

O BRASIL E A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

UMA ANÁLISE DOS ÚLTIMOS DEZ ANOS (2003-2013)

Marcelo Passini Mariano, Haroldo Ramanzini Júnior
e Rafael Augusto Ribeiro de Almeida

O cenário político, econômico e social da América do Sul passa por importantes transformações. A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da cooperação e da integração regional, prevalente nos anos 1990, não é, atualmente, a única força motriz dos movimentos de cooperação entre os países sul-americanos, embora continue presente, como evidenciado pela criação da Aliança do Pacífico. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passam a ser questões centrais de alguns desses processos, fruto também da percepção de que a integração e a cooperação regional exigem determinadas ações que as forças do mercado por si só não são capazes de realizar. Os aspectos econômicos não são desconsiderados, mas busca-se contextualizá-los a partir de uma perspectiva mais ampla, que leva em consideração outras variáveis, que trazem também novos desafios.

A formação da Unasul, algumas mudanças mais recentes no Mercosul (representadas por exemplo pela criação do Focem Fundo Estrutural para a Convergência do Mercosul) e do Parlasul), a emergência da ALBA, apesar de suas diferenças, são dinâmicas que surgem num contexto de importantes transformações na região. Ao mesmo tempo, aspectos como o questionamento da centralidade dos Estados Unidos no âmbito hemisférico e global, o aumento dos investimentos da China na região e a inten-

RESUMO

Este artigo busca analisar a atual dinâmica da integração sul-americana e o papel desempenhado pelo Brasil na região. A formação da Unasul evidencia certa dinâmica de projeção de novos temas e questões na cooperação regional, dentre os quais merecem destaque as dimensões da segurança, da infraestrutura e do financiamento. Pretendemos averiguar se o sentido da cooperação na América do Sul mudou com a formação da Unasul, e em que medida é possível a construção de um processo de integração regional que tem como objetivo o fortalecimento da autonomia nacional.

Palavras-chave: Política externa brasileira, integração regional, UNASUL

ABSTRACT

BRAZIL AND THE
INTEGRATION IN SOUTH
AMERICA: AN ANALYSIS OF
THE LAST TEN YEARS
(2003-2013)

The aim of this article is to analyze the current dynamics of South



American integration and the role played by Brazil in the region. The formation of Unasur evidences the projection of new themes and issues in regional cooperation, among which, the dimensions of security, infrastructure and financing. The projection of these issues opens up the possibility of change in historical dilemmas of cooperation and integration in South America and can offer new indications about the direction Brazilian foreign policy seeks to confer on regional integration. We intend to examine whether the sense of cooperation in South America has changed with the formation of Unasur, and to what extent it is possible to build a regional integration process that aims to strengthen national autonomy.

Keywords: Brazilian foreign policy, regional integration, UNASUR

sificação dos fluxos de comércio intrarregional, potencializam o ritmo das mudanças, na medida em que viabilizam maior margem de manobra para os países da América do Sul, entre outras questões, em termos de estratégias de política externa.

A busca da expansão geográfica da integração e da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira. Este objetivo pode ser observado no direcionamento, liderado pelo Brasil, que o diálogo regional tomou ao longo das últimas décadas. Este aspecto é visto desde a aproximação entre o Brasil e a Argentina¹, no contexto da redemocratização da região em meados dos anos 1980, passa pela formação do Mercosul em 1991, com a incorporação do Paraguai e do Uruguai, e chega até o momento atual com a criação da Unasul, em maio de 2008. Ao longo deste processo, verifica-se que o privilégio dado à expansão geográfica

relaciona-se, entre outros fatores, com o peso do tema da autonomia na ação externa do Brasil e com a constante preocupação em manter o formato intergovernamental da integração regional.

Nos anos 2000, além da ampliação da integração pela incorporação de um maior número de estados-membros, observamos também uma ação que visa aumentar o escopo das iniciativas integracionistas, criando novas estruturas de concertação política e de articulação física sul-americana². Neste cenário de uma expansão abrangente, com uma grande quantidade de membros e de temas tratados, no âmbito da Unasul, as decisões sobre diferenças substantivas no Mercosul no tocante ao comércio e à integração produtiva são adiadas. Do ponto de vista da estratégia brasileira de integração sul-americana, a Unasul desempenha um papel importante na articulação com países que consideram o *status* de associado, por meio de uma Área de Livre Comércio, adequada para suas relações com o Mercosul. São os casos de Chile, Colômbia e Peru, que têm tarifas muito baixas ou acordos de livre-comércio com os Estados Unidos.

