UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

# A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS:
## Processo de Constituição e Visão Brasileira

GIULIA CAROLINA DE MELO

Recife
2014

GIULIA CAROLINA DE MELO

# A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS:
## Processo de Constituição e Visão Brasileira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador/a: Prof.ª. Dr.ª Patrícia Pinheiro de Melo

Recife
2014

Catalogação na fonte
Bibliotecário Tony Bernardino de Macedo, CRB4-1567

M528u Melo, Giulia Carolina.
A união de nações Sul-americanas: processo de constituição e visão brasileira / Giulia Carolina Melo. – Recife: O autor, 2014.
159 f.: il. ; 30 cm.

Orientadora: Profª. Drª. Patrícia Pinheiro de Melo.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco.CFCH. Programa de Pós-Graduação em História, 2014.
Inclui referências e anexos.

1. História. 2. União de Nações Sul-americanas. 3. América do Sul. 4. Bolivarianismo. 5. Política externa brasileira. I. Melo, Patrícia Pinheiro (Orientadora). II. Título.

981.34 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2014-150)

GIULIA CAROLINA DE MELO

**A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS:**
**Processo de Constituição e Visão Brasileira**

Dissertação apresentada ao **Programa de Pós-Graduação em História** da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre** em **História**.

Aprovada em: **08/09/2014**

**BANCA EXAMINADORA**

Profª. Drª. Patrícia Pinheiro de Melo
**Orientadora (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE)**

Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima
**Membro Titular Externo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE)**

Profª. Drª. Jeannie da Silva Menezes
**Membro Titular Externo (Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE)**

ESTE DOCUMENTO NÃO SUBSTITUI A ATA DE DEFESA, NÃO TENDO VALIDADE PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DE TITULAÇÃO.

## AGRADECIMENTOS

À Profa. Patrícia Pinheiro, por se dispor a pegar o barco andando, ainda que, sob outros aspectos, ele estivesse parado. A paciência e a confiança foram essenciais para que eu conseguisse chegar a algum lugar.

Ao professor Marcos Costa Lima e à professora Jeannie Menezes, membros da banca de defesa, pelas críticas pertinentes e valiosas. Tentei incorporar suas sugestões, o que, caso tivesse conseguido fazer inteiramente, tornaria esse trabalho melhor.

Aos professores da graduação, cujos ensinamentos e experiências eu gostaria de ter conseguido por em prática: Regina Célia, por demonstrar sempre toda a nobreza do ofício de professor, e de historiador; Paulo Giovanni, pelo exemplo de responsabilidade e humanidade; Regina Behar, pelos ensinamentos práticos; Vilma Barbosa, por me iniciar na pesquisa e no ensino, e pela sempre proveitosa companhia.

Aos meus pais, o porto seguro de sempre, mesmo quando estremece; e à Hugo, pelos sorrisos recompensadores a todas as horas de estudos roubadas.

À Tatiana, por aquele empurrão; e Vitor, por todas as trocas de horários no trabalho para que eu pudesse assistir às aulas. À Eliana, pela generosidade sem medida, e por ter me apresentado a um ser humano excepcional: Dona Lu, gratidão pela acolhida em Recife, e por todo o cuidado.

Às parcerias de vida: Henny, por ser sempre grande e certeira; Letícia, companheira dessa jornada, pelas partilhas; Gabi, por sempre me lembrar de que quase tudo é muita frescura; Moama, pela presença doce, ainda que distante (e ainda que perto), e pelas chaves; Luciano, por emprestar os ouvidos, a paciência, o colo, e ainda fazer a revisão desse trabalho.

Victor, Helber, Bruna, Mábia e Isa, melhores companhias de estudos e de peregrinação por bibliotecas.

À Kelly, Tatyanne e Fabiana, por saberem fazer rir nos momentos certos. Erickson, pelo mapa e, junto a Celina, pela boa companhia; Murilo pelo incentivo torto ao perguntar sempre “e aí, acabou?”; Henrique, por ajudar a sobreviver em um ambiente acadêmico tantas vezes adverso. E à Gleisa, pelas conversas e companhia prazerosa em Recife.

Ao Programa de Pós-Graduação em História da UFPE, e à Sandra, sempre prestativa e eficiente.

À Capes, pela bolsa que financiou boa parte dessa pesquisa.

*É uma ideia grandiosa pretender formar de todo o Novo Mundo uma só nação com um vínculo único que ligue suas partes entre si e com o todo. Por ter uma só origem e língua, mesmos costumes e uma única religião, deveria ter um único governo que confederasse os diferentes Estados que venham a formar-se; mas não é possível, porque climas distintos, situações adversas, interesses opostos, índoles dessemelhantes dividem a América. (...) Essa espécie de corporação poderá ter lugar em alguma época feliz de nossa regeneração; (...).* (Simón Bolívar, Cartas da Jamaica. 6 de setembro de 1815).

*Es la historia común, pero también los sueños compartidos, lo que nos guía a reafirmar nuestra determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético, infraestructura, etcétera, para contribuir al fortalecimiento de la unidad, para encaminar nuestra historia, por fin y para siempre, hacia la constitución de la Patria Grande con la que soñaron nuestros Libertadores*. (Discurso del Presidente de Ecuador Rafael Correa para la Cumbre de Parlamentos de Unasur. 14 de junho de 2010).

## RESUMO

Os países ao sul do continente americano tem se organizado em torno de instituições regionais desde a segunda metade do século XX. No entanto, pela primeira vez, em 2008, os doze países que compõe a América do Sul assinaram a criação de uma organização internacional que os uniu juridicamente: a União de Nações Sul-americanas. Além do momento histórico peculiar de sua criação, a instituição é afirmada como a concretização de um projeto formulado duzentos anos atrás, época em que a maioria dos territórios dos atuais Estados constituía colônias em luta por independência. Partindo dessa distinção, o presente trabalho busca compreender como se deu o processo de constituição da Unasul; sua estrutura organizacional e sua correspondência com as instituições regionais já existentes; a relação com o bolivarianismo, bem como a percepção do governo brasileiro a respeito da organização.



**Palavras-chave:** Unasul; integração regional; América do Sul (conceito); bolivarianismo; política externa brasileira.

## ABSTRACT

Countries of the South American continent have been organizing around regional institutions since the second half of the twentieth century. However, for the first time, in 2008, the twelve countries that make part of South America signed the creation of an international organization that united them legally: the Union of South American Nations. In addition to being a peculiar historical moment, the institution is affirmed as the realization of a project formulated two hundred years ago, a time when most of the territories of the current states constituted colonies fighting for independence. Based on this distinction, this paper aims to understand how was the formation process of Unasul, its organizational structure and its correspondence with the existing regional institutions; the relationship with Bolivarianism, as well as the perception of the Brazilian government about the organization.



**Keywords:** UNASUR; regional integration; South America (concept); bolivarianism; Brazilian foreign policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Unasul.....65
Figura 2 – Constância de temas identitários em documentos da Unasul.....85

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição da população da Unasul (2005).....55
Gráfico 2 – Coeficiente de concentração de Gini (200-2009).....57
Gráfico 3 – Postos ocupados por mulheres nos parlamentos nacionais (2000-2009).....59

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Acordos regionais abarcados pela Unasul.....39

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Projetos de integração que englobam toda a América do Sul.....32
Quadro 2 – Projetos sub-regionais de integração.....34
Quadro 3 – Projetos de integração abarcados pela Unasul.....37
Quadro 4 – Exercício da Presidência Pró-Tempore.....61
Quadro 5 – Exercício da Secretaria Geral.....63
Quadro 6 – Conselhos Setoriais.....63
Quadro 7 – Paradigmas da política exterior brasileira.....126

## LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

ALADI - Associação Latino-americana de Integração

ALALC - Associação Latino-americana de Livre Comércio

ALBA – TCP - Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos

ALCSA – Associação de Livre Comércio da América do Sul

CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa

CAN - Comunidade Andina de Nações

CARICOM - Comunidade do Caribe

CELAC - Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CALC - Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento

COSIPLAN – Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento

EUA - Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSP – Fórum de São Paulo

Grupo BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

GTEC - Grupo de Trabalho Especializado de Cultura

ISAGS - Instituto Sul-americano de Gestão em Saúde

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

OLADE - Organização Latino-americana de Energia

PT – Partido dos Trabalhadores

SELA - Sistema Econômico da América Latina e Caribe

SICA - Sistema de Integração Centro-americana

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

UNASUL - União de Nações Sul-americanas

UE – União Europeia

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO**.....14
Questões centrais e hipóteses.....16
Pressupostos teóricos.....18
Fontes de pesquisa.....23
Estrutura do trabalho.....25

**CAPÍTULO 1 – AS NEGOCIAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DA UNASUL**.....27
1.1. O cenário internacional.....27
1.2. Os projetos de cooperação/integração regional existentes na América do Sul.....30
1.3. As fontes jurídicas.....38
1.4. Unasul: cooperação ou integração regional?.....47

**CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA UNASUL**.....54
2.1. Pensando em um conjunto.....54
2.2. Engenharia institucional .....60
2.3. Objetivos expressos no Tratado.....66

**CAPÍTULO 3 – A BUSCA POR UNIDADE**.....83
3.1. A ideia de unidade e identidade presente na documentação.....83
3.2. O pan-americanismo e Simón Bolívar.....85
3.2.1. Características de formação dos Estados Nacionais na América Latina.....88
3.3. A construção de identidades nacionais e regionais.....98
3.4. América Latina ou América do Sul?.....101

**CAPÍTULO 4 – A UNASUL E O BRASIL**.....114
4.1. Panorama da política externa brasileira.....114
4.2. A Unasul nos discursos oficiais do governo brasileiro.....127
4.3. Afinal, o que representa a Unasul para o Brasil?.....134

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**.....141

**FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**.....148

**ANEXOS**.....157

# INTRODUÇÃO

A criação da União de Nações Sul-americanas pode ser considerada um marco para a cooperação entre os países da América do Sul. Analisada à luz de alguns teóricos e estudiosos das relações internacionais, a iniciativa não poderia ser considerada enquanto projeto de integração regional. Isso se deve a dois motivos principais, que podem ser considerados em conjunto ou isoladamente, a depender da perspectiva adotada: de um ponto de vista, o forte caráter político e o tratamento apenas complementar dispensado às questões econômicas seriam fator de exclusão; de outra perspectiva, ela não poderia ser incluída por não possuir efetividade institucional – podendo esta ser entendida, grosso modo, como a capacidade de fazer valer nos ordenamentos jurídico-institucionais internos de seus países membros, as decisões tomadas por seus órgãos constitutivos.

No entanto, a utilização dessas visões pode parecer dispensável se nos ativermos aos princípios e objetivos afirmados quando de sua criação e em seu tratado constitutivo. De fato, a organização assegura que a pretensão de seus membros é levar a cabo um processo de integração em novas bases, o que inclui a ressignificação do próprio conceito de integração regional.

A instituição abarca uma ampla e variada agenda temática que inclui desde a consecução de objetivos econômicos e financeiros até a estruturação de uma conexão física e identitária entre os seus países-membros. Tendo como base as negociações entre Estados, pretende constituir uma integração que ouça e beneficie os povos de cada parte, especialmente aqueles a quem as estatísticas de desigualdade e pobreza se referem.

Para isso, afirmam a existência de uma história comum, baseada na espoliação e na violência que reproduziram, ao longo dos séculos, graves problemas sociais e de dependência econômica. Essa base comum é considerada a justificativa e o motivo impulsor do processo de integração que encontraria nos primeiros anos do século XXI terreno adequado para a sua concretização.

A reordenação do sistema internacional após a Guerra Fria produziu um aparente alinhamento em torno do domínio de uma única superpotência e de modos de operar de instituições econômicas corolário do sistema de *Bretton Wood*. No entanto, as crises econômicas que irromperam no final dos anos 1990 em vários países que não fazem parte do

seleto grupo dos chamados países desenvolvidos aumentaram os descontentamentos e permitiram maior visibilidade às lutas contestatórias. Um dos resultados desse processo foi a eleição de presidentes com trajetórias ligadas a setores populares e movimentos sociais em diversos países ao sul do continente americano.

Pela primeira vez, em muito tempo, havia uma confluência maior em torno de ideias comuns – embora isso não signifique a inexistência de divergências e conflitos. Especialmente importante é a busca, mais ou menos intensa, de caminhos independentes dos grandes países, notadamente dos Estados Unidos.

A procura pelo fortalecimento de instituições regionais de cooperação, como a Comunidade Andina, o Mercosul e o Caricom, por exemplo, marca a busca dos países envolvidos por uma melhor inserção competitiva no mercado internacional. Não se trata, pois, de uma fuga, mas de uma tentativa conjunta para firmar posições mais vantajosas no cenário internacional.

Este aparece como uma realidade dinâmica, cujas regras de funcionamento precisam ser modificadas para ampliar os benefícios do comércio internacional e da cooperação em diversas áreas consideradas prioritárias. Essa mudança é buscada no fortalecimento regional visando diminuir a dependência externa da região e, inclusive, a sua fragilidade frente às oscilações da economia mundial e outras intempéries.

Mais do que uma perspectiva de futuro, o projeto parece trazer a ideia de uma teleologia, de uma união natural e inevitável cuja primeira formulação, mais completa, foi realizada por Simón Bolívar nas primeiras décadas do século XIX. Tratar-se-ia, portanto, da realização de uma luta passada, mas cuja urgência permanece como imperativo no presente para a construção de seus destinos. Mas não se trata de um simples retorno ou de uma repetição do passado, mas da reivindicação de uma memória e de sua (re)construção em um outro momento histórico.

Para a diplomacia brasileira a América do Sul adquiriu status de prioridade e, na última década, concentrou esforços para o fortalecimento de instituições regionais e das relações bilaterais entre o Brasil e os países da região. Esse diálogo é parte de um novo fôlego ao multilateralismo que busca fortalecer a atuação regional do país e aumentar o seu espaço de ação no cenário global.

Para além de uma possível convergência ideológica entre vários governantes, o Brasil busca na Unasul um espaço para afirmar sua posição como importante interlocutor, regional e

internacional; e, também, em busca de campos de investimentos para empresas brasileiras, especialmente nas áreas de energia e infraestrutura física.

**Questões centrais**

O estudo a respeito do processo de constituição da Unasul foi desenvolvido considerando duas dimensões principais: a própria região em que a instituição está inserida e que a forma, a América do Sul; e, complementarmente, a posição assumida no discurso do governo brasileiro diante desse processo. A partir disso foram determinadas quatro questões importantes que a pesquisa buscou refletir.

A primeira questão fundamental é pensar se a Unasul corresponde a um novo paradigma de integração regional ou se constitui apenas uma adaptação/(re)adequação do modelo do regionalismo aberto às novas circunstâncias. Para isso pensamos a instituição em um quadro mais largo, na esteira da criação de projetos regionais entre países a partir de meados do século XX.

Consideramos aqui que a Unasul, em uma perspectiva de médio prazo, é parte de um processo que se inicia nos anos 1960, quando é criado o primeiro grande concerto regional entre países do continente americano sem a presença dos EUA. No entanto, sua constituição e forma estão estreitamente relacionadas a mudanças ocorridas no final do século e que permitiram a propagação de um discurso crítico e a busca por caminhos alternativos.

Nossa hipótese é que essa mudança ocorreu dentro da ordem vigente, sem a adoção de políticas contestatórias absolutas. Não obstante a polarização de alguns discursos de forte caráter anti-imperialista, como no caso da Venezuela, por exemplo, os países buscaram, de maneira geral, aprofundar a sua inserção no cenário internacional e na economia mundial capitalista. Ao mesmo tempo, iniciativas que buscam quebrar a homogeneidade artificialmente imposta pelo modelo capitalista foram adotadas por alguns países. Podemos citar a promulgação, pelo governo da Bolívia, da Lei da Mãe Terra em 2012 e a adoção de modelos de "bem viver" neste país e no Equador.

Ao se conformarem como um conjunto, os países sul-americanos parecem agir para otimizar a suas ações externas, em busca de maior autonomia frente às principais potências econômicas e aos grandes blocos regionais; ao mesmo tempo, os acordos regionais são

limitados pela preservação de espaços para a adoção de políticas internas consideradas necessárias aos interesses de cada um.

A segunda questão importante é, ao mesmo tempo, simples e complexa, e pode ser resumida como: o que é a Unasul? A criação de uma organização internacional é um ato jurídico entre países e, por si só, esse ato não é capaz de criar uma realidade de união na região. Esta é sempre uma construção e, como tal, é objeto de políticas e de esforços para pensá-la em conjunto. Não se trata, assim, de pensar a América do Sul como a soma de países cujo desenho geográfico conjunto é percebível como uma uniformidade, mas sim de conceber esse apanhado como uma coisa única, apesar da diversidade abarcada e das discrepâncias dos dados estatísticos entre eles.

A hipótese levantada neste trabalho é a de que a grande desigualdade social e o passado colonial podem ser considerados elementos de coesão. Assim considerada, a possível homogeneidade aparece, sobretudo, nos altos índices de desigualdade social e de pobreza, bem como de marginalização de grandes grupos sociais. Enquanto instituição, a Unasul, apesar de procurar afirmar-se enquanto projeto dos povos, apresenta uma estrutura organizativa centrada nas relações entre altos representantes dos Estados nacionais, sem um mecanismo de participação popular definido. Consideramos a complexidade de afirmar a soberania dos povos ao mesmo tempo em que reafirma o modelo de democracia capitalista que se baseia, sobretudo, na negação de cidadania e no *sujeitamento* das pessoas.

A terceira questão fundamental está estreitamente relacionada às anteriores, a saber: como essa unidade é possível? Para tanto, tomamos a Unasul em uma perspectiva de duração mais longa com o intuito de compreendermos o primeiro projeto de integração da região: o pan-americanismo formulado por Simón Bolívar.

Avaliamos que, apesar das diferenças da empresa colonial nas diversas partes da América Espanhola, a rigidez e a violência que a caracterizaram são elementos comuns. E a dependência fora do sistema colonial era um dos principais motivos afirmados por Bolívar para a necessidade de união entre ex-colônias. O argumento da necessidade de alcançar a independência de fato é retomado pela Unasul, que projeta suas ações para um passado ainda em curso, ao mesmo tempo em que busca um futuro já imaginado.

A ausência do Brasil no projeto formulado por Bolívar nos levou à quarta questão: qual o espaço que a Unasul ocupa na política brasileira? Ao analisarmos alguns discursos oficiais - e considerando o histórico da política externa brasileira em suas relações com seu

entorno - ponderamos que o país busca aprofundar relações com os países sul-americanos, exercendo uma postura de liderança que se afirma como não hegemônica; ao mesmo tempo, busca ampliar suas relações com outras regiões, projetando-se como um importante ator (global) no cenário internacional.

**Pressupostos teóricos**

As considerações acima levantadas envolvem alguns pressupostos teóricos. Esses pressupostos foram utilizados como instrumentos para a compreensão das questões abordadas. Parte considerável dos autores utilizados como referência neste trabalho se dizem ou são considerados marxistas. E, apesar da grande concordância/afinidade com os escritos de Marx, este trabalho não pretende ser um estudo amplamente amparado em suas ideias. Menos por considerar que elas podem não ser adequadas e mais pela falta mais profunda de conhecimento que implicaria a leitura do nosso objeto sob um prisma invulgar.

De toda forma, a escrita desse trabalho foi apoiada em teorias que nos ajudaram a formular certa visão a respeito do nosso objeto. Ou, ao menos, dos aspectos selecionados. Em primeiro lugar, consideramos que o sistema internacional que conhecemos é o resultado de um processo histórico complexo, de mudanças e continuidades, formado a partir das relações entre os atores da política internacional. Assim, recusamos a visão realista de que o sistema internacional pode ser visto como uma aglomeração de estruturas estatais independentes que agem segundo interesses egoístas em um ambiente de anarquia.

A ideia de anarquia pode encobrir as relações, materiais e de dominação, que se estabelecem entre os Estados em um sistema hierárquico e desigual. Segundo Robert Cox[1], o conceito de hegemonia de Gramsci, aplicado às relações internacionais, permite analisar as relações de dominação entre os Estados, assim como relações econômicas e culturais. Para ele, a hegemonia está alicerçada nas estruturas social, econômica e política, atravessando toda a organização social. A hegemonia mundial pode ser expressa através do estabelecimento de regras gerais de comportamento – para os Estados e as forças sociais nacionais - que suportam o modo de produção dominante.

[1] COX, Robert; SINCLAIR, Timothy. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge Univesity Press. 2001.

Segundo Wallerstein[2], o capitalismo, a partir do século XVI, se constituiu na integração de novos territórios em um processo de conformação do que chamou de economia-mundo. Esta é constituída por uma divisão mundial do trabalho que integra, através do mercado - e dos interesses capitalistas por lucros sempre crescentes -, regiões com culturas e políticas diferenciadas. O que o autor chama de moderno sistema-mundo é a combinação peculiar de uma economia-mundo capitalista com o sistema interestatal – este entendido como a junção entre vários Estados nacionais.

Esse moderno sistema-mundo está baseado na existência de desigualdades sociais e regionais que se entrecruzam na produção e circulação do excedente produzido. As atividades da economia-mundo capitalista podem ser centrais ou periféricas, variando conforme a capacidade de uma aliança entre o Estado e o capital de absorver os excedentes dos vários elos das cadeias mercantis, utilizando meios econômicos e extra econômicos. Isto é, a garantia da desigualdade depende de uma aliança duradoura entre os capitalistas e o aparelho de Estado.

Assim, as relações de dominação aparecem não apenas como sustentáculos de uma estrutura econômica, mas também se assenta na busca por garantir uma hegemonia que é, também, política e social. A desigualdade que caracteriza o capitalismo mundial é reproduzida em diversos níveis e esferas, constituindo um núcleo central, da política globalizada, e outros mundos, em diferentes regiões, que respondem a esse processo de modo diferente do verificado na maior parte da Europa Ocidental, por exemplo.

Desde o início do século XX o Estado passa por um processo crescente de identificação com relação à esfera governamental. A inserção de um enorme contingente em seu domínio foi respondida através da formulação de políticas públicas que visam, na prática, garantir que a democracia e a cidadania permaneçam restritas a um pequeno grupo de indivíduos. Esse processo é particularmente claro em países que viveram sob o jugo colonialista.

Conforme apontam Chatterjee[3] e Hurrell[4], as sociedades nacionais – e internacional – contemporâneas são caracterizadas por uma pluralidade de políticas em busca de

[2] WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial**: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en siglo XVI. México: Siglo XXI, 1999.

[3] CHATTERJEE, Partha**. Colonialismo, modernidade e política**. Salvador: EDUFBA, CEAO, 2004.

reconhecimento. Algumas demandas estão circunscritas às fronteiras dos Estados estabelecidos, mas outras estão em fronteiras ambíguas ou conflituosas com as estruturas institucionais e políticas; podem ser inconciliáveis com base em apelações a princípios comuns. O Estado nacional aparece de maneira mais clara, como a representação de uma igualdade e de uma unidade forjadas, mas nem por isso irreal.

Dito isto, nosso trabalho pretende ser um estudo de história política, no marco de renovação da disciplina nas últimas décadas. Para Rosanvallon[5], o político diz respeito às questões relacionadas à detenção e uso do poder do Estado, da nação, da lei. Inclui, também, as lutas por tomadas/contestações e apropriações de parcelas desse poder através de ações por cidadania, igualdade e justiça, por exemplo. Essa visão de que a história política possui um objeto definido é compartilhado pelo historiador Ciro Flamarion Cardoso[6].

Para ele, a renovação da história política está estreitamente relacionada aos contatos estabelecidos com os cientistas políticos nos anos 1970. O seu objeto de estudo não se confunde ou se dissolve em estudos recentes voltados a uma ressignificação do poder e da política – e que pode desembocar em uma *dessignificação* deles mesmos. O autor se refere, sobretudo, aos numerosos estudos que têm sido desenvolvidos sob a influência de Michel Foucault e do que se convencionou chamar de cultura política. O objeto basilar da história política é, segundo ele, o estudo do poder do Estado em suas variadas formas e funções.

Para o historiador francês René Remond[7], a chamada renovação da história política foi o resultado tanto de transformações ocorridas na sociedade e que afetaram o político, quanto de mudanças que afetaram o olhar que o historiador dirige a esse fenômeno. No tocante ao primeiro ponto, o autor aponta que as crises econômicas provocadas por desajustes do sistema neoliberal culminaram em uma maior intervenção do Estado; teria havido uma expansão do político em geral que levou o Estado a atuar em áreas que antes não lhe diziam respeito.

---

[4] HURRELL, Andrew. "1. Governing the globe". In: **On Global Order:** Power, Values, and the Constitution of International Society. New York: Oxford University Press, 2007. p. 1-21.

[5] ROSANVALLON, Pierre. "Por uma história conceitual do político". (Conferência proferida no College de France, 28 de março de 2002). In: _____. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010. p. 65-101.

[6] CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Perez (org.). **Os Métodos da História**: Introdução aos problemas, métodos e técnicas da história demográfica, econômica e social. 6. ed. São Paulo: Graal, 2002.

[7] RÉMOND, R. "Uma História Presente". In: RÉMOND, R. (org.) **Por uma História Política**. Rio de Janeiro: FGV/UFRJ, 1996. p. 13 – 36.

Sobre isso, Rosanvallon[8], estudioso da democracia, afirma que no nosso presente convivemos com uma situação diferente, na qual predomina não uma "(...) exacerbação do político, mas, inversamente, [convivemos] com o seu desgaste (...)" (*grifo nosso*).

Assim, a renovação da história política resultou, entre outros condicionantes, de transformações/demandas trazidas pela própria realidade histórica - história-acontecimento - que ocasionaram também a necessidade de redefinição dos antigos objetos da história política e, também, a definição de novos objetos e abordagens que possibilitem a compreensão das novas configurações das sociedades.

Assim, como forma de compreensão dessas mudanças, muitos historiadores têm se debruçado no estudo de temas e objetos de seu passado recente. Trata-se, em muitos casos, de um passado tão próximo que se torna impossível separá-lo do presente. Não que haja simples continuidade ou repetição, mas porque se trataria, de fato, de um *continuum* temporal que nos coloca frente aos mesmos problemas.

No campo da teoria da história tem sido travado um debate acerca das possibilidades e pertinências no trabalho com temas tão recentes. Muitos historiadores consideram o debate estéril e rejeitam esse tipo de abordagem, por considerá-la trabalho dos sociólogos e cientistas sociais. Sob essa perspectiva, o trabalho histórico precisaria necessariamente de uma distância temporal que permita ao historiador olhar para o passado a partir de suas categorias próprias, o que seria impossível fazer estando ele imerso nos valores, anseios e angústias do momento mesmo dos acontecimentos. A própria tarefa de definir quais fatos mereceriam ser tratados como fatos históricos tornaria a tarefa difícil e, para alguns, inútil.

Assim, trataremos na pesquisa do que tem sido chamado de História do Tempo Presente, termo que surge para diferenciar o período da História Contemporânea - último na tradicional periodização quadripartida da história adotada no Brasil, por influência francesa - dos acontecimentos do século XX que representariam uma ruptura com o que até então era vivenciado.

O marco, ou matriz, de inauguração desse novo período é fonte de debates. Por exemplo, quando foi criado na França, em 1980, o Instituto de História do Tempo Presente (IHTP), o termo "tempo presente" era utilizado para referir-se ao período compreendido dos anos 1930 aos anos 1980. A definição dessa matriz foi alterada, e alguns consideram que o tempo presente tem início com a Primeira Guerra Mundial; outros, que este acontecimento

[8] ROSANVALLON, Pierre. *Op. Cit.* 2010., p. 94.

encerra com a queda do Muro de Berlim um período, e que a partir de então se inaugura outro.

Contudo, para alguns, essa ideia de matriz, de um acontecimento fundador, é obsoleta. Para Pieter Lagrou[9], o tempo presente se define por um *continuum* entre o período estudado e o momento da escrita.

> A característica da História do Tempo Presente consistiria então naquilo que se pode chamar de unidade temporal do sujeito e do objeto, daquele que estuda e o que ele estuda. O historiador é contemporâneo dos acontecimentos que ele estuda em um sentido distinto daquele da coabitação física com as testemunhas. O período estudado não está fechado: não há esse elemento de alienação, de alteridade, que é próprio do estudo de períodos mais afastados. (...) As experiências formadoras de uma vida humana fazem ainda parte de nosso horizonte de experiências vividas. Não ocorreu ainda "ruptura cognitiva" que impediria um real *Einfuhlen* ou identificação mental com seu objeto de estudo[10].

A originalidade, ou o diferencial, desse tipo de abordagem reside, portanto, no relacionamento do historiador com o período em estudo. Vale salientar que não se trata, aqui, de tentar reduzir o nosso objeto a sua dimensão única ou mesmo de supervalorização do presente e o consequente risco de uma negação do passado.

Conforme adverte Koselleck[11], todas as histórias se referem a um presente que, ou inclui todas as dimensões temporais ou só é passível de compreensão em sua relação com o passado e o futuro; relação na qual todo presente se dissolve.

No entanto, apesar de o presente não ser um objeto novo no campo da história, a partir do século XIX essa história adquire uma nova atualidade, possibilitada por determinações novas, uma maneira diferenciada de fazer história. Ela é caracterizada pela "primazia da irrepetibilidade" do tempo e sua unicidade. Assim, a atual história do tempo presente é uma história do presente *sui generis*, mas que não deve ser confundida com uma história dos acontecimentos[12].

---

[9] LAGROU, Pieter. "Sobre a história do tempo presente". In: PORTO JR., G. (org.) **História do Tempo Presente**. São Paulo: EDUSC, 2007.

[10] **Idem.** p. 36.

[11] KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado:** contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

[12] **Idem**. p. 130.

**Fontes de pesquisa**

O processo de escrita de um trabalho de história tem início, conforme formula Paul Ricouer[13], desde a coleta de dados e fontes nos arquivos, passando pela problematização do tema e registro no papel. Ao conectar as três etapas de tessitura do trabalho historiográfico, Ricouer nos chama a atenção para a importância, já sublinhada por tantos outros, das escolhas do historiador.

Nesse sentido, o tratamento dispensado às fontes, ou as técnicas e abordagens utilizadas para analisá-las, está estreitamente relacionado ao produto final do trabalho do historiador, ao texto por ele produzido, ligando início e fim de um processo que não é linear e acabado.

Com relação a uma tipologia de fontes - que não pretende ser uma classificação absoluta - o corpo documental primário utilizado na pesquisa foi, principalmente, o produzido pela própria instituição da Unasul, especialmente declarações, acordos de criação e boletins de imprensa. Por tratar-se de uma visão mais geral do organismo, não usamos séries de documentos específicas, estando estas disponíveis apenas para os órgãos superiores da Unasul. Outros documentos, como tratados e regimentos de outras organizações, como o Mercosul e a CAN, por exemplo, também foram consultados.

Procuramos realizar uma pesquisa bibliográfica mais ou menos ampla e diversificada em livros, artigos em revistas, trabalhos acadêmicos e notícias veiculadas na imprensa. Combinamos documentos políticos e formulações teóricas com o intuito de obtermos uma visão contrabalançada que nos permitisse o desenvolvimento da análise. Utilizamos, também, dados estatísticos de acesso público, alguns disponibilizados em gráficos.

Os discursos oficiais de representantes do Brasil foram retirados de publicação oficial, e sua utilização levou em consideração a possibilidade de as intenções iniciais de quem os proferiu poderem ser interpretadas e usadas, por seus receptores - guiados por seus próprios interesses e percepções - de modo estranho às disposições de quem os produziu.

Trataremos do uso de discursos através das reflexões feitas pelo historiador Durval Muniz de Albuquerque Júnior (2009)[14]. Em seu texto, o autor discorre acerca dos usos dos

[13] Referência a algumas ideias desenvolvidas pelo autor na primeira parte do livro **A memória, a história, o esquecimento.** São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

[14] ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz. "A dimensão retórica da historiografia". In: PINSKY, Carla Bassanezi; LUCA, Tânia Regina de (orgs.). **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Contexto, 2009. p. 223-

discursos e pronunciamentos nos regimes antigo e moderno de historicidade, destacando os diferentes sentidos e funções dados a eles no trabalho do historiador. Ao debruçar-se sobre a historiografia contemporânea, assinala a ampliação da noção de documento ocorrida com as duas correntes historiográficas contemporâneas – a Escola dos Annales e o marxismo.

No entanto, no que diz respeito ao método em discussão, para ele os historiadores pertencentes a essas correntes mantiveram a visão de que os discursos e pronunciamentos possuem apenas estatuto de prova, refletindo certos contextos e posicionamentos, mas – e reside aí a tese e defesa do autor – "(...) nunca interrogados eles mesmos como construções narrativas"[15].

Assim, para Albuquerque Júnior, os discursos e pronunciamentos – entendidos como monumentos a partir de autores como Le Goff e Foucault – devem ser considerados a matéria da análise do historiador, pois são constituidores dos objetos e sujeitos por ele estudados. Nesse quadro, a chamada análise de discurso é considerada a base do trabalho do historiador.

Nesse momento, interessa-nos sublinhar a importância das sugestões metodológicas dadas por ele. Assim, a análise dos discursos e pronunciamentos deve orientar-se por uma análise externa e uma análise interna.

A primeira diz respeito aos questionamentos e reflexões acerca das condições históricas de possibilidades de um discurso ou pronunciamento (situados no espaço, tempo, sociedade, etc.). A análise interna, por seu turno, está relacionada à crítica das estruturas próprias ao texto do discurso, refletindo sobre as suas regras de produção e a sua relação com outros discursos.

Por sua vez, o historiador Ciro Flamarion Cardoso[16] analisa os diferentes momentos das aproximações entre historiadores e linguistas. Segundo ele, o pressuposto da crítica da interpretação faz parte do trabalho do historiador, considerada enquanto uma etapa necessária, desde o início do século XX, e já foi afirmada por outros anteriormente. Assim, o que aparece

---

249. O autor diferencia discurso e pronunciamento. Em seu texto, discurso refere-se "(...) a uma peça oratória proferida em pública ou escrita como se fosse para ser lida a um dado público (...). Também interessa ao historiador o discurso que, uma vez escrito, nunca chegou a ser lido ou que já foi escrito destinado a um público leitor e não ouvinte" (p. 224). Já o pronunciamento designa uma intervenção pública de alguém; é a materialização do discurso (que é pronunciado) através da fala.

[15] **Ibidem.** p. 234.

[16] CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Perez (org.). **Os Métodos da História**: Introdução aos problemas, métodos e técnicas da história demográfica, econômica e social. 6. ed. São Paulo: Graal, 2002. p. 32-49.

como inovação nos anos 1960 e 1970, com o chamado *linguistic turn*, são, na verdade, ideias que levam ao extremo uma das etapas do trabalho do historiador.

A tese de Cardoso consiste em negar a ideia subjacente a essa visão da história de que são os discursos que criam a realidade, posto que só a partir deles o real se dá a conhecer. Além disso, ele nega a pretensão de alguns trabalhos realizados sob essa "bandeira" de que estariam descontruindo a história econômica ou a história social por considerá-las a serviço de sistemas de poder. Pois, como ele nos lembra, todo texto está ligado a opções, a um foco de poder do conhecimento, que, por sua vez, está vinculado a outras esferas de poder.

Assim, compreendemos que as etapas expostas por Albuquerque Júnior são necessárias ao trabalho do historiador no trato com qualquer tipo de fonte, que não apenas os discursos e pronunciamentos em sentido estrito. Outrossim, ao tratar do procedimento relativo à analise interna do discurso, o autor traz importantes elementos que parecem aproximar esse método da história serial, domínio geralmente associado à história quantitativa.

**Estrutura do trabalho**

A estruturação do trabalho foi pensada levando em consideração distintas dimensões temporais, com exceção do último capítulo. Assim, no primeiro capítulo o objetivo é apresentar o contexto de criação da Unasul, seus documentos constitutivos e, em uma perspectiva de média duração, pensá-la como parte de um processo de criação de instituições regionais entre países ao sul do continente americano. Discutimos, também, o possível caráter de novidade da instituição com relação aos modelos de integração anteriores, apontando as suas especificidades.

No capítulo seguinte pensamos a Unasul a partir de dados estatísticos conjuntos, avaliando as diferenças existentes entre os países e o desafio da proposta de integração. Avaliamos também sua estrutura organizacional através da análise de seu Tratado Constitutivo. Destacamos seu organograma e analisamos seu objetivo principal com foco em quatro temas: participação e consenso; integração cultural e política; democracia e assimetrias entre os países.

No terceiro capítulo consideramos a Unasul em uma duração mais longa, analisando a primeira ideia sistemática de criação de uma união entre os países da região a partir de

algumas cartas de Simón Bolívar. Os problemas entre demandas plurais e o Estado Nacional foram abordados, pensando suas implicações para o processo de integração. Apreciamos, também, as possíveis diferenças de concepção/interesse presentes no processo de constituição da organização, através da consideração das ideias subjacentes ao uso dos termos América do Sul e América Latina.

No quarto capítulo fizemos uma breve análise de discursos oficiais de autoridades brasileiras em fóruns da Unasul. O intuito foi examinar a visão construída pela diplomacia brasileira com relação à sua atuação na América do Sul e o lugar afirmado para a Unasul. Antes, porém, formamos um conciso panorama da história da política externa brasileira, buscando avaliar as mudanças e continuidades com relação ao processo atual.

# CAPÍTULO 1 – AS NEGOCIAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DA UNASUL

A criação formal da União de Nações Sul-americanas se deu em 2008, quando ocorreu a assinatura de seu Tratado Constitutivo, após oito anos de negociações. A Unasul já nasceu como uma organização internacional dotada de personalidade jurídica, tendo como objetivo principal a concertação política e a integração da infraestrutura e dos povos sul-americanos. Sua organização foi pautada em valores e princípios considerados comuns aos países da região, como a paz, a democracia, a soberania, a não intervenção, a não proliferação de armas nucleares, a autodeterminação dos povos. E, mais: uma ideia de solidariedade entre os países e seus povos que devem se construir enquanto sul-americanos.

