos para promover a integração produtiva regional seria que os países buscassem firmar acordos de integração profunda. Estes esquemas além buscar a remoção de barreiras tarifárias, tem como objetivo negociar diversos outros temas, como o tratamento do investimento estrangeiro direto, contratações públicas, direitos de propriedade intelectual e medidas de facilitação de comércio (como investimento em logística e infraestrutura, harmonização das técnicas de gestão em procedimentos alfandegários para agilizar a liberação de bens, normas ambientais e trabalhistas). Tais medidas de facilitação de comércio e a criação de um ambiente institucional mais seguro tendem a reduzir tanto os custos de produção como os de transação. Com isso, acaba se gerando um ambiente mais favorável para o desenvolvimento de cadeias regionais, como também, facilitando a inserção destes países nas cadeias globais (Blyde, 2014; CEPAL, 2013; CEPAL, 2014).

Diversos estudos sobre integração produtiva mostram que impulsionar a formação de cadeias regionais pode trazer diversos benefícios aos países participantes. Entre os principais efeitos positivos observados em redes de produção já consolidadas podem ser destacados: a diversificação da produção, o aumento do fluxo do comércio intrarregional, acesso à inovação tecnológica, internacionalização das pequenas e medias empresas, além da possibilidade de ascender a melhores posições nas cadeias produtivas (CEPAL, 2013). A diversificação da produção acontece na integração produtiva, pois, os países da América Latina deixariam de ser apenas exportadores de bens primários para produzir produtos manufaturados os quais permitem maiores encadeamentos produtivos, ou seja, a possibilidade de fragmentar a produção em diversos estágios. Desse modo, estes países passariam a produzir principalmente bens intermediários. A consequência natural desta fragmentação é o aumento do fluxo

2. A Integração Produtiva Regional ocorre quando pelo menos dois países de uma mesma região estão envolvidos na produção de um determinado bem.

comercial de tais produtos entre os países integrantes da mesma rede produtiva. Uma vez criada a rede produtiva regional, os fornecedores locais (pequenas e medias empresas) terão acesso à novas tecnologias de ponta, melhores práticas produtivas internacionais, ambas fornecidas pelas empresas líderes da cadeia e, assim, poderão ascender às etapas de produção que gere maior valor agregado (CEPAL, 2013; UNCTAD, 2013). Tais ganhos poderão levar a melhor qualidade dos empregos e, consequentemente, a maiores salários (Oliveira, 2015b, p. 278).

Evidentemente que todo este processo não ocorre de forma automática guiado apenas pelo desejo dos países interessados em promover a integração produtiva. Para que uma cadeia produtiva regional seja criada é necessário que as multinacionais tenham interesse em fabricar os seus produtos naquela região, distribuindo, assim, cada etapa da sua produção em um país distinto, ou seja, que o processo produtivo ocorra de forma plurinacional. E para que isso ocorra, deve ser mais vantajoso internacionalizar a produção do que conduzir todo o processo produtivo em um único local. Isso porque a decisão de fragmentar está relacionada às melhores oportunidades encontradas, como mão de obra qualificada, eficiência na produção, custos reduzidos de transportes entre outros fatores determinantes (Blyde, 2014). Desse modo, para que um país consiga fazer parte de uma cadeia produtiva, ele precisa, portanto, investir em diversas áreas a fim de se tornar atraente às empresas internacionais.

Entre os diversos setores que devem ser priorizados para criar cadeias regionais de valor, podem ser citados: investimento em infraestrutura e logística para reduzir custos com transporte, harmonização de normas sanitárias e fitossanitárias entre os países que pretendem participar da integração, redução de burocratização para reduzir o tempo nas alfândegas, entre outras medidas de facilitação de comércio.

Outro fator importante é o investimento na educação e qualificação dos pequenas e médias empresas (PMEs), que serão fornecedores das empresas multinacionais. Sem investimentos suficientes nessa área, as PMEs não conseguirão acompanhar o progresso tecnológico e a participação nas CGV não irá se traduzir em crescimento de produtividade (OCDE, 2013. p. 23; 47). Outro grande risco é que as empresas líderes as substituam por fornecedores mais qualificados.

Na América Latina, embora alguns países têm se articulado para promover a criação de cadeias regionais, na prática, o que se observa é uma reduzida integração produtiva, principalmente, na América do Sul[3]. A primeira explicação para essa baixa troca de bens intra-industrais[4] estaria no fato dos países da região serem especializados na

3. Os países da América Central, Caribe, além do México possuem um forte vínculo na cadeia produtiva liderada pelas empresas sediadas nos Estados Unidos.

4. É denominado de comércio intra-industrial quando as trocas comerciais entre dois países são classificadas como sendo do mesmo setor.

exportação de recursos naturais, que possuem um baixo encadeamento produtivo, ou seja, dificulta a criação de cadeias produtivas industriais. Além desse fator, existiriam também as barreiras geográficas, como a Amazônia e a Cordilheira dos Andes, que tendem a criar obstáculos para a comunicação e a distribuição espacial equilibrada da população e da atividade econômica. Outros problemas presentes são: a forte carência de infraestrutura (transportes, logística, comunicações e energia), insuficientes políticas nacionais em educação, ciência e tecnologia, capacitação e na internacionalização das pequenas e médias empresas. (Lima; Zaclicever 2013, p. 53-55, CEPAL, 2014, p. 17).

Apesar da América Latina apresentar uma baixa incidência de integração produtiva, estudos indicam a existência do potencial para uma maior articulação produtiva industrial. Dados estatísticos sobre comércio indicam que a maior parte do comércio intrarregional é composta por bens manufaturados. Em muitos casos, os produtos de média e alta tecnologia chegam a representar mais de 70% do total exportado aos Estados vizinhos. E essa relativa alta densidade manufatureira, incluindo alguns casos de comércio intra-industrial, seriam mais propícios a desenvolver encadeamentos produtivos, ou seja, a integração produtiva regional (CEPAL, 2014; Lima; Zaclicever, 2013, 19; Oliveira, 2015a, p. 83).

Na próxima seção, serão apresentados dois exemplos de integração produtiva na América Latina. O primeiro deles é a cadeia produtiva, já consolidada, no setor automotivo entre a Argentina e Brasil, a segunda iniciativa, ainda, embrionária, é o bloco Aliança do Pacífico.

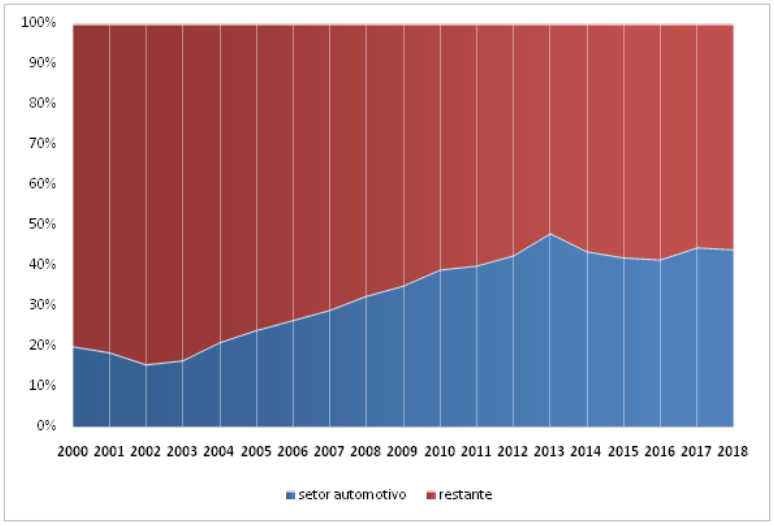
Iniciativas de integração produtiva: os casos do Mercosul e da Aliança do Pacífico

A experiência de maior êxito em integração produtiva na América Latina ocorre na indústria automotiva entre a Argentina e o Brasil, no âmbito do Mercosul. O setor responde, atualmente, por cerca de 50% do fluxo comercial entre os dois países (UN COMTRADE, 2019).

As maiores trocas comerciais são de veículos terminados e componentes. Com a integração produtiva, o setor obteve uma rápida modernização graças às novas técnicas organizacionais, inseridas aos processos de especialização, que permitiram ganhos de escala e alto fluxo de investimentos (INCHAUSPE, 2010).

O gráfico abaixo mostra a evolução do comércio do capítulo 87 do Sistema Harmonizado da Organização Mundial das Alfândegas (setor automotivo) em relação ao restante das trocas entre os dois países. Observa-se que quando o acordo foi firmado, o percentual do setor automotivo correspondia cerca de 20% do total do comércio entre os dois países. Ao passar dos anos, o comércio na industrial automotiva passou a subir até chegar a praticamente 50% do total.

Gráfico 1 – Comércio total setor automotivo Argentina e Brasil – 2000 a 2018 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do UN COMTRADE

O que chama atenção é que a cadeia produtiva não foi impulsionada por ações implementadas pelos dois países para esta finalidade, mas sim, por empresas multinacionais que viram na região as condições necessárias para a instalação de uma rede industrial. Isso aconteceu após a implantação de um regime comum automotivo, em 2001, a fim de conter os desentendimentos comerciais neste setor entre Argentina e Brasil (CMC/DEC. nº 70/00). Desde então, esse regime vem sendo renovado entre os dois países. A última renovação aconteceu em 2016 e terá validade até 2020 (MDIC, 2019).