Nos últimos anos, o Brasil tem adquirido uma nova posição de razoável proeminência internacional, parcialmente ancorada na melhoria da realidade econômica e social do país. Do ponto de vista da relação com os países do entorno geográfico, isso contribui para que aumente o interesse e as expectativas na relação com o Brasil, não apenas do ponto de vista do intercâmbio comercial, mas também do ponto de vista político e institucional, de operacionalização do objetivo de integração sul-americana, numa perspectiva de ganhos relativamente compartilhados. Ao mesmo tempo, a ampliação da presença econômica e política do Brasil na região gera certo receio nos vizinhos em relação às intenções e objetivos brasileiros, fato que estimula uma preocupação cons-

tante em parte das autoridades do país no sentido de diminuir possíveis desconfianças de modo a manter a posição nuclear do Brasil no processo de integração sul-americano. Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, que analisamos em outro trabalho³, no caso da Unasul o elemento de autonomia da política externa brasileira parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação e da integração, ao menos nestas três dimensões que serão discutidas, quais sejam, segurança, infraestrutura e financiamento da integração. É possível afirmar que o Mercosul foi estruturado como uma união alfandegária, ainda que imperfeita, visando um mercado comum; portanto, por definição, há um horizonte de abdicação de segmentos de autonomia por parte dos estados-membros. Parte das dificuldades do Mercosul referem-se a essa questão. Os estados, não apenas o Brasil, assim como as suas respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o desenvolvimento de cada país depende da própria capacidade nacional. No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes entre os países da região. O elemento unificador é o respeito da autonomia dos estados, algo muito presente na política brasileira para a América do Sul. A mudança do ambiente social e político internacional à época do surgimento do Mercosul, nos anos 1990, em comparação ao momento do surgimento da Unasul, nos anos 2000, é também um elemento importante para entender diferenças entre os dois processos e para a própria política brasileira.

O BRASIL E A UNASUL

Segundo os termos de seu Tratado Constitutivo, a Unasul é uma iniciativa de integração regional que associa os países sul-americanos a partir do fortalecimento da soberania e da autonomia nacional dos países membros⁴. Em seus objetivos está o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, buscando articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando os espaços nacionais de formulação de política. A constituição e a posterior institucionalização da Unasul aponta para a necessidade de pesquisar em que medida esta instituição representaria uma nova dimensão da integração e, ao mesmo tempo, da política brasileira em relação à América do Sul. Em outros termos, trata-se de entender se nos encontramos frente a uma lógica que consegue compatibilizar o conceito de autonomia com o objetivo da cooperação e de aspectos setoriais de integração.

São membros da Unasul os doze países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname, Venezuela. O Brasil teve papel central para a formação da Unasul. As primeiras iniciativas contemporâneas do país que remontam à busca pela expansão geográfica da integração deram-se no governo Itamar Franco durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, com o anúncio da ideia de criar uma Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a

realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília (2000) e em Guayaquil (2002). Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco foi realizada a III Reunião de Presidentes da América do Sul. Nesta ocasião, foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a Unasul. O projeto criado naquela reunião foi denominado Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e em 2007, durante a I Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para Unasul. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos doze países assinaram um tratado para a criação da Unasul. Com este tratado, a Unasul passou a ser um organismo internacional.

DIFERENTEMENTE DO MERCOSUL, A UNASUL SURGE NUM CONTEXTO ONDE OS ESTADOS PARTICIPANTES APRESENTAM ORIENTAÇÕES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS DIVERSAS, HAVENDO A NECESSIDADE DE CONCILIAR CONCEPÇÕES DIFERENCIADAS A RESPEITO DO MODELO DE INTEGRAÇÃO A SER CONSTRUÍDO.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto onde os estados participantes apresentam orientações político-ideológicas diversas, havendo a necessidade de conciliar concepções diferenciadas a respeito do modelo de integração a ser construído, não tendo como objetivo fundamental a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. Trata-se de

um mecanismo de concertação política que busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução. Do ponto de vista do Brasil, segundo o então secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, é indispensável trabalhar de forma «consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político»⁵. O objetivo é a existência de uma organização sul-americana, portanto não latino-americana e ainda menos hemisférica. Esta meta se explica porque nesse espaço, na percepção brasileira, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Na perspectiva do ex-presidente Lula da Silva, em discurso na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Sul-Americana de Nações, antecessora da Unasul: «Um projeto tão amplo quanto o da nossa Comunidade tem que contar com instituições que permitam realizar nossos projetos. Se queremos uma Comunidade forte é necessário dotar-lhe dos instrumentos necessários.»⁶