Apesar de termos apresentado essa confluência de ideias, é possível identificar dois discursos distintos a respeito da fundação e funcionamento da Unasul: um que tece críticas mais ou menos ferozes à instituição, acusando-a de falta de institucionalidade e condenando-a em um possível contexto de ausência de projetos bem sucedidos de integração entre os países da região; e outro, que celebra a iniciativa, afirmando-a como um organismo capaz de realizar uma efetiva união entre os países sul-americanos, e a partir de novas bases. Nessas duas visões há disputas teóricas e políticas, e podemos encontrar outros discursos menos polarizados.

Ainda que o primeiro discurso seja aqui abordado, vamos considerar a segunda perspectiva, em suas diferenças de análise e problematizações. Essa escolha torna-se pertinente ao nosso objetivo de compreender as bases para o funcionamento da Unasul a partir de uma variável que nos é essencial: a identidade. Antes, porém, abordaremos o processo de criação da instituição, inserindo-a no quadro de projetos de cooperação já existentes na região.

## 1.1. O cenário internacional

A criação da Unasul se deu em um cenário de reformulação na orientação política, econômica e discursiva de vários países da região. Foi também um movimento, sob certos aspectos, de reafirmação de princípios já tidos como “normais”, a exemplo da manutenção de um modelo econômico baseado na ideia de progresso.

De fato, desde a década de 1990 o mundo vivencia a aceleração do processo de mundialização do capitalismo após o fim dos enfrentamentos que marcaram a Guerra Fria, agudizado pelos impactos do 11 de setembro em todo o mundo.

Foi um período atravessado por acontecimentos econômicos importantes, como as crises financeiras que atingiram países como México, Argentina e Brasil – neste último o emblema da convulsão foi a desvalorização do câmbio em 1999. A queda dos índices econômicos e da qualidade de vida levou a uma revisão, por parte de alguns setores dessas sociedades, do modelo neoliberal adotado por países ao sul do continente americano.

A estes, cruzaram-se acontecimentos políticos que refletiram na (re)organização de grupos de enfrentamento ao modelo de sociedade vigente. Exemplos dessas lutas podem ser vistas na organização do Movimento Zapatista no México, a partir, principalmente, de 1994 - ano em que ocorreram diversas ações contrárias à adesão do país ao NAFTA; a realização do 1º Fórum Social Mundial em 2001, em Porto Alegre; e a intensificação, ou maior visibilidade, de movimentos sociais organizados, como sob a bandeira da Liga Campesina, e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, no Brasil, entre outros.

O clima de descontentamento e a busca de novas alternativas criaram espaço de possibilidade para a vitória eleitoral de presidentes com trajetória de esquerda em vários países: Hugo Chávez na Venezuela (1998), Lula da Silva no Brasil (2002), Nestor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vasquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005) e Rafael Correa no Equador (2006) e Michele Bachelet no Chile (2006).

Há, sob a denominação "de esquerda", uma variedade de posicionamentos políticos que diferenciam esses governantes e seus países. Para entendê-los de modo mais satisfatório seria necessária uma análise cuidadosa a respeito de cada um. Mas achamos que discursos de contestação, ainda que não se apresentem na forma de um enfrentamento aberto em todos, pode ser apontado como elemento comum.

No entanto, esse aparente "salto da América Latina da letargia neoliberal", para repetirmos a expressão usada pelo sociólogo Ricardo Antunes[17] em sua crítica, deve ser analisado com cautela, uma vez que, em alguns casos, a engrenagem neoliberal parece ter sido capaz de aprisionar as forças que se habilitaram a enfrentá-la.

[17] ANTUNES, R. **A Desertificação Neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

Para Emir Sader[18], sociólogo e cientista político, esses governos representaram/representam uma vitória contra os governos "neoliberais ortodoxos" anteriores, mas não constituem rupturas com o modelo neoliberal. Em maior ou menor grau, e de formas variadas, este modelo é mantido, mas com maior peso/ênfase em políticas sociais.

No caso de países como Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela, Luís Fernando Ayerbe[19] afirma que, não obstante as diferenças, suas administrações têm em comum a preocupação com a "revalorização do papel do Estado frente ao mercado"[20]. O Estado passa a ser considerado ator privilegiado das relações internacionais, sobretudo na criação e articulação de espaços para a consecução dos interesses nacionais de cada um.

Essa nova orientação, somada com uma maior preocupação com políticas sociais, forneceu, para alguns, os elementos necessários para caracterizar alguns desses presidentes como "populistas" – a exemplo de Lula da Silva e Hugo Chávez. Para Ayerbe, no entanto, o termo possui um significado historicamente localizado e seus elementos definidores não estão presentes nesses governos.

As características atribuídas ao "novo populismo" – exaltação de um nacionalismo, afirmação de rivalidades, personalismo, expansão dos gastos estatais, busca de apoio popular - estão presentes em vários países fora da região, inclusive nos Estados Unidos. Elas fazem parte de um mundo em reformulação, atravessado pelo surgimento de novas demandas e de novos grupos, mas que não repete a experiência do período de industrialização por substituição de importações, por exemplo, no qual um imenso contingente teve de ser inserido em uma estrutura política e econômica já existente. Essas estruturas são atualmente contestadas. Diz o autor,

> Mais do que um retorno do "populismo latino-americano", assistimos a um fenômeno não restrito à região, em que a política assume uma variedade de discursos cujo grau de indeterminação é proporcional aos impactos locais de processos de origem cada vez mais dispersa e velocidade crescente (...)[21]

[18] SADER, Emir. "Fases da luta anti-neoliberal". In: **Blog do Emir**. Publicado em 02 de jun. 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>. Acesso em: 14 de jul. de 2013.

[19] AYERBE, Luís Fernando. "Novos atores políticos e alternativas de governo na América do Sul: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela". In: _____ (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. p. 265-302.

[20] **Ibidem**. p. 265.

[21] **Ibidem**. p. 271.

## 1.2. Os projetos de cooperação/integração regional existentes na América do Sul

A iniciativa de construção de um projeto que abarcasse os países ao sul do continente americano não é nova. Podemos situá-la, em longo prazo, na formulação do ideal pan-americano formulado por Simón Bolívar no início do século XIX e sua ideia de Grande Pátria. Em uma perspectiva mais recente, podemos compreendê-la no quadro de criação de projetos de cooperação/integração regional a partir, principalmente, da segunda metade do século passado[22].

Países europeus fizeram acordos econômicos desde a década de 1950, mas a formação de blocos econômicos se acelerou nos anos 1990. Especialmente após as crises no final da década foram organizados em quase todos os continente polos de produção e circulação regionais. O regionalismo[23] pode ser visto, assim, como um fenômeno de reação à globalização, à continuidade da distribuição assimétrica da riqueza internacional, aliada a um aumento do protecionismo em alguns países desenvolvidos.

Podemos compreender como globalização a recente integração das economias nacionais em escala mundial – mas cuja história remonta às viagens marítimas no século XV - , associada aos avanços nas tecnologias da informação e da comunicação. Suas principais características são a expansão do comércio internacional, o aumento do fluxo de capitais e a internacionalização da produção. Este fenômeno, que impulsiona o regionalismo, criou uma nova divisão internacional do trabalho que tem sido responsável por criar novos polos de marginalização e concentração de desigualdades, estendendo seus efeitos para as áreas sociais, culturais e também políticas.

No continente americano, podemos apontar a Organização dos Estados Americanos (OEA) como a primeira instituição internacional formal criada para reunir os países americanos em torno de objetivos comuns. Fundada em 1948, a OEA reúne os 35 Estados independentes da América[24] e tem como objetivo basilar, segundo sua Carta fundadora, no

[22] O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituição predecessora do processo de integração europeu, foi assinado em 1951.

[23] Ver considerações na página 49.

[24] O Governo de Cuba foi expulso da OEA em 1962, após a Revolução Cubana de um ano antes. Uma resolução de 2009 aprovou a volta de Cuba à organização, com participação negociada.

artigo 1º: criar "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia."[25].

No entanto, apesar do enfoque continental, a atuação da OEA revela a primazia da busca de interesses dos EUA, especialmente em questões relacionadas à política e à segurança[26]. Nos anos 1960, essa percepção, aliada à guerra entre as duas grandes potências do período e à diminuição da atuação direta dos EUA na chamada América Latina, contribuiu para que os países desta região se articulassem em torno de interesses comuns.

Outros dois fatores contribuíram para que a organização de mecanismos de integração (econômica) na sub-região passasse a ser considerada necessária: de um lado, a experiência da integração europeia servia como modelo e incentivo; de outro, as ideias desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), nos anos 1950, renovaram o fundamento político-econômico no qual se baseou o processo de integração na sub-região.

A esse respeito, diz-nos Cervo[27] que,

> A ideia integracionista avançou em duas fases: a fase Cepal-Alalc (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Associação Latino-Americana de Livre Comércio), anterior à integração do Cone Sul, e a fase Aladi - Mercosul (Associação Latino-Americana de Integração – Mercado Comum do Sul), marcada por impulsos decisivos de integração no Cone Sul.

Assim, podemos considerar que a primeira iniciativa institucional de integração dos países latinoamericanos deu-se em 1960 com a criação da Alalc (Quadro 1). Participaram desse concerto Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Seu principal objetivo foi a criação de uma zona de livre comércio entre os seus países-membros; o prazo para o seu estabelecimento foi de doze anos, conforme seu tratado constitutivo. No entanto, as regras rígidas e pouco flexíveis não deram condições de efetividade ao projeto, cujas propostas estavam distantes da realidade dos países,

[25] Carta da OEA. Disponível em: <http://www.oas.org/>. Acesso em: 10 de mar. 2014.

[26] PRAZERES, Tatiana Lacerda. "A Integração Sul-Americana: uma ideia ainda fora do lugar?". In: **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.

[27] CERVO, Amado Luís. **Inserção Internacional**: A Formação dos Conceitos Brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 159.

especialmente por não levarem em consideração as assimetrias entre os eles e a diversidade de interesses que o envolvia.

Quadro 1: Projetos de integração que englobam toda a América do Sul e outras regiões

| INSTITUIÇÃO | ANO DE CRIAÇÃO | PAÍSES-MEMBROS | OBJETIVOS CENTRAIS |
|---|---|---|---|
| ALALC | 1960 | Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Foi substituída pela ALADI. | Criação de uma zona de livre comércio entre seus países membros. |
| ALADI | 1980 | Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. | Promover a criação de uma área de preferências econômicas entre seus países, com o objetivo de configurar um mercado comum latino-americano por meio de três mecanismos: tarifa regional preferencial, acordos de alcance regional e acordos de alcance parcial. |
| UNASUL | 2008 | Formada pelos 12 países que compõe a América do Sul. | Desenvolver um espaço regional integrado nos planos político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura; contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe. |
| CELAC | 2010 | Formada por todos os Estados independentes da América Latina e do Caribe. | Incorpora a agenda de cooperação da CALC, buscando implementá-la. Seus principais objetivos são o aprofundamento da integração e a promoção do desenvolvimento sustentável de seus povos; intensificar o diálogo e a interação entre os mecanismos regionais e sub-regionais de integração; coordenar as posições para projetar uma visão comum da América Latina e do Caribe. |

Fonte: elaboração da autora

Em 1969, os países signatários do acordo adotaram o Protocolo de Caracas, através do qual o prazo para a criação da zona de livre comércio foi estendido para vinte anos. Contudo, o acordo não foi capaz de reanimar os objetivos da integração, uma vez que a flexibilidade resultou em regras pouco claras e, na prática, suspensão dos compromissos assumidos[28].

Além disso, os membros da Alalc buscavam satisfazer, no acordo, seus interesses internos, de modo que estes se sobrepuseram aos compromissos regionais. É necessário estarmos atentos também às mudanças que ocorrem no ambiente internacional no período, especialmente na década de 1970.

Em meio à diversidade de interesses, os países andinos conformaram, ainda em 1969, um novo acordo de cooperação, o chamado Pacto Andino. A ideia era a de que este concerto viesse a complementar o projeto de integração na sub-região, acelerando as negociações, e com intenção de criação de uma união aduaneira. Faziam parte do acordo, inicialmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela se associou ao projeto em 1973 e, três anos depois, o Chile optou em deixá-lo. Em 1997, esse projeto de integração passou a ser chamado de Comunidade Andina de Nações, com mudanças importantes em sua orientação.

Nesse quadro de desgaste, a perda efetiva da capacidade de orientar a conduta dos países minou os seus objetivos. Não obstante, a experiência da Alalc foi importante para que os países construíssem a consciência das potencialidades e das dificuldades de um arranjo de integração sub-regional, servindo de influência para tentativas posteriores.

Assim, apesar desse clima desfavorável ao projeto de integração latino-americana, outras iniciativas vieram a somar esforços nessa direção. Podemos apontar: o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1968 por Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Brasil, com o intuito de ampliar os transportes e concretizar projetos voltados ao aproveitamento dos rios; o Sistema Econômico Latino-Americano – Sela (1975), que, contudo, teve pouco impacto sobre a realidade da sub-região e do projeto de integração; e o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA (1978), assinado por Brasil, Bolívia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O acordo tinha como objetivo a promoção de ações conjuntas para o desenvolvimento da região amazônica. Após várias transformações foi convertido em organização internacional em 2002,

[28] PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. Cit.*, 2006. p. 26.

passando a ser chamado de Organização do Tratado de Cooperação Amazônico – OTCA (Quadro 2).

Quaro 2: Projetos sub-regionais de integração

| INSTITUIÇÃO | ANO DE CRIAÇÃO | PAÍSES-MEMBROS | OBJETIVOS CENTRAIS |
|---|---|---|---|
| ALBA - TCP | 2004 | Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela. | Estabelecer uma **integração sociopolítica**, unindo as capacidades dos países para a promoção de mudanças estruturais e para o desenvolvimento integral de seus membros. |
| OTCA | 2002 (O TCA foi assinado em 1978) | Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. | Promover o **desenvolvimento harmônico da Amazônia**, incorporando os seus territórios às respectivas economias nacionais, questão considerada fundamental para o equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente. |
| SICA | 1991 | Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras Nicarágua e Panamá. | Realizar a integração da América Central e constitui-la em uma região de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento, sustentada no respeito, tutela e promoção dos direitos humanos. |
| SELA | 1975 | Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. | Promover um sistema de consulta e coordenação de posições e estratégias comuns da América Latina e do Caribe em **matéria econômica,** no relacionamento com terceiros, impulsionando a cooperação e a integração entre os países da região. |
| OLADE | 1973 | Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela; Barbados, Cuba, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Trinidad e | Assessorar e impulsionar a cooperação e a coordenação entre seus membros para o desenvolvimento de seus **recursos energéticos**, atendendo a aspectos relativos ao seu aproveitamento |

| | | |
|---|---|---|
| | Tobago, Suriname; Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá. | racional e eficiente e contribuir para o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe. |

Fonte: elaboração da autora

A percepção dos limites da integração sub-regional foi a base para a criação de um novo acordo com a intenção de rearticular a região, envolvendo os mesmos países da Alalc (acrescidos de Cuba e Panamá). Trata-se da Aladi, criada em 1981, cujo objetivo principal era o estabelecimento de um mercado-comum latino-americano, mas de forma gradual e progressiva, de acordo com o ritmo considerado conveniente por cada país.

Nesse sentido, a Aladi não previa a obrigatoriedade de participação de todos os países nos acordos, podendo cada Estado integrar o acordo que considerasse mais adequado para os seus interesses. Isso está em conformidade com o princípio da flexibilidade, previsto no tratado constitutivo da associação. Outro princípio importante é o da convergência, que diz respeito ao objetivo de agrupar os acordos parciais com vistas à criação de um mercado comum entre os seus países membros.

Segundo Prazeres[29], no âmbito da Aladi a integração sub-regional teve êxitos expressivos, como o crescimento considerável do comércio intrazona no final dos anos 1990 e em meados dos anos 2000. Houve também um aumento de formalização de acordos de liberalização comercial, o que parece em consonância com a conformação de Acordos de Alcance Parcial previstas em seu tratado constitutivo, embora não possa ser apontado como consequência direta da atuação da Aladi.

Tanto a Alalc quanto a Aladi poderiam ser consideradas iniciativas de caráter latino-americanas. Contudo, essa orientação sofreu uma inflexão a partir da adesão do México ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA. Este marca a primazia dada pelo México às relações com os Estados Unidos e gradualmente os interesses daquele país foram se afastando do restante dos países.

Essa alteração no cenário tornou a definição de América Latina pouco operacional para os estudos das relações da sub-região, de modo que tanto na literatura especializada quanto nos discursos e planos de diferentes governos, como do Brasil, o termo América do

[29] **Ibidem**. p. 46.

Sul tornou-se usual. Para Faria e Cepik[30], "(...) a transição conceitual relaciona-se com a ênfase liberal do discurso diplomático dos anos 1990".

De fato, o regionalismo na região obteve novo vigor no início da década de 1990, com importantes mudanças em sua orientação e concepção. Essas modificações ocorreram ainda no final da década anterior com o fortalecimento/reforço do eixo Brasil-Argentina – importante como fator de convergência e que se tornaria a base gravitacional de outros processos de integração –, ainda na fase de regimes militares. Dentre os importantes acordos firmados no período, podemos apontar: o Acordo Tripartite (1979) entre Argentina, Brasil e Paraguai, que pôs fim às rivalidades em torno da Bacia do Prata; e o Acordo de Cooperação Nuclear entre Brasil e Argentina de 1980.

Essa fase inicial de maior aproximação entre os dois países foi marcada pela ideia de integração macroeconômica, isto é, os seus projetos de desenvolvimento estavam vinculados aos setores relacionados ao sistema produtivo. No entanto, esta ideia foi substituída pela experiência de liberalização comercial no início dos anos 1990. E é justamente nessa fase de transição que é assinado o Tratado de Assunção, em 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e que formaliza a criação do Mercosul (Quadro 3).

Por ora, vale considerar que o processo de integração em torno do Mercosul passou por diversas fases, de recuos e avanços. Um dos fatores que podem ser citados como contributos a manutenção/fortalecimento das iniciativas de integração sul-americana é a ideia de estabelecimento da ALCA.

Assim, como parte desse esforço de reação, foi lançada, em 1993, a Área de Livre Comércio da América do Sul, a ALCSA, cujo objetivo era a conformação do livre comércio sub-regional que teria como base a rede de acordos da Aladi. Contudo, esta iniciativa não teve resultados importantes, mas é tomada como referência para as negociações da CASA e da Unasul.

[30] FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; CEPIK, Marco Aurélio. "O bolivarismo dos antigos e o bolivarismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na década de 1990". In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (org.). **O tempo da ditadura:** regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 22.

Quadro 3: Projetos de integração abarcados pela Unasul

| INSTITUIÇÃO | ANO DE CRIAÇÃO | PAÍSES-MEMBROS | OBJETIVOS CENTRAIS |
|---|---|---|---|
| MERCOSUL | 1991 | Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia. Estados associados: Chile, Colômbia, Peru, Equador, Guiana e Suriname. | Promover a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros; estabelecer uma tarifa externa comum e uma política comercial comum no relacionamento com terceiros; coordenação de política macroeconômica e harmonização da legislação entre seus membros. |
| CAN | 1969 | Bolívia, Colômbia, Equador e Peru | O organismo passou por várias reformas em sua estrutura organizativa e princípios gestores. Desde 2007 adota o modelo por eles chamado de Integração Integral que se propõe a equilibrar os múltiplos aspectos relacionados à vida dos países e a uma integração em sentido amplo, servindo ao bem estar dos povos e em harmonia com a natureza. Almejam a formação gradual de um mercado comum latino-americano. |
| CARICOM | 1973 | Antígua e Barbuda, Bahamas (não pertence ao mercado comum) Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, São Cristóvão e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago. Membros associados: Anguilla, Bermuda, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Turks e Caicos, Ilhas Cayman. | Dentre os objetivos afirmados pela instituição, destacamos: a melhoria dos padrões de vida e de trabalho; aceleração do desenvolvimento econômico coordenado e sustentado; reforço dos níveis de competitividade internacional e ampliação das relações comerciais com outros países; intensificação de atividades nas áreas de transporte, saúde, educação e telecomunicações. |

Fonte: elaboração da autora

## 1.3. As fontes jurídicas

No dia 23 de maio de 2008, o Presidente da República do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, discursou[31] em Brasília durante reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. Na ocasião, os presidentes dos doze países[32] que compõe a América do Sul assinaram um Tratado que institucionalizou a Unasul, dotando-a de personalidade jurídica. Para o Presidente, a ocasião marcava a transição da América do Sul de "um mero conceito geográfico" para uma realidade com "institucionalidade própria".

No entanto, conforme disposto em seu Artigo 26[33], o Tratado só entraria em vigor trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação de nove dos doze países membros, o que ocorreu em 11 de março de 2011. A adesão do Brasil ao bloco foi formalizada pelo Congresso Nacional em 07 de julho desse mesmo ano. Com a promulgação, o Brasil tornou-se membro pleno e subordinado juridicamente às regras do tratado.

Não obstante essa condição, a cerimônia a que fizemos referência foi considerada um marco no processo de construção de uma integração mais ampla entre os países da região. As negociações para a sua implantação podem ser datadas de, pelo menos, uma década antes, quando foi realizada em Brasília, nos anos 2000, a 1ª Reunião de Presidentes Sul-americanos. A ausência de menção, em seu Tratado Constitutivo, a esse encontro e ao encontro seguinte, realizado em 2002, deve-se, possivelmente, às diferenças de objetivos e de entendimento quanto ao desenho do processo de integração. Contudo, para melhor compreendermos a inflexão representada pela Declaração de Cusco de 2004 – primeiro documento inspirador citado no Tratado – consideraremos o acordo de quatro anos antes.

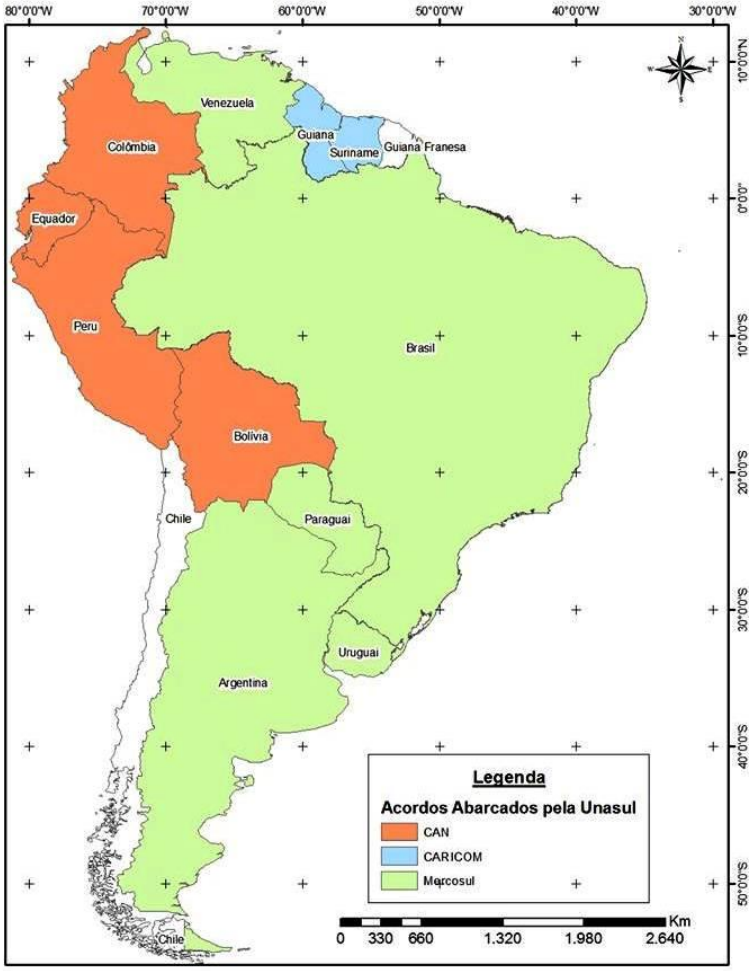
---

[31] "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul. Brasília, DF, 23/05/2008". In: **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Número 102, 1º semestre de 2008. p. 133-135. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 20 de jan. de 2013.

[32] A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela.

[33] **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**, 23 de maio de 2008. 15 p.

**Mapa 1 – Acordos regionais abarcados pela Unasul**




Fonte: elaborado por Erickson Melo (2014)

No documento resultante[34] da reunião de 2000 são afirmadas as diretrizes para o encaminhamento das negociações que visam uma maior cooperação entre os países sul-americanos. Essa concertação é considerada como um reforço para a construção de uma integração de fato na América Latina e no Caribe. Esta última é afirmada como objetivo de política externa e parte constituinte da identidade de cada país da região. Já aqui é interessante mencionarmos um elemento que nos parece constante em nosso tema: a ideia de que os países latino-americanos caminham naturalmente para uma integração, ainda que haja disputas em torno de sua forma e conteúdo.

[34] **Comunicado de Brasília**, 1 de setembro de 2000, 14 p. Aqui, é importante observarmos que, de todos os países participantes, apenas a Venezuela manteve o mesmo Presidente, Hugo Chávez Frias, quando da data de assinatura do Tratado de criação da Unasul.

O projeto esboçado prevê que os novos mecanismos criados deverão estar amparados nos mecanismos já existentes no MERCOSUL e na CAN (Mapa 1). Há menção, inclusive, para a criação de uma área de livre comércio entre os dois organismos. Nesse desenho, a cooperação é considerada como suporte à estabilidade política, ao crescimento econômico e à promoção da justiça social. Esses pilares seriam afirmados e promovidos através de temas e grupos de trabalho diversos, tais como: democracia, comércio, infraestrutura, drogas ilícitas e crimes conexos, informação, conhecimento e tecnologia.

Como veremos, estes temas foram incorporados, com reformulações quanto ao seu conteúdo, à agenda de trabalho da Unasul. Durante a cúpula também foi lançada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) com o objetivo de realizar estudos e propor projetos nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. As ações desenvolvidas em seu âmbito foram incorporadas à Unasul.

Esse documento traz, também, a visão de que a integração é um meio para enfrentar os desafios da globalização e criar condições para uma inserção favorável para os países da região. Aqui podem ser percebidas as formulações, então em voga, acerca da globalização enquanto um fenômeno desigual e danoso aos países em desenvolvimento e a necessidade de criar uma agenda positiva para esse processo, reformulando o modelo liberal. À necessidade de mudanças efetivas no ordenamento entre os países soma-se a afirmação da necessidade de um ambiente externo favorável, especialmente com relação ao comércio.

Aliás, o comércio é o tema central na criação de laços mais estreitos entre os países e, na sessão dedicada a apresentar os resultados das discussões sobre o tema, é trazido o entendimento dos participantes quanto à formação de "(...) un espacio económico ampliado en la región (...)". Este "(...) obedecerá los principios del "regionalismo abierto" y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes (…)"[35].

No trecho acima transcrito há duas ideias importantes. A primeira diz respeito ao "modelo" de regionalismo que deve ser adotado. Segundo Pedro Veiga e Sandra Rios[36], o chamado regionalismo aberto foi um modelo característico dos anos 1990 e está ligado à adoção de políticas comerciais liberalizantes. Ele se insere em um momento político de revisão do protecionismo industrial como base dos projetos de desenvolvimento nacionais.

[35] **Ibidem**. 2008. p. 8.

[36] VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", série Comércio internacional, nº 82, Santiago de Chile, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (CEPAL), 2007. p. 34-60.

A outra ideia diz respeito à cooperação como meio de aumentar o poder de negociação dos países. É importante lembrarmos que estava em debate a criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Um dos pontos de maior controvérsia era o que discutia sobre a garantia de inserção de países de diferentes níveis de desenvolvimento e de economia em uma mesma esfera de liberalização que pudesse trazer benefícios equivalentes para todos. As negociações foram paralisadas em 2005, mas essa questão continua atual nos debates sobre a viabilidade, ou não, da adoção de políticas econômicas liberais no comércio entre países.

Após o primeiro passo dado em 2000, foram realizadas outras reuniões entre os presidentes dos países da América do Sul, bem como reuniões ministeriais e criação de grupos de trabalho em áreas especificas. Com o intuito de melhor compreendermos a evolução desse processo, consideraremos, agora, os documentos "inspiradores" citados no tratado constitutivo da Unasul, a saber: as Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006).

Antes, porém, é importante mencionarmos que a declaração assinada ao final da 2ª Reunião, realizada em 2002 e conhecida como Declaração de Guayaquil não está disponível no acervo digital da Unasul, nem encontramos sua versão oficial na internet. No entanto, uma tradução não oficial do documento está disponível na rede, e as notícias encontradas permitiram-nos entrever o seu conteúdo.

De acordo com essas fontes[37], o principal tema objeto de discussões e deliberações foi a afirmação da América do Sul como uma zona de paz e de cooperação. Diante da crise representada pelos conflitos entre as Farc e o governo colombiano, e os embates políticos durante/após a tentativa de golpe contra o presidente venezuelano, as discussões acerca de uma agenda sul-americana de defesa e de segurança foram postas em pauta. Até então, esse tema só tinha sido objeto de considerações em órgãos no nível hemisférico, continental, como a OEA, por exemplo.[38]

---

[37] "Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana", Anexo II, Guayaquil, 27 de julio de 2002 ,Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo. Disponível em: <http://www.uasb.edu.ec/>. Acesso em: 22 de jul. 2013. "Presidentes sul-americanos assinam Declaração de Guayaquil", 27/07/2002. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/>. Acesso em: 22 de jul. 2013. "Aprobado texto para la Cumbre de Presidentes em Guayaquil", 25/06/2002. Disponível em: <http://www.eluniverso.com/>. Acesso em: 22 de jul. 2013.

[38] TEIXEIRA JR, Augusto Wagner. "Unasul: desafios e oportunidades para o aprofundamento da integração Sul-americana e suas implicações para a Defesa". **VII Curso de Extensão em Defesa Nacional**, Campo Grande, 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/>. Acesso em: 23 de jul. 2013.

Outros temas presentes, como o comércio e a integração da infraestrutura parecem reforçar a Declaração de Brasília de 2000, sem alterações significativas. Consideramos que ausência de uma análise mais cuidadosa desse documento não prejudica nossa pesquisa e o entendimento do tema.

Para compreendermos as mudanças trazidas pela declaração[39] resultante da 3ª Cúpula Presidencial Sul-americana, realizada em 8 de dezembro de 2004, em Cusco, Peru, precisamos considerar o momento histórico vivido por vários países da região, cuja principal característica foi a crítica às políticas neoliberais prevalecentes na década anterior, que mobilizou diversos setores de suas sociedades.

Percebemos, da leitura da Declaração de Cusco, importantes diferenças quanto aos objetivos do processo de integração, bem como dos seus atores principais. Apreendemos, também, o recurso – que percebemos recorrente na documentação – a uma memória dos povos e dos líderes, chamados de "heróis", que participaram do processo de independência das colônias hispânicas no século XIX e a retomada dos esforços para a construção de "la Gran Patria Americana". É possível observarmos que a independência aparece como um processo ainda em curso, como um objetivo cuja luta atual busca atingir plenamente.

A assinatura da declaração é o marco para a criação da Comunidade Sul-americana de Nações – CASA, que dará origem, quatro anos mais tarde, à Unasul. A CASA não chega a ser constituída institucionalmente, uma vez que nenhum tratado é assinado em seu nome, embora acordos e grupos de trabalho tenham sido moldados em sua esfera. Assim, consideramos a CASA e a Unasul como parte de um mesmo processo, a despeito da mudança de nomenclatura.

Nesta carta é afirmado que o compromisso principal dos países assinantes é a luta pela construção de uma região mais igualitária, com foco no desenvolvimento dos povos, sendo estes considerados os verdadeiros protagonistas do processo. A integração passa a ser vista, então, sobretudo como uma integração dos povos sul-americanos, não obstante a estrutura de funcionamento esteja assentada nas relações entre os Estados nacionais.

Nesse quadro, há um deslocamento de prioridade: a ênfase comercial do regionalismo aberto é substituída pelo direito essencial dos povos ao desenvolvimento. Meta esta que

[39] **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**, III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, diciembre de 8 de 2004.

deverá ser alcançada através da luta contra a pobreza, a fome, a redução das desigualdades, por oferta de empregos decentes e saúde e educação universais.

A justificativa para legitimar a iniciativa reside na afirmação de um presente e um passado histórico compartilhados, com fortes marcas deixadas pelo colonialismo e pela herança das desigualdades que foram perpetuadas e aprofundadas. Prevalece a percepção de que a independência de fato ainda precisa ser alcançada e de que esforços conjuntos devem ser empreendidos para responder aos vários desafios, internos e externos, que são comuns aos países sul-americanos.

Além da convergência de interesses nos campos econômico, político, social, cultural e de segurança, é afirmada a necessidade de união das capacidades internas da região – e de cada país – que possibilite ao conjunto maior poder de negociação e melhor inserção no mercado internacional.

Não obstante a mudança de tom, importantes diretrizes presentes na Declaração de Brasília (2000) foram mantidas, ainda que com alterações. Entre elas, citamos: a ideia de que o processo de integração deve ser levado a cabo a partir da convergência entre o MERCOSUL e a CAN, acrescidos do Chile, Suriname e Guiana; e a de que a sua implantação deverá ser progressiva e fundada na base institucional já existente. Mas outros temas foram postos em pauta, a exemplo da necessidade de harmonização de políticas para a promoção do desenvolvimento rural e da produção agrícola de gêneros alimentícios e da inclusão da responsabilidade social das empresas nas relações destas com os setores sociais.

No dia seguinte, em 9 de dezembro de 2004, os representantes dos países sul-americanos participaram, na cidade de Ayacucho, das comemorações dos 180 anos de um importante episódio da história oficial do Peru: as batalhas de Junín e Ayacucho, e da convocação, por este país, do Congresso do Panamá. Deste encontro resultou um documento[40] que reafirma a existência de uma cultura, história e valores compartilhados entre os países sul-americanos. Outra passagem importante está contida no décimo parágrafo da declaração que aborda o tema da segurança da/na região. Esta é entendida não mais apenas como a segurança territorial ou da manutenção de regime e/ou governo (segurança do Estado), mas como uma segurança cidadã. O direito dos povos à segurança é somado ao já afirmado direito de desenvolvimento econômico e social.

[40] **Declaración de Ayacucho 2004**, Pampa de La Quinua – Ayacucho, diciembre 9 de 2004.

As Declarações de Brasília[41] e de Cochabamba[42] têm como característica principal a apresentação de propostas de organização da CASA, de sua agenda e programas de ações. A primeira traz, além de uma proposta – ainda embrionária – de estrutura organizacional, trinta tópicos que abarcam temas considerados prioritários, alguns mais específicos e de ação em curto prazo, tais como as determinações para o desenvolvimento de programas conjuntos de combate à febre aftosa, de erradicação da dengue e da malária e de responsabilidade ética no turismo.

Não é nosso interesse, nesse momento, citar todas as propostas contidas no documento – o que equivaleria a apenas transcrevê-lo –, nem mesmo analisar o projeto de organograma proposto, o que será feito no segundo capítulo ao abordarmos a configuração aprovada no Tratado constitutivo da Unasul. Mesmo porque, diante da falta de uma estrutura organizacional e normativa já aprovada, parece-nos plausível supor que as determinações contidas no documento foram trabalhadas por grupos ainda ligados a outras instituições, ou mesmo não avançaram em suas negociações. A importância desse documento reside, sobretudo, em fornecer subsídios para percebermos as escolhas operadas, o que continua e o que permanece e o porquê dessas alterações.

O documento acima citado aprovou a formação de um grupo de reflexão estratégica que deveria apresentar como principal resultado os temas que deveriam compor a agenda de trabalho do novo organismo, amadurecendo ideias já expostas e formulando novas. Na Declaração de Cochabamba são apresentados quinze temas[43] que deverão ser trabalhados pela Comissão de Altos Funcionários da CASA. Nela, parece evidente a preferência por temas não comerciais, o que indicaria a valorização da integração em outras esferas e segundo novos moldes[44].

---

[41] **Declaración presidencial y agenda prioritaria**, I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, septiembre 30 de 2005.

[42] **Declaración de Cochabamba**, Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, Diciembre 9 de 2006.

[43] São eles: convergência institucional; desenvolvimento econômico e geração de emprego; integração comercial; integração energética; integração em Infraestrutura (transporte e comunicações); assimetrias; integração produtiva; inovação, investigação e desenvolvimento; tecnologias da informação e comunicações; mecanismos sul-americanos de financiamento; agenda social sul-americana; identidade cultural e participação política cidadã. **Op. Cit**. p. 7.

[44] Essa percepção pode ser relativa, uma vez que Ferraz afirma que, na análise quantitativa das fontes produzidas pela Unasul, as dimensões econômicas e sociais apresentam peso semelhante: o primeiro grupo de termos (econômico(s), económicos (s), economia(s)) teve frequência de 113, e o segundo grupo (social, sociais,

Para Veiga e Rios, a (aparente) falta de primazia conferida aos temas comerciais revela que "(...) a perda de foco, através de expansão ilimitada da agenda foi uma reação reflexa de acordos de integração sul-americanos frente às dificuldades para avançar na agenda comercial"[45]. Essa mudança de enfoque e multiplicidade de temas indica ainda, na visão desses autores, a existência de divergências de objetivos entre os países participantes.

Para eles, as principais dissensões podem ser polarizadas em grupos que agregam, por um lado, a Venezuela e seu modelo de integração alternativa com privilégio de aspectos políticos e ideológicos; e de outro, os interesses de países como Chile, Colômbia e Peru que desejam avançar em temas comerciais que não prejudiquem ou limitem a sua ação autônoma com outros blocos e países. Nesse sentido, a marginalização de temas comerciais clássicos e a profusão de uma agenda demasiada ampla podem representar elementos de enfraquecimento do projeto da CASA.