Dado ao sucesso da indústria automotiva, o Mercosul tem buscado promover a integração produtiva em outros setores. Para tanto, o bloco criou, em 2002, o Programa de Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do MERCOSUL (CMC/DEC. n° 23/02). O primeiro implantado pelo Mercosul foi o da Cadeia de Madeira e Móveis, em março de 2003. Em 2008, foram aprovadas três iniciativas para o desenvolvimento e fortalecimento de cadeias produtivas regionais. São eles: o Programa de Integração Produtiva (PIP) (Dec. CMC n° 12/08), o Programa de Ciência e Tecnologia (Dec. CMC n° 03/08) e o Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Dec. CMC n° 13/08). Na mesma ocasião, foi criado também o Grupo de Integração Produtiva (GIP), que tem como função coordenar e executar o Programa de Integração Produtiva e todas as propostas e ações ligadas a essa temática (Dec. CMC n° 12/08) (Oliveira, 2015a, p. 81).

Outra iniciativa na América Latina que busca incentivar a integração produtiva é a Aliança do Pacífico. O bloco foi criado, em 2012, e tem como principais objetivos impulsionar cadeias regionais de produção e garantir uma melhor inserção das cadeias globais de valor. Para tanto, os quatro países integrantes (Chile, Colômbia, México e Peru) têm promovido diversas ações neste sentido.

Uma das medidas foi a criação do Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico, composto por empresários que discutem e apresentam propostas para a facilitação de comércio, medidas para melhorar os fluxos comerciais, investimentos, entre outros temas de interesse. O bloco também tem investido na qualificação das pequenas e medias empresas, que poderão ser aproveitadas como fornecedoras nas cadeias produtivas (Alianza Del Pacífico, 2012).

O bloco conta ainda com apoio das agências promotoras de exportação: ProExport Colombia, ProChile, PromPerú, ProInversión e ProMéxico. Elas buscam atrair investimentos estrangeiros, aumentar as trocas comerciais entre os países, além de instalar representações de promoção conjunta para chegar a novos mercados (Alianza Del Pacífico, 2011).

Uma das ações de maior destaque foi a implantação do Protocolo Adicional do Comércio, que entrou em vigor em 2016 e que deverá contribuir para o desenvolvimento da integração produtiva. O documento reúne 19 capítulos negociados pelos quatro países, cujo objetivo é impulsionar o comércio entre eles e ao mesmo tempo facilitar a projeção de suas exportações para outras regiões. Os principais temas presentes no protocolo são: acesso ao mercado, regras de origem, facilitação de comércio e cooperação aduaneira, medidas sanitárias e fitossanitárias, obstáculos técnicos ao comércio, contratação pública, comércio transfronteiriço de serviços, investimentos, serviços financeiros, serviços marítimos comércio eletrônico, telecomunicações e melhora regulatória (Oliveira, 2015a, p. 120).

Embora a Aliança do Pacífico tenha implementado diversas ações a fim de promover a integração produtiva até o momento não é possível visualizar resultados concretos neste sentido. Um dos principais indicadores que mostra a ausência de avanços na formação de cadeias produtivas regionais é a baixa integração comercial entre os integrantes. Ao analisar o fluxo comercial intrarregional, em 2017[5], observa-se que, na maioria das vezes, não chega a 5% do comércio total realizado com países de fora do bloco. O México é o que registra menor percentual de comércio no bloco. Com cada integrante, as trocas não alcançam a um ponto percentual.

5. Foram citados os dados de comércio de 2017, pois não há informações para o Peru no ano de 2018.

Tabela 1 - Fluxo comercial total entre os integrantes da Aliança do Pacífico (2017) (milhões de dólares e percentual)

Parceiros comerciais	Chile		Colômbia		México		Peru	
	2017							
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total	134.290	**100**	83.816	**100**	829.820	**100**	84.001	**100**
Chile		---	1.732	2,07	3.340	0,40	2.241	2,67
Colômbia	2.141	1,59	-----	---	4.838	0,58	2.155	2,57
México	3.308	2,46	3.436	4,10	-----	----	2.191	2,61
Peru	2.704	2,01	1.776	2,12	2.024	0,24		----

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UN COMTRADE

O baixo fluxo comercial entre os integrantes não está relacionado a existência de barreiras tarifárias, pois na entrada em vigor do Protocolo Comercial, cerca de 90% dos produtos já desfrutavam de livre comércio, ou seja, não havia a incidência de tarifas (Oliveira, 2015a). Desse modo, constata-se a existência de outros obstáculos que têm dificultado o comércio intrarregional.

Um estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre internacionalização e inserção das PMEs nas cadeias globais de valor, encomendado pela Aliança do Pacífico, apresenta alguns obstáculos que têm dificultado a integração produtiva. A pesquisa mostra, por exemplo, a baixa participação das pequenas e médias empresas nas exportações diretas, somente 15% delas vendem para o exterior. No caso do Chile, Colômbia e Peru há uma concentração em poucos setores orientados para exportação cuja participação das PMEs é apenas marginal. Outros problemas identificados dizem respeito à infraestrutura inadequada e à qualidade insatisfatória das instituições. Dos quatro países, apenas o Chile tem um desempenho acima da média mundial nesses quesitos (OCDE, 2014).

Além das dificuldades destacadas no diagnóstico da OCDE, pode ser apontado também a especialização do Chile, Colômbia e Peru na produção e exportação de recursos naturais, que possuem baixo encadeamento produtivo, e desse modo, não contribuem para o desenvolvimento da integração produtiva. Outro ponto a destacar é a distância física do México dos demais integrantes do bloco, que acaba dificultando a criação de cadeias produtivas. Além disso, o país está integrado à rede produtiva dos Estados Unidos o que torna mais um fator de desestímulo para integrá-lo aos integrantes da América do Sul.

Considerações finais

O capítulo teve como objetivo discutir como a integração produtiva pode contribuir para uma melhor inserção da América Latina nas cadeias globais de valor. Para tanto, com respaldo na teoria sobre cadeias produtivas, discutiu-se como as redes de produção são impulsionadas, como funcionam, quais os principais efeitos positivos gerados e o que os países latino-americanos devem fazer para aproveitar tais benefícios.

O estudo apresentou também duas iniciativas de integração produtiva na América Latina. Uma delas é a rede produtiva no automotivo entre Argentina e Brasil, que já está consolidada. A outra experiência abordada, ainda estágio embrionário, foi o bloco Aliança do Pacífico, que busca criar cadeias regionais de valor entre os seus integrantes.

Apesar dos diversos benefícios que uma integração produtiva pode oferecer, o capítulo mostrou que na América Latina existe uma baixa incidência de redes produtivas regionais. A única exceção seria a rede produtiva do setor automobilístico entre Argentina e Brasil a qual foi impulsionada pelas empresas multinacionais. No caso Aliança do Pacífico, ainda é muito cedo para visualizar resultados concretos. Isso porque o Protocolo Adicional ao Comércio, que reúne diversos temas relevantes para impulsionar a integração produtiva, entrou em vigor somente no ano de 2016. E como as medidas para impulsionar redes produtivas trazem resultados apenas a longo prazo, três anos não seria tempo suficiente para observar tais efeitos.

Embora seja ainda muito cedo para ver resultados concretos na Aliança do Pacífico, é possível observar inúmeros obstáculos que prejudicam o avanço da integração produtiva. Entre os principais problemas estariam a baixa participação das pequenas e médias empresas nas exportações diretas, infraestrutura inadequada e qualidade insatisfatória das instituições. Pode somar a estas dificuldades, a alta concentração de recursos naturais na cesta exportadora da maioria dos países. Esses produtos possuem baixo encadeamento produtivo e, com isso, dificultam a criação de redes produtivas regionais. Tais entraves mencionados também são problemas comuns aos outros países da América Latina.

Apesar da existência de obstáculos para consolidar a integração produtiva, o capítulo mostrou que a região apresenta potencial para uma maior articulação produtiva industrial. Porém, diversas políticas públicas devem ser empreendidas para superar os entraves presentes. Muitas das ações, como medidas de facilitação de comércio, teriam um maior efeito se fossem coordenadas regionalmente, ao invés de cada país empreender as ações isoladamente, sem contar com a participação dos Estados vizinhos.

Por se tratar de medidas com resultados apenas a longo prazo, os países da América Latina deveriam considerar a integração produtiva como uma política de Estado. Desse modo, evitar-se-iam retrocessos na consolidação dos projetos integracionistas todas

as vezes que assumisse o governo de um país um partido de ideologia contrária ao que estava no poder. Tal acontecimento ocorreu recentemente na América Latina com ascensão da direita em vários países da região. A mudança ideológica resultou, por exemplo, no desmantelamento da UNASUL que foi substituída pelo Prosul (Progresso da América do Sul) – um fórum de diálogo de viés mais à direita. A criação de novos blocos implica o início de novas negociações entre os países, ou seja, o recuo do que já havia sido negociado em outras iniciativas. Tal efeito impede, por exemplo, que se consolide a integração produtiva, tornando-a mais um projeto utópico do que realidade.

Referências

ALIANZA DEL PACÍFICO. Declaración de Mérida de la II Cumbre de Alianza del Pacífico. 2011. Disponível em: <http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Merida.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.

_____. *Declaración de Paranal.* Paranal, 2012. Disponível em: <https://alianzapacifico.net/documentos/>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BLYDE, J. S. Fábricas Sincronizadas: A América Latina e o Caribe na Era das Cadeias Globais de Valor. Estudo Especial sobre Integração e Comércio. [S.I]: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2014. Disponível em: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6668/FLagship-2014-PORTUGUES.pdf?sequence=1?>. Acesso em: 16 nov. 2017.