NOVAS DIMENSÕES NA INTEGRAÇÃO: INTEGRAÇÃO DA SEGURANÇA, INFRAESTRUTURA E FINANCIAMENTO

Nos últimos dez anos, de 2003 a 2013, determinadas políticas do Brasil em relação ao tema da integração da infraestrutura regional, segurança e financiamento da integração podem sinalizar mudança em relação a posições anteriores do Brasil na América do Sul. Há tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana nesses temas.

Do ponto de vista do Brasil, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em dezembro de 2008, vincula-se ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete também à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina. De acordo com Villa e Viana, diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul⁷, delineados por todos os membros em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi uma proposta que partiu exclusivamente do Brasil⁸. Além disso, Alcides Costa Vaz aponta «a existência de um esforço consciente de articulação» entre a Estratégia Nacional de Defesa brasileira, divulgada em dezembro de 2008, e o surgimento do Conselho⁹. Há uma grande convergência deste documento interno e os quatro eixos do plano de ação deste Conselho da Unasul¹⁰.

Os países da região não tinham um histórico de cooperação no tema da segurança e defesa, muito por conta das diferentes leituras sobre os mesmos, e subordinavam a discussão dessas questões à relação com os Estados Unidos ou aos regimes e instituições criadas à sombra da proeminência desse país, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Com a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano a ideia foi utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia e da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010.

Deste modo, o Conselho de Defesa da Unasul tem tido um papel estabilizador e busca ser um garante para a paz, procurando antecipar-se na resolução de potenciais conflitos. Isso de forma convergente com a ação visando o respeito à democracia, como foi visto na atuação do Conselho Eleitoral da Unasul. Este Conselho participou, como observador, dos processos eleitorais, inclusive os de abril de 2013 na Venezuela e no Paraguai, e tem servido como facilitador, propiciando à organização seu reconhecimento e base de legitimidade.

Há um esforço no sentido de associar os objetivos de diminuição das assimetrias sociais, presentes no Tratado Constitutivo da Unasul, com a de-securitização¹¹ de alguns desafios enfrentados pelos países. Com isso, os estados-membros têm se esforçado para desassociar os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais das questões de segurança regional. Um indicativo neste sentido é a instauração do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social. A criação do Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas e do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional indicam a tentativa de tratar temas sensíveis à segurança regional também sobre outras perspectivas. Por um lado, o surgimento de tais conselhos pode delimitar melhor as ações do Conselho de Defesa. Mas, por outro lado, a proliferação de conselhos pode criar uma sobreposição de atribuições e dificultar os trabalhos da Unasul se os membros dos diversos conselhos não buscarem um constante diálogo. Cabe ainda lembrar a

formação do Centro de Estudos Estratégicos, em maio de 2011, sediado na Argentina, com o objetivo de assessorar o Conselho de Defesa.

Assim, há uma busca de construção de instrumentos que permitam maior confiança nas relações entre os próprios países, fortalecendo a ideia de segurança regional combinada com a preservação da autonomia nacional dos estados¹². Nesse sentido, houve um importante avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa entre os países da Unasul, acordado na reunião de junho de 2012 da instância executiva do Conselho de Defesa Sul-Americano¹³. Trata-se de aspecto relevante na construção de instrumentos que permitam uma maior confiança nas relações entre os países da América do Sul. As discussões em torno de um projeto industrial e de defesa regional, de produção de um avião militar sul-americano, entre outras, inserem-se na mesma perspectiva. Projetos em relação aos quais o maior desenvolvimento relativo do Brasil na tecnologia e na indústria aeroespacial, poderia lhe assegurar papel destacado. Em relação à integração da infraestrutura é possível afirmar que sua compreensão permite avançarmos na interpretação de possíveis mudanças nas posições brasileiras. Nos últimos anos, o tema da infraestrutura passou a ser visto como central para a política brasileira de integração, na medida em que se considera que parte das dificuldades para

NOS ÚLTIMOS ANOS, O TEMA DA INFRAESTRUTURA PASSOU A SER VISTO COMO CENTRAL PARA A POLÍTICA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO, NA MEDIDA EM QUE SE CONSIDERA QUE PARTE DAS DIFICULDADES PARA O ADENSAMENTO DA INTERAÇÃO REGIONAL SE RELACIONA COM A PRECÁRIA CONEXÃO FÍSICA ENTRE OS PAÍSES.

adensamento da interação regional se relaciona com a precária conexão física entre os países¹⁴.