Parece-nos plausível considerar aqui a influência das discussões e manifestações ocorridas na Cúpula Social pela Integração dos Povos nessa configuração. O evento ocorreu paralelo à 2ª Cúpula Presidencial da CASA e tinha como objetivo principal discutir os acordos de integração então existentes na/para a região e propor novas alternativas. A ideia de integração defendida levava em consideração os interesses e necessidades dos povos em um contexto de embates contra os tratados de livre comércio. Para atender a essas reivindicações, os movimentos da sociedade civil organizada que atuavam em diferentes campos e temas propuseram uma ampla agenda que abarcava tópicos considerados prioritários ao desenvolvimento autônomo dos povos da região, considerados em sua diversidade.

Não obstante algumas notícias veiculadas sobre o possível fracasso desse encontro[46], consideramos que houve, sim, certa permeabilidade. A Declaração de Cochabamba afirma abertamente a intenção de concretizar um novo modelo de integração, com uma identidade própria. Identidade esta que deve ser "(...) pluralista, em medio de la diversidade y las

---

sociales) de 129, indicando proporções de 0,0034 e 0,0039, respectivamente. FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **Construindo a América do Sul:** identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. 2012. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. p. 91.

[45] VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. *Op. Cit.,* 2007, p. 43.

[46] "Morales não consegue unir "Cúpula Social" à Sul-Americana". Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/>. Acesso em: 08 jul. 2013; "Presidentes ignoram "Cúpula social" promovida por Evo Morales". Disponível em: <http://g1.globo.com/>. Acesso em: 08 jul. 2013.

diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidade democrática de nuestros países"[47]. Ademais, a respeito da participação da sociedade civil no âmbito da CASA, há afirmação de que a experiência com a Cúpula Social deverá ser levada em consideração[48].

Esta é a primeira vez que a Cúpula de Presidentes assina um documento reconhecendo a multiplicidade de etnias, de culturas e de línguas existentes entre os seus povos, ainda que o uso do plural – povos – esteja presente nas declarações anteriores. Outrossim, a afirmação do reconhecimento da diversidade de concepções políticas e ideológicas como representativo da existência de uma democracia plural deve ser entendido não apenas em sua aparente face positiva, pois ao não esclarecer/problematizar o conceito de democracia defendido, podemos ponderar que aqui – e tal como na Declaração de Brasília de 2000 – trata-se da defesa do modelo de democracia representativa liberal[49] adotado pela maior parte dos países ocidentais.

Outra conquista importante é o reconhecimento da existência e da luta e incorporação, nesse projeto, dos chamados povos originários, dos afrodescendentes e dos trabalhadores migrantes. O projeto de integração pretendido é visto como um instrumento para fazer frente aos males advindos da globalização, do aprofundamento das assimetrias entre os países e pela busca por oportunidades de desenvolvimento. Mas trata-se, agora, não apenas de proceder a mudanças entre os países, mas de inserir esses elementos na luta maior por uma reformulação da lógica de funcionamento do sistema internacional, privilegiando o multipolarismo, o equilíbrio, a justiça e uma cultura pacífica[50].

Para que esse processo alcance êxito, o documento traz 13 objetivos a serem atingidos, quatro dos quais são considerados urgentes e prioritários, a saber: a superação das assimetrias entre os países para uma integração equitativa; o estabelecimento de um "Novo Contrato Social Sul-americano" que deverá humanizar a agenda de integração; a integração energética visando melhor aproveitamento dos recursos da região para a promoção do bem estar de todos; e a execução de um programa de infraestrutura que possibilite a interconexão dos povos sul-americanos e da região.

[47] **Declaración de Cochabamba**, *Op. Cit.*, 2006. p. 1-2.

[48] **Ibidem**, p. 7.

[49] Ver considerações a respeito desse tema no segundo capítulo, tópico 2.3, III.

[50] **Ibidem**, p. 1.

Os temas propriamente comerciais estão presentes nos demais objetivos, mas com novas roupagens. Como já dito, a integração deixa de ser vista como um meio para a promoção do livre comércio entre países para tornar-se, em termos econômicos, um instrumento que promova a complementação das economias, a redução da pobreza e a promoção do bem estar[51]. Outro ponto importante do documento diz respeito às premissas acordadas para a construção dessa integração: o processo deverá ser implantado de forma flexível e gradual, respeitando as necessidades e realidades de cada país.

Dessa forma, a Declaração de Cochabamba parece-nos representar uma inflexão importante no que diz respeito à essência de um projeto de integração segundo a literatura recorrente. É também uma resposta às demandas de várias entidades da sociedade civil organizada, que buscam, não obstante a variedade de pautas e as possíveis divergências entre elas, o reconhecimento e a luta por direitos de grupos historicamente marginalizados e em situações de risco. Procuram, em essência, trazer o homem ao papel de protagonista desse processo reduzindo, ou minando, o poder de ação de um mercado tido como absoluto. Isso significa, de forma mais pragmática, a luta contra a influência considerada demasiada de governos e empresas estrangeiras e a luta contra os ditames de organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

### 1.4. Unasul: cooperação ou integração regional?

Para alguns autores[52], um processo de integração deve ser essencialmente econômico. O termo integração denota, nessa visão, um processo de liberalização econômica que pressupõe a abolição de determinadas barreiras – chamadas por ele de discriminações – ao comércio entre dois ou mais países. Já o processo de cooperação diz respeito à diminuição das discriminações. No caso da integração, a supressão ocorre, geralmente, em etapas, cada vez mais complexas, de acordo com as variáveis presentes em cada uma delas.

---

[51] **Ibidem**, p. 4.

[52] BALASSA, 1973 (Apud COSTA, Thelmo Vergara de Almeida Martins**. Integração Regional e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras de Carne Avícola**. 1999. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul); ALMEIDA, Paulo Roberto. "A Economia Política da Integração Regional Latino-americana: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional". Disponível em: <http://www.pralmeida.org/>. Acesso em: 04 de maio 2013.

A literatura sobre integração regional aponta para a existência de vários tipos ou etapas, que diferem por seu crescente grau de complexidade, a saber: 1) área de livre comércio, caracterizada pela eliminação das barreiras alfandegárias (como impostos de importação e exportação) apenas entre os países membros do acordo; 2) união aduaneira, na qual os países sócios acordam a criação de uma tarifa externa comum (TEC) e negociação conjunta no comércio com terceiros países; 3) mercado comum, além do livre comércio entre os membros e da adoção de uma TEC, pressupõe a livre circulação de mão-de-obra, capitais e serviços e demanda a coordenação de políticas comunitárias em diversos graus; e 4) união econômica e monetária, caracterizada pela integração das políticas econômicas em nível avançado dos países membros com adoção de uma única moeda. Nessa apreciação, o NAFTA seria exemplo do primeiro grupo, enquanto o Mercosul, que almeja constituir-se um mercado comum, não teria conseguido concluir sequer a fase de união aduaneira; a União Europeia seria o único exemplo existente de concretização do quarto tipo[53].

Nessa avaliação, a Unasul possuiria objetivos integracionistas muito vagos, obedecendo a uma lógica muito mais política que o esperado. Para Almeida[54], para que acordos de integração obtenham êxito é necessário seguir a racionalização dos mercados em detrimento de políticas nacionalistas.

É importante observarmos que nem todos os acordos que pretendem integrar uma determinada região tem o objetivo de alcançar o grau mais elevado e complexo de integração, considerando a perspectiva mencionada acima. E, em segundo lugar, é amplamente dito na literatura que o exemplo de experiência bem sucedida nesse caso é a União Europeia. Contudo, devemos estar atentos às análises que propõe um simples transplante entre a experiência europeia e as experiências em diversas regiões da América – seja para criticar estas últimas, ou propor modelos de ação (ou ambas) –, evitando-as.

Consideramos, aqui, distinções conceituais quanto ao uso dos termos "regionalismo" e "integração regional". O termo integração regional pode designar, segundo Yann Richard[55],

[53] **Ibidem**, 2013; FREIRE, Daniel. "Etapas de Integração Regional nos Blocos Econômicos". **Lawinter Review**, v. 1, 2011, p. 1-5.

[54] ALMEIDA, Paulo Roberto. "A Economia Política da Integração Regional Latino-americana: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional". Disponível em: <http://www.pralmeida.org/>. Acesso em: 04 de maio 2013.

[55] RICHARD, Yann. "Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas". **Confins [on line]**, 20, 2014.

tanto uma integração "formal", caracterizada pela existência de um acordo regional entre governos; quanto uma integração "funcional", isto é, quando as práticas sociais entre territórios vizinhos crescem ao ponto de serem lidos como pertencentes a um mesmo limite, diferenciando-se com relação aos territórios exteriores.

Já Mônica Herz[56] define a integração regional como "(...) um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional". Esta definição envolve a unificação de atores independentes (governamentais ou não-governamentais) em correspondência com um território e pode ter como um de seus resultados a criação de organizações de integração regional, como é o caso da Unasul.

Uma organização internacional de integração regional é uma instituição de caráter permanente e com certo grau de institucionalização, incluindo um documento básico que a constitui e a criação de uma sede com um secretariado permanente[57]. A Unasul parece se enquadrar nesta definição.

De toda forma, considerando os cuidados conceituais citados por Richard, trabalhamos sobretudo com o termo regionalismo, entendendo este como ação consciente e planejada, tendo como atores geralmente os Estados, que agem com o objetivo de aprofundar e organizar a cooperação ou coordenação com sua vizinhança. Assim, o regionalismo pode abarcar um acordo de integração regional e a regionalização, entendida como a concentração regional das trocas e intercâmbio, mas procurando evitar as ambiguidades presentes nestes termos.

Além disso, interessa-nos questionar o que pode ser considerado objeto dos processos de integração. Ou, em outras palavras: se, em uma visão realista, a integração visa à abolição de barreiras entre países, a que se referem tais barreiras? A referência ao comércio e às tarifas alfandegárias parece óbvia. No entanto, ela pode obscurecer contradições e escolhas. Pois a decisão de organizar e participar de um acordo de cooperação ou de integração não é natural e, nesse processo, estão presentes as escolhas e crenças dos tomadores de decisão dos Estados envolvidos, que podem divergir e entrar em conflitos com as crenças e interesses de outros Estados e mesmo de segmentos de suas populações. Há uma dimensão política essencial nesses processos.

---

[56] HERZ, Mônica. **Organizações internacionais:** história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 168.

[57] **Ibidem**, p. 169.

Segundo a já clássica proposição de Ernest Haas, a integração refere-se à "(...) transferência consentida de lealdade, expectativas e atividades políticas a um novo centro que passa a ter jurisdição sobre os anteriores"[58]. A integração pressupõe, segundo essa definição, algum grau de transnacionalidade, isto é, de transferência de certos atributos das soberanias internas de cada país a um centro decisório superior.

Dito de outro modo, um projeto de integração regional deve possuir, nesta perspectiva, certo grau de institucionalização capaz de orientar, de modo mais ou menos permanente, a ação de seus atores. As decisões tomadas devem ser seguidas por todos os participantes do acordo. Nesse quadro, os atores internacionais – cuja definição e importância são variáveis de acordo com interesses e concepções teóricas adotadas – se articulam, de maneira consensual, a partir de objetivos, interesses, valores e normas que são compartilhados. Os processos de cooperação, por sua vez, caracterizam-se por serem esporádicos e com baixo grau de institucionalidade.

Para Herz a integração regional envolve também temáticas variadas de cooperação – como questões sociais, políticas e culturais, além de econômicas – diferenciando-se dos acordos regionais de integração econômica. Nessa visão, mais uma vez, a Unasul pode ser considerada um acordo de integração regional.

Se considerarmos a visão da própria instituição, de formação de uma integração em novos moldes, descartamos a visão realista, aproximando-nos das formulações de Herz e apostamos em um campo em aberto. Trata-se, na verdade, de uma arena de embates na qual não é possível assumir uma posição sem incorrer em algum tipo de determinismo para o futuro. Mas não consideramos essa necessidade.

Importa entender as possíveis mudanças nas formas de concepção dos espaços de atuação dos Estados; ou seja, as mudanças de compreensão dos processos de criação de acordos regionais e sua importância para a atuação dos países. Aqui, é importante esclarecermos que adotamos um olhar, sobretudo brasileiro, inclusive pela nacionalidade da maior parte dos autores analisados.

No processo de construção de uma nova ordem internacional, o impulso à regionalização[59] na América Latina deu-se como resposta em um espectro de opções limitadas

[58] HAAS, 1963 (APUD PRAZERES. *Op. Cit.*, 2006, p. 17)

[59] O termo regionalização é aqui empregado como a dimensão regional da mundialização, caracterizada pela concentração regional das trocas, num movimento de reação à globalização em sua forma atual.

impostas pelo ordenamento dominante. Podemos encontrar variações de reações entre os países, alterando de uma aceitação quase irrestrita das regras criadas no centro do poder econômico e político mundial, até o esboço de um projeto sul-americano, por exemplo. Em alguns casos, podemos dizer que houve uma simbiose entre essas duas condutas.

O Mercosul é, nesse caso, exemplar. Sua constituição gerou uma resposta dupla a esse cenário: de um lado, ele foi um instrumento de inserção competitiva, no quadro das propostas do chamado Consenso de Washington, seu ponto de partida; por outro lado, ele foi usado também como um instrumento estratégico, elaborado a partir de uma percepção política do governo a respeito da articulação entre o Estado e as suas capacidades de participação no cenário internacional, em contraposição à proposta da Alca[60].

Ele serviria, assim, como modelo de articulação – e, portanto, com elementos de continuidade – entre o regionalismo dos anos 1990, também chamado de *novo regionalismo*, e o *regionalismo estratégico* do século XXI. Mas quais as especificidades desses modelos? Os termos "novo regionalismo" ou "regionalismo aberto" são, muitas vezes, considerados como sinônimo de regionalismo neoliberal. Isso porque as políticas realizadas em seu nome, ao sul do continente americano, tinham como objetivo a inserção no mundo globalizado, através da criação de áreas de livre comércio.

Internamente, os países buscavam pautar suas políticas por preocupações de ajustes e reformas que garantissem as condições adequadas de "boa" governabilidade, segundo as ideias formuladas pelos órgãos financeiros internacionais, com aval dos EUA[61].

Mas as mudanças ocorridas no final do século XX, advindas de sucessivas crises econômicas e aumento das desigualdades sociais em vários países da região, incentivaram a criação/utilização de novos termos e de novos modelos com o intuito de compreender e agir sobre a realidade apresentada.

No caso dos processos de regionalização ao sul do continente americano, que possuíam uma face basicamente econômica, de reformulação da economia segundo o modelo sugerido por grandes organismos financeiros internacionais e de inserção competitiva, eles

[60] BIZZOZERO, Lincoln. "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada". **Revista Brasileira de Política Internacional**. 54 (1): 29-43, 2011.

[61] CHANG, H. **Chutando a Escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

passaram a ser vistos como uma ferramenta da política exterior que permita a inserção política e estratégica no âmbito internacional.

E a partir de uma nova agenda, que discute os limites do modelo hegemônico de globalização e permite a expressão de outros discursos, como o bolivarianismo, por exemplo. As revisões do modelo liberalizante apontam, entre outros elementos, para a prioridade exagerada que havia sido dada às questões comerciais, em prejuízo de acordos que objetivassem reformas estruturais e ganhos em termos de desenvolvimento para os países da região.

Veigas e Rios[62] distinguem duas críticas principais a esse modelo, que diferem tanto no diagnóstico quanto na solução apontada. De um lado, afirma-se a constatação da insuficiência das políticas comerciais então adotadas e a afirmação da necessidade de extensão da agenda para temas não comerciais que sejam relevantes para o impulsionamento/implantação de políticas industriais e de desenvolvimento na região.

De outro lado, defende-se a ampliação da agenda para temas não comerciais de caráter mais amplo, visando, sobretudo, a uma espécie de deslocamento do sujeito prioritário dos processos de regionalismo: ao invés da primazia de agentes econômicos privados, caberia ao Estado e à sociedade civil organizada o papel de protagonistas do processo de integração.

Segundo os autores, países como Chile e Colômbia tendem a adotar posturas mais próximas do primeiro caso descrito, enquanto a Alba, de iniciativa venezuelana, representaria o exemplo do segundo. A CASA[63], por sua vez, constituiria uma espécie de combinação entre os dois.

O que eles denominam "regionalismo pós-liberal" representa, de forma geral, a politização da política exterior dos países que compõe a América do Sul e a volta de um nacionalismo como base para a formulação de políticas nessa área. No entanto, os autores chamam a atenção para a diversidade de interesses entre os países participantes do acordo e a expansão talvez demasiada de sua agenda – na época, em processo de definição – e o tratamento apenas secundário ou marginal dispensado às questões comerciais.

---

[62] VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. *Op. Cit.*, 2007. p. 36.

[63] O texto foi publicado em 2007 e, portanto, anterior à constituição da Unasul - constituída formalmente em 2008 -, quando o projeto de integração dos países ao sul do continente americano era chamado de Comunidade Sul-Americana de Nações. No entanto, como se verá neste trabalho, consideramos que há entre esses projetos - consideramos que fazem parte de um mesmo processo - uma continuidade marcante, embora a mudança de nomenclatura possa indicar importantes alterações de configuração e gestão da instituição.

Os contornos desse novo regionalismo ainda estão sendo desenhados e não há uma opção única para a região. Para Bizzozero[64], o início do novo século traz desafios singulares para o regionalismo "latino-americano" e "sul-americano". Os países devem estar batentos ao papel e influência dos Estados Unidos na região, à possibilidade de se expressarem enquanto região ou de maneira fragmentada e à capacidade de construírem uma resposta estratégica de atuação no sistema internacional. O autor não utiliza a expressão regionalismo pós-liberal, mas trabalha com a hipótese de conformação do que chama de regionalismo estratégico na região.

Essa concepção do regionalismo como um processo particularmente político o transformou em um importante instrumento de motivação e legitimação das estratégias escolhidas pelos governos para alcançar seus objetivos. Os países buscam coordenar/criar condições adequadas de concorrência, que permitam o confronto entre agentes econômicos e políticos rivais. O regionalismo do século XXI está inserido, de certa forma, nos embates entre as ambições norte-americanas em liderar um projeto continental, e as reações defensivas a ele[65].

De toda forma, é importante assinalarmos que não houve rupturas sérias nas relações com os EUA, e mesmo os embates entre a Venezuela, de Chávez, e o governo de Bush não foram suficientes para alterar as relações comerciais entre os países. Mas o modelo de alinhamento automático aos interesses norte-americanos passou a ser contestado pelos governos da região, com maior ou menor intensidade.

[64] BIZZOZERO, Lincoln. *Op. Cit.* 2011.

[65] TUSSIE, Diana. "Hemispheric Relations: Budding Contests in the Dawn of a New Era". In: MACE, Gordon; COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy (org.). **Inter-American cooperation at a crossroad**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2010. p. 23-42.

## CAPÍTULO 2 – A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA UNASUL

A constituição da Unasul significou a reunião de doze países com dimensões territoriais, recursos naturais e populacionais, e realidades socioeconômicas bastante diferentes. A sua afirmação em documentos oficiais não a torna uma realidade. Trata-se, na verdade, de uma nova região a ser construída, em um processo dinâmico e permanente. Impõe não apenas uma concertação política entre os Estados participantes, mas também as formas como suas populações serão impactadas, e os diálogos que se estabelecem entre eles e seus Estados ou mesmo de maneira horizontal.

O objetivo deste capítulo é apresentar dados estatísticos, coletivos e individuais, a respeito dos países membros do acordo e pensar os desafios presentes para uma união entre países tão diferentes entre si. Evidenciamos, também, a estrutura de funcionamento da organização e analisamos os elementos apontados como o seu objetivo basilar. Destacamos a importância de dois temas, democracia e identidade, para a compreensão das intenções e limitações de sua proposta.

### 2.1. Pensando em um conjunto

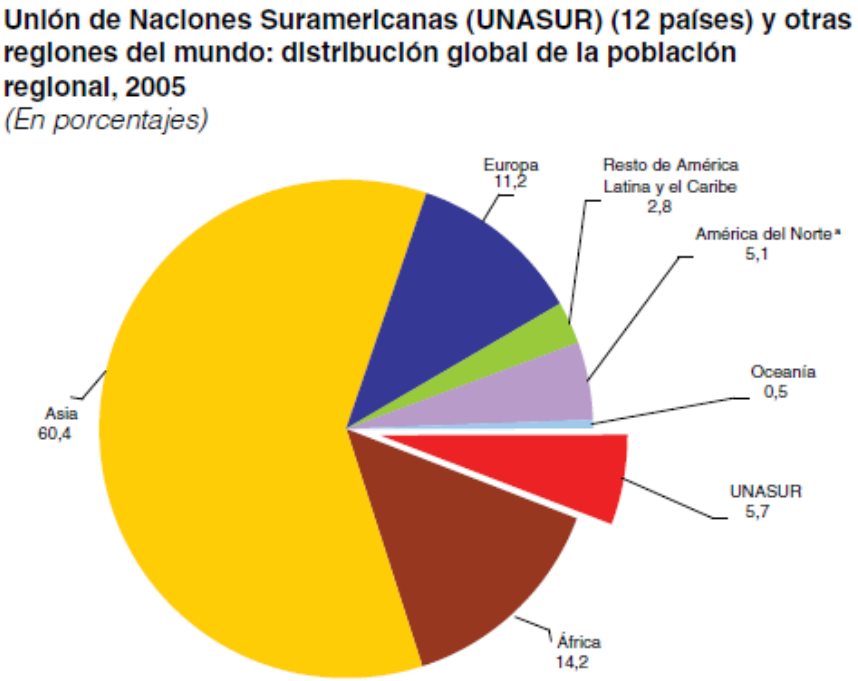
Em maio de 2011 foi divulgado um estudo[66] elaborado pela CEPAL, em associação com a Unasul, que teve como objetivo construir um panorama da região, destacando as semelhanças e as assimetrias entre os países-membros. O relatório é parte de um esforço em pensar os países sul-americanos como unidade, confrontando-os com as outras regiões e procurando oferecer uma dimensão dos desafios e potencialidades desse novo espaço em construção.

A Unasul tem como idiomas oficiais o português, o castelhano, o inglês (idioma oficial da Guiana) e o neerlandês (idioma oficial do Suriname). Com relação à estrutura populacional, a Unasul possui um total de 391.841.95 habitantes, o que corresponde a 68% da população da América Latina. Comparada a distribuição da população de outras regiões, a Unasul concentra 5,7% da população mundial. É a quarta maior concentração, atrás apenas da

[66] **Unasur:** un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2011.

Ásia (60,4%), da África (14, 2%) e da Europa (11, 2%). A América do Norte concentra 5, 1%, o restante da América Latina e do Caribe 2,8% e a Oceania 0,5%. (Gráfico 1)

**Gráfico 1 – Distribuição da população da Unasul (2005)**




Fonte: CEPAL, 2011, p. 12.

Considerando a dinâmica demográfica da região nos últimos sessenta anos, foi verificado que o ritmo de crescimento da população vem diminuindo – ainda que a população esteja aumentando. A média de idade também tem aumentado o que indica uma tendência de envelhecimento da população, como ocorreu em alguns países da Europa[67].

O país com maior contingente é o Brasil, com 196.655 milhões de habitantes em 2011; em contraste com a Guiana, que possuía 529 mil, acompanhada pelo Suriname, com 756 mil habitantes. Colômbia (46 927), Argentina (40 765), Peru (29 400) e Venezuela (29 278) seguem o Brasil, respectivamente[68].

[67] CEPAL. **Ibidem.** 2011.

[68] **FAO Statistical Yearbook 2013:** World Food and Agriculture. Rome, 2013.

A Unasul é, também, uma das regiões mais urbanizadas do mundo. Seis das oito cidades com mais de quatro milhões de habitantes da América Latina estão localizadas em suas fronteiras. O país com maior população rural é a Guiana, com 71,6% e a Venezuela possui o menor índice, apenas 6,5%[69].

O Equador possui a maior densidade demográfica, com 58,2 hab./km$^2$, enquanto a Guiana tem apenas 3,4 hab./km$^2$ e o Brasil possui o terceiro menor número, 9,2 hab./km$^2$. (FAO, 2013) Em seu conjunto, a densidade populacional da Unasul é de 20,9 hab./km$^2$, valor equivalente ao da Ásia, Europa e África[70].

Segundo o relatório da CEPAL[71], a América do Sul conseguiu diminuir significativamente as taxas de mortalidade infantil e, ao mesmo tempo, a taxa de fecundidade também tem diminuído. No entanto, há importantes discrepâncias entre os países: a Bolívia possui a maior taxa de mortalidade infantil, 39,3 a cada mil nascidos vivos. O menor índice é do Chile, com 7,7 e é o único país que mantém taxas abaixo de 10. O índice de mortalidade de crianças até cinco anos de idade na Bolívia também é preocupante e, em 2011, foi de 50,6 a cada mil nascidos vivos. Mais uma vez, o Chile possui a menor taxa. O mesmo se repete com a expectativa de vida ao nascer: no Chile é de 79 anos e na Bolívia, apenas 66 anos[72].

Caracterizada por uma ampla diversidade cultural e étnica, a Unasul também concentra as maiores porcentagens de indígenas do continente. Mas a concentração relativa desses grupos é bastante diferente entre os países. A Bolívia possui o maior percentual, com 66,2%, enquanto o Brasil apresenta apenas 0,4%. Mas no próprio documento há uma ressalva quanto à possibilidade de que esses números tenham sido subestimados, pois o questionário aplicado abordava categorias únicas de pertencimento étnico e de raça, e dada a necessidade de escolha e a variedade de reconhecimentos possíveis, esse número pode ser maior[73].

Com relação aos indicadores sociais da região, a CEPAL[74] destaca os avanços obtidos na redução da pobreza, embora os índices ainda sejam altos, assim como a distribuição

[69] FAO. **Ibidem**. 2013.

[70] CEPAL, *Op. Cit.*2011.

[71] CEPAL. **Ibidem**, 2011.

[72] FAO. *Op. Cit.* 2013.

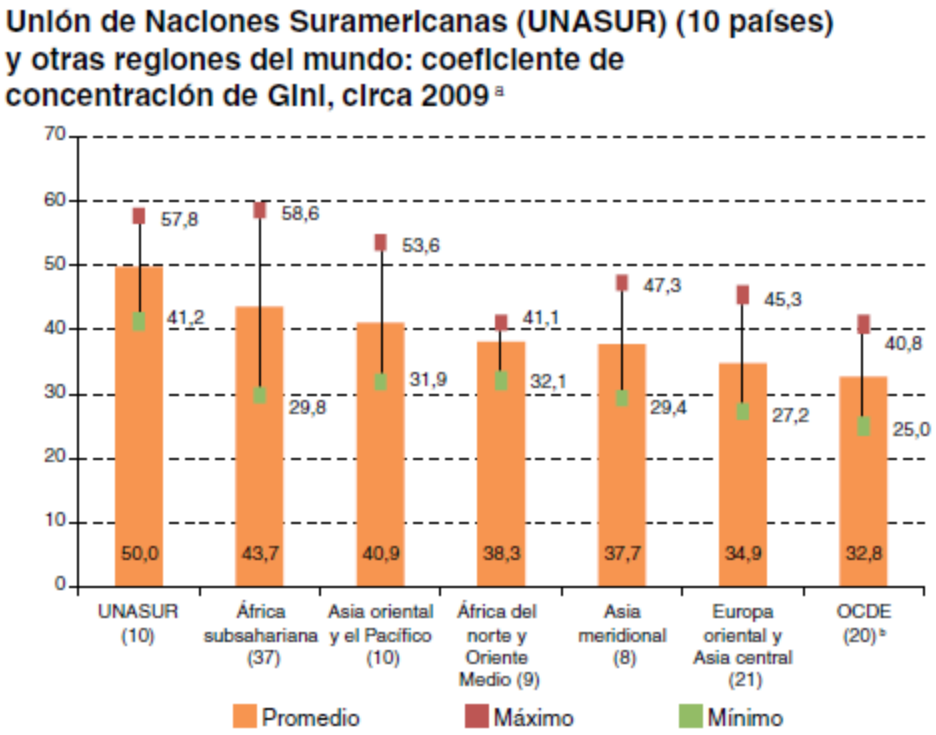
[73] CEPAL, *Op. Cit.* 2011.

[74] CEPAL. **Ibidem**. 2011.

desigual da riqueza. A inequidade é um grave problema interno dos países e se faz presente, também, em suas relações exteriores. Segundo o relatório, em 2009 as taxas de pobreza e pobreza extrema alcançaram os índices mais baixos desde os anos 1990. Em 2009 havia 124 milhões de pessoas classificadas como pobres, contra 154 milhões em 2003, ano em que foi registrado o maior número das duas últimas décadas.

O relatório aponta, também, para uma tendência de redução do índice de GINI, instrumento para medir o grau de concentração de renda, na região (Gráfico 2). Entre 1999 e 2009 houve uma redução de 9% considerando a Unasul, com exceção da Guiana e do Suriname, para os quais não foram encontrados dados suficientes para comparação. Não obstante essa melhora, a região continua sendo umas das regiões mais desiguais do mundo. Em 2004, por exemplo, o Brasil aparece com índice de 0,591, o oitavo pior resultado entre 127 países considerados.

**Gráfico 2 – Coeficiente de Concentração de Gini (2000-2009)**




Fonte: CEPAL, 2011, p. 18.

A preocupação com questões de gênero está presente no Tratado constitutivo da Unasul, que prevê que os funcionários da Secretaria Geral devem ser escolhidos levando-se

em conta, "na medida do possível", critérios de gênero; mas também critérios étnicos e de idiomas, entre outros. A preocupação se estende, também, na nomenclatura dos órgãos da instituição, que acrescenta o feminino das palavras que designam funções, e na própria redação de textos oficiais. Apesar dos avanços obtidos com relação à participação das mulheres na política e na economia em diversos países, a questão da igualdade de gênero permanece um desafio para os países da Unasul.

De acordo com a CEPAL[75], em 2008 aproximadamente 34% das mulheres não possuíam renda própria, enquanto a porcentagem de homens nessa situação era de 13%. Nas zonas rurais, cerca de 42% das mulheres não possuíam renda própria.

Segundo dados da FAO[76], em 2010 as mulheres respondiam por 67,4% da força de trabalho do Peru, a maior porcentagem da região, seguido da Bolívia, com 63,8%. Outros cinco países (Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela) possuíam percentuais acima de 50%. A menor taxa é do Suriname, com 40,1% de sua força de trabalho constituída por mulheres. No entanto, é importante salientarmos que esses dados não consideram critérios de renda e/ou de emprego informal, por exemplo.

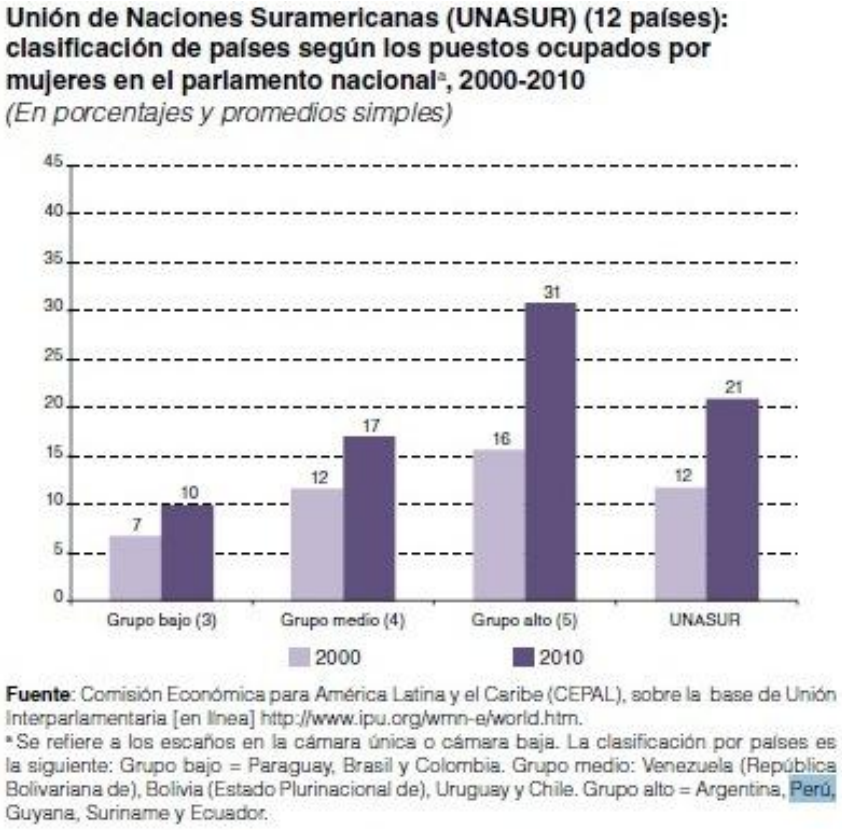
No tocante à representação política, a participação das mulheres nos parlamentos nacionais dos Estados que compõe a Unasul aumentou 11% no período de 2000 a 2010, representando neste último ano 21% (Gráfico 3). Em comparação com outras regiões do mundo, os países nórdicos possuem o índice mais elevado, 42%; mas a Unasul está à frente do restante da Europa, que possui 20% em média dos postos em seus parlamentos ocupados por mulheres. No interior da Unasul, essa distribuição é desigual, variando, conforme grupos formulados pela CEPAL[77], de 10% a 30% em 2010, conforme gráfico reproduzido abaixo.

[75] CEPAL. **Ibidem**. 2011.

[76] FAO. *Op. Cit.* 2013.

[77] CEPAL. *Op. Cit.* 2011.

**Gráfico 3 – Postos ocupados por mulheres nos parlamentos nacionais**




Fonte: CEPAL, 2011, p. 32.

Com relação à economia, a Unasul representava 5,9% do PIB mundial – em dólares PPA (paridade de poder aquisitivo) – em 2010, sendo o PIB per capita de, em média, 10.049 dólares PPA, com variações entre os países de 4.592 a 15.854 dólares PPA. Nesse indicador, a Unasul aparece atrás apenas do Oriente Médio, da Ásia em desenvolvimento e da África. Vale lembrar, como já havíamos apontado, a região é uma das mais desiguais do mundo, não só entre os seus países-membros, como também no âmbito interno de cada um deles.

Com relação ao grau médio de abertura comercial – que mede o volume de comércio de uma região em um determinado período – a Unasul apresentou, no período de 2007 a 2010, grau de 35%. Essa porcentagem apresentou variações no decorrer desse período, devido, sobretudo, aos impactos da crise econômica internacional em 2009. Essa taxa também não é igual em todos os países, tendo apresentado variações entre grupos de países. Chile, Paraguai, Guiana e Suriname apresentaram o maior grau de abertura comercial, seguidos por Bolívia,

Equador e Venezuela; Argentina, Brasil, Colômbia e Peru apresentaram os menores percentuais nesse período[78].

### 2.2. Engenharia institucional

A partir da observação da estrutura da Unasul (Figura 1), apontamos como seu principal objetivo instituir um mecanismo que regularize os contatos entre os governos da região, tornando-os constantes. A instituição pretende fornecer um espaço permanente de concertação política entre os países, eliminando o caráter episódico de algumas relações. Além de eliminar possíveis descontinuidades, a estrutura parece por em contato os diferentes níveis hierárquicos de organização, permitindo maior acompanhamento das propostas apresentadas pelos grupos de trabalho dos conselhos setoriais, por um lado; e implementação das decisões e regulamentações vindas dos conselhos superiores, por outro. Destacamos, também, a existência de um corpo de funcionários independentes dos Estados, que atuam na Secretária Geral.

Para Pedroso "(...) o nível de institucionalização [da Unasul] é baixo, uma vez que as grandes decisões acabam sendo centralizadas nos presidentes e nos seus chanceleres, sem que haja autonomia institucional"[79] (grifo *nosso*).

- O Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo

No funcionamento do Tratado, a instância máxima é o "Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo" (CCCEG) e a ele cabe o estabelecimento das diretrizes políticas, inclusive nas relações com terceiros, e dos planos de ação do processo de integração, assim como a decisão dos projetos de implantação prioritária. As decisões são tomadas a partir de propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Ao órgão cabe, também, o posicionamento em questões que afetam os interesses comuns dos Estados-membros ou de um de seus Estados, a exemplo da questão das Ilhas Malvinas e da

[78] CEPAL. **Ibidem**. 2011.

[79] PEDROSO, Carolina Silva. **Monções:** Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 2, n. 3, jan.jun., 2013, p. 319-34.

destituição do Presidente Fernando Lugo, do Paraguai, em meados de 2012. As reuniões têm periodicidade anual. Reuniões extraordinárias podem ser convocadas, através da Presidência Pro-Tempore, desde que haja o consenso de todos os Estados-membros.

- A Presidência Pro Tempore

Vinculada ao CCCEG e à Secretaria Geral, está a Presidência Pro Tempore, cujo exercício está a cargo de cada um dos Estados-membros, por períodos anuais, respeitando a ordem alfabética entre eles. A Presidência Pro Tempore representa a instituição da Unasul em eventos internacionais – devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados-membros – e pode firmar declarações e outros compromissos com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos da Unasul envolvidos na decisão. Cabem ao órgão, também, o preparo, a convocação e a presidência das reuniões dos órgãos da Unasul, e não apenas do CCCEG; bem como a apresentação, em coordenação com a Secretaria Geral, do Programa Anual de Atividades da Unasul, a ser apreciado pelos órgãos competentes.