CATTANEO, O; GEREFFI, G; MIROUDOT, S; TAGLIONI, D. Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains: A Strategic Framework. *P*olicy Research Working Paper, nº 6407. Banco Mundial. Abril de 2013. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/6406.pdf?abstractid=2248476&mirid=1>. Acesso em: 15 fev. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias. Santiago do Chile: Nações Unidas. Abril de 2013. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/49724/ComercioInternacionalyDesarrolloInclusivo.pdf>. Acesso em: 04 maio 2018.

_____. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Nações Unidas: Santiago de Chile. 2014. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/S1420693_es.pdf. Acesso em: 16 nov. 2018.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARKS, K. Global value chain analysis: a primer. Center on Globalization, Governance & Competitiveness. North Carolina, 31 de maio 2011. Disponível em: <http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-05-31_GVC_analysis_a_primer.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

INCHAUSPE, M. A. Integración Productiva en el MERCOSUR. ¿Nueva agenda de cooperación regional? Documento de Trabajo n° 53. FLACSO/ Argentina, abril de 2010. Disponível em: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09885.pdf>. Acesso em: 20 abril. 2019.

KOSACOFF, B; LÓPEZ, A. América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. [S.I]: GCG Georgetown University – Universia. Vol. 2 n° 1. 2008, pp 19-32. Disponível em: <https://gcg.universia.net/article/download/327/453>. Acesso em: 10 mar. 2018.

LIMA, J.D.; ZACLICEVER, D. América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor. Santiago de Chile: Nações Unidas. 2013. (Serie Comercio Internacional) Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35879/LCL3767.pdf?sequence=1> Acesso em: 16 nov. 2018.

MINISTÉRIO DA Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Acordo prevê agenda de trabalho com foco na integração produtiva e comercial equilibrada que possibilite o livre comércio a partir de 2020. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/rota2030/61-noticias/1611-brasil-e-argentina-renovam-acordo-automotivo-por-mais-quatro-anos>. Acesso em 10 abril 2019.

OLIVEIRA, A. C de. Aliança do Pacífico: um estudo da iniciativa de integração produtiva na América Latina. 2015. 227f. Tese (*Doutorado*) – Programa de Integração América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015a.

_____. O desafio da integração produtiva para o desenvolvimento da América Latina. IGLESIAS, E. (coord.). *Os desafios da América Latina no século XXI.* São Paulo: EDUSP. pp. 275-290. 2015b.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMERCIO (OMC). La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia. Informe sobre el Comercio Mundial 2011. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Interconnected Economies: Benefiting From Global Value Chains – Synthesis Report. [S.I]: OCDE, 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Integração Regional: Por uma estratégia de cadeias inclusivas. Santiago do Chile: Nações Unidas. 2014. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/52743/Integracaoregional.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

UNITED NATIONS Conference on Trade and Development (UNCTAD). *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*. [s.l.], United Nation Publications, 2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

As negociações do Acordo Mercosul-União Europeia no contexto da nova onda de liberalização da economia brasileira

Roberto Goulart Menezes*
Sabrina Sabatovicz Paiva**

Introdução

As negociações entre Mercosul e União Européia já duram quase duas décadas sem ter alcançado seu objetivo central: a criação de uma área de livre comércio birregional. Nas diversas rodadas de negociações desde 1999, as dificuldades para a conclusão do acordo acumularam-se: assimetrias econômicas, protecionismo velado dos países membros da União Europeia (sobretudo na área agrícola), o escopo ambicioso do acordo, a crise econômica de 2008 e seus desdobramentos, a resistência brasileira (sobretudo no período Lula da Silva) e a falta de consenso entre os membros do Mercosul, entre outras.

Contudo, as negociações receberam novo impulso do executivo brasileiro a partir de 2013, quando a então presidente Dilma Rousseff (2011-2016), criticada por entidades empresariais devido à falta de mudanças na política comercial do País, respondeu a essas pressões com um engajamento moderado na agenda com os europeus.

O governo de Michel Temer continua, então, implementando diretrizes condizentes com uma agenda de liberalização radical e abrangente da economia brasileira. Em julho de 2016, a *Revista Brasileira de Comércio Exterior* publicou uma síntese de um outro documento intitulado *A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial* no qual estão delineados parte do roteiro dessa nova onda de liberalização (Cindes, 2016). De acordo com seus autores "o Brasil sofre de forte inércia institucional, motivo pelo qual o esforço de abertura

* Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da UnB e Professor visitante no Instituto Giovanni Arrighi de Estudos Globais da Johns Hopkins University (EUA). Integra o Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UnB), é pesquisador do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU-CNPq), coordena o Núcleo de Estudos Latino-americanos do IREL/UnB e integra a coordenação da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo em América Latina y Europa (GRIDALE).

** Bacharel em Relações Internacionais pela UnB e mestranda no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UnB). É pesquisadora do Núcleo de Estudos Latino-americanos do IREL/UnB.

comercial do início dos anos 1990 foi abandonado quando não, revertido" (p. 4). E, mais adiante, afirma "o país tem um pendor histórico para o protecionismo comercial e a busca não confessada da autarquia produtiva" (Cindes, 2016, p. 6).

É nesse contexto de troca de governo e liberalização radical da economia brasileira que o Acordo entre o Mercosul e a União Europeia tem disso negociado. Embora a União Europeia às voltas com a crise econômica desde 2008 e a saída da Grã-Bretanha do bloco arrefeceram parcialmente os ânimos negociadores de Bruxelas, o governo de Michel Temer e o de Mauricio Macri na Argentina buscam o Acordo a qualquer preço.

Este capítulo está divido em três partes. Na primeira, apresentamos de maneira resumida, a agenda e o estado atual das negociações com ênfase nos impasses e obstáculos de parte a parte para fazer o Acordo avançar. Na segunda, caracterizamos a onda atual de liberação da economia brasileira orientada pela lógica da austeridade e suas implicações para a capacidade negociadora do País. E na terceira e última analisamos a exclusão do Brasil do sistema Geral de Preferências e de onde vem o apoio no Brasil para tentar concluir o Acordo birregional.

Agenda e o "estado" atual das negociações

O Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação, assinado em dezembro de 1995 e em vigor desde 1999, marca o início formal de um processo de negociação que, a partir dos anos 2000, almejava concretizar uma zona de livre comércio (ZLC). Nele, há disposições gerais acerca dos mecanismos de promoção do fortalecimento dos vínculos birregionais como o diálogo político, a cooperação e o comércio. Mais especificamente, o Artigo 25 instituía um Conselho de Cooperação, constituído por membros do Conselho do Mercosul e Conselho da União Europeia, o qual supervisionaria o desenvolvimento do Acordo e se reuniria a nível ministerial com caráter periódico (BID-INTAL, 2015). A partir de então, se inicia uma gradativa e acentuada aproximação entre a região latino-americana e a europeia.

Notadamente, foi no âmbito de comércio de bens e serviços onde apresentou-se mais problemas para o avanço das negociações, isto é, a cobertura limitada dos produtos de maior interesse para o Mercosul por parte da União Europeia. Após as infrutíferas trocas de novas propostas, que ocasionou impasse sucedido em 2004, as tentativas de negociação de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia ficaram suspensas durante seis anos. Nesse período, as reuniões entre os blocos foram realizadas meramente a nível político, com ambas as partes reforçando o respectivo interesse político em restabelecer as negociações.

A retomada das negociações foi oficialmente proclamada em maio de 2010, na cúpula de Madri, e inaugura nova fase nas relações bilaterais entre as regiões. Durante o período de estagnação das negociações, as mudanças ocorridas no panorama político e econômico mundial transformaram a geografia econômica mundial a começar pelo

estancamento no âmbito multilateral com a Rodada Doha. Isso propiciou incentivos à proliferação de acordos bilaterais, que teriam menor abrangência e compensariam a falta de acordos provenientes das negociações na OMC.

Em dezembro de 2013, houve novo impulso para desfecho do acordo entre as partes, inclusive tendo o Brasil tomado a iniciativa de reunir as ofertas individuais de cada país membro do Mercosul visando estabelecer posicionamento comum. Já no início do ano de 2014, se observa novo ânimo e mobilização especialmente por parte do executivo brasileiro. A então presidente Dilma Rousseff declarou, em fevereiro daquele ano, após a 7ª Cúpula Brasil – UE, em Bruxelas, que a firmação do Acordo entre os dois blocos "estava próximo".

O governo brasileiro passa, então, a promover ativamente a negociação de uma proposta comum do Mercosul para ser apresentada à União Europeia. A postura contrária da Argentina às concessões sugeridas, possivelmente também devida ao temor de que seus produtos fossem ser prejudicados em prol dos produtos europeus no mercado brasileiro, é um dos grandes fatores que promoviam o impasse das negociações em tal ponto, "travando" o avanço daquelas devido à falta de consenso do bloco. Essa nova postura brasileira favoreceu a construção de alinhamento conjunto por parte do Mercosul o que, por sua vez, beneficiou o progresso do processo negociador. Buscou-se, por parte do governo brasileiro, agilizar o processo de criação de pauta-proposta comum, a qual é essencial para que haja troca de ofertas e negociações entre os blocos, por meio de encontros mais frequentes com os membros do Mercosul e discursos da então presidente acerca da disposição brasileira em estabelecer tal acordo. Uma das medidas do governo brasileiro, dada a nova estagnação na elaboração da oferta do Mercosul, foi pressionar a Argentina por um consenso quanto à oferta a ser apresentada, de forma a agilizar o processo negociador, além de cogitar alternativas dentro do bloco caso o governo argentino prolongasse sua reticência.