A conexão seria pré-requisito para uma maior circulação de pessoas e mercadorias. Além disso, a crescente importância dos países localizados no oceano Pacífico justifica o destaque dado pelo Brasil a esta dimensão da integração. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada no ano 2000, por ocasião da Cúpula de Brasília,

no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi um marco importante nesse tema e se dava em um momento ainda marcadamente favorável à ideia de integração orientada pelo mercado. A operacionalização da IIRSA foi estruturada sob a égide do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Em junho de 2010, já em outro contexto político regional, a IIRSA se tornou órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, passando a receber diretrizes políticas dos governos dos países da Unasul. O papel de BID, CAF e Fonplata passaria a ser técnico e de financiamento dos projetos¹⁵. Segundo o estatuto de criação do Cosiplan buscou-se «fomentar a cooperação regional na planificação e infraestrutura, através de alianças estratégicas entre os estados-membros da UNASUL»¹⁶.

Busca-se, portanto, ressaltar o sentido estratégico da integração física, conectado às demandas econômicas, sociais e culturais dos países, com destaque à necessidade de

superação das assimetrias¹⁷. Um exemplo desse tipo de esforço foi a decisão tomada no âmbito do Cosiplan, em março de 2012, de criar uma rede de conectividade sul-americana, cujo objetivo é construir uma infraestrutura de comunicação na região composta de uma rede de fibras óticas terrestres e submarinas a fim de melhorar a qualidade das comunicações, diminuir custos, garantir que uma parte maior de transferência de dados se dê na própria região e promover o intercâmbio de conteúdos gerados no subcontinente. Essa decisão foi consequência do processo iniciado pelos ministros das Comunicações da Unasul, em reunião de novembro de 2011, que discutiram o projeto de construção de um anel ótico sul-americano. Além do objetivo de diminuir custos e melhorar a qualidade do tráfego de dados na região, se articularia com os princípios da Unasul de aumentar a autonomia da região em relação ao sistema internacional, já que uma das intenções seria fazer com que os dados trafeguem mais internamente à região, diminuindo a dependência de conexões internacionais. Tudo isso com a importante consequência de criação de centros de distribuição de conteúdos e fabricação de equipamentos na América do Sul¹⁸. Diante disso, é possível verificar o direcionamento para que as obras de infraestrutura não se limitem aos seus objetivos econômicos imediatos, mas também contemplem questões como as relacionadas à soberania estatal, desenvolvimento social e a valorização da diversidade cultural da região.

A questão da energia vista no âmbito da integração de infraestrutura, apesar de esta ter um tratamento diferenciado por parte da Unasul, havendo inclusive um conselho específico para o tema, apresenta-se como uma das questões centrais na integração do subcontinente a partir de meados dos anos 2000. A questão energética configura-se como um dos temas considerados mais promissores, em virtude da disponibilidade energética regional e também por ter sido palco de um desentendimento importante entre o Brasil e Bolívia em torno do gasoduto que liga os dois países, demonstrando a sensibilidade do tema às mudanças nacionais e a necessidade de mecanismos de concertação política melhor estabelecidos. No entanto, em termos práticos, a integração energética tem tido menor desenvolvimento na região, em contraste com as intenções iniciais dos governos e o potencial integrativo existente, o que demonstra a dificuldade para tratar assuntos relacionados à integração física, havendo inclusive o reconhecimento oficial dessa situação¹⁹.

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000 a posição do Brasil era a de que o BNDES poderia cumprir o papel de financiador de projetos comuns na região, diminuindo pressões dos países do Mercosul e ao mesmo tempo detendo importante papel decisório²⁰. Neste momento inicial, apesar de configurar-se como uma novidade da ação brasileira na região, a concepção a respeito do financiamento respondia mais aos efeitos da crise do Mercosul, agravada com a desvalorização do real em 1999 e com a difícil situação econômica e social na Argentina. Assim, o objetivo imediato era criar condições para manter uma coesão mínima no bloco e procurar alternativas de cooperação além do Cone Sul.