**Quadro 4.**

| **Exercício da Presidência Pro Tempore** | | |
|---|---|---|
| **País** | **Presidente/a** | **Ano** |
| Chile | Michelle Bachelet | 2008-2009 |
| Equador | Rafael Correia | 2009-2010 |
| Guiana | Bharrat Jagdeo | 2010-2011 |
| Paraguai | Fernando Lugo | 2011-2012 |
| Peru | Ollanta Humala | 2012-2013 |
| Suriname | Desiré Delano Bouterse | 2013-2014 |

- O Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores

Segundo órgão na hierarquia do Tratado, o "Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores" (CCMRE) é responsável pela proposição de projetos de decisões ao CCCEG e pela adoção de resoluções que permitam implementar as acordos firmados por

aquele. Além destas, citamos outras atribuições: coordenar posicionamentos comuns em temas importantes para a integração sul-americana, assim como promover a avaliação de todo o processo; promover o diálogo e a concertação política sobre temas de interesses regional e internacional; deliberar sobre o Programa anual de Atividades e o Orçamento Anual da Unasul, proposto pelo Conselho de Delegados e Delegadas; deliberar sobre as resoluções na sua esfera de atuação e autorizar a criação de Grupos de Trabalho em temas considerados prioritários pelo CCCEG. A periodicidade das reuniões do órgão é semestral e reuniões extraordinárias podem ser convocadas pela Presidência Pro Tempore, desde que a pedido de metade dos Estados-membros.

- O Conselho de Delegadas e Delegados

O "Conselho de Delegadas e Delegados" (CDD) é composto por um ou mais representantes enviados por cada Estado-membro. As reuniões devem ser realizadas, preferencialmente, a cada bimestre. Suas atribuições consistem na implementação das decisões do CCCEG e do CMMRE, em coordenação com a Presidência Pro Tempore. A ele cabe, ainda, o preparo das reuniões do CMMRE, a compatibilização e coordenação das iniciativas da Unasul com outros organismos de integração regionais já existentes; a coordenação e continuidade das ações dos Grupos de Trabalho, além da elaboração da proposta de orçamento já citada.

- A Secretaria Geral

A Secretaria Geral é o órgão executivo da Unasul e sua representação legal é exercida pelo Secretário Geral. Este é designado pelo CCCEG com base em proposta do CMMRE, para um período de dois anos, permitida a renovação por igual período uma única vez. Segundo o Tratado Constitutivo, o cargo não pode ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade. Durante o exercício de sua função, tanto o Secretário Geral quanto os funcionários da Secretaria tem dedicação exclusiva e atuam na condição de funcionários internacionais, sem vínculos com nenhum governo e Estado.

O texto expressa também critérios para a seleção dos funcionários da secretaria, devendo haver atenção a elementos como gênero, idioma e pertencimento étnico. Dentre as

atribuições da Secretaria Geral, destacamos: o apoio aos demais órgãos constituintes da Unasul e participação com direitos a voz e voto das reuniões desses órgãos; a preparação da Memória Anual do órgão, o projeto de orçamento a ser considerado pelo CDDU; e a celebração dos atos jurídicos necessários para uma boa gestão administrativa do órgão.

**Quadro 5.**

| **Exercício da Secretaria Geral** | | |
|---|---|---|
| **País** | **Pessoa** | **Ano** |
| Argentina | Néstor Kirchner (ex-Presidente) | 2010 |
| Colômbia | María Emma Mejía (ex-Chanceler) | 2011-2012 |
| Venezuela | Alí Rodríguez Araque (ex-Chanceler) | 2012-2014* |
| Colômbia | Ernesto Samper Pizano (ex-Presidente) | 2014 (assumiu em 22 de agosto) |

* Por motivos de divergências entre os países, Alí Rodríguez teve seu mandato estendido e permaneceu exercendo suas funções até a escolha de Ernesto Samper.

- Conselhos Setoriais

**Quadro 6.**

| **Conselhos Setoriais** | **Ano de criação** |
|---|---|
| Conselho Energético Sul-americano (CES) | Abril de 2007 |
| Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) | Dezembro de 2008 |
| Conselho Sul-americano de Saúde (CSS) | Dezembro de 2008 |
| Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social (CSDS) | Agosto de 2009 |
| Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) | Agosto de 2009 |
| Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) | Agosto de 2009 |
| Conselho Sul-americano de Educação (CSE) | Agosto de 2009 |
| Conselho Sul-americano de Economia e Finanças (CSEF) | Novembro de 2010 |
| Conselho Eleitoral (CE) | Outubro de 2011 |
| Conselho Sul-americano de Cultura (CSC) | Novembro de 2012 |
| Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação (CSCTII) | Novembro de 2012 |
| Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de ações contra a Delinquência Organizada Transnacional | Novembro de 2012 |

- Outras instâncias

* Instituto Sul-americano de Governo em Saúde (2009);

Instância de caráter intergovernamental integrante do Conselho Sul-americano de Saúde. O ISAGS tem como objetivo se constituir em um centro de altos estudos e de debates para o desenvolvimento de lideranças e de recursos humanos especializados em saúde, contribuindo para a melhoria da gestão e condução da saúde nos países sul-americanos e dando suporte para a articulação regional[80].

***** Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (2010);

O CEED foi inaugurado em 2011, com sede em Buenos Aires. Vinculado ao Conselho de Defesa Sul-americano, funciona como uma instância de assessoramento, sempre que solicitado. Sua missão é produzir conhecimento estratégico e difundir um pensamento sul-americano em matéria de defesa e segurança regional e internacional[81].

* Secretaria Técnica Unasul-Haiti (2010).

Instância de auxílio que começou a funcionar em 31 de agosto de 2010, logo após a catástrofe natural no Haiti. Segundo o Plano de ação aprovado no mesmo ano, o órgão deve contemplar três áreas, considerando as prioridades do Haiti, a saber: agricultura e segurança alimentar; redução de riscos e proteção frente a inundações e furacões; apoio à capacidade nacional - infraestrutura pública, cooperação técnica e amparo orçamentário.

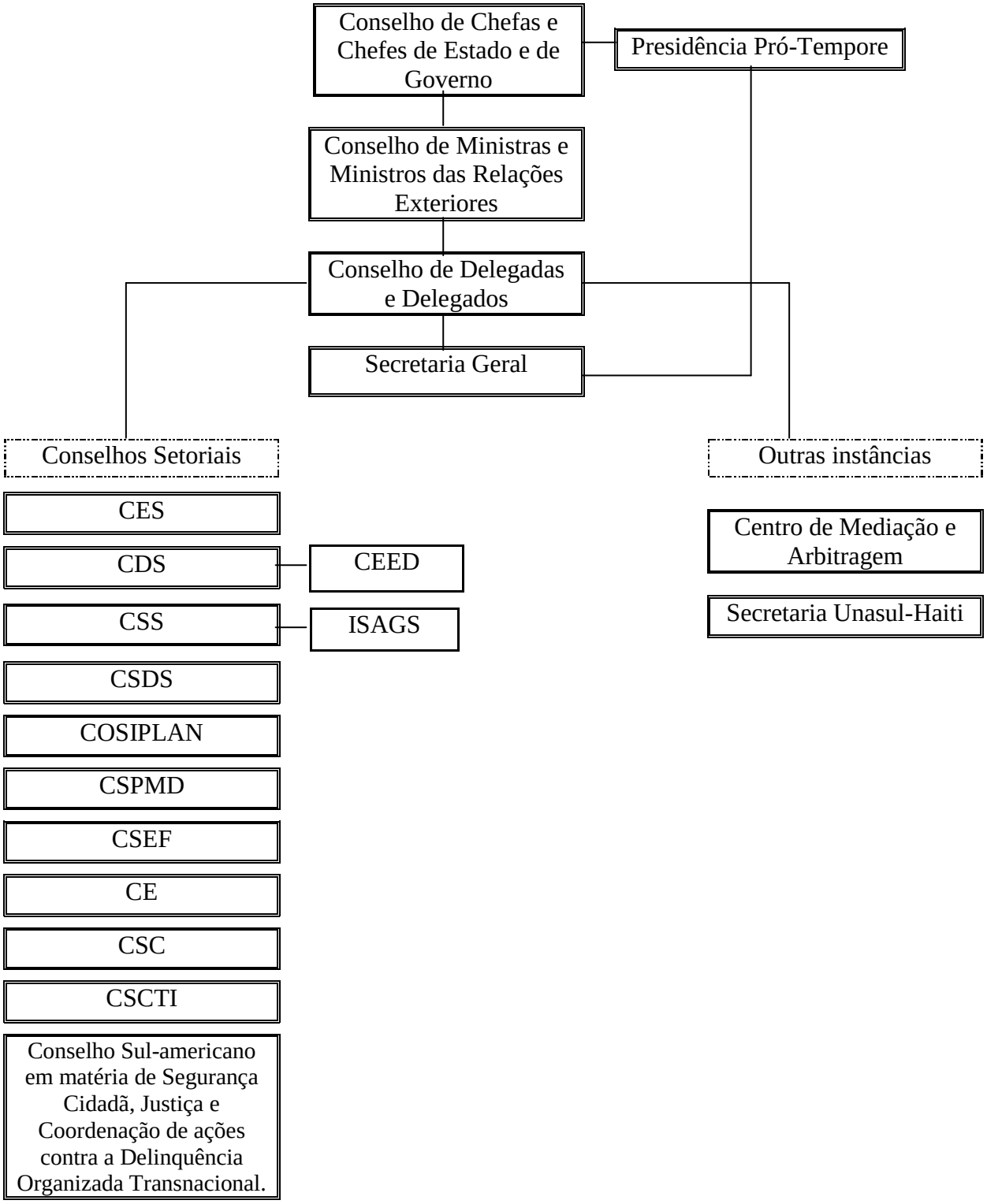
* Centro de Mediação e Arbitragem (2011);

O Centro tem como objetivo facilitar a solução de litígios que possam surgir entre os Estados Membros da Unasul, que sejam parte do Centro, na aplicação de acordos internacionais em assuntos de investimentos; e entre os Estados e investidores externos.

[80] "Estatuto del Instituto Suramericano de Gobierno em Salud (ISAGS)". Resolución número 02, de 2011, del Conselho Suramericano de Salud.

[81] "Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano", 04 de mayo de 2010.

**Figura 1: Organograma da Unasul**




Fonte: Adaptado de modelo disponível no sítio eletrônico da instituição.

## 2.3. Objetivos expressos no Tratado

O Tratado Constitutivo da Unasul[82] apresenta a seguinte estrutura: parágrafo de apresentação dos países-membros do acordo, preâmbulo, 27 artigos definitivos e 01 artigo provisório. O preâmbulo anuncia os pressupostos e as finalidades gerais do Tratado e possui nove parágrafos que afirmam intenções apoiadas em um verbo principal. O seu conteúdo está estreitamente relacionado ao objetivo geral e aos objetivos específicos expostos no documento.

De sua leitura, destacamos os princípios norteadores do processo de integração, a saber: respeito à soberania, integridade e imunidade territorial dos Estados; paz; cooperação; solidariedade; democracia; direitos humanos; autodeterminação dos povos; redução das assimetrias e desenvolvimento sustentável. (4º parágrafo)

O objetivo maior do acordo é construir, a partir da Unasul, uma identidade e cidadania sul-americanas; e produzir um espaço regional integrado – nos setores da política, da economia, da cultura, do meio ambiente, energia e infraestrutura – que fortaleça não apenas a América do Sul, mas a América Latina. (3º parágrafo)

No texto do Tratado são elencados 21 objetivos específicos que detalham o objetivo geral (Artigo 2) e os pressupostos afirmados no preâmbulo. Dada a grande quantidade do primeiro, nesse capítulo procuramos refletir alguns temas trazidos no objetivo geral, que sintetizam a essência da instituição, e que serão relacionados a este e a outros documentos.

De antemão, afirmamos que a principal especificidade exposta pela leitura dos documentos é a de que a instituição encontra-se em uma fase de estudos e elaboração de projetos, muito mais do que de execução. Duas razões aparentes poderiam ser citadas: a primeira é o pouco tempo de existência da instituição; a segunda, o possível grau de profundidade e consistência que se deseja dar aos projetos. Ou, ainda, a dificuldade em conciliar uma agenda extensa com interesses e conflitos diversos e muitas vezes contraditórios entre os vários países participantes do acordo.

[82] O documento não foi traduzido, sendo usada a versão em língua portuguesa disponibilizada pela própria instituição (o documento foi publicado também em espanhol e em inglês).

**Artigo 2**
Objetivo
A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira *participativa e consensuada*, um espaço de *integração e união* no *âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos*, priorizando o diálogo político, as politicas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, 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 marco do *fortalecimento da soberania e da independência dos Estados*. (grifos nossos)

I. *Participação e consenso*

O Tratado Constitutivo estabelece, em seu artigo 12, que todas as decisões que gerem norma, no âmbito da instituição, deverão ser adotadas por consenso. No caso de ausência de um ou mais Estados-membro, a edição de normas deverá ser aprovada por pelo menos três quartos deles, ou nove Estados-membro. Nesse caso, as normativas deverão ser submetidas à consulta, pelo Secretário Geral, dos Estados ausentes que tem o prazo de 30 dias ou de 15 dias – no caso do Conselho de Delegadas e Delegados – para se pronunciar à respeito da matéria em questão. (Artigo 12)

A institucionalização dos atos normativos respeita os procedimentos internos de cada país para a incorporação, em seus ordenamentos jurídicos, das normas originadas de órgãos da Unasul, em obediência ao princípio da flexibilidade. Esse entendimento também está explicitado no 8º parágrafo do Preâmbulo.

Assim, as deliberações devem ter um caráter flexível que permita a adoção gradual e progressiva por seus membros. Esse modelo de organização se assemelha ao adotado pela Aladi. Essa instituição não previa a obrigatoriedade de participação de todos os países nos acordos, podendo cada Estado integrar o acordo que considerasse mais adequado para os seus interesses, o que, para Tatiana Prazeres[83] teria tornado o projeto da Aladi mais próximo da realidade da região. No entanto, para ela isso também pode ser considerado como falta de efetividade institucional, isto é, ausência de capacidade de fazer cumprir as normas e os compromissos firmados, tornando-a frágil.

[83] PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Op. Cit.* 2006. p. 29.

A esse respeito, Veiga e Rios[84], afirmam que a baixa capacidade de efetivação de acordos negociados é uma das características bastante apontadas para os organismos regionais na América do Sul. Para eles, geralmente os países buscam nesses organismos formas de satisfazer seus interesses internos, geralmente conflitantes entre si, de forma que aos compromissos de integração regional se sobrepõem os interesses internos de cada país. Ademais, esses projetos careceriam de esquemas de fiscalização eficazes.

II. *Integração e união* no *âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos.*

Os objetivos amplos acordados pelos países participantes da Unasul exigem um maior grau de aproximação entre eles. Por não se tratar apenas da criação de uma área de livre comércio ou de supressão de barreiras alfandegárias entre os países membros, exige-se uma maior coordenação em diversas áreas, sobretudo a política. Mesmo em acordos de nítido caráter comercial, pode se colocar como necessário a coordenação de políticas cambiais, por exemplo. No caso do Mercosul, que pretende formar uma área de mercado comum, ainda no final dos anos 1990 a consecução de políticas de livre trânsito de mão-de-obra, por exemplo, exigiu que fosse posta em pauta a adequação de políticas trabalhistas para impedir os possíveis entraves legislativos.

A Unasul pretende formar, na América do Sul, um espaço regional integrado em sentido amplo. Aqui é importante observarmos que se trata de um processo de forjamento de algo que ainda não existe fora da teoria. Esse processo de construção de um sentido/sentimento de pertencimento comum das diferentes nacionalidades participantes do acordo representa, sobretudo, um mecanismo de legitimidade e de garantia de apoio. Como em uma gradação crescente, a criação/consolidação de uma identidade sul-americana não parece querer substituir as diversas identificações nacionais, mas agrupá-las em um mesmo denominador. Para tanto, apoia-se na afirmação de características supostamente compartilhadas e, sobretudo, em certa teleologia que aponta para o caminho de um destino histórico comum.

[84] VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. *Op. Cit.* 2007. p. 39.

A tarefa de criação dessa identidade e cidadania sul-americanas não é incumbência exclusiva de um órgão, mas deve ser objetivo implícito das atividades da própria instituição. No entanto, alguns setores têm desenvolvido projetos específicos para esse fim como, por exemplo, os trabalhos do Conselho Sul-americano de Cultura – antes de 2012, as atividades eram organizadas por Grupo de Trabalho específico, depois incorporado a esse conselho setorial – para a inclusão de uma agenda cultural para o desenvolvimento.

Um dos países responsáveis pela elaboração de propostas com vistas à criação de um sistema de televisão sul-americano foi a Venezuela. E não à toa. Em 2002 o então presidente venezuelano, Hugo Chavez Frías, sofreu uma tentativa de golpe de Estado no qual a atuação da imprensa teve um papel muito importante. Tanto no desempenho de uma emissora da televisão aberta venezuelana no que diz respeito à veiculação de informações falsas acerca do suposto pedido de renúncia do presidente e a recusa em exibir informações sobre o acontecimento em curso; quanto na importância de um audiovisual[85] que estava sendo gravado e constitui talvez o principal registro dos fatos, dando uma dimensão que qualquer discurso posterior do presidente não seria capaz de alcançar.

A Venezuela, em parceria com Cuba e colaboração da Argentina e do Uruguai inaugurou, em 2005, a rede de televisão multiestatal, Telesur (Televisión del Sur). O principal lema do canal é "Nuestro Norte es el Sur" e seu objetivo é fornecer um olhar latinoamericano sobre temas e acontecimentos da região e do mundo, como forma de romper com a ideia de informação única propagada por grandes redes (corporações) de televisão com eixo de produção de grandes potências mundiais. O canal pode ser acessado, no Brasil, através da internet.

O projeto também prevê a realização de festivais de cinema[86] e a elaboração de projetos que permitam/incentivem a cooperação e a coprodução em audiovisual, promovendo também a cooperação com outros organismos regionais, como o Mercosul e a Alba, por exemplo.

Nesse quadro, um espaço estratégico tem sido dado ao tema das telecomunicações. No âmbito do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN, estão

[85] Referência ao documentário "A revolução não será televisionada", filmado e dirigido por Kim Bartley e O'Briain em abril de 2002.

[86] Em setembro deste ano ocorreu, na Ciudad de San Juan, na Argentina, a 3º edição do Festival Internacional Unasur Cine; a primeira edição foi em setembro de 2012.

sendo realizados estudos e discussões para a implantação de um sistema de televisão digital aberta e de telecomunicações que deverão servir como meio de divulgação de materiais de conteúdos culturais, tanto nacionais quanto regionais.

Há também projetos para a criação de um sistema integrado de fibra óptica, cuja ideia inicial era de integrar e expandir, a um menor custo, os serviços de internet banda larga em toda a região. Tal finalidade foi ampliada e, em março de 2012 foi assinado o acordo para a criação/funcionamento da "Red para la Conectividad Suramericana para la Integración"[87]. Esta iniciativa visa abarcar mais tipos de interconexão – em termos técnicos, passando a incluir redes terrestres e cabos submarinos – e tem como finalidade tornar o sistema de conexão da região "soberano"; isto é, deseja alcançar a autonomia/independência em termos de transporte, de acúmulo e de busca de dados.

Com relação à economia, há um alargamento dos objetivos para além da coordenação de políticas comerciais entre os países. Este é apenas um dos processos a serem promovidos. A cooperação econômica e comercial no âmbito da Unasul deve procurar não apenas proteger a região da inconstância do comércio internacional e da investida ilimitada de capitais e empresas estrangeiras, mas também, promover "(...) o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza". (Artigo 3, l)

Desse modo, também as atividades do Conselho Sul-americano de Economia e Finanças devem estar em sintonia com as realizadas por outros conselhos setoriais. Em suas ações específicas, destacamos as propostas apresentadas, em novembro de 2011[88], pelo Grupo de Trabalho de Integração Financeira (GTIF) – instância executiva do referido conselho – com o objetivo de recomendar medidas de cooperação técnica entre os países no tocante à movimentação de reservas internacionais na região.

O documento afirma a necessidade de que a expansão do comércio esteja relacionada à conservação e ao desenvolvimento de capacidades produtivas regionais, orientadas para a busca de complementariedade entre as economias nacionais. Essa orientação parte da

[87] "Aprobada Red de Conectividad Suramericana para la Integración". **Boletín de Prensa - Unasur**. Asunción, marzo de 2012.

[88] "Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas", Ciudad de Buenos Aires, 25 de noviembro de 2011.

observação de que o aumento do comércio intrarregional incorpora valor agregado e gera empregos e bem-estar para a região, especialmente em momentos de crise internacional.

Para isso, indica aos países a necessidade de identificar os produtos potenciais e investir em possíveis melhorias, assim como reconhecer as barreiras potenciais nos setores envolvidos[89]. A efetivação dessas orientações depende, também, dos êxitos alcançados em outros conselhos, como o COSIPLAN, nos trabalhos de desenvolvimento da infraestrutura e da logística necessária para a ampliação do comércio intrarregional.

No tocante ao concerto político entre os países, a Unasul afirma a intenção de construir consensos em temas importantes do cenário internacional. Esse é, também, um mecanismo que visa reforçar a criação de uma identidade sul-americana reconhecida internacionalmente.

III. *Fortalecimento da democracia e participação cidadã*

A questão da democracia no âmbito dos acordos de integração regional tem sido bastante discutida nos últimos anos. No entanto, como no caso da Unasul, o termo não é definido de forma clara nos documentos, o que nos leva a afirmar que o seu campo de significação ainda está sendo definido.

Em uma primeira leitura o seu uso parece apontar para dois sentidos principais: um está ligado à exigência de regimes e dirigentes eleitos pela população em cada um dos países-membros, relacionando o conceito à democracia representativa, mas cujo conteúdo pode ser objeto de embates; o outro diz respeito às negociações no âmbito do próprio acordo de integração, especialmente no tocante à participação dos cidadãos de cada Estado nesse processo – a chamada participação cidadã, de acordo com o texto do tratado da Unasul.

Como resposta à tentativa de golpe de Estado no Equador, ocorrida em 30 de setembro de 2010, os Estados membros da Unasul decidiram pela necessidade de criação de um instrumento jurídico de proteção à democracia na região. Em 26 de novembro do mesmo ano, assinaram em Georgetown, na Guiana, o "Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia".

De acordo com o Artigo 8, o prazo para que o Protocolo Adicional entrasse em vigor era de trinta dias após a data de recebimento do nono instrumento de ratificação por parte dos

[89] **Ibidem**. 2011, p. 7-8.

países membros. Isso ocorreu no dia 19 de março deste ano (2014) após trinta dias do depósito da ratificação do Uruguai (18 de fevereiro de 2014), data que coincidiu com o depósito da décima ratificação, feita pelo Governo da Colômbia (19 de março de 2014). Apenas Paraguai e Brasil ainda não ratificaram o acordo.

O documento afirma o compromisso da instituição com a ordem democrática, o Estado de Direito e os Direitos Humanos. Segundo seu Artigo 1, o Protocolo deverá ser aplicado *em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos*[90].

Os Artigos 3 e 4 abordam as medidas que a instituição pode adotar frente aos casos mencionados no Artigo 1[91]. Mas o que nos interessa é a definição de democracia que o documento parece apontar, e as questões dela advindas. O conceito de democracia parece reafirmar o entendimento comum de democracia, ou ao menos na forma em que ela foi adotada na maior parte do mundo. A democracia aponta, nesse quadro e simplificadamente, para a representação do povo por meio de processos eleitorais plurais e legítimos (não fraudulentos) assegurados constitucionalmente e assentados na proteção de liberdades civis fundamentais.

Democracia seria, então, o governo do povo. Mas, em se tratando de sua forma moderna dominante, a democracia tem sido o governo que se pretende representante do povo, não sendo por ele diretamente governado. Não raro, há uma profunda dissociação entre os dois.

A ideia de democracia traz subjacente a dimensão da soberania popular. Esta, por sua vez, não é atributo exclusivo daquela, sendo reclamada por distintos regimes políticos, mesmo aqueles que poderiam ser caracterizados como ditaduras[92]. A soberania popular é, assim, o

[90] "El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos".

[91] O Protocolo foi acionado em 2012 após a derrubada do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo. O país foi suspenso da Unasul – e do Mercosul, que também possui uma cláusula democrática - até que novas eleições presidenciais fossem realizadas. Após o processo eleitoral realizado em abril de 2013, e acompanhado pelo Conselho Eleitoral da Unasul, a suspensão foi tornada sem efeito em agosto do mesmo ano, tendo o Paraguai retornado à condição de membro pleno do acordo.

[92] É o caso, por exemplo, da experiência ditatorial no Brasil no período de 1964 a 1985. Segundo Maria José de Rezende (A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade. Londrina, Eduel, 2013), o regime se auto definia como democracia, em uma estratégia de legitimação que envolvia quatro campos: econômico,

grande pilar da política moderna, mas cujas contradições não permitem o pleno exercício dessa soberania[93].

Segundo Chatterjee[94], na teoria política, em sua representação majoritária, a sociedade civil fornece a base social para a democracia, legitimando a comunidade política moderna. Esta tem no Estado-nação a sua forma mais exitosa, e cuja alma é o cidadão. Mas, como facilmente percebemos ao olharmos para o nosso passado colonial e escravista, esse ideal de cidadão – herdado dos iluministas franceses do século XVIII – não é universal.

O processo de surgimento das democracias de massas – experimentado, inicialmente, pelos países pioneiros na industrialização – ocasionou a necessidade de expansão do ideal de cidadania. Por tratar-se de um conceito utópico, o que se deu na prática foi a distinção entre cidadão e população[95].

Segundo ele, no decorrer do século XX houve uma transição "(...) de uma concepção de política democrática baseada na ideia de soberania popular, em direção a uma concepção segundo a qual a política democrática é conformada pelo governamental"[96].

O termo "população" designa, de maneira genérica, o sujeito das políticas públicas. Um sujeito que, por sua quantidade e diversidade, não possui uma unidade que o identifique e, contraditoriamente, também não é reconhecido em suas particularidades. Esse "assujeitamento" de indivíduos e grupos ocorre, em sua forma mais elementar, com as classificações dos censos, por exemplo, nos quais são dadas opções limitadas nas quais deverão ser enquadrados a fim de que possam participar das políticas públicas. Também os territórios são assim criados[97].

Na América Latina, assim como na Índia, podemos afirmar que o governo e as suas tecnologias precederam a criação do Estado nacional. Os indígenas e negros escravizados, por exemplo, foram submetidos às políticas coloniais bem antes do século XIX.

---

político, militar e psicossocial. O objetivo do regime era a criação de uma ordem social harmônica desprovida de contestação e amparada nos discursos característicos do período da Guerra Fria.

[93] CHATTERJEE, Partha. *Op. Cit.* 2004.

[94] **Ibidem**. 2004.

[95] Isso faz parte do processo chamado por Foucault de "governamentalização do Estado".

[96] **Ibidem**, 2004, p. 109.

[97] ANDERSON, Benedict R. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 227.

> Ideias de cidadania republicana [que pressupunham a soberania popular] sempre acompanharam as estratégias de libertação nacional. Mas sem exceção (...) essas ideias foram ultrapassadas pelo Estado desenvolvimentista que prometeu acabar com a pobreza e o atraso através da adoção de políticas públicas adequadas, de crescimento econômico e reforma social[98]. *(grifos nossos)*

Nesse cenário, Chatterjee afirma a existência de dois conjuntos de relações. Um existe apenas nos países mais desenvolvidos do Ocidente – ou em setores hegemônicos de suas sociedades. O outro pode ser observado no resto do mundo – o que ele afirma equivaler a ¾ da população mundial.

Assim, temos, de um lado, a ligação entre sociedade civil e Estado-nação. De outro, as relações entre as populações e as agências governamentais. Para ele, este último conjunto está relacionado a uma dimensão específica da política, o que ele chama de "sociedade política". Domínio esse que é distinto e contraditório com relação à sociedade civil.

Essa dissociação entre povo e Estado nacional também é afirmada por Ellen Wood[99]. Para ela, o sistema capitalista, em sua essência, é incompatível com a democracia. A democracia liberal é, na verdade, desigual e excludente. E o seu discurso, uma farsa, mas nem por isso a democracia é insignificante, ao contrário. A autora preconiza que o seu campo e seu conteúdo devem ser objeto de disputas. A luta, em sua concepção, é para que a democracia tenha existência real em seu significado teórico de governo pelo poder do povo. E essa luta, segundo ela, se confunde com o socialismo, posto que não seja possível empreendê-la fora de um quadro de governo de classe.

Em termos formais, o Estado moderno é constituído por três elementos principais: território, povo e soberania. O povo seria a sociedade civil e esta seria o próprio sinônimo de sociedade. No entanto, isso não é verdade. Podemos compreender a sociedade civil como um pequeno grupo cujo lugar social é bem demarcado, com instituições e práticas próprias. A sociedade civil enquanto povo é a detentora dos direitos relacionados à cidadania. Mas também a cidadania não é atributo de todos, mas de uma minoria.

O não cidadão é o real que corresponde à situação da grande maioria dos indivíduos. Aparentemente ele está fora do Estado, uma vez que não é povo e não possui soberania.

---

[98] CHATTERJEE, Partha. *Op. Cit.* 2004. p. 110.

[99] WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 8.

Estando, porém, em seu limite territorial, é tomado como população e é alvo das agências governamentais que sobre eles buscam exercer controle. Essas populações formam o que Chatterjee chamou de "sociedade política". Para Wood,

> Como o capitalismo gera, entre outras coisas, novas formas de dominação e de coerção fora do alcance dos instrumentos criados para controlar as formas tradicionais de poder político, ele também reduz a ênfase na cidadania e o alcance da responsabilização democrática. O capitalismo tem a capacidade de fazer uma distribuição universal de bens políticos sem colocar em risco suas relações constitucionais, suas coerções e desigualdades[100].

Isto é, o poder político, sob o sistema capitalista, não está restrito à sua esfera formal, institucional, ao poder do Estado. Antes, é objeto de disputas diversas e seu campo de possibilidade está aberto, não obstante os êxitos constantes de mesmos grupos. O trecho acima nos traz a plasticidade do sistema capitalista em distribuir parcelas de bens políticos sem, contudo, colocar em risco o seu domínio. Ou, dito de outro modo, o Estado sob o capitalismo é capaz, até certo limite, de ceder às reivindicações de parcelas de suas populações, desde que isso se faça necessário para a manutenção de suas prerrogativas.

Segundo as ideias concebidas pelo teórico marxista grego Nicos Poulantzas[101], há, no sistema capitalista, certo grau de autonomia entre o político e o econômico. E o Estado capitalista é tido como representante dos interesses políticos das classes dominantes[102]. Isso implica que, em situações específicas, o Estado pode atuar contrariamente aos interesses econômicos dessas classes, desde que isso fortaleça a sua luta política. Isto é, dentro de certos limites, o sistema prevê a possibilidade de atender a certos interesses de algumas classes dominadas, desde que esses interesses sejam compatíveis com o projeto político das classes dominantes. Essa plasticidade do Estado capitalista parece dever-se, segundo ele, ao fato de

[100] **Ibidem**. 2011. p. 23.

[101] POULANTZAS, Nicos. **Poder politico e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

[102] Ao contrário de Wood e Poulantzas, Chatterjee não trabalha com as categorias "dominantes" e "dominados". A universalização da ideia de cidadania e a forma majoritária com a qual o Estado tem lidado com ela o faz partir de distinções diferentes. Diz-nos ele: "(...) convidarei vocês a não falar de dominantes e dominados, mas daqueles que governam e daquele que são governados. "Governância" (...), é, sugiro, o corpo de conhecimento e o conjunto de técnicas usados por aqueles que governam, ou no interesse deles. A democracia hoje, insistirei, não é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Antes, deveria ser vista como a política dos governados" (*Op. Cit.* 2004, p. 70).

que "(...) o Estado não é um utensílio de classe, que ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes (...)"[103]

Assim, por meio das lutas, as classes dominadas impõe a garantia de certos interesses econômicos. Mas, por outro prisma, o atendimento dessas demandas por parte do Estado capitalista é utilizado como estratégia para a desorganização política desses setores dominados, ao mesmo tempo em que se constitui como instrumento para a manutenção/fortalecimento da hegemonia da classe dominante. E isso não significa limitação do poder político do Estado. Ao contrário, conduz à sua manutenção.

O autor afirma, também, que o poder político no Estado capitalista aparece como um *equilíbrio instável de compromisso*[104]; dito de outra forma, os grupos hegemônicos se comprometem a fazer concessões de ordem econômica, desde que elas não ponham em risco o seu poder político – não sejam referentes a mudanças na essência de funcionamento da dominação. A instabilidade, segundo ele, advém de que esse equilíbrio é fixado pela conjuntura politica.

As análises de Poulantzas, Wood e Chatterjee parecem convergir, em certo grau. Mas só até esse ponto, pois, para Wood é necessário buscar nessa contradição os instrumentos que permitam minar o sistema capitalista. A busca pela democracia é um importante fator de mobilização, sendo que, sob o capital, ela é oferecida apenas parcialmente, como uma mercadoria, desprovida da soberania popular. Chatterjee, por sua vez, afirma a importância de se entender as negociações, e as possibilidades, que se estabelecem entre a sociedade civil e o que ele chama de sociedade política; ou seja, entre a política da elite e a política popular, subalterna.

O discurso da instituição Unasul não parece se opor ao sistema capitalista, embora mantenha um discursos anti-imperialista e defenda a necessidade de alterações no arranjo de poder político internacional, como maior participação da instituição em alguns fóruns internacionais, e de regras mais claras  e universais na Organização Mundial do Comércio, por exemplo. Assim, consideramos pertinente a problemática apresentada por Chatterjee, qual a seja: os choques advindos das reivindicações de grupos populacionais, e os limites da democracia moderna em atendê-los.

---

[103] POULANTZAS, Nicos. *Op. Cit.* 1977. p. 186.

[104] **Ibidem**. p. 187.

Em alguns casos, essa contradição põe em questão a própria legitimidade de governos nacionais, tais como as lutas de alguns grupos indígenas, que se reivindicam fora da nação. Assim, esse paradoxo engloba também a Unasul ao defender, simultaneamente, o modelo de democracia liberal que transforma povos em populações, ao invés de cidadãos; e ao reconhecer o direito de autodeterminação dos povos e de suas múltiplas identidades, apoiando, inclusive, a configuração de Estados plurinacionais, como é o caso da Bolívia.

Podemos somar a esse quadro o problema dos imigrantes ilegais. Não obstante o objetivo de construção de uma cidadania sul-americana, o local de nascimento – base da nacionalidade – continua sendo um dos principais requisitos para o reconhecimento da cidadania, ainda que formal, e o não pertencimento continua sendo fator de marginalização e negação de acesso a direitos.

Pois, conforme argumenta o antropólogo Alejandro Grimson[105] as fronteiras – físicas, ao lado de outras, culturais – continuam representando um empecilho para a livre circulação das pessoas entre os países. Após o 11 de setembro de 2001 houve um aumento das fronteiras, especialmente de segurança. Também as fronteiras sociais, segundo ele, foram ampliadas devido ao aumento da desigualdade; esta não está relacionada apenas à carência ou má distribuição de recursos materiais, mas envolve outros elementos, como o não acesso a tecnologias, por exemplo.

Esses temas parecem criar sérios problemas de legitimidade para o Estado nacional – enquanto modelo de organização política dominante – e, em outra escala, também para a Unasul, ainda que reconheça as características multiétnicas, plurilíngues e multiculturais de suas nações. Na verdade, esse reconhecimento leva a outro domínio os embates advindos dessas contradições, e a necessidade de resolvê-los[106].

---

[105] Em participação direta no documentário "Identidades nacionales e integraciones regionales en el cono sur", dirigido por Juan Cruz Sáenz e lançado em 2007. O vídeo corresponde ao capítulo 6 de uma série produzida pela Universidad Nacional de Tres de Febrero, chamada "Explora América Latina" e disponível no sítio eletrônico da Televisión América Latina: <tal.tv>.

[106]Com relação ao Estado nacional, consideramos que, apesar das manifestações de conflitos, ele continua sendo ator central das relações internacionais e principal organizador de sua política interna, e isso não parece próximo de ser modificado. Também não acreditamos em uma espécie de solução mágica e há caminhos diversos sendo apontados. No caso dos autores trabalhados, Wood acredita na possibilidade do esgotamento do sistema capitalista a partir dessas contradições. Chatterjee aponta para a capacidade de reformas importantes, ao salientar as transformações dos governados nesse jogo político, mas adverte que os governantes, a elite, também devem ser capazes de serem transformados.

No tocante à democracia no âmbito de instituições de caráter regional, consideramos importante refletirmos brevemente algumas questões apontadas pela experiência da União Europeia. O livro organizado pelos professores Beate Kohler-Koch e Berthold Rittberger[107], ambos da University of Mannheim, fornece um leque de diferentes abordagens teóricas a respeito da democracia nessa instituição.

Os organizadores situam o tema do livro nos debates crescentes a respeito das credencias democráticas da UE a partir, principalmente, do final dos anos 1980, período marcado pela aceleração do processo de integração. A observação de que nesse processo houve partilha e delegação de porções das soberanias dos Estados-membros fez surgir a noção de déficit democrático, denunciando que essa separação não foi equânime.

A organização institucional da União Europeia é formada por quatro instituições basilares: o Conselho da União Europeia, instância na qual os Estados defendem seus interesses internos; a Comissão Europeia, formada por membros designados por cada Estado; o Parlamento Europeu, formado por parlamentares diretamente eleitos pelos cidadãos europeus; e o Conselho Europeu, que reúne dirigentes nacionais e da própria UE[108]. Os três últimos órgãos estão envolvidos no processo legislativo, cabendo maior peso à Comissão Europeia, em detrimento do Parlamento.

Também aqui é necessário estarmos atentos para a existência de diversas interpretações sobre o que é a democracia e o que a caracteriza. Nesse sentido, destacamos também o artigo de Armin Von Bogdandy[109] no qual o autor aborda a democracia enquanto principio jurídico analisando o caminho percorrido até a incorporação da democracia como um princípio constitucional da União Europeia.