Essa mudança no posicionamento argentino foi importante passo para o desenvolvimento das negociações, visto que possibilitou maior articulação do Mercosul frente ao acordo com a União Europeia. A proatividade do governo brasileiro em dar andamento às negociações ficou evidente também quando da abertura da cúpula de chefes de Estado e de Governo da União Europeia e da América Latina e Caribe (UE-Celac), onde a então presidente Dilma Rousseff solicitou o estabelecimento de uma data para a troca de ofertas entre os blocos, inquirindo se a União Europeia estaria "preparada" para tal. A importância do acordo para o Brasil também pode ser percebida por meio da declaração de Dilma Rousseff de que a troca de propostas poderia "acontecer em dias ou meses, mas que a prioridade seria que o acordo inicial fosse concluído ainda naquele ano". A primeira troca de oferta desde a retomada das negociações, no entanto, só foi realizada em maio de 2016. Desde então, se intensificaram os esforços de ambas as partes para a conclusão concreta do acordo, tendo o governo brasileiro manifestado, em diversas ocasiões, a intenção de conclusão ainda em 2019.

Brasil: austeridade e liberalização da economia

A Presidente Dilma Rousseff, no início de seu segundo mandato, adotou uma agenda ortodoxa, entendida como necessária e inadiável para o desenvolvimento sustentável. Contudo, o Governo Rousseff não atingiu seus objetivos de crescimento econômico e o desgaste político já era evidente no segundo semestre de 2015, momento em que o partido do vice-presidente Michel Temer divulgou documento intitulado *Uma Ponte para o futuro*. No geral, a novidade em relação às políticas de ajuste estrutural dos anos 1990 era sua radicalidade e abrangência orientada agora pela lógica da austeridade.

No Brasil, a austeridade foi inscrita na Constituição Federal através da aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional 95 em dezembro de 2016. Esse novo regime fiscal instituí por 20 anos um teto para crescimento das despesas públicas vinculado à inflação, ou seja, até 2036. Essa camisa de força criada pelo governo de Michel Temer levará a paralisia do Estado brasileiro em poucos anos, como demonstra o relatório do Tribunal de Contas da União[1]. E a capacidade estatal do País também será afetada, pois a autorização para a realização de concursos públicos, inclusive na diplomacia, está seriamente ameaçada. E os investimentos em educação, ciência e tecnologia e pesquisa já estão entre os mais afetados pelo limite do teto. Assim, como o País irá competir na economia mundial e o que ele terá de fato para comercializar na próxima década no tocante aos bens e serviços de maior valor agregado?

Essa contradição permanece no discurso do presidente Michel Temer e de sua equipe. Em maio de 2016, o então Ministro das Relações Exteriores, José Serra Chirico (maio de 2016 a fevereiro de 2017), afirmou em seu discurso de posse:

> É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado (Serra, 2016a).

Nesse discurso, cabe ainda ressaltar que José Serra, embora tenha escolhido o comércio internacional como a prioridade de sua pasta, ele mostrou-se cauteloso em relação aos acordos comerciais. Sem referir-se especificamente a nenhum deles no seu discurso. No entanto, em julho de 2016, a fim de atrair a atenção do empresariado nacional e estrangeiro, o então Ministro José Serra sinalizou aos parceiros do Norte que os "entraves" burocráticos, ideológicos e políticos das negociações comerciais do Mercosul seriam removidos.

1. Julio Wiziack; Fábio Fabrini. Teto dos gastos vai paralisar contas públicas, aponta relatório do TCU. Folha de S. Paulo, 13. jun. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/teto-dos-gastos-vai-paralisar-contas-publicas-aponta-relatorio-do-tcu.shtml. Acesso em: 14. jun. 2018.

Entre as mudanças na estrutura do Comércio Exterior do País está a transferência da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior e a Agência de Exportações (APEX) do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio (MDIC) para a alçada do MRE. O MDIC perdeu também o comando do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), o que praticamente esvaziou-o. Esse rearranjo da CAMEX já estava presente na proposta de plano de governo do então candidato Serra em 2010, através da unificação da "atuação externa de promoção comercial, sob o comando do Itamaraty que dispõe dos meios (pessoal e instalações físicas) para melhor executar essa atribuição" (Serra, 2010, p. 168). O decreto número 8.823 de 28 de julho de 2016 conformou a nova estrutura de poder decisório da política comercial brasileira, concentrando-a no MRE[2].

Essas decisões foram fundamentais para tentar acelerar as negociações com a União Europeia, tentando revesti-las com seu caráter técnico sem de fato avaliar as suas reais implicações para os interesses brasileiros. O fato é que não se pode pensar as negociações do Brasil (e os demais sócios do Mercosul) com os europeus sem se avaliar outras duas importantes variáveis: a presença da China comercial e econômica da América do Sul e o neoliberalismo patriótico de Donald Trump. As mudanças que Trump tem feito na política comercial dos Estados Unidos sob o slogan "America First", simbolizadas pela retirada unilateral da Parceria Transpacífica (TPP) e as duras negociações que envolvem a revisão do NAFTA.

Interesses estratégicos do Brasil no acordo Mercosul - UE

A Declaração de Lisboa, firmada em 4 de julho de 2007, elevou o Brasil a condição de parceiro estratégico da União Europeia. Isso se deu, em grande medida, pelo reconhecimento por parte dos europeus da importância regional brasileira. A Declaração engloba uma ampla agenda de cooperação e diálogo em matéria de pobreza, Direitos Humanos, multilateralismo, defesa da democracia, fomento à competitividade e inovação entre outros. Contudo, em janeiro de 2014, o Brasil foi excluído do novo SGP da União Europeia. De acordo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o fim do SGP significou, somente no ano de 2012, a perda de 151,8• milhões para as exportações do País.

2. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8823.htm. O ex-embaixador Rubens Barbosa um dos interlocutores mais próximos de José Serra escreveu em sua coluna no Jornal O Estado de S. Paulo de 13 de setembro de 2016: "As novas diretrizes de política externa do governo Temer afastam a influência partidária e retomam as prioridades do interesse brasileiro. As decisões de ampliar a coordenação na área externa com a transferência da APEX para o Itamaraty e da CAMEX para a presidência da república, coma secretaria executiva na Chancelaria, recolocam agora o ministério no lugar central que havia perdido."

Entre os critérios estabelecidos pela União Europeia para o acesso ao seu novo SGP, o Brasil acabou excluído por ser considerado país de renda média pelo Banco Mundial. Esse suposto dado técnico empregado na decisão de Bruxelas parece não se sustentar, uma vez que os Estados Unidos têm renovado o acesso de parte das exportações brasileiras ao seu mercado exatamente via SGP. Mesmo na gestão Donald Trump (2017--), com o protecionismo exacerbado de sua política comercial, o benefício foi renovado em março de 2018 com validade até dezembro de 2020. Tendo isso em vista, pode-se compreender a exclusão do Brasil do SGP pela União Europeia como uma forma de pressionar o Brasil a se engajar nas negociações multilaterais do Acordo Birregional.

Para além das motivações oriundas da exclusão do Brasil do SGP europeu, pode-se afirmar que outra motivação para o governo brasileiro encabeçar de modo contundente os processos de negociação de acordos de livre comércio, em especial o acordo entre Mercosul e União Europeia, advém da percepção e ou narrativa de que o Brasil estaria isolando-se cada vez mais da tendência integracionista mundial. Gradativamente, expande-se o entendimento de que o Brasil está "à margem" do processo de estabelecimento de redes de acordos preferenciais de comércio, perdendo oportuni-dades comerciais que alavancariam setores exportadores brasileiros e contribuiriam positivamente para a recuperação econômica (Cindes, 2013). Essas concepções trazem à tona a agenda de negociações internacionais e da política comercial do país, assim como as preocupações acerca da crise econômica brasileira trazem à tona reflexões sobre o modelo econômico até então adotado e a adequação de reformas políticas. Segmentos do empresariado brasileiro têm cada vez mais defendido que o Brasil seja mais proativo nas negociações externas e crie estratégia de inserção internacional que contemple os novos mega-acordos regionais.

Conclusão

Nesse capítulo, analisamos as motivações do Brasil para retomar as negociações Mercosul-União Europeia e quais os fatores possivelmente contribuem para esse novo momento de um processo que já dura quase 20 anos sem alcançar o seu objetivo central: a formação de uma área de livre comércio birregional.

Em 2016, o acordo preferencial entre Mercosul e União Europeia indica ter chegado em um novo capítulo. Após quase dez anos de estagnação das negociações, ambos os blocos conseguiram avançar em suas propostas. Particularmente, é notória a contribuição do Mercosul para o avanço das negociações, visto que, em 2014, o bloco conseguiu fechar um consenso mínimo e apresentou sua oferta conjunta, possibilitando a troca de ofertas em 2016.

No entanto, a razão principal para o governo Temer, assim como o presidente Mauricio Macri (Argentina), parece ser a de ampliar a liberalização de suas economias

sob a lógica da austeridade. No caso brasileiro essa nova onda radical de liberalização acaba por expor a economia do País à concorrência internacional sem que o País esteja em condições para um acordo dessa envergadura, pois é muito similar ao que estava em jogo na proposta da ALCA.

A pergunta que está no título desse capítulo: agora vai? não parece ter uma resposta assertiva até o momento em que escrevemos esse trabalho. No momento em que Bruxelas lida com o momento mais crítica da União Europeia – a saída da Grã-Bretanha do acordo, a energia política no Acordo Mercosul-União Europeia indica vir sumariamente da parte dos países do Cone Sul.

Referências

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, nº 48, ago. 2003.