Já a partir de 2003, em virtude da nova conjuntura nacional, com a eleição de Lula da Silva, e regional, com a emergência de novas lideranças e as mudanças políticas ocor-

ridas em vários países da região, inicia-se um processo de reformulação da estratégia de inserção internacional brasileira e, conseqüentemente, a redefinição do papel da integração regional sul-americana na política externa do Brasil.

Neste contexto, o BNDES ganha novas funcionalidades expandindo sua capacidade de financiamento para além das fronteiras nacionais, sofrendo alterações internas para dar conta de financiar atividades de empresas brasileiras no exterior e, principalmente, fornecer recursos direcionados para os projetos de integração de infraestrutura no continente sul-americano. Desta forma, a política externa brasileira passa a contar com mais um instrumento de influência na arena internacional e, em especial, na região²¹. Em menor escala, a ação brasileira de financiamento na região também conta com o Programa de Financiamento às Exportações (Proex)²² e o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI)²³, sendo que este último é resultado de uma iniciativa direta do Ministério das Relações Exteriores e articula-se com outros órgãos nacionais, como a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC), o Ministério da Agricultura e Abastecimento, a Receita Federal, entre outros.

Já em relação aos mecanismos regionais de financiamento destaca-se o Banco do Sul, resultante da articulação entre Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, que assinaram em setembro de 2009 o seu Convênio Constitutivo.

A ideia geral deste banco é que ele seja um instrumento de fomento do desenvolvimento da região e apoie os projetos de infraestrutura e a integração das cadeias produtivas. Também prevê a possibilidade futura de um sistema monetário sul-americano, além da criação de fundos para o desenvolvimento social e de emergência em caso de calamidades naturais. Em princípio, a ideia de uma instituição de financiamento comunitária seria uma grande inovação em relação ao histórico da participação brasileira nos processos de integração regional. No entanto, é possível verificar diversas dificuldades em relação ao encami-

O BANCO DO SUL, DIFERENTEMENTE DE OUTRAS INICIATIVAS NA REGIÃO DOS ÚLTIMOS DEZ ANOS, NÃO TEVE O IMPULSO INICIAL POR PARTE DO BRASIL, SENDO UMA PROPOSTA CONJUNTA DA VENEZUELA EM CONCORDÂNCIA COM A ARGENTINA.

nhamento da questão. Diferentes opiniões sobre o papel e o alcance dessa proposta e os obstáculos para sua implementação podem ser verificados pela grande morosidade do processo de negociação, que se iniciou em 2007 e se prolonga até os dias atuais²⁴. Somente em 12 de junho de 2013 ocorreu a 1.^a Reunião do Conselho de Minis-

tros do Banco do Sul. Nesta reunião foram iniciadas as discussões de aspectos operacionais essenciais, tais como, regulamentos, cronograma de aportes de capitais, a composição organizacional da instituição, definição dos objetivos estratégicos iniciais entre outros aspectos²⁵.

O Banco do Sul, diferentemente de outras iniciativas na região dos últimos dez anos, não teve o impulso inicial por parte do Brasil, sendo uma proposta conjunta da Venezuela em concordância com a Argentina. Diante disso, o Brasil, que já atuava na região a partir da

utilização de estruturas nacionais de financiamento em projetos relacionados à integração, aliado aos interesses econômicos governamentais e das empresas brasileiras na região, não poderia deixar de participar dessas negociações, que em tese poderiam assumir características comunitárias. A Venezuela apresentou-se ao longo do tempo como o país mais ambicioso em relação à ideia e ao alcance de um banco regional, e o Brasil, mesmo não sendo desfavorável à criação da instituição, demonstrou maior cuidado nas negociações – este aspecto é um elemento importante para entender os interesses envolvidos na integração sul-americana. Um dado relevante que demonstra a posição de cautela adotada pelo Brasil foi o fato de o pedido do Executivo para ratificação da proposta constitutiva do banco pelo Congresso ter sido enviado somente em fevereiro de 2012, ou seja, mais de dois anos após a assinatura do Convênio Constitutivo.