Segundo ele, as implicações do princípio da democracia são enormes. Pois um parlamento transnacional pode conferir legitimidade democrática, mesmo que ele não represente um povo, em sentido único. O autor assinala também como significante a substituição da palavra "povos" por "cidadãos" no texto do Tratado Constitucional da UE, o que apontaria para maior reconhecimento de direitos.

---

[107] KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold (org.). **Debating the democratic legitimacy of the European Union.** United States of America: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

[108] Informações retiradas de: < http://europa.eu/. Acesso em: 02 de jun. 2014.

[109] VON BOGDANDY, Armin. "A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle". In: KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold (org.). *Op. Cit.* 2007.

Assim, segundo ele, a EU é baseada em uma estrutura dual de legitimidade: a totalidade dos cidadãos da União, e os seus povos organizados pelas constituições dos respectivos Estados-Membros. Esses dois níveis correspondem, na estrutura organizacional, ao Parlamento Europeu – que se baseia em eleições pela totalidade dos cidadãos da União – e ao Conselho Europeu, cuja legitimidade se baseia nos votos dos povos democraticamente organizados de cada um dos Estados-Membros.

No caso da Unasul, o Tratado Constitutivo prevê, em seu artigo 17, a formação de um Parlamento Sul-americano, cuja sede deve funcionar em Cochabamba, na Bolívia. Diz, ainda, que a criação desse órgão deve ser objeto de um Protocolo adicional ao tratado. No entanto, as negociações ainda não foram iniciadas e a criação pode encontrar obstáculos nos partidos de oposição, como é o caso do Brasil.

Em 2011, por ocasião da ratificação pelo Congresso Brasileiro do Tratado da Unasul, o deputado brasileiro Antonio Carlos Magalhães Neto, do Partido Democrata (BA) se posicionou contrário a cláusula que prevê a formação de um Parlamento Sul-americano por considerar o acordo desvantajoso para o Brasil[110]. Segundo ele, como o custeio do parlamento deverá ser proporcional ao tamanho dos países que compõem a Unasul, caberá ao Brasil assumir mais da metade dos seus custos. No entanto, seu pedido foi indeferido pelo então Presidente da Câmara, deputado Marco Maia (PR-RS) que considerou insensato modificar a cláusula do acordo sem que pudesse haver consentimento dos demais países membros da Unasul.

Na América do Sul já há dois parlamentos regionais, o Parlamento do MERCOSUL, o Parlasul, e o Parlamento Andino, no domínio da CAN. Constituído em 2006 – sendo a primeira reunião realizada em 2007 –, o Parlasul é formado por dez comissões, abrangendo temas amplos e diversos, tais como economia, finanças, trabalho, educação, cultura, turismo, infraestrutura, energia, direitos humanos, entre outros.

A configuração inicial do Mercosul já previa a criação de um órgão parlamentar, a chamada Comissão Parlamentar Conjunta, que fazia a ponte entre os Parlamentos dos Estados nacionais e os órgãos do MERCOSUL. Mas ela só foi substituída dozes anos depois, no esteio das reformulações pelas quais passaram as instituições desde o final dos anos 1990.

[110] SIQUEIRA, Carol. "Oposição quer impedir criação de parlamento no âmbito da Unasul". Agência Câmara Notícias, 31 mai. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 10 de jun. 2014.

Segundo texto disponível em seu sítio eletrônico[111], a prioridade do parlamento é estabelecer um contato direto com os cidadãos e a sociedade civil. Contudo, o único canal que parece disponível para tal participação é um espaço de contato disponível no próprio sítio. A realização de eleições diretas para escolha dos parlamentares estava prevista para acontecer em 2014[112], mas foi adiada para dezembro de 2020[113], principalmente por causa da dificuldade de regulamentar a decisão internamente, incorporando-a ao corpo normativo de cada Estado membro. Ademais, é importante mencionarmos que o órgão esteve paralisado por três anos (de 2010 a 2013), sobretudo pela demora de alguns países em indicar seus representantes.

IV. *Redução das assimetrias, fortalecimento da soberania e da independência dos Estados*

O sistema internacional é caracterizado pela distribuição desigual de poder. Um seleto grupo de países com capacidade elevada em setores estratégicos e domínio de jugo tem sido responsável pela monopolização da política mundial, que orbita em torno de um país hegemônico, em nosso momento, os EUA. O exercício dessa hegemonia não é absoluto e há espaços de atuação, em diferentes níveis e graus de autonomia, contestação e subordinação, para outros países.

Para Mace, Cooper e Shaw[114] a assimetria é um dos elementos característicos dos acordos regionais em todo o continente americano. Há, segundo essa percepção, uma dominação hegemônica e uma distinção explícita entre o núcleo central e os países que estão à margem. Ao mesmo tempo, há uma forte contestação e deterioração da capacidade de liderança dos EUA na região.

---

[111] <http://www.parlamentodelmercosur.org/>. Acesso em: 06 de jun. de 2014.

[112] "Mercosul social e participativo". Secretaria Geral da Presidência da República, Assessoria de Assuntos Internacionais, 2010. Disponível em: <http://spm.gov.br/>. Acesso em: 10 de jun. 2014.

[113] SILVEIRA, Wilson. "Parlasul adia eleições diretas de parlamentares do Mercosul para 2020". Agência Câmara Notícias, Uruguai, 02 dez. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 10 de jun. 2014.

[114] SHAW, Timothy (org.). **Inter-American cooperation at a crossroad**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2010.

E, ainda que não haja alternativa clara à liderança dos EUA, outros países tem aumentado sua capacidade de atuação no cenário internacional, notadamente o Brasil no caso da América do Sul. Para esses autores, a criação de grupos como o G-20 e o BRICS, por exemplo, reforçam a diferenciação já existente e formam uma espécie de "novo clube de poucos". Assim, embora tragam para o cenário internacional outras demandas e formas de política, a reivindicação não é universal e reafirma a hierarquia de poderes já existente, que se (re) articulam em diversas esferas, criando novos polos marginais.

A existência dessas diferenças, não raro, gera atrito entre países que dialogam ou constituem projetos regionais. Em uma primeira leitura, isto está relacionado às consequências negativas advindas, por exemplo, do estabelecimento de áreas de livre comércio entre países com grande disparidade entre suas economias. Além do mais, alguns países temem perder espaço para a adoção de políticas industriais e de outras medidas que possam impactar nos compromissos assumidos em âmbito regional. Os conflitos nessa esfera são vários e a solução não é unânime.

Uma importante discussão travada na Unasul diz respeito à criação de mecanismos de redução de assimetrias entre os países, que vise não apenas impedir possíveis consequências negativas para os países de menor porte, mas que, também, promova o crescimento e a ampliação da capacidade comercial e política desses mesmos países.

Para isso, é necessária a distribuição dos impactos, sobretudo financeiros, que podem ser gerados por essa política distributiva. Os países de maior economia e capacidade política são, em tese, os principais financiadores dessas políticas e isso pode gerar – como no caso do Brasil – embates internos entre setores discordantes da viabilidade de investimento com países economicamente mais vulneráveis, ao invés da já tradicional aliança com as grandes economias mundiais.

O Brasil, enquanto maior economia da América do Sul, e de acordo com suas aspirações econômicas e políticas, se enquadra como o principal motivador e financiador dessa espécie de distribuição. No entanto, alguns grupos veem o país como imperialista e temem e/ou contestam a viabilidade dos acordos. Mesmo internamente essa postura pode gerar embates.

É importante assinalarmos que a ideia de que é necessário sanar as assimetrias entre os países não é consenso. Para Almeida, a ideia de que as assimetrias entre os países é fator impeditivo da integração regional é um mito. Pois a assimetria, considerada enquanto

característica natural – "o mundo sempre foi assimétrico, sempre será assimétrico"[115] – seria um dos elementos fundamentais para o comércio internacional, inclusive para torná-lo mais intenso.

Posicionando seu entendimento a partir da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, Almeida afirma que os problemas econômicos estruturais são mais facilmente solucionados a partir da inserção no mercado, no livre comércio. Ele afirma, ainda, que os principais obstáculos para a integração não derivam de questões estruturais, mas das inconsistências das políticas nacionais.

[115] ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. Cit.* 2012.

# CAPÍTULO 3 – EM BUSCA DA UNIDADE

A construção de uma identidade sul-americana é um dos objetivos basilares do projeto da Unasul. Criar nas pessoas um sentimento de pertença para além de seus espaços nacionais, também forjados, é uma forma de garantir apoio e legitimidade ao processo de integração. Ademais, por pretender ser, sobretudo, um projeto de integração dos povos, reunidos em Estados nacionais, almeja constituir uma cidadania sul-americana. Nesse capítulo abordamos o processo de formação dos Estados nacionais na América Latina, buscando compreender o processo de produção de identidades associadas à composição de um Estado. Discutimos, brevemente, a constituição de nacionalidades e a possibilidade de identidades transnacionais, bem como os conflitos advindos das relações entre as diferentes localidades e as políticas nacionais e internacionais. Por fim, tratamos dos significados relacionados aos termos América Latina e América do Sul.

## 3.1. A ideia de unidade e identidade presente na documentação

O processo de construção da Unasul foi marcado pela existência de opiniões distintas entre os países participantes, a respeito do modelo de integração a ser adotado, e dos temas que deveriam compor a agenda da instituição. Desde 2004, no entanto, parece ter sido consolidado um discurso que localiza a Unasul como parte integrante de uma luta pela independência efetiva da região.

Esse raciocínio está presente nos documentos produzidos pela instituição e, no tocante à ideia de uma identidade sul-americana, é estendido inclusive aos conselhos setoriais. Esses buscam, em seus espaços de atuação específicos, contribuir para a construção dessa identidade regional, como, por exemplo, uma identidade sul-americana em matéria de defesa.

Mas uma importante característica dos documentos produzidos é a recorrência ao que parece ser um modelo para a sua redação: quase todos trazem um ou mais parágrafos que reafirmam os princípios da instituição, e os objetivos basilares que busca alcançar. Isso mesmo nos documentos que tratam de temas não diretamente relacionados a esses princípios e objetivos.

Nesse quadro, é particularmente interessante o trabalho realizado por Maria Izabel Ferraz. Em sua dissertação, defendida em 2012, ela realiza uma análise discursiva de alguns

documentos produzidos pela Unasul com o objetivo de demonstrar que o uso de práticas comunicativas tem sido um instrumento usado para a criação de uma identidade regional sul-americana. A análise de conteúdo foi realizada através da seleção de palavras-chave procuradas nos documentos com o auxílio do software Yoshikoder[116].

Ferraz[117] analisou documentos produzidos desde 2000, separados em dois grupos textuais: em um grupo foram reunidas as normas e declarações a respeito de temas gerais, resultantes das reuniões de Chefes de Estado da instituição, incluindo seu Tratado Constitutivo; em outro grupo foram analisados os discursos proferidos por chefes de Estado e Ministros das Relações Exteriores em reuniões da Unasul, com exceção da Guiana e do Suriname.

No que diz respeito ao recurso discursivo a uma identidade sul-americana, das treze declarações por ela analisadas, sete fazem referência, ao menos uma vez, aos termos "identidade sul-americana" e/ou "identidade da região". As expressões "história compartilhada" ou "história comum" aparecem seis vezes e em vinte e uma ocasiões são feitas alusões aos processos de independência dos Estados. Outros termos usados para fazer referência às nações sul-americanas são: "irmãs" (aparece quatro vezes); "pátria americana" (uma); "herança" ou "patrimônio cultural" (três); "cidadania sul-americana" (sete vezes); "nossos povos", "povos sul-americanos" ou "povos da América do Sul" (vinte e duas vezes). O adjetivo mais utilizado é "sul-americano" (aparece duzentas e trinta e sete vezes) e o substantivo, "América do Sul" (mencionado em cento e vinte e uma ocasiões)[118].

Com relação ao uso de termos identitários nos discursos proferidos por autoridades (Figura 2), há contrastes entre os países, sintetizados na tabela produzida por Ferraz[119] e reproduzida abaixo. Em uma primeira leitura, é notável a maior utilização de termos identitários por parte da Venezuela e do Equador, enquanto a Colômbia faz uso pouco expressivo desses termos. É marcante, também, que quase todas as referências à personagem de Bolívar sejam feitas por autoridades dos dois primeiros países citados. Essa diferença está relacionada às características das políticas externas e do chefe do executivo de cada país.

[116] O software está disponível para download gratuito no site: <http://www.yoshikoder.org/>.

[117] FERRAZ, Maria Isabel Meunier. *Op. Cit.* 2012. p. 76.

[118] **Ibidem**. p. 86-87.

[119] **Ibidem**. p. 88.

**Figura 2. Constância de termos identitários em documentos da Unasul**[120]

| | Bras. | Arg. | Uru. | Par. | Chil. | Bol. | Peru | Equ. | Col. | Ven. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Identidade sul-americana/ regional | 8 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 |
| Simón Bolívar | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 0 | 27 |
| História comum | 5 | 3 | 5 | 1 | 2 | 5 | 1 | 11 | 0 | 2 |
| Cultura comum | 5 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Nação "irmã" | 10 | 21 | 4 | 4 | 2 | * | 3 | 18 | 2 | 9 |
| Processos de independência | 8 | 4 | 0 | 1 | 3 | 4 | 0 | 19 | 0 | 8 |
| Pátria Grande/Sul-Americana | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 11 | 0 | 1 |
| Nossos povos | 13 | 11 | 12 | 13 | 11 | 16 | 9 | 37 | 1 | 16 |
| Total | 48 | 43 | 24 | 22 | 18 | 26 | 14 | 115 | 3 | 64 |

*Embora não haja qualquer referência a "nação irmã" nos discursos da Bolívia, em 13 ocasiões utiliza-se o adjetivo "irmão" para referir-se aos presidentes sul-americanos.

Os usos, nos dois grupos textuais, de termos como "história comum", "história compartilhada", "herança", "processos de independência", pretende colocar a Unasul em um processo mais duradouro, surgido há cerca de dois séculos, no seio das lutas por independências das colônias hispano-americanas.

### 3.2. O pan-americanismo de Simón Bolívar

A primeira formulação do ideal de formação de uma grande nação na região sul do continente americano é creditada a Simón Bolívar. Venezuelano, nascido em Caracas em 1783, foi um dos principais intelectuais, estrategistas e líderes de várias batalhas durante o processo de independência das colônias hispano-americanas. Exerceu cargos políticos importantes nos Estados nascentes e formulou o Projeto de Constituição para a Bolívia, que deveria ser adotado por cada país em particular e serviria para reger as relações entre os Estados confederados.

Escreveu diversas cartas e textos nos quais expôs suas opiniões acerca do processo histórico em curso, das condições de luta, seus êxitos e suas deficiências, bem como elaborou prognósticos sobre o porvir e propôs um modelo de organização social que lhe parecia adequado às circunstâncias do período.

[120] **Ibidem**. p. 86.

É importante mencionarmos que diversos outros homens e mulheres participaram ativamente, enquanto líderes e/ou inspiradores, do processo de independência das ex-colônias hispano-americanas e luso-brasileira. No caso da América espanhola, vários deles alcançaram notável importância, sendo denominados de libertadores: Simón Bolívar, Francisco de Miranda, Bernardo O'Higgins, José de San Martín, lord Cochrane, Augustín Iturbide. Mas nenhum deles formulou uma proposta tão abrangente e, em certo sentido, revolucionária, quanto a de Bolívar[121].

Além desse fator, outros se somam para o foco em sua figura: as referências constantes ao seu projeto de formação de uma grande nação hispano-americana na literatura sobre integração regional. A influência de suas ideias – ou da interpretação delas – no ideal de construção de uma nação bolivariana que inspirou a Constituição de 1999 da Venezuela, sob a Presidência de Hugo Chávez Frías, e seu uso como base e justificativa para a criação da ALBA. É interessante notarmos, também, o papel quase mítico que alcançou ao ter ficado conhecido como "O Libertador".

Dentre as suas formulações está a de uma organização política considerada ideal: esta seria uma espécie de Confederação de Estados, na qual a união dos países hispano-americanos é vista como meio para a construção de um futuro de autonomia e prosperidade. A organização e funcionamento dessa grande nação são descritas em textos de 1815, 1824 e 1826, apresentando algumas diferenças entre eles. Antes de analisarmos essas ideias, porém, destacamos um de seus últimos escritos, datado de 1830, ano de sua morte.

Cerca de um mês antes de sua morte, Bolívar escreveu uma breve carta ao general venezuelano Juan José Flores – que se tornaria o primeiro presidente do Equador – e expôs o seu descontentamento e desilusão quanto ao futuro da região. Nesse texto, a América é caracterizada como "ingovernável" e o seu futuro é tido como de tirania e caos. Para ele, dominada pela "multidão desenfreada", nada se poderia fazer a não ser migrar, pois a América estaria fadada a retornar ao "caos primitivo". A carta termina com a seguinte sentença: "(...) S. Exa. verá que todo o mundo vai se entregar à torrente da demagogia. Desgraça dos povos! Desgraça dos governos!"[122].

[121] HARVEY, Robert. **Los Libertadores:** la lucha por la independência de América Latina 1810-1830. (Tradución de Carmen Aguilar). Barcelona: RBP, 2002.

[122] BOLÍVAR, Simón. **Escritos políticos**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992. p. 140.

A diluição de interesses comuns entre os líderes que participaram das batalhas pela emancipação, bem como a guerra civil que se instalou em diversas regiões e a pressão externa, eram sintomas de conflitos mais profundos, relacionados aos elementos essenciais de organização dessas sociedades e Estados nascentes. Mas não podemos afirmar que Bolívar se pusesse inteiramente contrário a esse sistema, tampouco que fosse parte orgânica dele.

Como homem da elite crioula[123], possuía várias ressalvas quanto, por exemplo, à participação das camadas populares na divisão do poder, embora fosse favorável à abolição da escravidão nas ex-colônias da América espanhola. Desejava a ordem, mas temia a revolução popular. Pesava em suas considerações o temor da Revolução no Haiti, ocorrida duas décadas antes. Sem desejar mudanças profundas na estrutura social, se empenhava para que a região alcançasse liberdade e prosperidade. Nesse sentido, alertava para os perigos representados pela influência demasiada de países estrangeiros na região.

Se pudéssemos supor que a "época da regeneração" consiste no período posterior à conquista da independência, poderíamos afirmar que ainda estaríamos dentro de seu horizonte de realização. Mas não nos cabe fazer prognósticos. O que nos parece interessante é a mudança na conveniência em criar/adotar ou não a Confederação de Estados. De possibilidade em 1815, ela passa a imperativo para a consolidação e duração das repúblicas americanas nascentes em texto de 1824[124], para ser considerada impossível e absurda em 1830. Em todos os casos, a sua formulação pode ser melhor compreendida levando em consideração a situação histórica de cada período.

É importante mencionarmos que, nesse momento, nosso intuito é abordar a ideia de fracasso e impossibilidade de união entre as repúblicas americanas para refletir a seguinte questão: em que momento essa unidade foi possível? Para isso, iremos analisar a formação dos Estados nacionais de origem hispano-americana, considerando-os em uma perspectiva global; isto é, não abordaremos as especificidades desse processo em cada país, mas consideraremos as suas características gerais. Portanto, não será feita uma descrição extensiva, mas se buscará elementos que nos auxiliem a compreender o panorama desse processo, especialmente em seus aspectos políticos, mas sem desconsiderarmos suas dimensões econômica, social e cultural. Elas apenas não constituem o nosso foco.

[123] Os crioulos eram descendentes de espanhóis pertencentes às terras americanas há várias gerações.

[124] **Ibidem**. p. 121.

Essa tarefa é, ao mesmo tempo, excessiva e modesta, posto que cientes de nossas limitações ao empreendê-la. Esperamos perceber com um pouco de clareza quais os fundamentos do projeto de "grande nação" de Bolívar e o porquê de sua impossibilidade. E, ao mesmo passo, tentamos compreender o porquê da retomada desse ideal, em novas roupagens, a partir, principalmente, dos anos 2000. Consideraremos os seus enunciados fracassos, bem como as esperanças e interesses que o circundam.

### *3.2.1. Características da formação dos Estados Nacionais na América Latina*

A insatisfação de Bolívar pode ser compreendida se nos detivermos com um pouco de cuidado nas características de formação dos Estados Nacionais na América Latina. As escolhas quanto à organização político-administrativa dos recém-criados países, bem como as decisões e pressões para que a estrutura econômica e social herdada do período colonial fosse mantida, foram responsáveis, em larga medida, pelos rumos dessas sociedades até o nosso presente.

A inserção dos países de dominação ibérica em um sistema colonial cujo principal objetivo foi, desde o início de sua implantação, atender às crescentes exigências de uma economia capitalista em expansão é, talvez, a característica mais marcante da história de seus povos constituintes. Dessa forma, a dominação, a espoliação e a violência que caracterizaram esse processo serviram para manter em bom funcionamento a economia que se assentava sobre bases desiguais.

A rigidez da estrutura colonial, especialmente no caso espanhol, se fez sentir também na administração, que impossibilitava a participação nos altos escalões, dos nascidos em território colonial. A consequência principal disso, apontada por Bolívar, foi o não desenvolvimento de experiências políticas e administrativas, ao contrário do que ocorreu com os norte-americanos, por exemplo, que puderam desenvolver experiências de autogoverno, pois não havia uma pressão colonizadora direta sobre eles.

Com o intuito de melhor compreendermos esse processo, utilizaremos como base de nossa reflexão a construção e análise do cientista social argentino Marcos T. Kaplan. No livro "Formação do Estado Nacional" (1974)[125] Kaplan se debruça sobre o Estado e a sociedade

[125] KAPLAN, Marcos Teodoro. **Formação do Estado Nacional**. (América Latina). Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

que se forma na América Latina, analisando as bases do sistema colonial, o processo de emancipação das colônias e a organização dos novos países, dando ênfase à dependência que caracteriza a região desde a sua descoberta e dominação por potências europeias. São salientadas as transformações e roupagens da dependência, os aspectos sincrônicos e diacrônicos dessas sociedades, em uma análise dialética e global que nos desafia a tentarmos compreender os problemas que ainda hoje enfrentam os Estados latino-americanos.

O novo sistema internacional então em marcha exigia metais preciosos, terras, matérias-primas e mão-de-obra abundante para satisfazer as necessidades crescentes de sua produção e comércio. Dessa forma, essas sociedades nascem e são organizadas, desde o início, sob o signo da dependência e do subdesenvolvimento. Assim, enquanto máquinas dessa engrenagem e como consequência mesma do processo de sua construção, há, entre países aparentemente tão diferentes entre si, elementos de consonância.

Nesse quadro, compreendemos que a emancipação das colônias americanas foi o resultado de um processo complexo e múltiplo. As características gerais se assemelham nos domínios da América espanhola e da América portuguesa, com a diferença crucial no percurso da independência - e na violência a ele associada -, que deu-se, considerando os momentos que antecedem a independência, de forma quase exclusivamente formal e como um acordo entre amigos. Além da permanência de fato dos portugueses no poder, a manutenção da integridade territorial e administrativa é fator de grande relevância.

Já para as colônias hispano-americanas o processo ocorreu de forma muito mais traumática. Em ambos os casos, a desorganização dos sistemas financeiros e sociais das metrópoles – iniciada ainda no século XVII e intensificada no século seguinte – foi um dos elementos que contribuíram fortemente para a emancipação. Somada a mudanças ocorridas nas colônias americanas, e a ela interligadas, forneceu o terreno fértil para as disputas e embates que se seguiram.

No caso das colônias hispano-americanas, a divisão administrativa e a violenta pressão da estrutura de dominação colonial geraram divisões e regionalizações[126] que, além de promoverem um sentimento de estranhamento mútuo entre as regiões, implicaram diversos graus de isolamento. Isso tornava qualquer solução política bastante difícil, principalmente a proposta de Bolívar, de formação de uma única nação em um vasto território.

[126] O termo regionalização está aqui empregado no sentido de concentração regional, em contraposição a um ideal de maior solidariedade entre os países da região.

As guerras napoleônicas proveram, na visão de Kaplan[127], o estopim para as convulsões e guerras na América espanhola e a oportunidade de solução para a América portuguesa. As ofensivas de potências estrangeiras em expansão, notadamente a Grã-Bretanha, contribuíram para o debilitamento do monopólio colonial.

A crise dos monopólios pôs em xeque um sistema que perdurava havia quase três séculos e que tinha como característica principal o de ser um sistema fechado cujo centro era a metrópole.[128] Essa organização estava baseada nos princípios do mercantilismo e em uma divisão geográfica do trabalho com distribuição desigual dos custos da produção e dos lucros resultantes de seu comércio.

A pilhagem das riquezas da região foi intensificada por meio da expansão do tráfico e do contrabando, especialmente britânicos – utilizados como meios para driblar o bloqueio inglês estabelecido pela França bonapartista. Em certa medida, o desenvolvimento econômico (dependente), social e demográfico das colônias foi estimulado, e resultou no surgimento de novas necessidades que não foram absorvidas pela metrópole.

Nas colônias de origem espanhola, soma-se outra fonte de conflitos: o tratamento diferenciado quanto à origem geográfica. Nesse esquema, os espanhóis de origem peninsular possuíam vários privilégios e preferência no exercício das funções mais importantes, tanto na administração, quanto no exército, na Igreja e nos grandes negócios monopolistas. Para os crioulos restava o acesso a cargos de importância secundária, restrição de ação e de lucros.

O acesso aos cargos da alta hierarquia era visto como uma exigência para que pudessem controlar os negócios da colônia. Assim, suas motivações emancipatórias foram provocadas, sobretudo, por questões econômicas. A ideia de emancipação, aliás, não era

[127] **Ibidem**. p. 99.

[128] Pelo menos no caso brasileiro, podemos afirmar que essa centralização não era absoluta. Pois, como demonstra o historiador Luís Felipe de Alencastro em sua obra "O Trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul" (São Paulo, Companhia das Letras, 2000), sendo a colonização portuguesa menos rígida, em algumas situações, viagens e negócios foram firmados com países africanos visando satisfazer interesses que eram, ao menos imediatamente, da colônia brasileira, e não da metrópole portuguesa. Ele analisa, também, as rotas comerciais entre os países que, não raro, desrespeitavam a rota oficial, e que incluía a passagem por Portugal, e estabeleciam contatos diretos entre o Brasil e domínios na África. Ao contrário, as grandes riquezas da América espanhola foram resguardadas pela Metrópole através de uma administração colonial mais rígida e complexa, proibindo, inclusive, o comércio entre colônias.

majoritária e a maioria da elite[129] crioula não teria aderido ao separatismo, caso a coroa espanhola tivesse permitido que ocupassem alguns espaços estratégicos na administração colonial. Questões morais e políticas eram preocupações apenas de ideólogos como Francisco Miranda e Bolívar, por exemplo.

As insatisfações dos crioulos cresceram e gestaram possibilidades de ação a partir, principalmente, da possibilidade de ingresso nos corpos militares regulares, possuindo inclusive foro privilegiado. Esse acesso criou uma situação aparentemente ambígua: ao mesmo tempo em que satisfez parte das reivindicações do grupo no tocante às cobranças por maior participação, deu a eles novos conhecimentos e poderes que poderiam ser, e foram, utilizados para combater o próprio monopólio colonial.

Os crioulos urbanos formavam, em sua maioria, uma espécie de elite instruída, aturdida e, ao mesmo tempo, agitada pelos acontecimentos das revoluções norte-americanas e francesas. A repressão da metrópole agravou as insatisfações e fez parecer mais clara a existência de um inimigo comum. Contudo, trata-se aqui, em larga medida, de um pensamento iluminista não revolucionário. Isto é, desejava-se a reforma do sistema, mas sem interrogar ou desmantelar as suas bases.

Nesse quadro, a emancipação não representou mudanças estruturais. Tratou-se de um movimento de caráter essencialmente elitista. Foi, em certo sentido, um ato preventivo de tomada do poder para evitar que o povo ou as potências estrangeiras o fizessem. Foi uma mudança política – motivada por interesses econômicos –, que preservou a base socioeconômica praticamente intacta, mantendo e ampliando o acesso de grupos e nações estrangeiras à região.

As características descritas anteriormente podem ser aplicadas tanto à emancipação das colônias hispano-americanas quanto à colônia portuguesa na América. A diferença fundamental é que no primeiro caso, houve, de fato, guerras emancipadoras que logo foram combinadas a guerras civis. No caso do Brasil, a instalação da corte portuguesa na colônia, a preponderância dos interesses e investidas da Grã-Bretanha e a repressão governamental garantiram a consolidação da transição.

[129] Usamos o termo elite de modo amplo, a partir do entendimento de Flávio Heinz (2006) para fazer referência a grupos que são detentores de um certo poder e que parecem ocupar a escala mais alta de autoridade ou de detenção de recursos.

Claro está que temos destacado os elementos comuns aos processos que ocorreram na América espanhola e na América portuguesa. Mas é importante, também, fazermos menção às diferenças e constantes rivalidades entre ambas. Aqui, não é demais lembrar que o Brasil estava ausente das formulações de construção de uma grande pátria na "Hispanoamérica"; não se reconhecia e nem era reconhecido como participante. Dentre outros fatores, pesava o fato de o país ter adotado o sistema monárquico após a emancipação, a permanência da metrópole em terras brasileiras, a manutenção da integridade territorial e o ideal de tornar o país uma grande pátria, tarefa levada a cabo pelo Império brasileiro.

Para o historiador e cientista político mineiro, José Murilo de Carvalho[130], outros elementos diferenciam o estilo colonizador português da experiência das ex-colônias espanholas: o forte caráter mercantil, cuja força superava a retórica religiosa; a utilização em larga escala da mão-de-obra negra tornada escrava; a grande miscigenação racial e a peculiar simbiose que se estabeleceu entre a metrópole e os brasileiros. Segundo ele, a debilidade da Coroa portuguesa desde o início da colonização levou à cooperação e cooptação entre o governo e as elites econômicas – tanto da metrópole quanto da colônia –, o que favoreceu, dentre outras coisas, o apaziguamento das tensões e a manutenção das relações de dominação desse grupo. As consequências desses fatores estendem-se ao nosso presente, visto que entre a colônia, o império e a república há fortes elementos de continuidade.

Em nenhuma das partes da América Latina as camadas populares foram beneficiadas pela emancipação. Na verdade, a situação de alguns grupos, como os indígenas, piorou substancialmente; não obstante tenham fornecido os principais e mais numerosos braços nas batalhas, além de muitos terem perdido a vida. De cultura heterogênea, seus grupos constituintes tinham em comum a negação, por parte dos setores dirigentes e demais grupos das elites, de sua existência enquanto cidadãos e o impedimento de partilhar o poder. Além de continuarem servindo como base para o enriquecimento das elites locais e estrangeiras.

Nesse quadro, os favorecidos pelas primeiras consequências da emancipação foram as elites nativas. Logo, porém, apareceram os embates internos e pareceu cada vez mais claro que o movimento fora composto por grupos isolados e voltados para a consecução dos seus interesses específicos, tal como apontado por Bolívar. Segundo Kaplan, o ideal de um destino

[130] CARVALHO, José Murilo de. "Brasil: outra América?". In: **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. p. 269-274.

latino-americano levado como bandeira de luta em várias batalhas teve, assim, uma duração curta.

Os interesses divergentes e a condição de dependência e de subdesenvolvimento que caracterizam esses Estados desde os momentos iniciais de sua formação contribuíram para que a construção de uma grande nação latino-americana não passasse de uma utopia. É interessante notarmos que o autor também aponta que por um século e meio a ideia de união foi desprezada[131]. Como explicar a sua ressurgência?

Não apenas as elites que comandaram o movimento de emancipação pareciam distanciar-se. As regiões outrora pertencentes ao domínio do império espanhol – e "reunidas" artificialmente em quatro grandes regiões – fragmentaram-se e perderam em diálogo e convergência de interesses. Se a comunicação e o transporte precários tornava difícil o contato entre elas durante o período colonial, a ruptura do vínculo com a metrópole as retirava do denominador comum imposto e que até então as havia identificado. Soma-se a isso a intensificação das investidas/interferências de potências estrangeiras nas diversas regiões.

Esses fatores contribuíram para que a organização social, política, econômica e cultural de cada país fossem/sejam orientadas por um sentido "centrífugo e divergente"[132]. (KAPLAN, 1974, p. 115). Isto é, para que fossem/sejam orientadas separadamente para o exterior, sendo integradas aos centros mundiais do poder apenas a partir de sua inserção na "órbita" das potências dominantes em cada período. Ou, na imagem formulada pelo economista e sociólogo alemão André Gunder Frank (apud KAPLAN)[133],

> Dos centros metropolitanos para os países latino-americanos desenvolveu-se uma cadeia descendente de constelações sócio-econômicas, políticas e culturais, cada uma com submetrópoles e satélites menores, até chegar às últimas regiões, setores e grupos inferiores de cada país.

Pensando nestes termos – "forças centrífugas", "cadeia descendente de constelações" – o processo de dependência e fragmentação a que foram submetidas as nações latino-americanas desde os primeiros momentos de gestação torna-se mais claro. De fato, essa configuração determina não apenas o ingresso marginal/dependente e a situação de

[131] KAPLAN, Marcos Teodoro. *Op. Cit.* p. 116.

[132] **Ibidem.** p. 115.

[133] **Ibidem**. p. 151.

subdesenvolvimento desses países na economia capitalista mundial, mas determina também, em larga medida, a organização interna do território dos países.

As ligações ferroviárias, por exemplo, foram construídas com o objetivo de facilitar o embarque de mercadorias para o exterior. As poucas ligações que conectam internamente um ou mais países também obedecem à trajetória de escoamento de mercadorias, muitas interligando regiões menos prósperas aos portos de outros países. Assim, a preocupação não era ligar as regiões entre si, tampouco desenvolver um mercado interno. Por consequência, o desenho da malha ferroviária ainda hoje coincide com "os dedos de uma mão aberta", na imagem trazida por Galeano[134]. De bandeiras do progresso, as ferrovias serviram como mais um impedimento para o desenvolvimento de um mercado interno consistente.

Isso porque as elites dirigentes e seus aliados precisavam/precisam manter o precário equilíbrio entre os elementos heterogêneos e conflituosos da própria organização social, com o intuito de que os seus países continuassem a desempenhar as mesmas relações/funções no sistema mundial capitalista. Para atender às demandas externas, foram criados esquemas para privilegiar algumas regiões de um país em detrimento de outras – como ocorreu, por séculos, com as regiões Sul e Norte/Nordeste do Brasil. Assim, algumas regiões são exploradas por outras – privilegiadas pelo Estado e por esse sistema – dentro de um mesmo país ou entre os países. Essa diferenciação foi aprofundada por crises econômicas em determinadas regiões, modificando os polos internos de produção de riquezas. Mas a marginalização não é absoluta, posto que sejam integradas, em graus diferentes, pelas potências do período.

> É a América Latina, a região das veias abertas. Desde o descobrimento até nossos dias, tudo se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal tem-se acumulado e se acumula até hoje nos distantes centros de poder. Tudo: a terra, seus frutos e suas profundezas, ricas em minerais, os homens e sua capacidade de trabalho e de consumo, os recursos naturais e os recursos humanos. O modo de produção e a estrutura de classes de cada lugar têm sido sucessivamente determinados, de fora, por sua incorporação à engrenagem universal do capitalismo. A cada um dá-se uma função, sempre em benefício do desenvolvimento da metrópole estrangeira do momento, e a cadeia das dependências sucessivas torna-se infinita, tendo muito mais de dois elos, e por certo também incluindo, dentro da América Latina, a opressão dos países pequenos por seus vizinhos maiores e, dentro das fronteiras de cada país, a exploração que as grandes cidades e os portos exercem sobre suas fontes internas de víveres e mão-de-obra (...)[135].

[134] GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. (Estudos latino-americanos, v. 12). 35. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 140.

[135] **Ibidem**. p. 5.

Em suma, a emancipação não significou autonomia ou independência de fato. Houve a transferência de dominação das antigas e decadentes metrópoles para potências mais prósperas e em expansão – e com maior poder de subjugação, inclusive cultural –, especialmente a Grã-Bretanha, mas também, durante o século XIX, a França e os Estados Unidos.

Outrossim, é importante atentarmos para os diferentes ritmos de adaptação a esse sistema entre as diversas economias e sociedades. Como bem mencionado por Bolívar em sua Carta da Jamaica, de 1815, as elites nativas não possuíam experiência administrativa ou de organização política. E, como já dito, essas elites não formavam um grupo homogêneo e, logo após a emancipação, os países passaram por um período de lutas entre as oligarquias centrais e locais, e destas com grupos intermediários e com camadas populares, em torno da hegemonia sobre o território e as políticas econômicas.

Segundo Kaplan[136], a solução para a disputa de hegemonia foi uma combinação entre a dominação das oligarquias mais fortes e consistentes - como latifundiários, financistas e dirigentes políticos – e os interesses estrangeiros, satisfazendo, pontualmente, alguns interesses de grupos intermediários – artesãos, pequenos comerciantes e pequenos proprietários rurais – e até das camadas populares dominadas.

É nesse quadro que ocorrem importantes mudanças na configuração dos territórios, tais como o deslocamento do eixo econômico do interior para a costa com a consequente redistribuição regional e social da renda nacional. No entanto, é importante levarmos em consideração que o poder hegemônico não é absoluto.

No caso em questão, a hegemonia enfrentou limitações internas – interrogada por conflitos entre seus setores e pelas camadas intermediárias e populares; e externas – especialmente por estrangeiros, e seus Estados, que controlam o mercado mundial. Nesse sentido, o governo britânico contribuiu fortemente para definir a organização do Estado e da sociedade nascentes. Como maior potência do período, a Grã-Bretanha utilizou-se da dependência econômica dos países – tanto com relação às trocas comerciais quanto ao endividamento – para impor critérios de reconhecimento da soberania dos novos Estados.