_____. Negociações comerciais do Brasil: ALCA, União Europeia, OMC e Acordos Sul-Sul. In: *O Brasil e a economia internacional*. Rio de Janeiro, Elsevier, p. 117-149, 2005.

BIZZOZERO, L. El acuerdo marco inter-regional Unión Europea-Mercosur: dificultades y perspectivas de uma asociación estratégica. In: SIERRA, G. (Org.). *Los rostros del Mercosur: el difícil caminho de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, CLASCO, p. 373-390, 2001.

BRICEÑO RUIZ, J. *Las Teorias de la Integración regional*: *más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colômbia, 2018.

BLYTH, M. *Austeridade*. *A história de uma ideia perigosa*. São Paulo, Autonomia Literária, 2017.

CEPAL. *América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago, 2015.

CINDES. A Integração internacional da economia brasileira: proposta para uma nova política comercial. Rio de Janeiro. In: *RBCE*, nº 128, p. 4-15, jul-set. 2016.

FIESP. Análise do impacto do Sistema Geral de Preferências (SGP) europeu nas exportações brasileiras de 2012. 2014. Disponível em: file:///C:/Users/RobertoGoulart/Downloads/estudo-sgp-ue-2013.pdf. Acesso em: 01.jun. 2018.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2006.

JORNAL O GLOBO. Editorial. Mercosul precisa sair do imobilismo. 05. julho.2016. Disponível em: http://oglobo.globo.com/opiniao/mercosul-precisa-sair-do-imobilismo-19642825. Acesso em: 05 julho 2016.

LAMUCCI, Sérgio. Queda das commodities obriga AL a avançar em outras áreas, diz Bird. In: *Valor Econômico*, p. A11, 20 maio 2015.

MAKUC, A.; DUHALDE, G.; ROZEMBERG, R. *La Negociación MERCOSUR–Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación*: Quo Vadis? Nota Técnica, Buenos Aires, ago. 2015.

RIOS, S. P.; VEIGA, P. M. *O Brasil no mundo dos acordos comerciais: Cenário para a governança do comércio e para a política comercial brasileira*. Rio de Janeiro: CINDES, 24 p, 2013.

SARAIVA, M. G. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 46, nº 1, p. 84-111, 2004.

SERRA, J. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016 Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterioresdiscursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-detransmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016 Acesso em 07/7/2016a.

_____. Vinte e Cinco anos e muito por fazer. In: *O Globo*. 10.7.2016b.

Interregionalismo contemporáneo: los casos del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico con ASEAN e India

Paola Andrea Baroni*

Interregionalismo

Desde hace casi dos décadas se observa un mayor dinamismo y relevancia en las vinculaciones entre los países latinoamericanos y asiáticos debido a factores como el crecimiento económico de cada región, el cambio de la demanda y las estructuras productivas complementarias, entre otros. Las relaciones bilaterales entre los países de ambas regiones datan de la segunda mitad del siglo XX, y se han caracterizado por tener una baja intensidad y estar orientadas hacia lo comercial. Sin embargo, los cambios acaecidos en el sistema internacional pos Guerra Fría, llevó a dar un rol central a nuevos actores con distinto nivel de actuación: las regiones. Se comienza a observar así el desarrollo de algunas instancias de contacto interregional, aunque es importante aclarar que las mismas son esporádicas, tienen una baja institucionalidad y resultados diversos (Rubiolo, 2016).

Este proceso se ve reflejado en el 'nuevo regionalismo', el cual lleva a una práctica de amplia interacción entre los bloques regionales, apareciendo así la cooperación interregional (Lopez I Vidal, 2007; Molano Cruz, 2017). Cuando se habla de relaciones interregionales se hace referencia a que las regiones tienen un cierto nivel de autonomía a nivel internacional, generando la capacidad para vincularse con otros actores o contrapartes estatales y/o regionales. Sin embargo, no puede negarse que las relaciones bilaterales priman, y junto al multilateralismo y el interregionalismo, constituyen instancias complementarias de relacionamiento (Rubiolo, 2016).

La globalización, el desarrollo de las comunicaciones y la mayor interdependencia permitieron el despegue de las regiones. Éstas son cada vez más activas, y a través de sus vinculaciones e interacciones, se posicionan como agentes y actores en el sistema internacional (Schünemann, 2006). La dialéctica globalización/fragmentación es, para muchos, el origen del interregionalismo, junto a los cambios acaecidos en la economía y la política mundial. La capacidad del Estado para enfrentar los desafíos del mundo actual se ha visto alterada: por un lado, se observa un desplazamiento hacia arriba de

* Lic. En Relaciones Internacionales. Universidad Siglo 21 (Córdoba, Argentina).

la autoridad política –niveles supranacionales e internacionales-, y por el otro, un desplazamiento hacia abajo –descentralización- y de forma transversal, con la participación cada vez mayor de otros actores económicos y sociales. Entonces, surgen los procesos de integración como nuevas formas de cooperación regional (Molano Cruz, 2007), buscando los Estados un canal político y económico para ampliar o fortalecer su voz en la gobernanza mundial (Tussie, 2003), ya que se constituyen en un nivel más de los tantos existentes a nivel internacional. Los diversos procesos de integración regional han desarrollado relaciones externas e instrumentos de vinculación con otros actores del sistema internacional.

El interregionalismo, por otro lado, terminó abarcando temas que fueron más allá de lo comercial, incorporando la participación de otros actores, como los sociales, y llevando a una modificación de la agenda. Además, se convirtió en un ámbito de negociación de diversos asuntos internacionales de común interés que ponen de manifiesto la interdependencia de la integración económica mundial. El interregionalismo pone de manifiesto un cambio en el multilateralismo, constituyéndose en un espacio de gobernanza mundial (Molano Cruz, 2017). Así, los mecanismos regionales o interregionales pueden constituirse en vías importantes para la solución de problemas que afectan a todos los participantes, siendo importante el rol del Estado ya que la regionalización puede ayudar a canalizar las demandas domésticas (Schünemann, 2006).

Heiner Hänggi (2000) clasifica los acuerdos interregionales según tres categorías: primero, las relaciones entre grupos regionales con proximidad geográfica; segundo, los acuerdos birregionales o transregionales, es decir, que trascienden las regiones o con terceros Estados próximos geográficamente; y tercero, los acuerdos híbridos, entre grupos regionales y Estados. Teniendo en cuenta que existen diversas formas de interregionalismo, puede decirse que en el caso de interregionalismo entre regiones más desarrolladas (Estados Unidos-Europa-Japón) se busca el mantenimiento del equilibrio de poder entre los principales poderes económicos del sistema internacional (Rubiolo, 2016).

Pero hay, además, otras funciones del interregionalismo, como la de institucionalización, es decir, crear instituciones –más o menos rígidas- que permiten la internalización de normas y reglas tanto para para los miembros como a nivel global. Esto facilita su actuación a nivel internacional y sienta bases claras para la gobernanza global. La institucionalización permite mayor cohesión interna y coordinación dentro de un foro o una cumbre (Lopez I Vidal, 2007) y también contribuye a la generación de estructuras intrarregionales. Sin embargo, la institucionalización interregional no necesariamente lleva a una institución formal, sino que puede ser más flexible como las cumbres o encuentros periódicos, siendo así espacios donde se comunican y se acuerdan pautas o normas de comportamiento (Schünemann, 2006). El interregionalismo

también tiene un efecto racionalizador, es decir, que actúa como un espacio donde los miembros llegan a acuerdos sobre diversos temas para posteriormente participar en el proceso de negociación en otros foros multilaterales globales. Esto es importante ya que muchos de estos foros multilaterales poseen procesos de toma de decisiones cada vez más complejos debido a la cantidad de temas que tratan y a la cantidad de miembros que poseen. Vinculado con esta función está la de establecer agendas respecto de instituciones globales, buscando no sólo que se traten aquellos temas que interesan a las regiones, sino también que permite ir a negociaciones con un mayor nivel de consenso, disminuyendo los cuellos de botella ya que el foro interregional permite llegar a la comunión de intereses (Lopez I Vidal, 2007).

A pesar de los vaivenes en la evolución de la integración latinoamericana, los procesos regionales se multiplicaron, cada uno con modalidades propias, diversas prioridades y la mayoría de ellos con crisis internas. Estos bloques regionales se vincularon, primeramente, con los países europeos pero también han buscado fortalecer sus propios vínculos, por ejemplo con la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y ampliarlos proyectándose hacia otras regiones, por ejemplo con el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) (Molano Cruz, 2007).

Asia está ocupando un nuevo rol en el orden internacional del siglo XXI por su meteórico crecimiento económico y por su posición cada vez más estratégica en el sistema internacional. Dada la complementariedad productiva, el crecimiento poblacional -662 millones de habitantes para ASEAN y casi 1.300 millones para India- y el aumento de su poder adquisitivo, hacen de ellos mercados óptimos para las exportaciones de los países latinoamericanos y socios importantes para profundizar las vinculaciones a nivel político y de la cooperación sur-sur.

El objetivo de este trabajo ha sido analizar las vinculaciones de la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR con ASEAN e India. La selección se debe a que el primero tiene una vocación hacia el Asia y es un proceso de integración que responde al regionalismo abierto –el mismo que adopta ASEAN-; y el segundo porque aun habiendo optado por un regionalismo cerrado, tiene una vinculación a nivel región con ASEAN y un acuerdo comercial parcial con India. El análisis se desarrolló a través de un diseño de investigación descriptivo y una metodología cualitativa. Las técnicas de recolección y análisis de datos utilizados fueron la observación y análisis de documentos y la triangulación de datos para contrastar la información obtenida.