Assim, segundo Calixtre e Barros «observa-se o dilema brasileiro entre, de um lado, avançar unilateralmente nos investimentos – tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como principal instrumento financiador dos megaprojetos regionais de empresas brasileiras – e, de outro, optar multilateralmente pela constituição definitiva de um banco regional de desenvolvimento econômico e social, o Banco do Sul»²⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além da busca de autonomia frente a reais ou potenciais interferências externas à região que, em certa medida, impulsionam os esforços de cooperação no tema da segurança e defesa, há também desafios regionais. Esses desafios regionais têm tido papel relevante no fortalecimento da coesão e no estabelecimento da legitimidade da Unasul, particularmente do Conselho de Defesa Sul-Americano. Os fatores endógenos que mobilizam o bloco referem-se a: 1) gestão das zonas de fronteira face às migrações, aos ilícitos transnacionais; 2) os contenciosos envolvendo interesses de cidadãos e empresas nacionais em países vizinhos; 3) situações de instabilidade política; 4) segurança energética, entre outros. Na institucionalidade da Unasul criam-se órgãos específicos para lidar com algumas dessas questões como o Conselho de Saúde Sul-Americano, o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, o Conselho Eleitoral, entre outros²⁷.

A absorção da iniciativa IIRSA pela formação do Cosiplan, assim como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano e o apoio relativo à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exigem coordenação. É relevante observar que o elemento que articula os temas de segurança e defesa, integração da infraestrutura e financiamento da integração é a ideia de autonomia nacional. Ou seja, os esforços de cooperação e integração relacionados com essas três dimensões fundamentam-se no objetivo de fortalecimento da autonomia dos estados, seja do ponto de vista de aumento das margens de manobra no sistema internacional, seja do ponto de vista de exercer efetivamente a soberania sobre o território nacional²⁸.

Nessa perspectiva, Matias Spektor entende que a política brasileira para a América do Sul está estruturada em duas dimensões principais. Por um lado, a proteção contra ameaças e a preservação do espaço de manobra brasileiro (contra a instabilidade regional, a interferência americana ou os efeitos negativos da globalização). Por outro lado, o ativismo regional seria uma ferramenta de acréscimo de poder e alavancagem dos interesses mais amplos do Brasil no mundo. Em ambos os casos a ênfase está na manutenção de uma região relativamente calma, com algum grau de cooperação econômica e institucionalização entre os países²⁹.

Desta forma, a UNASUL apresenta-se como um processo singular, ao propor uma integração que contemple a preservação da autonomia dos estados, a promoção do desenvolvimento econômico e social e a construção de uma identidade regional.

COM RESPEITO AO TEMA DA SEGURANÇA SUL-AMERICANA, APESAR DA SUA NOVIDADE HISTÓRICA, ABRE-SE A OPORTUNIDADE DE UM ENCAMINHAMENTO POSSÍVEL, POIS O COMPROMETIMENTO EXIGIDO PARA A CRIAÇÃO DE CONDIÇÕES DE COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA, PRESERVAM ELEMENTOS IMPORTANTES DA AUTONOMIA DOS ESTADOS.

Com respeito ao tema da segurança sul-americana, apesar da sua novidade histórica, abre-se a oportunidade de um encaminhamento possível, pois o comprometimento exigido para a criação de condições de cooperação em matéria de defesa, preservam elementos importantes da autonomia dos estados. Trata-se de uma união de forças para que a região se prepare para os desafios externos e, conseqüentemente, forneça condições para uma melhor manutenção da soberania nacional dos

seus membros. Deste ponto de vista, é um movimento congruente com a ideia presente na concepção da UNASUL a respeito da construção de uma identidade e soberania regionais, identificando possíveis ameaças externas, além de discutir o papel dos Estados Unidos na região.

Já a integração da infraestrutura, incorporando também a questão da energia, pode ser considerada não só uma novidade, mas o início de um processo há muito esperado e comumente diagnosticado como um dos principais problemas para a efetivação de qualquer acordo regional sul-americano, que é a necessidade de superação da enorme deficiência em termos de conexões físicas entre os países. Medidas importantes nesse sentido, ainda que insuficientes, se intensificaram nos últimos dez anos e estas acabam por fazer emergir as contradições existentes no processo integrativo.