Dentre esses pré-requisitos estão: o desmantelamento de estruturas tradicionais ou arcaicas que dificultem o êxito de iniciativas britânicas na região bem como a inserção dos países recém-criados no sistema internacional. A eles cabia desempenhar bem o seu papel de

[136] KAPLAN, Marcos Teodoro. *Op. Cit.* 1974. p. 123.

nações subdesenvolvidas e integradas ao sistema em uma lógica de desvantagens compartilhadas de forma desigual.

Esses critérios configuram o que Kaplan denomina de "Estados desejados"[137] pelo governo britânico. O Estado desejado deve garantir a instalação de uma nova ordem liberal que assegurasse a liberdade de circulação para os produtos e para os investimentos britânicos e a transferência de capitais ao exterior; ao passo que devem desencorajar iniciativas de desenvolvimento independente. Encontram, nessa missão, forte apoio e convergência dos latifundiários, detentores da forma basilar de organização social nos países latino-americanos ("os monarcas agrícolas", de Galeano).

Em associação estreita com grupos urbanos e estrangeiros, os latifundiários garantiram, ao longo dos séculos, a concentração da renda e a exploração e carência das massas – submetidas ao paternalismo do Estado e da Igreja, a restrições de consumo, de acesso a terra e à cidadania. Somada ao conservadorismo característico desse grupo, a concentração da terra atuou como um entrave ao desenvolvimento de formas capitalistas mais avançadas, subsistindo e coexistindo formas pré-capitalistas de ocupação, remuneração e consumo. Abasteceram, também, a direção administrativa e política dos novos Estados, sendo o grande latifundiário o tipo predominante de caudilho.

> (...) Ao inverso, a política britânica é hostil aos planos de desenvolvimento nacional independente, ao fortalecimento de empresas privadas nacionais com autonomia e iniciativa. É hostil também à integração das nacionalidades separadas pela emancipação, e por isso favorece a **balcanização** e o equilíbrio de forças entre os países latino-americanos. (grifo nosso)[138]

Além da pertinente noção de "Estados desejados", ao abordar as características internas de estruturação dos novos países, Kaplan utiliza com certa recorrência o adjetivo "débil". Assim, a lógica de funcionamento do Estado desejado impõe o funcionamento débil das instituições e das leis. O funcionamento subjetivo e desigual que visa manter intactos os mecanismos de privilégio das elites locais e nacionais e que, para isso, mantém e agudiza a dependência e marginalização dos diferentes povos que constituem as sociedades de cada país, ao mesmo tempo em que aprofundam a dependência dos países com relação aos centros mundiais de poder.

---

[137] **Idem.**

[138] **Ibidem**. p. 124.

Assim, esse modelo de Estado totalizante e débil abrange desde a adoção de um padrão de distribuição desigual das terras e impulsionamento de uma urbanização não planejada e deficiente; de uma ordem político-institucional e organização partidária importadas e adaptadas aos interesses dirigentes; passando pela organização coletiva (sistema educacional e de propaganda, sistema de polícia e defesa, etc.), de política econômica e de relações exteriores que obstaculizam o desenvolvimento independente dos países da região. Outrossim, é interessante atentarmos que o adjetivo "débil" pode ser substituído, na ótica das elites dirigentes, nacionais e estrangeiras, pelo adjetivo "eficaz".

Neste ponto, gostaríamos de voltar à última citação de Kaplan que faz referência ao processo de balcanização dos países latino-americanos. Tal termo também aparece quando o autor aborda as estratégias pelas quais os grupos dominantes puderam exercer a sua hegemonia[139]. Nessa concepção, o termo balcanização aparece com o sentido contrário ao de integração.

De fato, segundo Anna Maria Gentili[140], o termo balcanização "(...) é uma expressão política que significa a divisão de uma entidade continental, subcontinental ou regional em unidades politicamente separadas ou hostis entre si (...)". Ela relaciona a origem do termo ao período de fragmentação dos Bálcãs, particularmente no relacionamento entre os Estados componentes durante as guerras balcânicas (1912-1913).

No entanto, o processo de fragmentação dessa região é ainda mais antigo e pode ser localizado no contexto de dissolução do Império Otomano. Atualmente, segundo a autora, o termo tem sido usado com referência ao processo de descolonização e de independência dos territórios africanos.

A balcanização seria uma estratégia das potências coloniais para perpetuar a sua dominação através da fragmentação e consequente fraqueza econômica desses territórios, o que ficou conhecido sob o lema "dividir para dominar". Essa mesma estratégia foi utilizada pelas potências imperiais do século XIX para garantir o seu domínio e impedir a união entre os Estados nascentes após a emancipação da América espanhola. O Brasil não se encaixaria nesse modelo.

---

[139] **Ibidem**. p. 154.

[140] GENTILI, Anna Maria. "Balcanização". In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: EDU-UNB, 2008. p. 105.

Contudo, para o sociólogo argentino Andrés Kozel[141], em alguns casos, o uso do termo para se referir aos processos de independência da América Latina possui um tom trágico. Crítico da obra do escritor e historiador argentino Jorge Abelardo Ramos (1921-1994), Kozel aponta que Ramos foi um dos principais introdutores dessa utilização e que a sua conclusão é marcada, sobretudo, pela desilusão. Para ele, no entanto, é preciso levar em consideração as condições históricas do período e compreender que a união, tal como formulada na época, era impossível. Aqui, parece haver convergência com as ideias de Bolívar expostas em 1815. Outrossim, é importante salientarmos que nem mesmo o Brasil constituía, no período imediatamente posterior à emancipação, uma unidade[142].

### 3.3. A construção de identidades nacionais e regionais

Mas se as regiões marcadas pela antiga divisão em vice-reinos eram diversas; e se mesmo os crioulos não constituíam um grupo homogêneo, como podemos falar em unidade e, mais, em identidade? Para o historiador Benedict Anderson[143], os crioulos foram os pioneiros do que hoje chamamos nacionalismo, embora não tenham obtido êxito, ao menos em seu tempo histórico, na consolidação do Estado nacional – tarefa empreendida pela primeira vez na Europa em meados do século XIX.

Para ele, a nação, considerada um produto cultural específico, é "(...) uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana"[144]. Em seu raciocínio, qualquer comunidade que existe para além do contato face a face entre seus membros, é uma comunidade imaginada. Imaginada aqui não é sinônimo de falsa, pois ela é uma realidade.

---

[141] KOZEL, Andrés. "Considerações sobre a tese das independências como processo de balcanização". In: MATTEI, Lauro. **América Latina no limiar do século XXI**: Temas em debate. Florianópolis: Insular, 2011, p. 23-44.

[142] Diz-nos Carvalho (1998, *Op. cit.* p.234): "(...) Quando as tropas do general Junot forçaram a Corte portuguesa a abandonar Lisboa com destino ao Rio de Janeiro em fins de 1807, não existia Brasil nem politicamente, nem economicamente, nem culturalmente (...)".

[143] ANDERSON, Benedict R. *Op. Cit.* 2008.

[144] **Ibidem**. p. 32.

A ideia de nação tornou-se popular, segundo o autor, por causa do surgimento e consolidação do capitalismo editorial[145]. O surgimento de línguas impressas possibilitou uma nova forma de comunidade imaginada, que não necessariamente tinha relação direta com as fronteiras políticas existentes.

Para Anderson o peso da herança do sistema de unidade administrativa adotado dos séculos XVI ao XVIII não foi suficiente para explicar os laços pessoais criados entre os crioulos. Mais decisivo foi a forma de definição das carreiras administrativas. Na América, ao contrário do que ocorreu na Metrópole, predominou o recrutamento pelo berço. A porcentagem de reinóis entre os homens brancos crioulos era muito pequena, mas eram eles quase sempre os ocupantes dos altos postos da administração nas colônias do Império espanhol. A ascensão não era barrada apenas verticalmente e a mobilidade interna à colônia também era restrita. Essa exclusão proporcionava o reconhecimento entre aqueles que se sentiam excluídos por seu local de nascimento.

Além do reconhecimento em uma *jornada limitada*, o desenvolvimento do capitalismo tipográfico na região, a partir da segunda metade do século XVIII, foi decisivo. Contudo, devido à vastidão do Império – e o "atraso "local" do capitalismo e da tecnologia espanhóis em relação à extensão administrativa do império"[146] – não houve na América espanhola uma simultaneidade na leitura dos acontecimentos, elemento importante para a consolidação de uma comunidade imaginada.

Nos mundos colonizados, o nacionalismo oficial correspondeu à criação de imagens do Estado Colonial, agindo através de três instituições principais: o censo, o mapa e o museu, imaginando e criando "a natureza dos seres humanos por ele governados, a geografia de seu território e a legitimidade do seu passado"[147]. O nacionalismo possui, portanto, um caráter de universalidade.

---

[145] O aumento vertiginoso da impressão de livros marca a ideia do que Benjamin chama de "reprodutibilidade e disseminação". Para Anderson (2008), a criação de duas estruturas teve uma importância fundamental, a saber: o romance e o jornal. No romance, as ações são executadas por personagens que não precisam se conhecer pessoalmente e que se guiam pelo relógio e pelo calendário (p. 55). Já no jornal, a inclusão e justaposição de fatos e notícias de maneira arbitrária permite a formação de um vínculo imaginário entre eles. Ainda que a sua leitura seja solitária, seus leitores partilham a consciência de que milhares de pessoas desconhecidas estejam repetindo esse mesmo processo (p. 66-68).

[146] **Ibidem**. p. 104.

[147] **Ibidem**. p. 227.

Essa concepção de nacional, no entanto, é criticada por Chatterjee[148] que a considera demasiado simplória e restritiva. Anderson concebe a nação a partir da ideia de modernidade de Walter Benjamin[149] – a modernidade como o tempo homogêneo e vazio; o tempo do capital. Para Chatterjee essa noção de tempo é unilateral e não considera as particularidades das experiências que nela não se encaixam, nem mesmo as resistências e diferentes formas como o capitalismo moderno foi implantado em diversas partes do mundo. Trata-se, para ele, de um tempo universal e utópico, que não corresponde à densidade e irregularidade do tempo em várias localidades do mundo.

Para este autor, o conflito central da política moderna reside na oposição entre o nacionalismo cívico e as demandas particulares das identidades culturais. Ou, dito de outro modo, entre o tempo universal e "utópico" do capital, e a heterogeneidade e irregularidade do governamental. Tanto em uma quanto em outra, os atores envolvidos buscam operar os elementos de que dispõe para fazerem valer determinadas visões de mundo.

No caso das identidades nacionais, as elites e os Estados (e suas agências) são os seus principais operadores e construtores, e seu objeto de atuação elementar são os indivíduos, que devem ver a si mesmos e serem vistos por outros, como pertencentes à certa unidade. Mas a contradição essencial reside a partir do momento em que o tempo de ação dos indivíduos e dos grupos opera com uma dimensão temporal diferente, como aponta Chatterjee.

Para Stuart Hall[150], uma das características dos Estados modernos é a sua multinacionalidade, posto que a identidade nacional envolva um conjunto de identidades coletivas. E esse *uno diverso*, o Estado-nação, mantém relações constantes com outros Estados e em diversas arenas de negociação e em organismos internacionais. Nessas interações, os Estados constroem imagens do outro e de si, imagens que se constroem, também, na dinâmica interna (doméstica) de cada Estado. Para Ferraz[151],

> (...) Os Estados possuem uma base histórico-cultural por meio de processos sociais e políticos e em relação dinâmica com vários "outros" (outros países, outras ideologias, outros papeis no sistema internacional). De fato, a questão identitária está no centro da própria formação do Estado-nação, o qual é forjado não apenas

[148] CHATTERJEE, Partha**.** *Op. Cit.* 2004.

[149] BENJAMIN, Walter. "Sobre o conceito da história". In: Walter Benjamin (obras escolhidas). **Magia e Técnica, arte e política:** ensaios sobre literatura e história da cultura. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

[150] HALL, Stuart. **A identidade cultual na pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

[151] FERRAZ, Maria Isabel Meunier. *Op. Cit.* 2012. p. 36.

> como entidade soberana territorial e política, mas também como comunidade forjada por liames de identificação entre seus indivíduos.

Nas últimas décadas, com o aprofundamento do processo de globalização e o surgimento de novas demandas étnicas e identitárias, as fronteiras parecem ter se tornado mais permeáveis e as diferenças entre o interno e o externo tornaram-se menos rígidas – embora ainda reais e com alto grau de separação em algumas situações, como as referentes aos imigrantes, por exemplo – e com maior possibilidade de negociação.

Os Estados participantes de arranjos regionais elegem – através dos atores que influenciam a formulação de suas políticas externa e identidade internacional[152] – determinadas características que visam construir uma imagem de unidade e convencimento de que tal acordo é possível de ser efetivado. Essa mínima identificação *supranacional* possui dois objetivos principais: promover a legitimidade da organização/acordo perante as populações de cada país; e se compor enquanto elemento catalisador do processo de integração. [153]

### 3.3. América Latina ou América do Sul?

A necessidade de autoafirmação de uma identidade peculiar, diferente dos espanhóis e dos indígenas, é assegurada por Simón Bolívar em seus escritos. A essa especificidade corresponde o imperativo de fazer frente às investidas das potências estrangeiras sobre o território dos países recém-independentes. Dentre estas, destaca-se a Grã-Bretanha, por sua enorme influência sobre a produção e a distribuição, bem como pela incipiente indústria e comércio. Mas também, e de forma crescentes, com intervenções nos territórios, a França (invasão do México em 1861) e os Estados Unidos (guerra com o México entre 1846 e 1848).

> Por outro lado, não somos índios nem europeus, mas uma espécie intermediária entre os legítimos proprietários da terra e os usurpadores espanhóis, em suma, sendo americanos por nascimento e nossos direitos os da Europa, temos de disputá-los com os do país e nos mantermos nele contra a invasão dos invasores[154].

[152] LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira** – passado, presente e futuro**.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

[153] FERRAZ, Maria Isabel Meunier. *Op. Cit.* 2012. 38.

[154] BOLÍVAR, Simón. *Op. Cit.* 1992. p. 61.

A defesa do reconhecimento de uma originalidade étnica é também um instrumento para ganhar adeptos para a causa da independência, seja para a luta em seu alcance, nos territórios que ainda não conseguiram sua emancipação, seja na manutenção da situação e criação de um novo aparato político-administrativo, visando consolidá-la. Pois é nesse processo que pela primeira vez o nome América Latina será utilizado para designar a região da América espanhola, e posteriormente, o termo latino-americano será utilizado para identificar os habitantes dessa região.

Contudo, o projeto de Bolívar mostrou-se utópico. Além do contexto histórico desfavorável a qualquer tentativa de união, não é possível afirmar, nesse período, a existência de países ou Estados – a não ser precariamente desenhados e em processo de organização – e nem de povo, como um grupo unido por laços identitários comuns.

Além disso, devemos lembrar que essa denominação foi uma invenção da elite crioula e que, dadas as condições de separação entre os diferentes grupos sociais, especialmente com relação à imensa massa de camponeses pobres, artesãos, escravos, indígenas e grupos sem ocupação definida, essa condição não fosse estendida a todos ou, pelo menos, não fosse reconhecida por todos. O próprio Bolívar, adepto das bandeiras que triunfaram na Europa Ocidental com a Revolução Francesa, embora defendesse a abolição da escravatura, propôs que a liberdade não devia ser indefinida, ao passo em que não acreditava que os americanos estivessem prontos para uma democracia.

Por ora, é importante assinalarmos que a defesa da América Latina tornou-se, e o é ainda, uma bandeira de luta em defesa da autonomia da região frente aos constantes assédios de outros países, bem como símbolo da resistência de povos subjugados por séculos e que buscam reconhecimento e justiça. Dessa forma, parece-nos que o latino-americanismo está relacionado a uma posição intelectual e política de alguns setores dentro de determinadas classes sociais.

Aqui, consideramos pertinente fazermos uma breve consideração acerca da terminologia utilizada para denominar a região, especificamente no que diz respeito à caracterização de processos de cooperação e de integração na região. Essa região a que tanto nos referimos é a América Latina ou a América do Sul? Seria esta apenas parte constitutiva daquela?

A Constituição do Brasil, promulgada em 1988, prevê, dentre os princípios fundamentais que devem reger as relações internacionais do país, a busca por uma integração ampla (não apenas econômica) entre os *povos da América Latina* com o intuito de formar entre eles uma *comunidade de nações*.

> Parágrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (Constituição da República Federativa do Brasil, Título I, Parágrafo Único do Art. 4º)

No entanto, a ratificação da Unasul afirma, institucionalmente, a preocupação do país não com a América Latina, mas com a América do Sul e com a criação de uma identidade e união sul-americanas. Em que consiste essa diferença? Quais as suas implicações?

Na literatura mais recente não é raro encontrarmos referências à América Latina e à América do Sul como se fossem sinônimos. Também não é incomum que o termo América Latina apareça esvaziado de sentido ou que ele seja utilizado apenas como recurso estilístico. Por exemplo, em um artigo do respeitado professor da Unicamp, Shiguenoli Miyamoto[155], intitulado "O Brasil e a América Latina: opções políticas e integração regional", o termo "América latina" aparece apenas no título e nas palavras-chave, e em todo o corpo do texto é utilizada a expressão "América do sul".

De fato, há uma dificuldade concreta em se definir o que caracteriza a América Latina e se ela possui, de fato, uma unidade que lhe confira concretude. No caso da América do Sul, a proximidade geográfica entre os países parece servir como argumento sensível para se afirmar a sua existência real. Em quais premissas está baseada então a construção da América Latina? Quais os significados subjacentes à adoção do termo "América do Sul"?

Esse aparente antagonismo está presente, também, no Tratado Constitutivo da Unasul, quando lemos no Preâmbulo:

> AFIRMANDO sua determinação de construir uma *identidade e cidadania sul-americanas* e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o *fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe*; (grifos nosso).

[155] MIYAMOTO, Shiguenoli. "O Brasil e a América Latina: opções políticas e integração regional". In: **Cadernos PROLAM/USP** , vol. 1, 2009, p. 89-110.

Iniciaremos a reflexão partindo da criação da ideia de América Latina. O que a define? Diferentes áreas do conhecimento podem propor justificativas variadas para a inserção de um conjunto de países em uma unidade que os caracterizaria por elementos específicos. Podemos encontrar, nesse sentido, referências à América Latina como uma unidade geográfica, linguístico-cultural, unidade entre os hispano-americanos e os luso-brasileiros, por exemplo.

De acordo com a cientista política e professora da Universidade de Brasília, Simone Rodrigues Pinto, e com o historiador e pesquisador do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), Rafael Leporace Farret[156], o processo de construção da ideia de América Latina está relacionada com as sucessivas tentativas de nomear e apreender/dominar os territórios e as populações localizadas no chamado Novo Mundo. De *América*, *Hispanoamérica* a *América Latina*, verifica-se os discursos da elite *criolla* da América Espanhola e suas visões e motivações para enquadrar e agir conforme interesses específicos. Segundo os autores, o surgimento do nome associado à noção de pertencimento a um grupo, distinto dos espanhóis e, posteriormente, dos indígenas, nasceu no bojo das lutas pela consolidação da independência.

A necessidade de um termo que reunisse as colônias nas lutas por sua emancipação vinha da percepção de que uma identidade única serviria para dissuadir as diferenças entre elas, bem como facilitaria o estabelecimento de forças de defesa contra o inimigo que passava a ser também comum.

> (...) O desejo correspondente de substituir os peninsulares se manifesta e reforça através de um ódio generalizado a estes, que são qualificados por vários epítetos pejorativos (*gachupines, chapetones, godos*), e também na lenta emergência de uma consciência localista e regional, pré-requisito para o nacionalismo, para a qual contribui a exploração e melhor conhecimento do próprio país e de suas possibilidades[157].

No trecho acima citado, o cientista social argentino considera que os embates entre crioulos e peninsulares forneceram elementos para a formação, entre os crioulos, de uma consciência de si. Há uma busca por aquilo que os diferencia dos espanhóis e que, ao mesmo tempo, possibilita o conhecimento de suas especificidades e amplia o horizonte de ação.

---

[156] FARRET, Rafael Leporace; PINTO, Simone Rodrigues. "América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia". **Topoi**, v.12, n. 23, jul.-dez. 2011, p. 30-42.

[157] KAPLAN, Marcos Teodoro. *Op. Cit.* 1974.

As explicações para a gênese da ideia de uma América Latina – a arqueologia da palavra – são parte de um debate historiográfico[158]. Durante algum tempo prevaleceu a tese do historiador norte-americano John Phelan (no artigo "Pan-latinism, French Intervention in Mexico (1861-1867) and the Genesis of the Idea of Latin América", de1968), segundo o qual o termo foi criado em 1861 por Tisserand em uma revista publicada em Paris. Um ano depois o México foi invadido pela França, em uma ação do projeto imperialista francês no contexto do chamado *panlatinismo*. Tal empreendimento visava subjugar as nações hispano-americanas e, ao mesmo tempo, diminuir a influência dos Estados Unidos sobre a região.

No entanto, essa explicação foi contestada por Arturo Ardao (na obra "Génesis de la idea y el nombre de América Latina", de 1980), para o qual o nome foi criado em 1856 pelo jornalista colombiano José Maria Torres Caicedo, na época residente em Paris. Para o filósofo uruguaio, essa foi a primeira vez que o nome foi usado como substantivo, marcando o início da incorporação da noção e do termo América Latina para designar a América de Língua Espanhola (excluindo desse grupo os americanos de língua francesa e de língua portuguesa).

Segundo Pinto e Farret[159], Ardao concorda com Phelan quanto ao contexto de surgimento do nome, qual seja, o do panlatinismo, mas atribui os esforços de identificação da região como reação às investidas dos Estados Unidos na região, e não como uma iniciativa francesa. Apesar de toda essa discussão, as divergências quanto à arqueologia do termo América Latina não se esgotam aqui.

Em 1991 (na obra "Los cien nombres de América"), o historiador chileno Miguel Rojas Mix reclamou a autoria do nome ao pensador chileno Francisco Bilbao. Segundo Rojas Mix, o termo teria sido criado por Bilbao durante uma conferência em Paris, três meses antes da publicação de Caicedo. Aponta, inclusive, que este último esteve presente à conferência. Para Ardao, contudo, a autoria não se confirma, posto que Bilbao teria utilizado o nome América Latina ainda como adjetivo, não se configurando uma inovação.

Os pesquisadores da Universidade de Brasília afirmam que, não obstante a divergência acima exposta, a autoria do termo pode ser creditada aos hispano-americanos. Dizem-nos eles,

[158] FARRET, Rafael Leporace; PINTO, Simone Rodrigues. *Op. Cit.* 2011.; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. "O Brasil e a América do Sul". **Folha de São Paulo**. (Opinião). São Paulo, 22 de maio de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/> . Acesso em: 21 mar. 2013.

[159] **Ibidem**. p. 36.

> Como resultado do debate entre Ardao e Rojas Mix podemos concluir que, independentemente das divergências entre eles, fica claro que o certificado do nascimento do termo "América Latina" coube aos intelectuais hispano-americanos. Assim, a tese de Phelan parece não ter mais validade. [...] A sobrevivência do termo "América Latina" e sua utilização ainda nos dias de hoje não constituem fatos óbvios. (...) a busca de uma identidade latino-americana, ou das identidades latino-americanas, tem sido objeto, há quase dois séculos, das preocupações de seus (ou nossos?) intelectuais[160].

A busca por uma identidade latino-americana passa pela discussão da existência ou não de uma América Latina enquanto elemento concreto. Um dos principais intelectuais que se dedicaram a pesquisar e compreender a existência de uma identidade latino-americana foi o antropólogo e educador brasileiro Darcy Ribeiro. Em uma coletânea de textos organizada pelo jornalista Eric Nepomuceno[161] está presente as principais ideias do pensador mineiro acerca das características peculiares que o permite afirmar a existência de uma América Latina.

Para ele, a busca por unidade levando em consideração fatores geográficos, linguísticos ou étnicos é bastante frágil, posto que há uma grande diversidade entre os países e suas populações que são postos sob o denominador comum América Latina ao se considerar um ou mais desses fatores. Não obstante, este autor afirma a crença na existência de uma América Latina que se afirma, sobretudo, por um processo histórico comum que caracteriza o desenvolvimento de seus países.

> A explicação está, talvez, nas características distintivas do próprio processo de formação dos nossos povos, que são sua *intencionalidade, sua prosperidade e sua violência*. (grifo nosso) [...] Frente a esta unidade essencial do processo civilizatório e de seus agentes históricos – os ibéricos -, as outras matrizes aparecem como fatores de diferenciação (...)[162].

Nesse quadro, Darcy Ribeiro também compartilha da ideia de que os povos que vivem nessa região formam uma identidade específica, delineada por experiências históricas compartilhadas. Os latinoamericanos são por ele chamados de povos intermediários que, ao longo dos séculos, ainda buscam, como desafio, amadurecer enquanto povo para si próprio, com consciência de posição e interesses, e que luta para governar seu próprio destino. As suas palavras são denunciadoras, duras, precisas, esperançosas.

---

[160] **Ibidem**. p. 38-39.

[161] RIBEIRO, Darcy. **A América Latina existe?** Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro; Brasília: Editora UnB, 2010.

[162] **Ibidem**. p. 37;43.

> Sobre esses mestiços, filhos de ninguém, culturalmente empobrecidos, é que fomos feitos, num continuado etnocídio regido pelo mais hediondo eurocentrismo. [...] Povo, se não melhor, ao menos mais humano que os demais, porque feito de mais variadas humanidades. [...] Sua façanha não está no passado, mas no porvir. Seu feito único é, debaixo de todas as vicissitudes, terem construído a si mesmos como vastos povos, linguística, cultural e etnicamente homogêneos. [...] O que merece ser visto não é só o sangue derramado, mas a criatura que ali se gerou e ganhou vida[163].

O processo de violência múltipla a que estiveram submetidos os povos da América Latina desde o início da colonização acarretou consequências dramáticas. Dentre elas, cita o autor, a perda de um referencial temporal que os guiem no conhecimento de sua própria história. Nascidos sob a égide do capitalismo ansiaram, durante muito tempo, por serem reconhecidos europeus, ainda que os frutos do transplante das explicações históricas de lá, apenas tortamente realizado, tenham sido desastrosos.

Assim, o que Darcy Ribeiro afirma é a necessidade de resgatar a historicidade dos povos latinos, construindo conhecimentos comprometidos com eles mesmos, modificando sua perspectiva temporal para que, na participação desse processo e nas lutas diárias, construa para si mesmo a consciência e dever de agir conforme seus próprios critérios e interesses; como latino-americanos e não mais como descendentes ou almejantes a europeus. É nesse sentido que Ribeiro afirma, também, a necessidade de união entre os povos para a construção de um novo mundo desejável.

Mas o sentimento de pertencimento não é o único elemento necessário à realização de um projeto de união entre povos e nações. Em sua ausência, essa concretização se torna difícil, e, quando somada a outras condições, pode não ser possível. Na já citada "Carta da Jamaica", Bolívar aborda, dentre outros assuntos, a fundamentação jurídica do movimento, tece críticas ao sistema federal e afirma o desejo de construir no chamado Novo Mundo uma nova nação.

Contudo, a impressão que temos a partir da leitura do texto é a de que o que domina não é uma utopia, mas um ideal prático, que deve levar em consideração as condições reais do momento para a sua aplicação. Vale lembrar, como já mencionado, que o significado de igualdade e, portanto, de liberdade, para Bolívar, não se estendia a todos e sem amarras. Para ele, a forma democrática e federal não era adequada para os Estados nascentes, dada a ausência de *talentos* e *virtudes políticas* para que alcançasse êxito.

[163] **Ibidem**. p. 107; 109;110.

Para ele, é plausível que cada Estado, de acordo com suas características geográficas, econômicas e espírito político, adotem um modelo de organização diferente. No entanto, como havíamos comentado há pouco, ele chama a atenção para a falta de experiência dos americanos com a administração pública em geral e com a condução da política, em particular. Tal situação foi decorrência do excesso de centralismo da metrópole e da servidão a que foram submetidos durante o período colonial.

A diversidade apontada por Bolívar foi fruto de sua percepção dos acontecimentos do período, uma vez que os novos governos adotaram formas de organização política depois de declarada a emancipação. Os congressos convocados pelas juntas populares instituídas em todas as regiões aprovaram governos que julgavam que atendessem melhor seus interesses. A Venezuela pode ter sido o exemplo mais dramático dessa inexperiência com a vida republicana e democrática.

Na carta, a derrocada da revolução independentista na Venezuela – que decidiu pela separação do governo espanhol em 1811 – é o guia de reflexão de Bolívar, talvez por sua experiência direta nesses acontecimentos. Isso explicaria, em parte, a suspeita com relação aos governos populares. "Assim como a Venezuela foi a república americana que mais avançou em suas instituições políticas, também foi o exemplo mais evidente da ineficácia da forma democrática e federal para nossos Estados nascentes"[164].

Para ele, uma boa forma de governo para os novos países, e viável, seriam repúblicas de pequenas dimensões. A vantagem destas consiste em que as suas atividades "(...) circunscreve-se à esfera de sua conservação, prosperidade e glória (...)"[165].Assim, o governo ideal vislumbrado por Bolívar consistiria em uma Confederação que reunisse essas pequenas repúblicas.

De imaginário/desejo futuro, a união dos países recém-independentes passa a ser considerada imperativa e único meio para consolidar a emancipação, barrar a crescente penetração e interferência estrangeira, bem como permitir ações autônomas que garantam os interesses e o potencial de desenvolvimento do conjunto de países participantes – ou de seus setores hegemônicos. Os obstáculos a serem superados entre as regiões eram vários, tais como os relacionados à geografia, às trocas comerciais e às comunicações, por exemplo. E, talvez o

[164] BOLÍVAR, Simón. *Op. Cit.* 1992. p. 66.

[165] **Ibidem.** p. 68.

maior, frear a simbiose e subordinação cada vez maior das elites com relação aos grupos estrangeiros.

A convocação do Congresso do Panamá, em 1826, foi uma tentativa de evitar a fragmentação do território antes pertencente à Espanha. Mas que não obteve êxito. Outrossim, é importante salientarmos dois aspectos das formulações de Bolívar: o primeiro corresponde à ausência de referências ao Brasil, com a possível exceção das críticas dirigidas à monarquia. O outro diz respeito à inserção de países de colonização francesa e inglesa – pertencentes ao que hoje chamamos América central – no âmbito da grande nação.

Além dos problemas de organização internas dos países, havia a crescente influência estrangeira e o perigo que passa a ser considerado com aproximação cada vez maior dos Estados Unidos. Este último criara projetos de ação para a América. A política externa formulada para a região foi sintetizada na chamada Doutrina Monroe. Esta teve origem em um discurso do presidente James Monroe ao Congresso norte-americano em 1823. Os objetivos eram distanciar as potências europeias da região e demonstrar os interesses americanos nas ex-colônias.

Esse projeto, que ficou conhecido como pan-americanismo, conquistou, ao longo do século XIX, a primazia nas relações com os países da América Latina, especialmente com o Brasil. Assim, as formulações de iniciativas em prol da integração latino-americana foram, desde então, segundo o historiador e professor da Universidade de Brasília, Amado Luiz Cervo, sensivelmente reduzidas.

De fato, até a metade do século XX os países dessa região estiveram mais voltados aos seus interesses em âmbito interno e, no plano internacional, suas relações eram, predominantemente, com alguns países da Europa e com os Estados Unidos, cuja aspiração era fazer evoluir o pan-americanismo de político a econômico[166].

Contudo, essa intenção dos Estados Unidos não foi realizada e, especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial, a economia da América Latina deixou de ser o foco principal de sua atuação. Predominou a ação indireta do governo norte-americano, através do apoio e incentivo a golpes militares em diversos países e ao desmantelamento de organizações sociais consideradas próximas à experiência da Revolução Cubana. Na esfera sub-regional, as iniciativas eram, sobretudo, de caráter bilateral e estavam orientadas principalmente para questões relacionadas à segurança e definição de fronteiras.

[166] CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2008.

Em seu texto, Daniel Antiquera[167] parte da análise de fatores históricos, geográficos e políticos das relações entre Brasil e México para compreender qual o nível de ligações mantidas pelos dois países. Ele considera que ambos representam os dois extremos da ideia de América Latina – tanto em termos geográficos quanto politicamente – tomando a aproximação ou o distanciamento entre eles como símbolo da existência ou não de uma América Latina de fato.

Levando em consideração o processo de emancipação das colônias espanholas e da colônia portuguesa, o histórico da política externa brasileira e a escassez de acordos institucionais entre os dois países, além da influência exercida pelos EUA, o autor chega à conclusão de que a ideia de um espaço latino-americano é frágil e a aproximação com os Estados Unidos define tanto a postura mexicana quanto a prioridade dada à América do Sul pelo Brasil, principalmente a partir dos anos 1990.

> (...) Em outras palavras, México e Brasil encarnam, simbolicamente e de fato, todos os obstáculos que precisam ser superados para que se concretize a unidade de fato da América Latina: fatores históricos, geográficos e, principalmente, de opção política – todos associados a um fator determinante: a forte presença dos EUA e sua importância econômica para todos os países do continente[168].

Assim, apesar de a integração latino-americana constar como princípio e objetivo constitucional, durante a década de 1990 acentuou-se a preferência, já presente em décadas anteriores, da política externa brasileira pela América do Sul. Essa ideia representa, nesse sentido, um conceito geopolítico que tem guiado, desde então, a conduta externa do país em sua inserção internacional.

José Murilo de Carvalho, ao indagar a participação do Brasil nas comemorações do quinto centenário da viagem de Colombo à América, pondera que os elementos de convergência entre os países de origem espanhola e o Brasil tornaram-se mais nítidos a partir da ameaça comum representada pela América anglo-saxônica. O historiador não faz menção à América Latina, mas afirma que os desafios advindos da presença crescente dos Estados Unidos é fator de confluência entre as regiões. Mas não podemos afirmar se ele considera, nesse quadro, a presença do México.

---

[167] ANTIQUERA, Daniel de Campos. "México e Brasil: dois extremos de uma ideia". **Revista Medições Londrina**, v. 10, n. 2, jul./dez. 2005. p. 25-54.

[168] **Ibidem**. p. 51.

> (...) Seja como for, o contexto político e econômico internacional de hoje força os países da ibero-américa a se aproximarem mais uns dos outros e a se distanciarem de suas origens. Une-os a crise econômica, a dívida externa, a defasagem tecnológica, a dificuldade de competir no mercado internacional, a marginalização. (...) Diante dessa conjuntura reduzem-se as diferenças e as desconfianças mútuas entre o Brasil e seus vizinhos (...) Brasil e América hispânica se unem como personagens da Tempestade shakespeareana, buscando libertar-se da miséria de Calibã e do romantismo de Ariel, sem descaracterizar-se sob o domínio do Próspero anglo-saxão[169].

É interessante destacarmos que no trecho acima citado há vários elementos que podem nos auxiliar a compreendermos a emergência de blocos econômicos de cooperação ou integração entre países de uma determinada região. Esse processo teve início de forma organizada na Europa e irá gestar a União Europeia. No caso do continente americano, especialmente a partir dos anos 1990, trata-se de fenômenos diferentes. Em comum, o fato de esses projetos estarem integrados em fases da dinâmica do sistema capitalista.

Com relação à construção de identidades regionais, a afirmação e defesa do *ser* latinoamericano aparece como uma bandeira de luta e posicionamento político, de alguns indivíduos e grupos geralmente ligados a movimentos sociais, em favor da autonomia da região, através da identificação de um passado e de um presente comum, de opressão e violência. Pablo Neruda em seu poema "Um canto para Bolívar" traz esse sofrimento que liga diferentes dimensões temporais em uma luta em marcha:

> Por isso hoje é a ronda das mãos junto a ti.
> com a minha mão tem outra e outra com ela,
> e mais outra até o fundo continente escuro.
> E outra mão que então tu também não conheceste
> virá também Bolívar, estreitar a tua,
> de Teruel, de Madri e de Jamara e mais Elbro,
> do cárcere, do ar, dos mortos da Espanha
> Chega esta mão vermelha e que é filha tua.
> [...]
> Libertador do mundo de paz nasceu em teus braços.
> A paz, o pão, o trigo nasceram do teu sangue,
> de nosso jovem sangue vindo do teu sangue
> sairá paz, pão e trigo para o mundo que faremos.

Essa imagem da América Latina como realidade e como uma única região aparece também na poesia de Nicomedes Santa Cruz. No poema "América Latina", a ideia de unidade

[169] CARVALHO, José Murilo de. *Op. Cit.* 1998. p. 272.

aparece muito forte, assim como o caráter artificial das divisões territoriais e das distintas nacionalidades.

> Alguien pregunta de dónde soy
> (Yo no respondo lo siguiente):
> Nací cerca del Cuzco
> admiro a Puebla
> me inspira el ron de las Antillas
> canto con voz argentina
> creo en Santa Rosa de Lima
> y en los orishas de Bahía.
> Yo no coloreé mi Continente
> ni pinté verde a Brasil
> amarillo Perú roja Bolivia.
>
> Yo no tracé líneas territoriales
> separando al hermano del hermano.
>
> Poso la frente sobre Río Grande
> me afirmo pétreo sobre el Cabo de Hornos
> hundo mi brazo izquierdo en el Pacífico
> y sumerjo mi diestra en el Atlántico.
>
> Por las costas de oriente y occidente
> doscientas millas entro a cada Océano
> sumerjo mano y mano
> y así me aferro a nuestro Continente
> en un abrazo Latinoamericano.