Sudamérica hacia el interregionalismo: Alianza del Pacífico y MERCOSUR

En el acercamiento entre América Latina y Asia, las relaciones bilaterales son las que han mostrado mayor desarrollo y la dimensión comercial es la que más progreso ha mostrado a través del aumento de los intercambios y de la firma de acuerdos comerciales. Sin embargo, Bartesaghi (2014) plantea que los foros birregionales han

dado escasos resultados debido a la prominente asimetría económica y por las diferencias en el grado de apertura económica-comercial. Agrega que el avance en las relaciones comerciales que se observa desde principios del siglo XXI, responde más a los impulsos de las fuerzas del mercado que a políticas planificadas por los Estados.

En la región sudamericana existen dos procesos de integración claramente establecidos: el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, el cual incluye a un actor extra regional, México. Se considera que tanto el MERCOSUR como la Alianza del Pacífico pueden cumplir el rol de plataformas para la proyección internacional de la región hacia Asia.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Se constituyó en 1991 en el marco de la expansión del nuevo regionalismo. Integrado originariamente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se incorpora posteriormente Venezuela (2012), y Bolivia está en proceso de adhesión. El MERCOSUR toma como modelo el proceso europeo y busca formar un mercado común, aunque en la actualidad se constituye como una unión aduanera imperfecta. El objetivo es construir un espacio común donde puedan integrarse las economías de los Estados, potenciando las oportunidades que genera dicho espacio y disminuyendo los efectos negativos de la asimetría de los miembros. La importancia del bloque se infiere de algunos datos: el Producto Bruto Interno (PBI) fue de 2.800 millones de dólares en 2017 y abarca a más de 295 millones de habitantes (MERCOSUR, 2019). Sin embargo, el MERCOSUR responde a "una versión más estatista-proteccionista, no sin contradicción y diferencias hacia adentro" (Pérez Ibáñez, 2016, s/p) y esta situación ha llevado a un estancamiento en el avance del mismo y a un bajo nivel de acuerdos multilaterales de amplio alcance.

Respecto a la **ASEAN**, lo primero que sobresale es que es una zona de libre comercio que abarca gran parte del Sudeste y Este de Asia, y el mecanismo consiste en Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales entre los miembros y entre éstos y terceros Estados. La vinculación interregional responde a una relación entre regiones con una baja institucionalización, y el avance se ha dado principalmente a nivel bilateral y en el aspecto económico-comercial. Sin embargo se observa que hay acuerdos en otras dimensiones, como la cultural, deportiva o científica-tecnológica. Una de las estrategias para profundizar e intensificar las vinculaciones en las diversas dimensiones -económica-comercial, cultural, educacional, sociales, entre otros- es la adhesión al Tratado de Amistad de Cooperación en el Sudeste Asiático, siendo los únicos casos en el MERCOSUR el de Brasil (2012) y Argentina (2018). Ambos bloques han mantenido una diplomacia de acercamiento, llevando a cabo reuniones en abril y septiembre de 2017, con el objetivo de avanzar en las vinculaciones (Ramos Martínez; Rozemberg; Makuc; Svarzman; D'Elia, 2017).

Pero en el ámbito interregional la relación se encuentra por debajo de su potencial y se observa en el intercambio comercial bilateral. Independiente del hecho que el mismo es de productos manufacturados por materias primas y manufacturas de origen agropecuario (MOA), el impacto del comercio es mínimo ya que, salvo el caso de las exportaciones argentinas a Vietnam que superan el 3%, el intercambio comercial del resto de los países no supera el 2% (Aladi, 2019). Esto nos indica que todavía existen márgenes para potenciar el comercio -son mercados muy dinámicos-, y las vinculaciones con estos países.

Entre las causas principales de esta situación se encuentran factores estructurales como la asimetría entre los miembros, el origen de cada bloque y el alcance de los objetivos de integración. Una de las características que sobresale es la flexibilidad en el mecanismo de integración del ASEAN, el cual manifiesta un claro pragmatismo (Bartesaghi, 2014). Teniendo en cuenta la dinámica de las relaciones económico-comerciales en el sistema internacional, tanto ASEAN como el MERCOSUR comenzaron a buscar vías de acercamiento. En noviembre de 2008 se desarrolló un Plan de Acción para el establecimiento de un foro de diálogo político e impulsar el comercio y la cooperación entre ambos bloques.

Existen entre ambos bloques algunas similitudes que permitirían acercar posiciones en la negociación birregional: niveles de IDH similares, economías complementarias, crecimiento del PBI y de la población, disminución del arancel promedio y captación de inversiones (Bartesaghi, 2014). Sin embargo, son varios los obstáculos: por un lado, existe una diversidad cultural, política, histórica y lingüística que ha llevado a un limitado conocimiento mutuo; por el otro, hay una escasa conectividad y logística (falta de transporte marítimo y aéreo directo), diferentes regímenes arancelarios y para-arancelarios, elevados costos y tiempo de exportación e importación y transacciones, entre otros (Olivera, 2010; Bartesaghi, 2014). Además, se pueden agregar las resistencias internas a cada bloque a la conformación de un área de libre comercio. En el caso del MERCOSUR, la resistencia se presenta en los sectores industriales y de manufacturas vinculados con los bienes que se importan desde esta región: maquinaria, productos eléctricos y electrónicos, productos derivados del caucho, plástico y textiles. En ASEAN el sector agrícola es el que presenta mayores resistencias ya que es un sector sensible debido a que son pequeños productores, de tipo familiar y de subsistencia (Olivera, 2010).

Para avanzar en la negociación es necesario, en primer lugar, profundizar el conocimiento mutuo y la forma de hacer negocios. El punto de partida de las negociaciones puede ser el modelo de la ASEAN: establecer listas de desgravación progresivas, listas de exclusión transitorias y permanentes y plazos diferenciados de desgravación para productos sensibles y muy sensibles para cada miembro. Las asimetrías y heterogeneidad entre los miembros de la ASEAN y su regionalismo abierto

hace necesario una negociación del MERCOSUR con cada uno de los países de dicho bloque individualmente y esto requiere mayor flexibilidad en cuanto a las negociaciones conjuntas. Esto hará factible la optimización de los esfuerzos y economía de aprendizaje para poder negociar, posteriormente, con los países que presenten mayor resistencia (Bartesaghi, 2014).

Además, se deberá trabajar sobre la mejora de la conectividad, la disminución de los costos y tiempo de las transacciones, el desarrollo dentro del MERCOSUR de encadenamientos productivos y considerar otras áreas posibles de vinculación como ser los servicios, el medio ambiente y el turismo (Olivera, 2010; Bartesaghi, 2014). El primer paso fue dado por el sector privado con la creación de la Cámara de Comercio MERCOSUR-ASEAN, en el año 2015. Apoyada por los gobiernos de ambos bloques, su objetivo es establecer y ayudar a concretar negocios entre sus miembros, mostrando la necesidad de favorecer el ingreso de nuevas empresas exportadoras, sobre todo Pequeñas y Medianas (Pymes), con productos con mayor valor agregado.

La relación con **India**, por su parte, responde a un interregionalismo híbrido, con baja institucionalización. En 2003 se iniciaron negociaciones para la firma de un acuerdo marco con el objetivo de acordar condiciones y mecanismos para una zona de libre comercio entre las partes. En 2004 se firmó un Acuerdo Comercial de Alcance Parcial, el cual entró en vigencia en 2009. El acuerdo establece un número limitado de líneas arancelarias para cada parte, estando muchos de los productos incorporados ya liberalizados en término de la cláusula de la Nación Más Favorecida, lo que significa que no se han otorgado preferencias (Bartesaghi; Bhojwani, 2016).

A pesar de la potencialidad de las relaciones entre ambos, las negociaciones para profundizar el acuerdo e incluir más partidas arancelarias han estado estancadas. Recién en el año 2016 se intercambiaron listas de productos para pasar de 452 a 3000 productos, pero la negociación no incluye a Venezuela porque no es parte del acuerdo (BID-INTAL, 2015; Ramos Martínez *et al*, 2017). La dificultad para avanzar radica en que los países involucrados son proteccionistas, evitando el avance de acuerdos más profundos y de relevancia económica, lo que pone de manifiesto el rezago respecto a la apertura de mercados (Bartesaghi; Bhojwani, 2016).

En cuanto al comercio, el intercambio de productos sigue el mismo patrón que el de los países de ASEAN: materias primas y MOA por productos manufacturados. India es un socio que ha incrementado su participación en casi todos los países de la región, destacándose los casos de Argentina y Paraguay, donde la participación en el intercambio comercial ha superado el 3% y 2% respectivamente (Aladi, 2019). Sin embargo, se observa el escaso aprovechamiento del acuerdo vigente y la potencialidad de aumentar los flujos comerciales (Bartesaghi; Bhojwani, 2016). A nivel bilateral es donde más avance se observa, existiendo diversos acuerdos en el ámbito político, cultural y de cooperación científica entre los Estados miembros del MERCOSUR e India.

Según Bartesaghi y Bhojwani (2016), las negociaciones deben enfocarse en las barreras no arancelarias, ya que ambos mercados son muy proteccionistas en esta dimensión. India marca como un obstáculo los procedimientos para el registro de agroquímicos, los requisitos de contenido regional y los controles fitosanitarios, trabas como las medidas antidumping, los impuestos a las exportaciones de servicios y las políticas migratorias restrictivas, entre otros. Por su parte, explican los autores, los países miembros del MERCOSUR plantean los altos aranceles a los productos agrícolas como así también las dificultades que presentan las medidas fitosanitarias.