Isso ocorre porque a integração física exige ativa participação do setor privado, mas sobretudo da presença do Estado no encaminhamento dos projetos envolvidos, pois estes mobilizam grande quantidade de recursos que se viabilizam na medida em que há segurança política e econômica para que os investimentos se realizem ao longo do tempo. Assim, em tese, os estados e a própria arquitetura institucional da integração deveriam cumprir a função de manter as expectativas dos agentes econômicos orientadas no sentido de manter e ampliar os investimentos necessários.

Desta forma, a integração de infraestrutura ressalta os desafios a serem enfrentados no processo integrativo sul-americano, principalmente em relação ao tipo de instituição adequada para encaminhar essa questão, a quantidade de recursos necessários e disponíveis e, principalmente, o papel dos estados que se apresentam com melhor capacidade de intervenção, tanto em relação à sua estrutura produtiva quanto sua capacidade de mobilização de recursos.

Assim, em resumo, as duas dimensões anteriores estão ligadas à dimensão do financiamento da integração sul-americana que, por si só, levanta uma série de indagações, sendo possível ressaltar ao menos duas: a primeira diz respeito ao posicionamento do Brasil na região, país de maior poder relativo, que gradativamente sofre maior questionamento e pressão por parte dos seus vizinhos com relação à sua preferência histórica de privilegiar as instituições nacionais em detrimento das regionais, como foi verificado em relação ao financiamento da integração; a segunda relaciona-se com a viabilidade político-institucional da integração sul-americana, pois permanece a dúvida de como viabilizar uma integração que demanda maior comprometimento entre os Estados e instituições regionais comunitárias, como foi visto no caso da integração de infraestrutura, e, simultaneamente, manter a compatibilidade com a manutenção e ampliação da autonomia nacional, que é o argumento central da concepção presente na Unasul. **Rei**

Data de recepção: 2 de agosto de 2013 | Data de aprovação: 15 de novembro de 2013

NOTAS

1 GONÇALVES, José Botafogo, LYRIO, Maurício Carvalho – «Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas». In *Dossiê CEBRI*. Vol. 2, Ano 2. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

2 GARDINI, Gian Luca, e LAMBERT, Peter (org.) – *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

3 MARIANO, Marcelo P., e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo – «Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions». In *The Latin Americanist*. Vol. 56, N.º 2, 2012.

4 O artigo 2.º do Tratado Constitutivo da UNASUL afirma: «a UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio

ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no contexto do fortalecimento da soberania e independência dos Estados». Cf. Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008.

5 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro – *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006, p. 275.

6 «Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações», Cochabamba, Bolívia, 8 de dezembro de 2006. [Consultado em: 10 de agosto de 2012]. Disponível em: <http://mundorama.net/2006/12/08/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-ii-reuniao-de-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-de-sul-americana-de-nacoes-casa-cochab/>

7 O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (principal órgão decisório da UNASUL); o Conselho de Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.

8 VILLA, Rafael Duarte, e VIANA, Manuela Trindade – «Security issues during Lula's administration: from reactive to assertive approach». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, N.º 2, 2010.

9 VAZ, Alcides Costa – «A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências». In SORJ, Bernardo, e FAUSTO, Sérgio – *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?*. São Paulo: iFHC e Centro Edelstein, 2013.

10 Alcides Costa Vaz indica que os quatro eixos são: cooperação militar; ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologias de defesa; e formação e capacitação de pessoal. Cf. VAZ, Alcides Costa – «A ação regional brasileira sob

as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências».

11 Para compreender o conceito de de-securitização, é preciso esclarecer o significado de securitização. Termo que parte da premissa de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída: trata-se de «uma prática auto-referencial [...] não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente existe, mas porque o assunto é apresentado como tal». Securitização, nesse sentido, é «o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da “política normal”», de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Cabe destacar que não é necessário que uma medida emergencial seja tomada para que se identifique um processo de securitização: é preciso, entretanto, que a ideia dessa ameaça seja aceite, de modo a legitimar eventuais ações com esse caráter. A de-securitização, em contrapartida, corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, de modo a tratá-lo por meio da política normal. Cf. BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, e WILDE, Jaap De – *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998, p. 24.