No entanto, não encontramos estudos que examinem a percepção do sentimento de identidade latinoamericano ou sul-americana a partir das populações. No caso da União Europeia, por exemplo, organização que existe há mais meio século, uma pesquisa divulgada pelo Eurobarômetro[170] mostrou que, de quase 27 (vinte e sete) mil "cidadãos europeus" entrevistados, 44% afirmaram que se sentem "unicamente nacionais"; 43% responderam que se sentem "nacionais e europeus" (o atributo da nacionalidade vem antes do regional); 6% consideram-se "europeus e nacionais" (o atributo regional antes do nacional) e 4% responderam se sentir "unicamente europeu".

Esses dados parecem nos mostrar, por um lado, a aparente solidez dos nacionalismos – tendo em vista que as possibilidades de escolhas em questionários costumem ser limitadas e que outras opções de enquadramento podiam não estar disponíveis na pesquisa acima citada – e, por outro, a complexidade de arquitetar uma identidade acima dos Estados Nacionais.

[170] Pesquisa divulgada em 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/>.

No caso da Unasul, os seus documentos apontam não para a busca de uma superação destas, mas para a construção de uma espécie de identidade *guarda-chuva*, ou *bolo de mármore,* capaz de abarcar países tão diferentes entre si, mas que se pretendem unidos através de laços históricos, problemas sociais e situação de inserção – interdependência em um mundo globalizado – comum. Não dispomos de pesquisas que mensurem esse possível grau de pertencimento, mas podemos afirmar que os estranhamentos também estão presentes.

Assim, não obstante encontrarmos estudos, músicas e escritos literários dedicados ao olhar e à defesa da América Latina, essa percepção não é unânime, especialmente quando se trata do Brasil. Há varias percepções a respeito desse tema. Por exemplo, a letra da música "No somos latinos" do grupo El Cuarteto de Nos procura demonstrar, em tom mordaz, as particularidades do Uruguai frente a outros países. Nela, a América Latina aparece associada ao México e ao Caribe – cujos países costumam manter relações muito próximas com os EUA – e com o clima quente e tropical. Um trecho da música diz:

> Pensarán que soy medio latino
> o que vivo borracho de vino
> quieren hacerme creer estos cretinos
> que los uruguayos somos latinos.
> Hace un tiempo parecía joda
> que ser chicano esté de moda
> si me viera mi abuelito Arsenio
> cantando con acento caribeño.
> Yo no digo "ia está listo el poio",
> Ni "frijoles" ni "arroio"
> "ierba", "iuio" ni "io io"
> No me jodan más no somos latinos
> Yo me crié en la suiza del sur.

# CAPÍTULO 4 – A UNASUL E O BRASIL

Neste capítulo o nosso foco são os entrelaçamentos entre os objetivos perseguidos pela Unasul e a visão brasileira do acordo. Para tanto, faremos um breve compêndio da história da política externa brasileira, com foco para as relações estabelecidas com os países vizinhos e a América do Sul em geral. Em seguida, analisaremos os discursos proferidos pelas principais autoridades brasileiras em reuniões institucionais da Unasul – considerando o seu período de constituição – no período de 2003 a 2013. Foram privilegiados os discursos dos Presidentes da República, considerando, também, discursos e palestras pronunciadas pelos Ministros de Relações Exteriores do Brasil.

## 4.1. Panorama da Política Externa Brasileira

A política externa de um país é elemento integrante da própria dinâmica interna, havendo interações constantes entre esses dois campos, o interno e o externo[171]. Isto é, ela é construída como resultado do intercâmbio com elementos internos que influenciam na formulação do chamado *interesse nacional* a ser alcançado/defendido, e possui, segundo Seitenfus[172], vínculo exclusivo com a ação estatal. Pois, afirma ele, as prerrogativas do exercício da representação do país no exterior, assim como a competência para declarar a guerra e concluir acordos de paz são privativos do Estado.

Letícia Pinheiro[173], no entanto, considera que o Estado não é o único ator da política externa, embora seja o mais frequente e importante. Na sua visão, também as organizações internacionais, as corporações multinacionais ou atores transnacionais podem ser sujeitos de ações de política externa. "(...) trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder"[174].

---

[171] MILZA, Pierre. "Política Interna e Política Externa". In: RÉMOND, R. (org.) **Por uma História Política**. Rio de Janeiro: FGV/UFRJ, 1996 p. 365 – 399.

[172] SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

[173] PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002).** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

[174] **Ibidem**. p. 7.

Por outro lado, Milani[175] afirma que é plausível considerar a política externa como uma política pública, considerando as suas semelhanças com as políticas públicas domésticas. Ele parte do conceito formulado por Christopher Hill[176], que define política externa como "o somatório das relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (mais frequentemente o Estado) nas relações internacionais" [177]. O ator independente apontado pode ser tanto o Estado quanto uma organização internacional, por exemplo. As relações oficiais apontadas podem ser realizadas a partir de vários setores e agências estatais, que não apenas os Ministérios de Relações Exteriores. E, por fim, a deia de política indica coordenação, tomada de decisões, entre outras ações que não são exclusivas de um único órgão estatal.

Desde os anos 1980 existe uma complexificação crescente das agendas de política externa e diversificação dos atores envolvidos, tais como o aumento da demanda por participação no seio de sociedades que buscam a democratização de políticas públicas. No interior do Estado brasileiro, as reformas pelas quais passou o Itamaraty e a diversificação das demandas em sua área de competência ampliaram a participação de atores subnacionais e organizações empresariais e da sociedade civil que agem com mais ou menos independência com relação ao governo central.

Considerando isto, faremos um breve panorama da história da política externa brasileira com o objetivo de compreendermos melhor o significado da participação do Brasil na Unasul. Como recurso didático, consideramos essa trajetória em períodos ou fases, ponderando que não há rupturas definitivas entre uma e outra, mas mudanças, reformulações e muitas continuidades. Por tratar-se de uma pequena introdução/exposição, as referências à política interna em cada momento serão pontuais e fruto de recortes, assim como no que se refere à conjuntura internacional de cada período. Utilizamos como referência para a divisão apresentada dois textos de Paulo Vizentini[178], cujas ideias também foram muito valiosas.

---

[175] MILANI, Carlos. "Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos". In: Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos R. S. (org.) **Política externa brasileira:** as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 34.

[176] HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy.** New York: Palgrave Macmillan, 2003.

[177] "A brief definition of foreign policy can be given as follows: the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations". **Ibidem**, 2003, p. 3.

[178] VIZENTINI, Paulo Fagundes. "O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases". **Ensaios FEE**, v. 20, n. 1, Porto Alegre, 1999, p. 134-154.; VIZENTINI, Paulo Fagundes**. Relações Internacionais do Brasil:** De Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

*I.*

Considerando a constituição de um Estado formalmente independente, consideramos uma primeira fase que se estende durante todo o século XIX, embora com resquícios acentuados do período da colonização. O período regencial (1831-1840) pode ser considerado como o início da gestação de uma política externa propriamente brasileira.

A grande preocupação era a construção do espaço nacional e de um domínio sobre a região da Bacia do Prata com o intuito de obstar o surgimento da Argentina como um país forte; além de agir em defesa de interesses econômicos do Brasil e da garantia de livre navegação. Em certa medida, esse princípio também foi aplicado ao Paraguai e, após a sangrenta guerra envolvendo os três países, com interferência inglesa, a região perdeu sua importância estratégica, ao menos por um tempo.

A principal característica desse período é a manutenção da condição de dependência e subserviência política e econômica do país com relação aos grandes centros de poder mundial, inicialmente com a Inglaterra e, após os anos 1870, – com o aumento da produção e exportação do café e da borracha – de forma crescente, com os EUA.

Mas a diplomacia brasileira para a Bacia do Prata alcançou relativa autonomia e pode ser considerada como uma relação de poder simétrica. Embora, de maneira geral, as relações com os países hispano-americanos possam ser consideradas de rivalidade. De fato, o Brasil ambicionava a posição de liderança regional, ao mesmo tempo em que via com desconfiança o republicanismo e o pan-americanismo de seus vizinhos[179].

*II*.

Uma segunda fase tem início no final do século XIX e se estende até os anos 1950. A política externa nesse período foi caracterizada pela unilateralidade com relação à hegemonia exercida pelos EUA. Tendo como referência os governos centrais, podemos subdividi-la em três importantes momentos: 1) a construção da chamada "aliança não-escrita" com os EUA durante a gestão do Barão de Rio Branco (1902-1912); 2) o governo de Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954) e a vinculação entre a política externa e o desenvolvimento nacional; 3) a gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e a (re)adoção de uma estratégia de barganha nacionalista frente aos EUA.

[179] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Op. Cit.* 1999. p. 8.

A diplomacia brasileira sob a liderança do Barão de Rio Branco foi marcada pela aliança automática com os interesses norte-americanos; não obstante tenha buscado agir de maneira mais ou menos autônoma em seu entorno regional. Um dos principais arranjos de sua administração foi a demarcação das fronteiras amazônicas, consideradas de extrema relevância para a soberania nacional. Esse foi o principal momento, até 1930, em que a diplomacia utilizou-se de estratégias de negociação com os EUA buscando garantir interesses do Brasil.

A ascensão de Vargas ao poder foi seguida da criação de um projeto de desenvolvimento nacional fortemente vinculado às questões externas. Em seu desenho, a política externa foi considerada uma estratégia para alcançar a industrialização do país. Contudo, seu alcance foi apenas limitado. Após o interregno do governo de Eurico Dutra (1946-1951) e sua política de afirmação assimétrica dos interesses dos EUA, o segundo governo Vargas aprofundou a estratégia de barganha nacionalista.

Inserido no contexto do confronto ideológico da Guerra Fria, seu governo buscou trocar o apoio aos EUA por ajuda – principalmente a obtenção de capitais e o acesso a tecnologias – ao desenvolvimento econômico brasileiro. O foco neste país foi resultado, dentre outros fatores, das poucas possibilidades de relacionamentos em um cenário internacional no qual o Japão e a Europa estavam ainda em processo de reconstrução e o mundo socialista e o embrionário Terceiro Mundo não eram alternativas plausíveis.

Este período, segundo Vizentini[180], foi marcado pela rivalidade entre dois projetos de política externa para o Brasil, a saber: de um lado, o projeto formulado pelos *nacionalistas;* por outro, o projeto formulado pelos *entreguistas*. Este último termo designam os pertencentes à Escola Superior de Guerra – ESG, defensores do liberalismo econômico e da teoria de vantagens comparativas no sistema internacional; nesta lógica, o Brasil deveria aprofundar o seu modelo de exportador de produtos agrícolas, bem como alinhar-se à política de segurança formulada pelos EUA.

Aqueles, por sua vez, estão ancorados nas ideias concebidas no âmbito da CEPAL. Entre os princípios defendidos por eles está a defesa de uma autonomia relativa com relação aos EUA; a necessidade de fazer avançar o desenvolvimento industrial do país e promoção de um modelo de reforma social, ainda que limitado. Para Vizentini[181], o projeto nacionalista foi

[180] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Op. Cit.* 2003. p. 13.

[181] **Ibidem**. p. 19.

preponderante nos dois governos de Vargas, mas, especialmente após a Revolução Cubana em 1959, foi classificado como *intolerável* pelos EUA.

Após um hiato representado pela gestão Café Filho e sua total abertura aos capitais e diplomacia norte-americanos, a construção de uma inserção internacional autônoma voltou a ser ensaiada no governo de Juscelino Kubistchek. A Europa reconstruída e a diversificação de parcerias comerciais foram variantes responsáveis por certa harmonia nas relações com os EUA nos dois primeiros anos de seu governo. Porém, a partir de 1958 a diplomacia brasileira retomou a barganha nacionalista e buscou atrair a atenção dos EUA para a América Latina, a partir da percepção de marginalização da região no contexto da Guerra Fria.

A criação, nesse mesmo ano, da Operação Pan-americana é sintomática da busca por maior capacidade de ação e, segundo Antônio Carlos Lessa[182] representou "(...) uma das ideias mais preciosas do pensamento diplomático brasileiro: a de que existe relação necessária entre os níveis de desenvolvimento econômico e as condições de estabilidade sistêmica, seja na América Latina ou em qualquer outra região do mundo".

Naquele momento, isto significava afirmar que a melhora das condições de vida das populações dos países latino-americanos, promovendo o desenvolvimento econômico, era o modo mais eficaz de afastar o perigo comunista da região. O alcance dessa iniciativa foi limitado, mas suas ideias fizeram parte da tradição diplomática do país.

*III.*

A política externa elaborada nos governos de Jânio Quadros (1961-1962) e João Goulart (1962-1964) representa um importante período na busca do Brasil por autonomia e melhor inserção internacional. A chamada Política Externa Independente (PEI) foi formulada no período inicial do que Vizentini[183] (1999) chamou de "multilateralidade na fase da crise de hegemonia no sistema mundial", e que, segundo ele, se estende até os nossos dias.

Assim, nessa que pode ser tida como uma terceira fase, consideramos três subperíodos: 1) o da própria PEI (1961-1964); 2) a política externa no período da ditadura civil-militar (1964-1985), com especial atenção à orientação assumida pelo governo de

[182] LESSA, Antônio Carlos. "Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n. 2, Brasília, jul./dez. 2008. p. 5.

[183] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Op. Cit.* 1999. p. 145.

Ernesto Geisel (1974-1979); e 3) a PEB no reordenamento do sistema internacional do pós-guerra fria.

Um dos principais traços desse longo período é o estreitamento do vínculo entre política externa e estratégia de desenvolvimento econômico; ambas sofreram modificações ao longo do tempo, mas mantiveram proximidade. Outro traço importante é a ampliação das relações internacionais das quais o Brasil é participante; além do tradicional eixo norte-sul (vertical), o país ajudou a estimular eixos de relações sul-sul (horizontal) e sul-leste (diagonal). Houve, portanto, o aprofundamento do multilateralismo – e do questionamento do automatismo frente aos EUA – e da busca pelo chamado interesse nacional.

Os princípios da PEI foram postos em prática desde o início do governo de Jânio Quadros, a cargo de seu chanceler, Afonso Arinos, quais sejam: expansão das exportações, inclusive para os países socialistas; autodeterminação, não intervenção e defesa do direito internacional; coexistência pacífica e desarmamento; apoio aos processos de descolonizações; formulação sem interferência estrangeira dos planos de desenvolvimento nacional e de ajuda externa.

Contudo, a autonomia proclamada era relativa, uma vez que o governo investiu em programas de austeridade econômica para satisfazer as exigências do capital internacional. Internamente ele foi confrontado por aspirações e lutas populares por reformas e pela burguesia contrária a qualquer menção a cessões de direitos e que atacava os episódios de corrupção de seu governo. Sem apoio, Jânio renunciou e, após intervenções, assumiu o seu vice, João Goulart.

A administração de San Tiago Dantas, chanceler do governo de Jango, foi marcada por importantes inovações no entendimento do que deveria ser a política externa do país: a defesa de uma política independente foi feita com base na afirmação da busca pelo interesse nacional com o objetivo de alcançar/garantir o desenvolvimento, a soberania e a reforma social. Essa postura autônoma resultou em atritos com os EUA, agravados por episódios específicos, como a recusa em assinar a expulsão de Cuba da OEA; o apoio às políticas de Leonel Brizola[184] e a crescente aproximação com os países socialistas e países latino-americanos com traços nacionalistas.

[184] Como as práticas de encampamento de empresas estrangeiras. Em 1962, como Governador do Rio Grande do Sul, Brizola cassou a autorização da Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da empresa norte-americana ITTC (International Telephone and Telegraph Corporation) e desapropriou seus bens. O mesmo ocorreu com a Bond and Share, também norte-americana.

A implantação da ditadura civil-militar em 1964 trouxe novos elementos para a política externa brasileira, que também apresentou várias marcas de continuidade. Fortemente vinculada aos governos centrais, iremos considerá-la em três momentos distintos: 1) o governo de Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967); 2) as gestões de Artur Costa e Silva (1967-1969), Junta Militar (1967) e Emílio Garrastazu Médici (1967-1974); e 3) os governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista Figueiredo (1974-1985).

Durante o primeiro governo militar, a política externa do Brasil voltou a estar em sintonia automática com os interesses norte-americanos. Embasada em uma concepção de geopolítica própria da Guerra Fria, amparou-se nas formulações da Escola Superior de Guerra. Essa adesão ao combate ao comunismo foi traduzida legalmente na criação da Doutrina de Segurança Nacional anti-esquerdista.

O governo Costa e Silva marcou mudanças com relação ao seu antecessor e com traços de continuidade com referência a PEI. Baseada nas orientações do então Chanceler, Magalhães Pinto, o Brasil passou a se afirmar como um país de Terceiro Mundo, denunciando as regras do sistema internacional, consideradas injustas, com o fim de alterá-las. Assim, embora não se colocasse frontalmente contra os EUA, a aliança com estes não foi passiva e o país se expressou contrário a algumas de suas orientações, como a recusa em assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP, por exemplo.

Essa nova orientação seria mantida nas duas gestões seguintes: durante o breve governo da Junta Militar e durante o mandato de Garrastazu Médici. A chamada "aliança com autonomia" foi possível graças à junção de fatores favoráveis tanto no ambiente externo quanto no cenário interno: com relação a este, a necessidade, vista pelo governo, de conter a oposição – associada à esquerda e ao comunismo – estava em sintonia com as preocupações e estratégias da principal potência do período.

De fato, após a Guerra do Vietnã (1955-1963), as administrações dos Presidentes norte-americanos Nixon e Kissinger passaram a apoiar com maior distância as ações de combate ao comunismo nos países aliados, permitindo que países como o Brasil pudessem ser vistos como parceiros regionais, com certo espaço de manobra e autonomia. Nesse quadro, a diplomacia brasileira pode agir para a consecução do interesse nacional afirmado como tal no período, mas sem referência – e aí residia sua principal diferença com relação à PEI – à reforma social.

A política externa do governo de Ernesto Geisel ficou conhecida como a fase do "pragmatismo responsável", cujas características permaneceram na gestão de seu sucessor. Assim como a fase anterior, conserva alguns traços da PEI, talvez mais audaciosos – principalmente com a ampliação do multilateralismo e do impulso à mundialização – mas foi, em essência, extremamente conservadora. Estava em sintonia com a concepção de gestão nacional autoritária, em busca do desenvolvimento e da autonomia do país; esta última pode ser bem compreendida na construção do status de potência média pela diplomacia.

Para Vizentini[185], o período da ditadura civil-militar trouxe alguns avanços para o país, como a modernização do parque industrial, elevando o Brasil a uma das dez maiores economias do mundo. Por outro lado, tal crescimento só foi possível graças a uma severa política de concentração de renda e desigualdade social. Diz-nos o autor que,

> Ultrapassando a dimensão de mero campo de barganha, a multilateralidade conduziu efetivamente à mundialização da diplomacia brasileira, introduzindo mudanças qualitativas. [...] Apesar do avanço inegável que essa política representou, ela ficou aquém de suas possibilidades, considerando-se as brechas existentes no sistema internacional de então e as potencialidades diplomáticas do País. (...) muito da mobilização externa de recursos deveu-se à tentativa de manter uma "**pax conservadora**" internamente. Dialeticamente, era preciso ser ousado externamente para conservar internamente. (*grifo do autor*)

O fim da ditadura civil-militar, cuja transição para a democracia foi conduzida, em boa medida por eles mesmos, não representou, nos primeiros anos, uma ruptura com a política externa anteriormente praticada. Essa observação é importante, pois não se considera que haja uma relação direta, de mudança e forte influência, entre regime político e política externa[186].

*IV.*

Quando José Sarney assumiu a Presidência da República (1985-1990), por ocasião da morte de Tancredo Neves, a orientação da política externa tende a uma inflexão. O então Ministro das Relações Exteriores, Olavo Setúbal, tentou imprimir um tom fortemente individualista, pró-EUA e ocidentalista. No entanto, as resistências dentro do Itamaraty influenciam para a sua substituição, já em 1986. Com a posse de Abreu Sodré, há linhas de continuidade mais claras com os dois últimos governos do regime militar.

[185] **Ibidem**. p. 21.

[186] CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2008; PINHEIRO, Letícia. *Op. Cit.* 2010.

Contudo, ações importantes foram realizadas, como o restabelecimento das relações com Cuba e maior valorização do entorno regional brasileiro, a partir, principalmente, da maior aproximação com a Argentina. As relações com os EUA foram instáveis. A diplomacia sofreu forte pressão com relação ao pagamento da dívida e para abandonar atitudes de autonomia em algumas áreas, tais como a de energia nuclear e as políticas para a Amazônia. Em resposta, o governo buscou novas parcerias – ou reconquistou antigas – buscando fortalecer a cooperação Sul-Sul e as relações com a China, a África e o Oriente Médio.

A vinculação entre política externa e desenvolvimentismo – este de conteúdo variável – foi abandonada no início da década 1990. A principal característica da política brasileira nesse final de século foi a adesão a uma ordem liberalizante e globalizante. Mas a sua instituição não se deu de modo uniforme e sem atritos.

O governo Collor (1990-1992) foi caracterizado, sobretudo, por um plano econômico de combate à inflação à custa da recessão da economia e pela abertura do mercado interno a produtos e empresas estrangeiras, sem o estabelecimento de um mecanismo de compensações. No campo da política externa, houve um esvaziamento das funções do Itamaraty e um alinhamento da diplomacia do país aos interesses dos EUA e aos preceitos do FMI. A ideia de Brasil potência foi abandonada, assim como os princípios de soberania e multilateralismo.

As relações entre o Brasil e a Argentina foram alinhadas a esse projeto, acrescidas do Uruguai e do Paraguai. Mas, com a constituição do Mercosul em 1991, criou-se um importante espaço de desvio de comércio que permitiu a permanência de alguns setores econômicos nacionais[187]. A crise política e econômica, associada à perda de apoio da mídia, levou ao impeachment do Presidente.

Assume, em seu lugar, Itamar Franco (1992-1994), cuja trajetória política era identificada com o nacionalismo. Houve a retomada de alguns princípios, como a defesa da soberania, da participação do Estado na economia e da valorização do Brasil no cenário internacional. Aqui, a diplomacia amplia sua atuação em fóruns multilaterais e de cooperação regional. Nessa área, merece destaque o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA, em resposta à criação do NAFTA, mas logo abandonada. Também foi assinada a criação de uma zona comercial com a África.

De fato, no âmbito regional a prioridade foi a integração platina e sul-americana, com importância estratégica dada ao Mercosul e a busca pela aproximação, através dele, da

[187] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Op. Cit.* 2003.

Bolívia, do Chile e dos países participantes da CAN. Negociações bilaterais também foram firmadas com os demais países sul-americanos. O objetivo era construir um espaço para a projeção da economia brasileira, reduzindo a fragilidade diante das ações das grandes potências.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República foi seguida de mudanças significativas na condução da política externa e no funcionamento do Itamaraty. Este foi esvaziado de suas funções, tornando-se um órgão notadamente burocrático. Suas atribuições, especialmente as relacionadas à economia, foram transferidas para o Ministério da Fazenda. Outros temas da agenda foram geridos pelo próprio Presidente, introduzindo a chamada diplomacia presidencial. Em termos de política econômica, seu governo retomou o projeto neoliberal do governo Collor e a obediência irrestrita à agenda definida pelo Consenso de Washington.

A política de universalismo foi ampliada, mantendo suas linhas de ação na integração regional a partir do Mercosul; na diversificação de parcerias bilaterais; no multilateralismo e na ideia do Brasil como potência internacional, pleiteando sua participação nos principais centros decisórios, dentre eles o Conselho de Segurança da ONU. A junção entre a reafirmação desses elementos e a neoliberalismo resultou no não seguimento de um paradigma de orientação claramente definido, segundo Vizentini[188].

As relações com os EUA mantiveram-se bastante próximas e alguns atritos foram superados, tais como os referentes ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, por exemplo. Contudo, durante o seu segundo mandato Fernando Henrique se viu confrontado com a crise cambial no Brasil – que foi antecedida e era contemporânea – de crises financeiras em países vizinhos e na Ásia. Diante dessas dificuldades, a diplomacia assume um discurso de crítica à globalização assimétrica e volta seus esforços para a América do Sul, que se apresenta como espaço das políticas externas do Brasil, em detrimento da América Latina. A relutância com relação à ALCA e o seu caráter opositor ao Mercosul marcam os últimos anos de seu governo.

Para Cervo[189], a primazia do neoliberalismo na condução da política externa e interna do Brasil produziu efeitos nocivos, tanto para as relações internacionais, quanto para a organização interna do país. Contudo, alguns resultados positivos podem ser citados, tais

[188] **Ibidem**. p. 95.

[189] CERVO, Amado Luís.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

como a modernização de algumas indústrias e "(...) o aumento da competitividade sistêmica global da economia brasileira (...)"[190].

No entanto, as desigualdades internas e o agravamento de questões sociais foram característicos do período, assim como a participação mais ativa da sociedade civil em temas/setores relacionados ao desenvolvimento do país, bem como maior articulação nos assuntos externos. Esses aspectos influenciaram o ambiente de decisões do governo Lula.

Sua política externa caracterizou-se pela atualização das relações norte-sul e sul-sul e com o reforço das dimensões verticais e horizontais, do bilateralismo e do multilateralismo. Ao mesmo tempo em que retomou algumas ações de FHC, introduziu mudanças relevantes como a tática de barganha, o multilateralismo de reciprocidade e o incentivo a internacionalização da economia brasileira[191].

Não há rupturas bruscas, mas algumas opções políticas tem merecido maior ênfase. A política externa de ambos esteve pautada pela busca do desenvolvimento econômico do país, com preservação de certa autonomia política, embora pareça ter havido mudanças na forma de interpretação do cenário internacional, seus constrangimentos e suas possibilidades. Para Vigevani e Cepaluni[192],

> (...) Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de "autonomia pela diversificação", enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa.

De fato, as diretrizes de ação da política externa brasileira não foram substancialmente alterados. Mas houve importantes ajustes, reformulações e mudanças de intensidade e quantidade de iniciativas. A diferença principal entre a política externa no Governo Lula daquela praticada por seu antecessor reside, pois, na preocupação em inserir o Brasil no cenário mundial intensificando sua autonomia, diversificando parcerias e aumentando as opções estratégicas da política brasileira.

---

[190] **Ibidem**. p. 492.

[191] **Ibidem**; PECEQUILO, C. S. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical". **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51 (2), 2008. p. 136-153.

[192] VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. "A Política Externa da Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação". **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, jul/dez 2007, (p. 273-335). p. 284.

Cervo[193] traz a ideia de que o governo Lula da Silva conseguiu consolidar o que ele chamou de "paradigma logístico". Segundo o autor, a ideia de paradigma logístico[194] – que corresponde a uma espécie de tipo ideal – designa, grosso modo, o compromisso assumido pelos formuladores de política externa durante a gestão do Presidente Lula da Silva, de assumir o papel do Estado como o principal negociador internacional.

Nesse quadro, o Estado se afirma enquanto protagonista das políticas necessárias para a defesa do que é considerado o interesse nacional. Segundo Cervo, o Estado logístico pode ser percebido em momentos específicos durante a gestão da presidência exercida por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mas não foi preponderante nesse período.

Em 2010 Dilma Rousseff foi eleita a primeira mulher a exercer a Presidência da República do Brasil. Não obstante pertencer ao mesmo partido de Lula da Silva, tendo inclusive exercido importantes funções em seu governo, a política externa sob sua orientação apresentou algumas mudanças.

Em entrevista à BBC, Denise Holzhager (apud COSTA)[195] afirmou que a política externa tem sido uma área de importância secundária para o governo Rousseff. Para Cornetet[196], contudo, houve continuidade com o governo Lula no que concerne à busca de autonomia e desenvolvimento. Mas houve certa contenção, observada, sobretudo, na diminuição do número de viagens internacionais e de iniciativas na área de política externa; também houve queda na criação de novos postos diplomáticos e na quantidade de novos diplomatas formados. Segundo este autor, essas mudanças são resultado tanto do perfil da presidente Dilma quanto do cenário internacional, caracterizado por crises políticas e econômicas.

---

[193] CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2008; CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2010.

[194] Para Cervo, a ideia de paradigma designa um método que tem como objetivo integrar as informações acerca da PEB em conceitos bases. Este método consiste na articulação de três variáveis por meio do que ele chama "observação empírica", quais sejam: a diplomacia, a política e as relações internacionais. Os pressupostos contidos nessa análise dizem respeito, segundo ele, à visão de mundo que o país tem de si e de outros povos/países/nações; à leitura que os dirigentes fazem do que é adequado ser considerado como "interesse nacional"; e à elaboração de políticas pelos tomadores de decisão. Os objetivos desse método consistem em auxiliar uma compreensão mais clara da inserção internacional brasileira e fornecer elementos para uma avaliação do desempenho do governo analisado.

[195] COSTA, Camilla. "Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional?". BBC – Brasil Notícias. 12 de fev. 2014. Disponível em: <www.bbc.co.uk>. Acesso em: 12 de jul. 2014.

[196] CORNETET, João Marcelo Conte. "A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade". **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, nº 24, jun. jul. 2004, p. 111-150.

Em contrapartida, ambos os autores concordam que o Brasil tem atuado de maneira mais firme em questões relacionadas, por exemplo, à segurança cibernética, especialmente após as denúncias de espionagens de agências do governo dos EUA. Com relação à América do Sul, houve mudança no tom do discurso, mas os compromissos firmados no governo Lula foram mantidos. As viagens à Argentina e à Venezuela em momentos de tensão representaram uma preocupação com a estabilidade na região.

Ainda a respeito de uma adequada periodização para a política externa brasileira, apresentamos a proposta de Cervo[197], que analisa essa área a partir da predominância de paradigmas. Pensando a partir do modelo por ele proposto, temos quatro grandes períodos:

**Quadro 7 - Paradigmas da política exterior brasileira[198]**

| | **Liberal-conservador (1810-1930)** | **Desenvolvimentista (1930-1989)** | **Normal ou Neoliberal** | **Logístico** |
|---|---|---|---|---|
| **Diplomacia** | Aceitação das políticas impostas por potências capitalistas; diplomacia da agro exportação. | Desenvolvimento – entendido como expansão industrial - como vetor da política externa; realismo de conduta. | Presidencial; junção entre monetarismo de matriz neoliberal e preceito do regionalismo aberto. | Escola crítica do Itamaraty; associação entre liberalismo e desenvolvimentismo. |
| **Política** | O interesse nacional confundia-se com os interesses dos proprietários de terra; adoção de liberalismo de matriz europeia. | Desenvolvimentismo: associado ao capitalismo (Dutra, Castello Branco, Collor e FHC); autônomo (Vargas, JK, Goulart e Geisel); O governo de Lula teria sido uma síntese entre os dois. | Promoção da estabilidade monetária; abertura irrestrita do mercado e diminuição da atuação do Estado. | Realização de interesses nacionais diversos, com foco no fortalecimento do núcleo econômico nacional; reforço do papel do Estado. |
| **Relações Internacionais** | Abertura irrestrita do mercado para as manufaturas europeias; exportação de produtos primários. | Abertura do sistema produtivo e do mercado interno para a realização dos interesses internos (visão de si como uma sociedade complexa); liberalismo como ideologia subjacente. | Livre fluxo de capitais especulativos; exportação de base primária; busca por modernização frente aos estrangeiros. | Percepção do país como parte as estruturas hegemônicas do capitalismo; opção estratégica por países emergentes; internacionalização da economia. |

[197] CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2008.

[198] Elaboração da autora, com base na obra de CERVO (2008, p. 60-90).

### 4.2. A Unasul nos discursos oficiais do governo brasileiro

Embora avaliemos a necessidade de relativizar a correspondência entre os discursos formulados pelos dirigentes políticos e as suas práticas políticas, consideramos importante analisarmos as visões brasileiras acerca da Unasul. Isso porque, dado o pouco tempo de funcionamento da organização, muito do seu sentido tem sido construído a partir de elementos discursivos que podem, em certos aspectos e momentos, contribuir para o impulsionamento de ações.

Assim, analisamos os discursos proferidos pelos Presidentes da República do Brasil – Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2013) – em fóruns da Unasul no período de 2003 a 2013. E, em caráter complementar, consideramos também os discursos dos Ministros das Relações Exteriores, Ministro Celso Amorim (2003-2010) e Ministro Antônio Patriota (2011-2013).

Ao todo foram analisados doze discursos, sendo dois referentes a pronunciamentos dos Ministros das Relações Exteriores (um de cada), nove proferidos pelo ex-presidente Lula da Silva e um pronunciado por Dilma Rousseff.

O critério para seleção dos discursos foi que eles tivessem sido pronunciados em fóruns da Unasul. O número corresponde à quantidade de documentos que encontramos. Outros textos foram analisados subsidiariamente, quando tratassem da Unasul ou temas correlatos, mas não corresponderam a nosso objeto principal. A busca foi realizada na publicação Resenha de Política Exterior do Brasil[199] e nos sítios eletrônicos do Portal do Planalto e da Unasul.

Por serem poucos os documentos selecionados, optamos por uma análise de conteúdo qualitativa, explorando os argumentos elaborados por seus autores. Em caráter complementar, consideramos estudos de cunho mais quantitativo que também se dispuseram a trabalhar

[199] "Resenha de Política Exterior" é uma publicação do Ministério das Relações Exteriores e está disponível no sítio eletrônico do Itamaraty. Ela é um instrumento de compilação e divulgação dos atos de diplomacia e dos discursos, entrevistas, artigos de jornais e notas à imprensa do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, do Ministro das Relações Exteriores e do Secretário-Geral das Relações Exteriores. A primeira edição foi lançada em 1974 e a publicação funcionou regularmente até 1997, sendo relançada em 2003, com publicação mensal. No entanto, parece ter sido interrompida novamente em 2012, dado que não encontramos a publicação no site do Itamaraty e nem em outro website. Com referência ao ano de 2012 está disponível uma compilação do material produzido pelo então Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, durante seu mandato, acrescido de comentários a respeito de alguns temas da agenda da política externa brasileira.

discursos de autoridades nesse período: referentes à Unasul[200] e à América do Sul, considerado, neste último, apenas os discursos de Lula da Silva[201].

Selecionamos, a partir da leitura dos documentos, cinco temas para análise, a saber: i) visão a respeito da América do Sul; ii) relações entre América do Sul e América Latina; iii) modelo de integração defendido; iv) elementos que atestam a união entre os países; v) caracterização do Brasil. Esses temas estão intimamente interligados e a separação visou apenas facilitar a exposição das ideias contidas nos discursos.

*I – Visões a respeito da América do Sul*

Nos discursos analisados do Governo Lula da Silva, a América do Sul – campo de atuação da Unasul – é afirmada como o espaço privilegiado da política externa brasileira. Isso não significa, contudo, uma tendência ao isolamento de qualquer tipo. Antes, a maior coordenação entre os países da região é tida como fator indispensável para reforçar a inserção global do Brasil. Aqui, além do princípio do universalismo encontramos a busca por instrumentos para tornar a globalização um processo positivo para o país.

Alguns adjetivos e locuções adjetivas são usados para caracterizar a América do Sul e auxiliam na construção de uma imagem da região que se pretende real, além de fazer uma projeção do que ela pode vir a ser. Assim, a América do Sul aparece como uma região formada por países que possuem uma história comum, um passado compartilhado e, também, uma vocação de futuro, um "destino comum" que começa a se tornar realidade no presente, através da articulação política entre seus países.

A América do Sul possui, também, uma "vontade coletiva" que se expressa no compromisso dos governantes de seus países de tornarem a região uma zona de paz. Este elemento, aliás, é tido como "vocação" da região, ao lado de sua aptidão para a democracia. A instabilidade política é inserida, nesse quadro, como parte da própria democracia.

Parece haver certa personificação da região e um esforço em pensá-la enquanto uma unidade. A prosopopeia se esvai nas referências as ações e vontades dos governantes e também na menção aos povos da região, aos povos sul-americanos. Mas também aqui se trata

[200] FERRAZ, Maria Isabel Meunier. *Op. Cit.* 2012.

[201] BARBOSA, Gabriela Gonçalves. **A inserção da América do Sul no discurso diplomático brasileiro no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual da Paraíba.

de uma construção, da representação de uma ideia de coesão que pode não encontrar amparo na realidade.

Isto é, embora a América do Sul tenha sua existência afirmada em manuais de geografia e se afirme como campo de atuação de políticas de diversos Estados – ao menos em documentos oficiais – é imperativo lembrarmos que se trata de um recorte e de uma forma de apreensão. Sua existência, enquanto região delimitada e nomeada, não é natural, assim como o reconhecimento entre as pessoas que habitam os diversos Estados nacionais que dela fazem parte. Aliás, esse sentimento pode mesmo não existir ou atingir pessoas e grupos com intensidade variável.

Os povos sul-americanos são colocados como participantes do processo de integração, sendo portadores da capacidade de construção desse futuro comum. Um futuro no qual se deseja "desenvolvimento, justiça social, democracia e paz" (Discurso de Lula da Silva, 2008) As referências temporais são várias, ligando os países da América do Sul em um *continuum* temporal que ainda está sendo construído.

A integração é considerada um processo cujos primeiros passos foram dados há cerca de duzentos anos, no período de luta por independência na América espanhola e na América portuguesa. Sua constituição é um legado de alguns homens, os "próceres" da independência e, em um discurso, é feita referência direta a Simón Bolívar. A integração sul-americana é vista, então, como um projeto de longa data, cuja execução está sendo realizada com atraso.

A América do Sul é caracterizada, ainda, como um importante interlocutor mundial e região privilegiada para debates em torno de temas como segurança alimentar, energia e salvaguarda do meio ambiente. Em um dos seus textos, Lula da Silva (2008) afirma, também, que a América do Sul é referência no combate à pobreza e à desigualdade. Esse tema foi retomado com bastante ênfase nos pronunciamento de Dilma Rousseff (2011) e Antônio Patriota (2012).

Nesses dois textos é dado destaque ao lançamento de um estudo da CEPAL, em colaboração com a Unasul, a respeito dos índices sociais dos países latinoamericanos – "Panorama Social da América Latina 2011". Esse estudo aponta para significativas reduções no combate à pobreza e a pobreza extrema na região, indicando, também, um aumento nos gastos públicos dos Estados com áreas sociais.