De lo descripto brevemente, se plantea que las relaciones interregionales están por debajo de su potencial y que un acercamiento interregional es no solo viable sino también deseable, utilizando como vía de acercamiento la relación bilateral.

Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico, conformada por Chile, Colombia, Perú y México, tiene un origen reciente, 2011. Los países adoptaron un regionalismo abierto como vía de crecimiento económico y han buscado la construcción de un área de libre circulación de bienes, servicios y capitales. Sus principales indicadores económicos son: un PBI de 2.150 millones de dólares y una población de casi 230 millones de habitantes (Alianza Del Pacífico, 2019a). A pesar que son indicadores inferiores a los del MERCOSUR, su apertura económica ha permitido que su participación en el comercio internacional sea similar a la del MERCOSUR (Pérez Ibañez, 2016).

Las vinculaciones con la **ASEAN** responden a un interregionalismo flexible y con baja institucionalización. Al basarse ambas regiones en el regionalismo abierto, las vinculaciones bilaterales son las que más peso tienen. El caso de Chile es el ejemplo de mayor apertura ya que tiene TLC con Malasia (2012), Vietnam (2014) y Tailandia (2015). Perú tiene tratados con Singapur (2009) y un acuerdo comercial con Tailandia (2011). En cambio, ni Colombia ni México tienen acuerdos con los países del ASEAN. A su vez Chile, México y Perú son actores activos en las negociaciones del Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), mientras que Colombia ha solicitado su incorporación (SICE, 2019). A pesar de estos acuerdos, los países de la ASEAN tienen un bajo impacto en el comercio de los países de la AP, apenas superando el 1% en la participación del intercambio comercial (Aladi, 2019), indicando el escaso rol de estos países en la AP, inferior al caso del MERCOSUR.

Respecto a la relación interregional, desde la ASEAN se espera que la AP sea la puerta de entrada a la región latinoamericana, sobre todo en los ámbitos económicos y culturales. Por su parte, la AP ve en el bloque asiático el ejemplo a seguir respecto a la conectividad regional y al desarrollo de cadenas globales de valor (Observatorio, 2017). En el año 2014 se dio una primera reunión entre los Ministros de la Alianza del Pacífico y los de la ASEAN, con el objetivo de abrir un espacio de diálogo y afianzar la vinculación

del bloque con el Asia Pacífico. Esta reunión se repitió en 2015 y en 2016, definiéndose en esa última oportunidad el establecimiento de un grupo de trabajo integrado por el Grupo de Relacionamiento Externo de la Alianza del Pacífico y los delegados del Comité Permanente de Representantes de la ASEAN (Alianza Del Pacífico, 2019b).

En 2016 se realiza la III Reunión Ministerial y se firma un documento en el cual se establece un marco amplio de cooperación entre ambas partes, priorizando la cooperación en las áreas económica; educacional y de contactos personales; innovación, ciencia y tecnología y desarrollo sostenible. En la dimensión económica, se busca estimular el intercambio de buenas prácticas de comercio, facilitar y promover el comercio, las cadenas de valor, las inversiones y la integración de mercados de capitales regionales. En el ámbito de la educación, el objetivo es promover investigaciones y estudios en conjunto, seminarios y talleres de interés común al igual que promover el intercambio académico y acuerdos entre las instituciones universitarias. Especial énfasis se puso en impulsar iniciativas que promuevan el estudio de los idiomas, tanto español como del de los países asiáticos, como así también becas y cooperación en turismo, entre otros temas. Por último, en el campo de la ciencia y tecnología, se promoverá la cooperación y el intercambio; y respecto al desarrollo sostenible, se tendrá en cuenta la Agenda 2030 para el diseño de políticas y acciones (Alianza Del Pacífico, 2019b).

Durante la IV Reunión Ministerial, en 2017, se definió el Plan de Trabajo 2017-2018, siendo el mismo la guía para implementar el Acuerdo Marco de Cooperación. Durante la V Reunión Ministerial, en 2018, se evaluó el progreso y la implementación del Plan de Trabajo y se acordó extenderlo hasta 2019, para así concluir las iniciativas en marcha y permitir el desarrollo de nuevas actividades (Alianza Del Pacífico, 2019b).

Por otro lado, Singapur, Indonesia y Tailandia han sido admitidos como observadores en la AP. El Estado asociado es aquel que, aunque no es miembro, puede negociar un acuerdo comercial con la AP como bloque. Dentro de este nuevo contexto, Singapur es candidato a ingresar a esta categoría, junto a Australia, Canadá, Nueva Zelanda (Alianza Del Pacífico, 2017). Con esta serie de acciones, la AP busca fortalecer y profundizar las vinculaciones, y aunque la AP es un proceso relativamente nuevo, estos pasos son alentadores respecto a una vinculación interregional.

En el caso de la **India**, las vinculaciones interregionales –interregionalismo híbrido- son casi inexistentes. Sin embargo, el país del sur de Asia participa como Estado observador, estatus que adquirió en 2014 (Departamento de Comercio de India, 2016). En cuanto a la dimensión bilateral, su rol como socio comercial es escaso aunque es mejor su posición que la de los países de ASEAN, destacándose los casos de Chile (representa el 2,49% de las exportaciones y el 1,32% de las importaciones) y de Perú (el 4,96% y el 2,11% respectivamente) (Aladi, 2019). Estos datos también ponen de manifiesto la posibilidad de expandir y profundizar las relaciones.

Por otro lado, India sólo cuenta con un Acuerdo de Alcance Parcial con Chile el cual entró en vigencia en 2007. Éste se amplió y profundizó, pasando de 474 líneas de productos a casi 2800, luego de arduas negociaciones que concluyeron en 2014. Recién fue ratificado en 2016 por el gobierno de India debido al fuerte lobby de agricultores indios y a una muy lenta burocracia. El otro caso bajo estudio es un TLC con Perú, para el cual se creó un Grupo de Estudio Conjunto cuya primera reunión fue en agosto de 2015 (Departamento de Comercio de India, 2016).

Con el interés de promover las vinculaciones con India, los miembros de la AP organizaron un seminario en Nueva Delhi en octubre de 2016, en el que participaron otros países de la región como Argentina, Costa Rica y Guatemala. El objetivo fue compartir experiencias y fortalecer un frente común respecto a un mercado emergente de gran potencial comercial pero que reviste de mucha complejidad, con una importante burocracia y obstáculos lingüísticos y culturales -como la práctica del regateo-, que dificultan los negocios (Emol, 2016).

Como en el caso del MERCOSUR, a nivel bilateral también se dan avances en aspectos comerciales, políticos, culturales y de cooperación científico-tecnológica entre los Estados de la AP y del ASEAN e India, por lo tanto debe utilizarse esa plataforma para avanzar en la relación interregional.

MERCOSUR-Alianza del Pacífico: convergencia en la diversidad

Por último, es importante analizar si es posible desarrollar vinculaciones interregionales entre la AP y el MERCOSUR para así constituirse en una plataforma de proyección hacia el Asia. En este caso, las asimetrías se constituyen en un desafío y obstáculo y la mayor dificultad, en el aspecto económico-comercial, se observa en que parten de estrategias diferentes para alcanzar sus objetivos. Pero esto no indica que las vinculaciones interregionales sean imposibles.

El MERCOSUR ha firmado Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Chile, Bolivia, Perú y con Colombia, Ecuador y Venezuela, dentro del marco de la ALADI. El caso de México es más complejo, por lo que se firmó un ACE en el cual se establece la negociación bilateral con dicho país. Dentro de este marco, Argentina y Brasil firmaron con México otro ACE que regula el comercio bilateral de bienes del sector automotriz (BID-INTAL, 2015).

Desde la fundación de la AP, los países del MERCOSUR comenzaron a debatir sobre sus vinculaciones. Uruguay y Paraguay se convirtieron en observadores en 2012 y 2013 respectivamente y Argentina en 2015. Sin embargo, los acuerdos ya firmados entre el MERCOSUR y los Estados del AP y la participación de todos los Estados involucrados en diversas organizaciones como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la ALADI, dan los marcos y mecanismos para poder avanzar en una convergencia que vaya más allá de lo comercial, sin necesidad de alcanzar nuevos acuerdos.

En el primer semestre del 2015 el MERCOSUR desarrolló un Plan de Acción -remitido a la AP-, el cual se basa en la profundización de los acuerdos comerciales ya subscriptos. También contempla otras iniciativas como el establecimiento de reglas de origen (acumulación de origen, Certificado de Origen Digital), la utilización de mecanismos que facilitan el intercambio de bienes (Ventanilla Única de Comercio Exterior, Operador Económico Autorizado, Cooperación Aduanera), el trabajo en conjunto con el sector empresarial (participación en conjunto en ferias y rondas de negocios), entre otras (BID-INTAL, 2015).

En abril de 2017 se llevó a cabo una reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros responsables de comercio exterior y producción del MERCOSUR y de la AP en Buenos Aires. Allí, se fijó una Hoja de Ruta con el objetivo de reforzar el comercio y el multilateralismo, remarcando la complementación y el acercamiento entre los bloques. Las líneas de trabajo se enfocan en la facilitación del comercio, la cooperación aduanera, la promoción comercial, el apoyo a las Pymes e identificación de cadenas regionales de valor. Por otro lado, en marzo se llevó a cabo la primera reunión técnica en materia de cooperación aduanera, y en julio un seminario sobre el MERCOSUR-Alianza del Pacífico en Mendoza (Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto, 2017). En julio de 2018 se celebró la primera Cumbre entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacifico en Puerto Vallarta, México. Debido al aumento de las incertidumbres en el comercio internacional, los bloques reafirmaron el compromiso con el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, basado en el comercio justo, equitativo y no discriminatorio. Se adoptó un Plan de Acción que complementa y amplía la Hoja de Ruta, incluyendo otros temas como barreras no arancelarias, comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas, entre otras (Ministerio de Relaciones Exteriores Y Culto, 2018).