12 Cf. Declaración de Ministros de Defensa y Altos Representantes de Relaciones Exteriores a los efectos de evaluar la situación y el ritmo de reducción de los contingentes de los países miembros de la UNASUR em la Minustah. [Consultado em: 10 de agosto de 2012]. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=667:declaracion-de-ministros-de-defensa-y-altos-representantes-de-relaciones-exteriores-a-los-efectos-de-evaluar-la-situacion-y-el-ritmo-de-reduccion-de-los-contingentes-de-los-paises-miembros-de-la-unasur-en-la-minustah&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano

13 Cf. Acta de la VI Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano. [Consultado em: 10 de agosto de 2012]. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=670:acta-de-la-vi-reunion-de-la-instancia-ejecutiva-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano

14 SARAIVA, Miriam. Gomes – «Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur».

In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, N.º 2, 2010.

15 PADULA, Rafael – «Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica». Tese de Doutorado. COPPE, UFRJ, 2010.

16 Cf. Estatutos del Consejo de Infraestructura y Planeamiento. [Consultado em: 20 de dezembro de 2011]. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami&id=335:estatutos-del-consejo-de-infraestructura-y-planeamiento

17 Cf. Estatutos del Consejo de Infraestructura y Planeamiento. [Consultado em: 10 de agosto de 2011]. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami&id=335:estatutos-del-consejo-de-infraestructura-y-planeamiento

18 Cf. Declaración de los Ministros de Comunicaciones de la UNASUR. [Consultado em: 15 de janeiro de 2012]. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=462:declaracion-ministros-de-comunicaciones-de-unasur-brasilia-noviembre-2011&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeamiento

19 Cf. Declaración de la III Reunión del Consejo Energético Suramericano. [Consultado em: 10 de agosto de 2012]. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/54/4d/544d6625d4ae759cdd1ab73048427490/DECLARACION-FINAL-III-ENERGETICO.pdf>

20 MARIANO, Marcelo P. – «A política externa brasileira, o Mercosul e o Itamaraty». Tese de doutorado. Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 2007.

21 BANDEIRA, Luiz A. M. – «O Brasil e a América do Sul». In OLIVEIRA, Henrique Altemani de, LESSA, Antonio Carlos [org.] – *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006; LIMA, Maria Regina Soares de, HIRST, Monica – «Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities». In *International Affairs*. Vol. 82, N.º 1, 2006; SARAIVA, Miriam Gomes – «Integração regional na América do Sul: processos em aberto». In *Análise de Conjuntura OPISA*. N.º 7, Rio de Janeiro, 2010. [Consultado em: 8 de agosto de

2012]. Disponível em: http://observatorio.iesp.urj.br/images/pdf/analise/76_analises_AC_n_7_jul_2010.pdf

22 Para mais informações ver: PROEX, Banco do Brasil. [Consultado em: 10 de maio de 2013]. Disponível em: http://www.bb.com.br/portaltbb/page44,107,2944,9,1,1,2.bb?codigoMenu=135&codigoRet=2448&br_ead=1_4

23 Para mais informações ver: «Promoção comercial. Programa de substituição competitiva de importações». In *Balanco de Política Externa 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010. [Consultado em: 10 de maio de 2013]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.1.1-promocao-comercial-programa-de-substituicoes-competitiva-de-importacoes>

24 CARVALHO, Carlos, GABRIEL, Allan Batista, PEDROSO, Carolina Silva, e KANEKO, Gabriel – «Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios». In *Cadernos Prolam/USP*. Ano 8, Vol. 2. São Paulo, 2009; CIA, Elia Elisa M. – «O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul». Dissertação de mestrado. Campinas: Unicamp, 2012; GOMES, Kelly da R. – «Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano». Dissertação de mestrado. PPGRI San Tiago Dantas, São Paulo: UNESP, UNICAMP e PUC-SP, 2012.

25 Cf. «Banco del Sur definió este miércoles aspectos esenciales para el inicio de sus operaciones», 12 de junho de 2013. In Página oficial da UNASUR. [Consultado em: 14 de junho de 2013]. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/banco-del-sur-defini%C3%B3-este-mi%C3%A9rcoles-aspectos-esenciales-para-el-inicio-de-sus-operaciones>

26 CALIXTRE, André, e BARROS, Pedro – «O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional». In *Boletim de Economia e Política Internacional*. N.º 3, 2010.

27 Cf. <http://www.unasursg.org/>

28 BORBA, Sandra – «Desafios y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR». In *Documentos CRIES*. N.º 18, 2012.

29 SPEKTOR, Matias – «Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 53, 2010, p. 36.