Esto demuestra que se está trabajando para desarrollar las relaciones interregionales sin necesidad de absorber un bloque al otro, ya que no hay competencia entre ambos sino que al ser un continente bioceánico, es necesario fortalecer las relaciones para potenciar las capacidades de cada uno. De esta forma, Sudamérica podría vincularse con la región asiática desde otro ángulo y con otro peso.

Reflexiones finales

El sistema internacional actual está marcado por la globalización y la fragmentación, y el regionalismo se ha convertido en una estrategia para sortear los obstáculos y desafíos que la interdependencia actual presenta y, al mismo tiempo, aumentar la competitividad en los mercados globales. En este contexto, los Estados no han perdido su razón de ser y siguen siendo actores importantes buscando, a través de diversas herramientas como las vinculaciones interregionales, una mejor inserción internacional.

En este nuevo mundo donde la relación entre regiones también forma un nuevo nivel de acción, los foros de cooperación interregional pueden cumplir diversas funciones que ayudan a los Estados en sus objetivos, como crear instituciones y normas, el efecto racionalizador, el establecimiento de agenda, entre otros.

Las relaciones interregionales entre América Latina y Asia se encuentran en un estadio inicial. Aunque existen algunos procesos de vinculaciones, como el FOCALAE y el diálogo MERCOSUR-ASEAN, la falta de conocimiento mutuo, la baja interdependencia económica y las diversas formas de entender la cooperación, hacen difícil el acercamiento. Iniciativas del sector privado, como la Cámara de Comercio MERCOSUR-ASEAN, ponen de manifiesto la necesidad que el MERCOSUR incorpore la participación de actores privados en estos procesos, algo que sí se da en la AP. Las vinculaciones entre ambas regiones todavía tienen un fuerte componente bilateral, ámbito en donde el avance es más profundo.

Las vinculaciones interregionales entre la AP y ASEAN e India y entre el MERCOSUR y la ASEAN e India, se caracterizan por ser incipientes, flexibles, fuertemente orientadas hacia lo comercial, aunque se incluyen otras temáticas, y de un bajo nivel de institucionalización. Estas características, junto a la distancia geográfica y cultural y los procesos internos de cada uno, producen que las relaciones se mantengan en este nivel a pesar de las potencialidades.

Hay varios obstáculos que se pueden trabajar conjuntamente desde la AP y el MERCOSUR: trabajar sobre el conocimiento mutuo -sobre todo en la forma de hacer negocios-, mejorar la conectividad al interior del continente y mejorar la logística junto a los tiempos y costos del proceso de exportación e importación. Aquí sobresale la importancia de desarrollar cadenas regionales de valor que permitan la convergencia y proyección de ambos procesos. El avance de las vinculaciones entre el AP y el MERCOSUR serán necesarias para poder mejorar las relaciones con la región asiática, no sólo a través de la cooperación sino a través de la identificación de objetivos y estrategias regionales. El interregionalismo se basa y se alimenta de las relaciones bilaterales existentes entre los Estados de ambas regiones, por lo tanto, deben tomarse como plataforma para profundizar y desarrollar las vinculaciones interregionales y ampliar los temas de cooperación.

A pesar de adscribirse a estrategias de inserción internacional disímiles, las vinculaciones entre la AP y el MERCOSUR son posibles. El ámbito comercial está mayormente cubierto por los acuerdos existentes y no será posible avanzar -por el momento- en un TLC. Entonces, es necesario avanzar en la coordinación de las diversas dimensiones de cooperación y vinculación, trabajando a través de los organismos y mecanismos regionales existentes. Las relaciones internacionales se caracterizan por la existencia de elementos de cooperación y de competencia, y para que las vinculaciones interregionales sean exitosas, deben prevalecer los primeros. Esto se

logra buscando la convergencia en la diferencia, abordando los diversos temas de la agenda global en conjunto y basándose en la confianza mutua para así asegurar que los objetivos planteados se cumplan y sostengan en el tiempo.

Referencias

ALIANZA DEL PACÍFICO. Alianza del Pacífico y Asean concluyen IV Reunión Ministerial con un Plan de Trabajo listo para implementar el Marco de cooperación. 2017. Disponible en: https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-asean-concluyen-iv-reunion-ministerial-con-un-plan-de-trabajo-listo-para-implementar-el-marco-de-cooperacion/. Acceso el: 2 de oct. 2017.

_____. Cifras de la Alianza del Pacífico. Disponible en: https://alianzapacifico.net/ Acceso el: 10 de mar. 2019a.

_____. Relacionamiento Externo. Disponible en: https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-relacionamiento-externo/. Acceso el: 10 de mar. 2019b.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI). Sistema de Información de Comercio Exterior. 2019. Disponible en: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam. Acceso el: 10 de mar. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (INTAL). Informe MERCOSUR N° 20. Segundo Semestre 2014, Primer Semestre 2015. 2015. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/publicacion/17538/informe-mercosur-ndeg-20-2014-2015-segundo-semestre-2014-primer-semestre-2015. Acceso el: 10 de mar. 2017.

BARTESAGHI, I. La ASEAN y el MERCOSUR: similitudes, diferencias y potencialidades. In: *Revista Temas de Derecho Económico*, Buenos Aires, nº 2, p. 1-21. 2014.

BARTESAGHI, I.; BHOJWANI, D. La negociación MERCOSUR-India: una aproximación a la ampliación del Acuerdo. Facultad de Ciencias Empresariales, Montevideo. In: *Working Paper*, nº 1, p. 1-33, septiembre. 2016.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO DE INDIA. Annual Report 2015-16. 2016. Disponible en: http://commerce.nic.in/DOC/writereaddata/uploadedfile/MOC_635986646213330230_annual_report_15_16_eng.pdf. Acceso el: 16 de ago. 2016.

EMOL. Países de Alianza del Pacífico promueven frente comercial común en la India. Emol, Santiago, 18 de oct. 2016. Disponible en: http://www.emol.com/noticias/

Economia/2016/10/18/826965/Paises-de-Alianza-del-Pacifico-promueven-frente-comercial-comun-en-la-India.html. Acceso el: 20 de sept. 2017.

HÄNGGI, H. Interregionalism: empirical and theoretical perspectives. En *Workshop Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Ángeles, 2000.

LÓPEZ I VIDAL, L. El interregionalismo en la nueva arquitectura global. El caso de los encuentros Europa Asia: ¿equilibrio de poder o construcción de identidades? Observatorio de Política Exterior Europea, Barcelona, *Working Paper*, n. 74, p. 1-17. 2007.

MERCOSUR. MERCOSUR en números. 2019. Disponible en: https://www.mercosur.int/. Acceso el: 10 de mar. 2019.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. Reunión Ministerial MERCOSUR- Alianza del Pacífico. Comunicado Conjunto. 2017. Disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/reunion-ministerial-mercosur-alianza-del-pacifico-comunicado-conjunto. Acceso el: 1 de oct. 2018.

_____. El Mercosur y la Alianza del Pacífico profundizan su integración. 2018. Disponible en: https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-mercosur-y-la-alianza-del-pacifico-profundizan-su-integracion. Acceso el: 10 de nov. 2018.

MOLANO CRUZ, G. El interregionalismo y sus límites. In: *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, nº 158, p. 9-27. 2007.

_____. La construcción de un mundo de regiones. In: *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, nº 61, p. 14-27. 2017.

OBSERVATORIO. Paulina Nazal: "Asean puede aportar a la Alianza del Pacífico en el desarrollo de cadenas globales de valor". Observatorio, Santiago de Chile, 2 de feb. 2017. Disponible en: http://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/paulina-nazal-asean-cadenas-globales-valor. Acceso el: 30 de sept. 2017.

OLIVERA, M. Ganadores y perdedores en un área de libre comercio. Documento de Trabajo / Premio Jóvenes, Montevideo, nº 04. 2010.

PÉREZ IBAÑEZ, J. Rumbo al Pacífico. Revista Anfibia, San Martín, julio. 2016. Disponible en: http://www.revistaanfibia.com/ensayo/rumbo-al-pacifico/. Acceso el: 20 de ago. 2017.

RAMOS MARTÍNEZ, A.; ROZEMBERG, R.; MAKUC, A.; SVARZMAN, G.; D'ELIA, C. Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración. 2017. Disponible en: https://publications.iadb.org/en/publication/14099/informe-mercosur-no-22-renovando-la-integracion. Acceso el: 10 de nov. 2018.

RUBIOLO, M. F. Interregionalismo Sureste Asiático-América del Sur: un complemento al bilateralismo. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, nº 113, p. 211-234. 2016.

SCHÜNEMANN, J. Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social constructivista. In: *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, Madrid, nº 05, p. 1-51. 2006.

SISTEMA DE IFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (SICE). Acuerdos. 2019. Disponible en: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp. Acceso el: 20 de feb. 2019.

TUSSIE, DIANA. Regionalism: providing a substance to multilateralism? En SÖDERBAOUM, F.; SHAW, T. (eds), *Theories of New Regionalism. International Political Economy Series*, p. 99-116. Londres: Palgrave-McMillan, 2003.