A esse respeito, Patriota afirma que "(...) as cifras ainda são inaceitáveis. Mas não há dúvidas de que estamos em uma rota de progresso e que a eliminação da miséria é hoje um

objetivo visível em nosso horizonte político. Essa é a grande diferença". Ambos os textos também caracterizam da mesma forma o cenário atual da América do Sul, tipificando-o como de "desenvolvimento com inclusão social"; essa situação é tida como otimista, "positiva".

Com relação a uma ideia de unidade regional, Dilma (2011) afirma que os países participantes da Unasul constituem uma "família sul-americana". Essa fala foi dita logo após a Presidente saudar a posse de Ollanta Humala, recém-eleito Presidente do Peru.

Patriota não faz menção a esse ideal em seu discurso, mas retoma outros atributos da região: seu caráter plural – característica não mencionada nos discursos anteriores – democracia, consciência ambiental, paz. Este último é identificado especificamente pela afirmação da ausência de conflitos armados entre os Estados, e também pela ausência de armas de destruição de massa.

*II – Relações entre América do Sul e América Latina*

Celso Amorim esclarece, em seu discurso, que a então CASA é parte e contributo da integração da América Latina. Essa ideia de que a América do Sul está contida na América Latina, dela fazendo parte, e não se opondo, também é reafirmada em dois discursos de Lula da Silva.

Nessa compreensão, a integração da América do Sul agrega valor ao projeto de integração da América Latina, e mesmo do Caribe, tornando-a funcional. Parece ser uma espécie de centro de convergência que, paulatinamente, deverá alcançar certa totalidade. É importante lembrarmos que a Unasul também possui polos de convergência em seu âmbito: o Mercosul e a Comunidade Andina. E que alguns países gravitam com maior afinco em torno de um desses polos; no caso do Brasil, claramente o Mercosul.

Para Lula da Silva (2005), a integração a partir da América do Sul também serve para fortalecer a identidade coletiva; o coletivo por ele citado parece referir-se à identidade latino-americana. Assim, a CASA é afirmada como um processo não excludente, que visa coordenar os projetos sub-regionais já existentes, e não substituí-los.

*III – Modelo de integração defendido*

Em discurso de 2006, Celso Amorim afirma que o grande desafio da então CASA era lidar com a pluralidade de concepções políticas existentes na região. E que, qualquer que fosse a resposta dada, ela deveria trazer benefícios para o "povo" (dito no singular). Há, nessa asserção, dois elementos importantes.

O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento de que não há uma orientação única que defina os governos da região. Admite-se, pois, dentro da ordem democrática, a existência de diferentes formas de conceber e organizar o sistema político. Outro elemento, a este relacionado, é que, independente da orientação assumida, os governos tem o compromisso com o bem-estar de seu povo. E esse raciocínio parece poder ser aplicado ao nível regional.

Também são utilizados, nos discursos, termos que visam qualificar o projeto de integração em construção. Esta, nas palavras de Lula da Silva em 2004, deve ser "inclusiva" e "solidária". "Inclusão" que parece referir-se não apenas à coordenação com acordos já existentes, mas, também, à participação das pessoas enquanto atores e público dos benefícios que devem resultar da integração.

O adjetivo "solidária" parece apontar para a compreensão do outro, inclusive de suas limitações. A criação de instrumentos que auxiliam a reduzir as assimetrias entre os países é um dos mecanismos previstos no tratado constitutivo para impedir que a integração se assente em bases desiguais.

Em conferência na UFRJ, Amorim (2008) afirma que a solidariedade, tomada como princípio de política externa no Governo Lula, se harmoniza com a defesa dos interesses nacionais. Ele usa, também, o adjetivo "generosidade", apontando, com isso, para a tomada de uma posição "esclarecida" que busca alcançar ganhos de longo prazo, nem sempre compreendida.

Em dois documentos (2004 e 2005), Lula da Silva faz referência direta ao "sonho" dos libertadores, em especial ao projeto de união formulado por Bolívar. Mas o resgate desse processo, para ele, não é fruto de algum tipo de nostalgia, mas uma exigência da atual organização da economia mundial globalizada.

Para ele, apenas a junção de capacidades e esforços é capaz de reorganizar as normas do sistema internacional, tornando-as positivas e favoráveis para a América do Sul e outras regiões marginalizadas dos centros decisórios de poder. Assim, a integração é tida como um imperativo sem a qual nenhum país, nem mesmo o Brasil, é capaz de alcançar resultados significativos.

O alicerce da integração sul-americana, para ele, é a integração física entre os países, buscando reverter uma disposição histórica do continente conectado ao mundo e isolado internamente. Assim, a IIRSA adquire um papel importante e, além do mais, a participação brasileira em obras de infraestrutura regional se dá, também, através de empresas brasileiras de engenharia e mesmo através de financiamento do BNDES.

O compromisso com o bem-estar dos povos (usado no plural) e com o combate à pobreza também é exposto em dois textos. E, agregando sentidos, o compromisso social é reafirmado como dever, como um "compromisso permanente com os pobres". A ênfase nas pessoas aparece, também, quando ele diz que a integração não é um mero processo burocrático, mas deve ser revestida de uma dimensão essencialmente humana.

Em 2003 Celso Amorim afirmou, em fala no Instituto Rio Branco, que o Governo Lula se compromissou com a construção de uma diplomacia "humanista, responsável e generosa"; e que a política externa deveria ser um instrumento de desenvolvimento nacional e de justiça social. Para isso, além do empenho dos governantes, é necessário que as próprias pessoas possam se tornar atores desse processo.

Assim, Lula da Silva (2005, 2006, 2008) volta a falar na necessidade de construção de uma identidade sul-americana, uma espécie de segundo nacionalismo, que produza identificação e solidariedade e, concomitantemente, legitime a nova instituição. Mais do que isso, reafirma o compromisso com a construção de uma cidadania sul-americana que visa estender critérios e benefícios para as populações – usamos este termo, ao invés de cidadãos, propositadamente – dos Estados participantes.

No que diz respeito ao aspecto econômico da integração, Lula da Silva (2005, 2006) aponta para a necessidade de instrumentos que auxiliem no desenvolvimento de um sistema financeiro sul-americano, que deve abarcar saídas para prover o financiamento necessário para o bom funcionamento das atividades da Unasul. Ele afirma, também, que o livre comércio pode ser um instrumento para a redução das assimetrias entre os países e a defesa da desigualdade. Pois, em essência, espera-se que esse projeto de integração facilite o comércio entre os países sul-americanos, e entre estes e outras regiões do mundo.

Dilma Rousseff (2011), por sua vez, afirma a importância da dimensão econômica da integração como uma forma de diminuir a dependência externa e a fragilidade dos países da região frente às oscilações da economia mundial e às crises nos países *desenvolvidos.* Para

ela, seria necessário investir na ampliação das trocas comerciais e no aumento dos investimentos entre os membros da Unasul.

Essa busca deve se efetivar dentro do propósito de construção de um projeto solidário e que busca consolidar a América do Sul como "uma zona de cooperação e desenvolvimento". Ela contesta, também, um modelo de integração que permita a supremacia de um país sobre outro e procura afastar, assim, opiniões a respeito de uma suposta pretensão de hegemonia por parte do Brasil.

A Unasul enquanto patrimônio é uma imagem que aparece no discurso de Patriota (2012). A instituição aparece como uma espécie de "protetora" da herança da América do Sul, a saber: a paz – entendida enquanto ausência de conflitos armados entre os Estados – e a ausência de produção de armas de destruição em massa. Afirma, também, a existência de um "caminho certo" a ser seguido no processo de integração, que é fazê-la promovendo inclusão social e fortalecendo a democracia.

*IV – Elementos que comprovam que a união é real*

Alguns elementos são citados nos discursos para comprovar a tese de que a integração da América do Sul não apenas é possível como é uma realidade. Nesse quadro são arrolados aspectos geográficos, culturais, políticos e até psicológicos. Para Celso Amorim (2006), por exemplo, além desses citados, os países sul-americanos possuem atitudes internacionais em comum como, por exemplo, a defesa da soberania nacional, a não intervenção, o respeito ao Estado de Direito e aos Direitos Humanos.

Lula da Silva (2005) também adota a mesma linha de raciocínio e ressalta as dimensões humanas, geográficas, econômicas, culturais e os recursos naturais da região, que a torna uma das mais ricas e importantes do mundo. Além disso, aponta o "caráter diverso e tranquilo do povo". Na área de integração, sustenta que a América do Sul possui um patrimônio acumulado, que é absorvido pela Unasul e que as obras de infraestrutura física em andamento são um indicador da melhoria das comunicações e do relacionamento entre os países e seus povos.

Ambos os autores afirmam, também, ter havido um significativo aumento das trocas comerciais entre os países, assim como um aumento dos investimentos de empresas brasileiras na região. (AMORIM, 2008) Lula da Silva (2009) indica, ainda, a necessidade

construir um futuro para a Unasul. Para ele, essa concertação deve estar presente inclusive nos relacionamentos com países não pertencentes à região.

*V – Características da política externa brasileira*

As poucas referências diretas que encontramos aos atributos da política externa brasileira enfatizam o caráter de pertencimento do Brasil à América do Sul. De destino associado não apenas no presente, mas, também, no futuro (SILVA, 2005, 2008). Ele afirma, também, o empenho particular do Brasil em aumentar as importações de produtos provenientes de países sul-americanos, mesmo que isso signifique pagar um pouco mais caro por eles.

E tanto Rousseff (2011) quanto Patriota (2011) ao fazerem referências à política interna do Brasil, abordaram os programas do Governo Federal para o combate à fome e à diminuição da pobreza no país.

### 4.4. Afinal, o que representa a Unasul para o Brasil?

Durante quase quatrocentos anos a política externa brasileira esteve na órbita das relações e dos interesses das potências europeias - inicialmente Portugal e depois a Inglaterra. Seu centro de ação só foi alterado na passagem do século XIX para o XX quando a primazia das relações foi orientada para os Estados Unidos[202]. Assim, ao longo de quase todo o século passado, a atuação da política externa do Brasil oscilou entre este país e os interesses visualizados na Bacia do Prata.

Não há entre essas opções de política uma dicotomia absoluta; antes, são como indicadores de escolhas dos responsáveis pela política externa do Brasil ao longo desse período e que contribuíram para conferir certa estabilidade às condutas externas do país, o que, a depender do ponto de vista adotado, pode ser visto ou como a preservação de um modelo de subordinação externa – para manter um modelo de desigualdade e coerção interna – ou como um importante elemento para um ator previsível no cenário internacional, para citarmos apenas dois exemplos.

[202] VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Op. Cit.* 1999.

Importantes mudanças ocorreram nos anos 1960 quando, aliado à busca de um modelo nacional baseado no desenvolvimento industrial, o país buscou diversificar seus parceiros comerciais e impulsionou políticas de mundialização e de multilateralismo. Para Vizentini (ibidem) outra importante guinada ocorreu no final do século, quando o país passou a valorizar o seu entorno mais amplo, "(...) o espaço regional latinoamericano (...)" e, mais tarde, sul-americano. Outrossim, também não devem mascarar o relacionamento, nem sempre amistoso, com outros países.

Para Cervo[203], a história da política externa brasileira põe em evidência diversas concepções de destino nacional formuladas por dirigentes políticos e intelectuais. Essas visões encontraram recepção variada da opinião pública e oscilaram quanto à sua realização efetiva/prática. Para ele é possível afirmar que:

> "(...) no caso do Brasil, em menor escala também em outros países da América Latina, a experiência histórica permite construir o conceito de projeto nacional de desenvolvimento, definido como desígnio nacional e vetor da política externa"[204].

O autor afirma ainda que o Brasil possui um sólido pensamento na área de política externa, embora não tenha constituído ainda uma teoria concreta. E é graças a essa espécie de linha guia das condutas externas do país que, para ele, podemos falar em acumulado histórico da diplomacia brasileira. Os princípios característicos da atuação exterior do país, segundo esse autor, são: autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; jurisdicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; independência de inserção internacional, relacionada à ideia de potência média.

Seitenfus[205] acrescenta ainda outros elementos norteadores, a saber: o respeito ao princípio do *uti possidetis* (relacionado a justificação e a formalização do reconhecimento das fronteiras); a busca por equilíbrio na Bacia do prata; o acentuado senso de abertura político-diplomática internacional e a existência de um corpo de profissionais permanentes, que contribuem para essa possível estabilidade.

---

[203] CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2008.

[204] **Ibidem**. p. 10.

[205] SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. *Op. Cit.* 1994.

Esses elementos norteadores da política externa brasileira ao longo dos anos estão em sintonia com os princípios que pautam a constituição da Unasul. Contudo é importante considerarmos que não são absolutos e que diversos exemplos podem confrontá-los, como o princípio da paz, afrontados com a participação brasileira na Guerra do Paraguai ou, internamente, com os altos índices de violência policial e as diversas políticas para enfraquecimento das populações indígenas, por exemplo.

Nos estudos que tratam da política externa do governo Lula da Silva é recorrente a concepção de que o seu governo inovou em suas formulações revelando "uma diplomacia dotada de sentido tático-estratégico, de visão de longo alcance"[206]. Entretanto, alguns autores consideram que partes das atuais estratégias da política externa brasileira já haviam sido gestadas ou "ensaiadas" no governo anterior[207].

Há, por parte da diplomacia brasileira, especialmente durante o Governo Lula, um esforço em afirmar a inserção positiva do Brasil na América do Sul, ao mesmo tempo em que procura afastar possíveis pretensões hegemônicas. Esta, segundo Amorim (2003), não se confunde com o princípio da liderança, papel buscado pela diplomacia e cujo esforço de concretização é significativo, especialmente em questões relacionadas às negociações internacionais.

O Brasil entra na Unasul como a maior economia e o principal mercado para os produtos comercializados pelos outros países da região. Há críticas quanto à participação brasileira, sobretudo quando se trata da criação de mecanismos de redução de assimetrias entre os países, pois, para estes, o país deverá ser o principal contribuidor, o que tornaria a sua participação muito onerosa.

No entanto, o governo afirma que a sua diplomacia está baseada nos princípios da solidariedade e da generosidade, reconhecendo o direito dos países de resguardarem suas soberanias. Mas não há apenas filantropia nessa atitude. O governo realiza cálculos estratégicos quanto, por exemplo, à confiança que o Brasil pode conquistar e o apoio à sua maior participação em organismos internacionais como a ONU, por exemplo. Também para

[206] VIZENTINI, Paulo Fagundes**.** "O Brasil, o MERCOSUL e a integração da América do Sul". In: GRIFFITHS, R.; WIESEBRON, M. (org.). **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 93-108.

[207] CERVO, Amado Luís. *Op. Cit.* 2010.

manter abertos espaços de investimentos e de atuação de empresas brasileiras em outros países sul-americanos.

De fato, as políticas voltadas para a cooperação com os países sul-americanos têm status de prioridade desde pelo menos a década 1970. A conclusão recente de acordos internacionais que vinculam quase todos os países da região é fator a ser considerado neste novo cenário em que a ideia de integração regional é incluída entre os grandes temas do cenário político e intelectual do país. Devemos considerar, contudo, em que medida tal ideia encontra condições de efetivação na América do Sul.

Assim, se inicialmente o processo de regionalismo sul-americano possuía uma face basicamente econômica, de reformulação da economia política segundo o modelo sugerido por grandes organismos financeiros internacionais e de inserção competitiva, agora ele passa a ser visto como uma ferramenta da política exterior que permita a inserção política no âmbito internacional. E a partir de uma nova agenda que põe em discussão os limites do modelo hegemônico de globalização e permite a expressão de novos discursos, ainda que não consolidados em práticas institucionais efetivas, como o ecológico, o energético e o debate acerca dos limites da disponibilidade de recursos naturais; temas estes presentes nos objetivos da Unasul.

A política externa brasileira no governo Lula da Silva sofreu mudanças em suas áreas de atuação, como a ênfase dada à América do Sul e à América Latina. O principal objetivo de sua política foi o de garantir ao Brasil o status de potência. Para alcança-lo, o Brasil teria utilizando duas estratégias principais: "(...) i) "atuar como pêndulo", aceitando a normatividade dos mecanismos de governança global, ao mesmo tempo em que busca muda-los e ii) ressaltar a especificidade da posição e do papel do Brasil. (...)"[208]. A América do Sul ganhou destaque como região estratégica, caracterização essa já adotada durante o governo Cardoso.

No governo Dilma parece ter havido certo recuo, ou, ao menos, menor entusiasmo nas relações com a região. Há uma mudança de tom, com a afirmação de proposições de caráter mais prático e priorização de arenas de maior projeção internacional, assim como diminuição da frequência da pessoa da presidente nos fóruns da Unasul.

[208] PEDROSO, Carolina Silva. *Op. Cit.* 2013. p. 328.

Para Nafalski[209], a criação da Unasul representou um momento em que o exercício da política realmente existiu. A política, para ele, é entendida a partir do filósofo francês Jacques Ranciére; segundo este, a existência de política pode ser percebida pela presença do dissenso e da emergência de um discurso que permite voz aos que antes não a possuíam. Trata-se, segundo Nafalski, de um momento de ruptura. Mas a existência da política nesse processo foi possível, segundo ele, a partir das experiências e princípios gerados no Foro de São Paulo – organização que desde 1990 reúne partidos de esquerda e frentes de esquerda na América Latina para a discussão de temas comuns considerados relevantes. Em um período posterior a experiências políticas ditatoriais em vários países, esse espaço era muito valorizado pelos setores de esquerda e nessa arena as diretrizes de política externa presentes no Partido dos Trabalhadores foi muito importante.

No quadro por ele montado, a história do PT é considerada a história dos vencidos, uma possível "experiência contra hegemônica" detentora de parcela de poder. E, de certa forma, o FSP aparece como uma organização que reunia, até o início dos anos 2000, outros partidos que representavam interesses e grupos considerados marginais. O autor pondera que tanto o PT quanto o FSP – enquanto instância pertencente aos demais países da região - sofreram transformações em sua organização interna e princípios diretores ao longo dos anos, especialmente ao fazerem parte de cadeias de comandos centrais nacionais.

Segundo o autor, há vários elementos comuns às duas instituições e que estão presentes no Tratado Constitutivo da Unasul, a saber: o princípio da solidariedade entre os povos; a defesa de um socialismo democrático e do respeito às liberdades civis, de uma política externa independente e da diversificação das relações diplomáticas; e a luta contra o imperialismo e o modelo neoliberal. Mas mais importante que a assinatura desse documento é o processo de construção da Unasul, que guarda estreitas relações com o desenvolvimento do PT e do FSP. Diz-nos o autor:

> Pode haver questionamento sobre o caráter que a Unasul constitui depois de sua formação ou o conjunto de regras que ela organiza na política internacional, permitindo que tenham voz apenas os mesmos atores, os diplomatas, enquanto a sociedade como um todo emita apenas ruídos. Mas isto ocorre em um momento seguinte. A política existe no exclusivo momento do ato fundador e dele surge um novo desenho policial de mundo a espera que os ruídos, transformados em voz, o modifiquem novamente. Isso aproxima a política, tal como proposta por Ranciére,

[209] NAFALSKI, Guilherme Pedroso Nascimento. **Unasul:** uma perspectiva política de integração sul-americana. 2010. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo.

> da revolução apresentada na teoria arendtina. Ambos são um momento de ruptura. [...] Sendo a política este curto momento, as duas outras possibilidades políticas na investigação também se confirmam (...)[210]

Neste excerto, o autor afirma ter comprovada a sua hipótese Da existência de política no ato fundador da Unasul, assim como em outros dois momentos: o da fundação do PT e o da criação do FSP. A política aqui parece não estar relacionada apenas à existência de propostas controversas em que ao menos uma das partes é composta por grupos até então silenciados; pois que a nova voz que surge parece ser capaz de inaugurar um novo espectro de possibilidades, ainda que elas não se realizem em um primeiro momento. Assim, o autor se posiciona a respeito da participação de outros atores que não os diplomatas e outros profissionais a serviço dos Estados em uma integração que, conforme seus documentos constitutivos têm, ou deveria ter, nas pessoas, nos povos, os seus atores principais.

Para Pedroso, a Unasul constitui, para o Brasil, um importante espaço para a negociação de temas que interessam ao país, como a integração física e energética, relacionados à estratégia de desenvolvimento nacional "com o incentivo dado às construtoras nacionais e à estatal Petrobrás a explorarem os mercados sul-americanos (...)"[211].

A partir de Lima e Coutinho, Pedroso chama a atenção para a influência da necessidade de buscar novas fontes energéticas e criar investimentos para o transporte como um dos fatores de impulso para a construção do chamado "regionalismo pós-liberal". A atuação brasileira pauta-se, portanto, para além de determinações ideológicas.

Mas, segundo a autora, o Brasil mantém uma posição de autonomia, evitando engajar-se em temas que comprometam a sua capacidade de ação autônoma no cenário internacional. Haveria uma prevalência do posicionamento individual do Brasil, e não um comportamento de membro da Unasul. Essa posição, segundo ela, compromete a integração, já que se espera do Brasil uma atitude de *paymaster*, ou seja, de ator que arca com os custos e compensações para os participantes menores.

Nesse quadro, a América do Sul é tida como um trampolim para a projeção global do Brasil e essa posição cria/nutre certas dificuldades para o acordo, como o não comprometimento efetivo com projetos que visem diminuir as assimetrias, políticas e econômicas, no interior do bloco. Não obstante isso, Pedroso afirma que a imagem do Brasil

[210] **Ibidem**. p. 105.

[211] PEDROSO, Carolina Silva. *Op. Cit.* 2013. p. 337.

na região, apesar de sua aparente ambiguidade de inserção, é positiva. A estabilidade democrática e o fortalecimento da democracia, além do investimento no uso de recursos materiais e simbólicos – como o conceito de solidariedade em política exterior – contribuíram para essa ideia.

Com relação aos objetivos e valores da integração sul-americana, Ferraz[212] aponta para uma aproximação entre a ocorrência de termos relacionados à economia e ao social, não incluindo naquela as menções ao comércio. Outros temas bastante frequentes, mas com menor incidência, são democracia, e segurança e paz. Esses resultados parecem estar em sintonia com a afirmação de Lula da Silva de que o objetivo basilar da integração é econômico, entendido a partir de novos qualificativos, relacionados à ideia de país potência e em desenvolvimento.

Para Barbosa[213], a dimensão política é predominante nos discursos brasileiros na Unasul, e sugerem a busca por reconhecimento, como um importante agente no cenário internacional; ao mesmo tempo, os discursos apontam para a procura por novos espaços de atuação ao aprofundar as relações "ao Sul". Nesse cenário, a América do Sul é um ponto de partida, e não um fim em si.

[212] FERRAZ, Maria Isabel Meunier. *Op. Cit.* 2012.

[213] BARBOSA, Gabriela Gonçalves. *Op. Cit.* 2012.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Unasul foi constituída formalmente como uma organização internacional com o objetivo de integrar os países da região sul-americana. O processo de criação de acordos regionais entre países ganhou novos contornos no final dos anos 1990 e os objetivos essencialmente econômicos foram ampliados, passando a abarcar temas tradicionalmente associados à esfera política ou cultural, por exemplo, como questões migratórias, de forma de governo e discussões identitárias. Ainda que a negociação política estivesse presente como elemento coordenador desde o início desses projetos, ela ganha em importância estratégica.

Assim, quando a Unasul é criada, o Mercosul já havia passado por uma reformulação e ampliação de sua agenda, o mesmo ocorrendo com a Comunidade Andina. Mas os objetivos iniciais do Mercosul não foram alterados, ao menos formalmente, ainda que a crise econômica possa ter contribuído para o deslocamento da ênfase na economia. Mas esperamos ter demonstrado que a Unasul não foi uma criação acima de seu contexto de produção.

A instituição faz parte de um longo processo que teve início com o projeto de pan-americanismo formulado por Bolívar no século XIX. A sua base de criação, considerando o quadro de surgimento de blocos regionais entre países, pode ser apontado para a Aladi, nos anos 1980 ou, considerando apenas a América do Sul, o lançamento da ALCSA pouco antes da proposição da ALCA e cujo intento foi retomado em 2000 com a realização da I Cúpula de Presidentes Sul-americanos.

Consideramos que a Unasul não rompe com o modelo predominante, mas defende reformas em seu seio. Do ponto de vista de alguns autores, a instituição não se caracterizaria como um acordo de integração por causa da ênfase política de sua agenda e a suposta secundarizacão das questões econômicas. No entanto, essa é sim uma área considerada importante e ainda que acordos de maior envergadura não tenham sido firmados, a economia é o horizonte que guia a ação dos Estados ao firmarem em outros temas. E, em essência, tal como disse Lula da Silva, a economia é o objetivo basilar dos acordos regionais.

Nessa proposta, há um novo entendimento a conceitos e métodos já utilizados, como a ideia de livre comércio. Especialmente no caso de arranjos regionais, cuja base de sustentação e ação é o Estado nacional. Parece haver, por parte dos governantes dos países sul-americanos nesse início de século, a defesa do fortalecimento do papel do Estado enquanto agente regulador e promotor, inclusive do comércio livre.

Aqui, concordamos com Mace[214] ao apontar a existência, no continente americano, de duas formas principais de integração regional: os acordos formais (de jure) e os informais, que acontecem de fato. Essa distinção visa assinalar a diferença entre projetos que possuem um alto grau de institucionalização e de mecanismos de autoridade sobre os Estados e aqueles que se apoiam em uma extensa rede de relações não duradouras com interações em diferentes esferas, tanto de natureza estatal como empresarial e social.

Assim, consideramos a viabilidade da visão construída da Unasul a partir de si mesma, enquanto projeto de integração regional que busca institucionalizar-se a partir de novas bases. Consideramos, também, que há mudanças de ênfase, mas não de diretrizes. A Unasul reafirma a ideia de desenvolvimento como motor do progresso e, dessa forma, reafirma os agentes mantenedores da estrutura que propõe reformar.

A aclamação de uma unidade sul-americana não é natural. Para além de uma aproximação geográfica entre os países sul-americanos, os indicadores demonstram uma grande variedade entre eles: nem todos falam a mesma língua ou vivem nas mesmas condições climáticas, por exemplo. As diferenças entre o Brasil e a Guiana são enormes. Mas há diferenças também entre países de maior proximidade cultural e territorial, como o Peru e a Bolívia, por exemplo.

A adoção de mecanismos que permitam a redução das assimetrias entre os países é um tema delicado, uma vez que se espera que os Estados com maior capacidade econômica, especialmente o Brasil, arquem com os custos dessa distribuição. Mas há, também, fatores em comum entre os países, ainda que os níveis variem de um para outro. A dependência econômica externa, a desigualdade social e a subordinação a modelos culturais globais são alguns deles, assim como a diversidade étnica que os atravessa em sua maioria.

Além disso, há desconfianças quanto aos interesses de países de maior capacidade política e econômica, como o Brasil. Rumores de cálculos imperialistas estão presentes e mesmo o exercício da liderança como porta-voz pode ser rechaçado. E para esse papel, também a Venezuela se coloca como um interlocutor importante na região, especialmente antes dos problemas domésticos e externos que tem enfrentado desde a morte do ex-presidente Hugo Chavéz.

[214] MACE, Gordon; COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy (org.). **Inter-American cooperation at a crossroad**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2010.

A Unasul reconheceu a pluralidade étnica e o caráter plurinacional de alguns Estados afirmando, inclusive, os povos como atores principais do processo de integração. Mas a organização carece de um mecanismo institucional efetivo que permita a participação popular sem que haja necessidade de passar pelo crivo dos Estados nacionais, e essa tarefa costuma ser difícil. Pois esse reconhecimento evidencia a fragilidade do modelo de democracia adotado pelos países. O ideal universal do cidadão iluminista francês se choca com as estruturas econômicas e sociais altamente desiguais e que perduram um modelo de cidadania restrito e também excludente.

Novos direitos são institucionalmente criados/afirmados, sem que haja mecanismos que possibilitem a sua efetivação. Essas conquistas devem se somar às demandas e lutas de diversos grupos sociais cujas bandeiras podem não coincidir com as fronteiras estatais.

A estrutura organizacional da Unasul parece ter sido arquitetada de modo a permitir que um determinado assunto passe por diversos órgãos de sua estrutura hierárquica, embora o poder decisório esteja verticalizado e centrado sobremaneira nos representantes maiores dos Estados Nacionais. Não obstante isto, os Conselhos Setoriais e seus grupos de trabalho têm desenvolvido estudos em diversas áreas que devem preceder a formulação e adoção de acordos entre os Estados. Esses estudos são/deverão constituir um material valioso para um maior conhecimento da região.

Ademais, tentar compreender o processo de constituição da Unasul é, também, aventurar-se a decifrar o processo de formação dos Estados Nacionais após o período de independências das ex-colônias espanholas e portuguesa na América. Não apenas porque os Estados nacionais são os principais sujeitos formais da instituição, quanto porque nesse período foi gestada a ideia de formação de uma Grande Pátria *Suramericana* – denominação utilizada por Bolívar; projeto este do qual a Unasul é colocada como herdeira.

Há importantes diferenças entre os dois projetos, não apenas pela distância temporal que os separa, mas também na própria organização do que seria, e do que é essa união. Ao menos dois elementos são essenciais: o caráter supranacional do projeto de Bolívar, e a ausência do Brasil e a posição central delegada ao México. Ao contrário, o Brasil é visto como um dos principais protagonistas do processo de criação da Unasul, que não conta com a participação do México, embora este país tenha participado como observador em várias reuniões. Além disso, a organização foi pensada para preservar a soberania dos Estados

constituintes e possibilitar margem de ação para suas preferências domésticas, que podem ser conflitantes com os interesses do grupo.

Aliás, os pontos de conflitos tocados pela Unasul são vários: as relações estabelecidas entre os países membros e outros Estados e organizações internacionais, especialmente com os EUA; a dinâmica de vínculos entre a América do Sul e a América Latina e a possível sobreposição de estruturas e de acordos; os encadeamentos entre as preferências de modos de governar e os compromissos assumidos formalmente com movimentos sociais e grupos marginalizados da estrutura dominante de seus Estados (como movimentos indígenas, quilombolas e de outros grupos étnicos); e, mais uma vez, o desafio da efetividade de um modelo de democracia que não é universal, frente ao aumento de demandas por espaços e memórias.

No decorrer deste ano importantes projetos começaram a ganhar corpo. Em março foi realizada a primeira reunião do Conselho administrativo do Banco do Sul. O objetivo é que o banco regional funcione como uma instituição que incentive e organize o sistema monetário regional, a poupança interna da região e a criação de fundos de financiamento para o desenvolvimento regional. Na área de segurança, foi lançado o primeiro protótipo do avião de treinamento básico da Unasul. A iniciativa visa fortalecer a cooperação e a confiança mútuas. Também está sendo discutida a criação de uma força regional mútua.

Em agosto deste ano foi realizado o Primeiro Fórum de Participação Cidadã, contando com a presença de cerca de duzentos delegados de organizações sociais de dez países. Esta foi a primeira reunião que contou com a participação efetiva de atores não governamentais e busca consolidar iniciativas para a construção de um canal permanente para os movimentos sociais e as populações dos países participantes da instituição. Outro órgão bastante atuante tem sido o Conselho Eleitoral da Unasul, que constitui missões de observação e atuou nas recentes eleições na Venezuela, no Equador e na Bolívia.

Dessa forma, a Unasul pode ser considerada uma organização de integração regional - a partir da conceituação de Herz - que tem buscado responder aos desafios recentes na região, redefinindo as anteriores formas de atuação dos países, ainda que não represente uma ruptura estrutural com a situação de dependência e marginalização que caracteriza a região. Mas os Estados reunidos sob sua sigla têm criado novas formas de governança político-institucionais, perfazendo um processo dinâmico e criativo.

Nessa teia enovelada a participação do Brasil aparece não apenas como um elemento discordante do projeto "original". Ela se apresenta como um dos elos fortes da cadeia. O Brasil representa a maior economia da região e tem se transformado nos últimos anos como um ator reconhecido e aceitável nas grandes arenas de negociações internacionais. Essa postura de liderança é afirmada como parte da conduta da política externa brasileira, que tem afirmado a América do Sul como região prioritária. Mas não há um reconhecimento consensual em torno desse papel.

A partir da literatura e da análise de discursos de autoridades brasileiras, parece-nos clara a posição da política externa brasileira com relação à América do Sul. A região é considerada um importante apoio para a projeção do país no cenário internacional. Isto é, o país deseja ser reconhecido enquanto potência média e objetiva o reconhecimento de ator global e, para isso, se projeta como um importante interlocutor regional.

O Brasil tem buscado agir de maneira ativa dentro da Unasul, colocando-se como mediador de conflitos na região, como ocorreu na crise na Bolívia em 2008, e nos incidentes envolvendo a Colômbia, o Equador e a Venezuela nesse mesmo ano. A busca por consenso em sua atuação regional, aliada a posições políticas do então governo, influenciou, também, na postura brasileira adotada diante da nacionalização do gás boliviano e estatização das refinarias da Petrobrás atuantes em território boliviano (2006).

As concepções que têm norteado as políticas do Brasil para a América do Sul estão relacionadas às mudanças que ocorreram na configuração do sistema internacional nesse início de século. Ainda que perdure a hegemonia do mercado e dos Estados Unidos como maior potência militar do mundo, a atual tensão do Estado de bem-estar social na Europa e a crise econômica que varre os países desde 2008 são significativas amostras de que o sistema capitalista é mutável e passa por transformações.

Os conflitos pelo controle do governo em países que viviam sob regimes ditatoriais há décadas, como no Egito e na Líbia; o acirramento dos embates de memórias entre os grupos até então marginalizados da história oficial em países como a França, a Bolívia e mesmo o Brasil; as contradições internas tornadas evidentes pela crise dos gigantes da economia mundial, agora aflitos com problemas como percentuais muito altos de endividamento e aumento substancial do desemprego (antes características exclusivas das economias "subdesenvolvidas"); a percepção dos efeitos maléficos da capital financeiro e especulativo sobre as economias nacionais; a relativização de doutrinas até então consideradas absolutas;

em suma, o desmantelamento (ou reordenamento) de um padrão de organização social considerado ideal e perfeito, tem gerado incertezas e aberto o caminho para novas possibilidades.

Nesse cenário de dúvidas, os polos de poder do sistema mundial são questionados. Ainda que o recurso a opções militares conte com a adesão de vários grupos no interior de grandes potências nessa área, a adesão a princípios de cooperação e de paz tem sido notórias. Nesse sentido, os instrumentos de negociação política ganham terreno.

Associado a esse elemento, há a revisão da agenda neoliberal e análise dos impactos distributivos do modelo de globalização adotado nos anos 1990. O agravamento das desigualdades estruturais entre os países e da concentração de renda e pobreza no interior das chamadas economia em desenvolvimento colocaram em questão os benefícios e a viabilidade desse modelo.

Nesse contexto, a integração entre os países tem sido considerada uma alternativa apropriada para a união de forças em prol de objetivos que os Estados não são capazes de alcançar sozinhos. As mudanças na orientação da política interna brasileira – ainda que guarde traços marcantes do período anterior – foram essenciais para a redefinição dos rumos a serem adotados.

No caso brasileiro, a opção pelo chamado regionalismo pós-liberal pretende ser, portanto, um instrumento para a implantação de um modelo de regionalismo estratégico que permita uma política de não-conformação e de atuação efetiva no sistema internacional. Vale salientar que essa nova orientação não elimina a existência de acordos e de políticas que podem ser consideradas mais próximas do modelo anterior.

Igualmente, é notória a emergência de forças políticas e de movimentos sociais na região cujas críticas ao modelo dominante conseguem ser aliadas à construção de propostas alternativas de poder. É nesse contexto que devem ser analisadas tanto a criação da Alba quanto da Unasul. Não obstante, há importantes diferenças entre estes dois projetos. A principal reside no caráter de contestação e de luta ao atual modelo de poder estatal que o projeto da Alba abarca.

O mais importante deste quadro de revisão e reorientação reside na consciência de que o campo das possibilidades não foi encerrado; que os rumos a serem tomados dependem dos anseios, expectativas e lutas dos diferentes grupos sociais / governos que buscam seu espaço em uma ordem que não é fixa, mas mutável; e cuja trajetória dependerá dos embates que serão

travados entre os grupos sociais no interior dos governos nacionais; ente os Estados; entre a região e os polos de dominação mundial.

## FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Livros:


ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz. "A dimensão retórica da historiografia". In: PINSKY, Carla Bassanezi; LUCA, Tânia Regina de (orgs.). **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Contexto, 2009. p. 223-249.

ANDERSON, Benedict R. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANTUNES, R. **A Desertificação Neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

AYERBE, Luís Fernando. "Novos atores políticos e alternativas de governo na América do Sul: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela". In: _____ (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. p. 265-302.

BENJAMIN, Walter. "Sobre o conceito da história". In: Walter Benjamin (obras escolhidas). **Magia e Técnica, arte e política:** ensaios sobre literatura e história da cultura. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994

BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**. Vol. V. São Paulo: EDUSP, 1997.

BOLÍVAR, Simón. **Escritos políticos**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.

CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Perez (org.). **Os Métodos da História**: Introdução aos problemas, métodos e técnicas da história demográfica, econômica e social. 6. ed. São Paulo: Graal, 2002. p. 32-49.

_____. "História e poder: uma nova história política?" In: _____; VAINFAS Ronaldo (orgs). **Novos domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 21-36.

CARVALHO, José Murilo de. "Brasil: outra América?". In: **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. p. 269-274.

CERVO, Amado Luís.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

_____. **Inserção Internacional**: A Formação dos Conceitos Brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, H. **Chutando a Escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHATTERJEE, Partha**. Colonialismo, modernidade e política**. Salvador: EDUFBA, CEAO, 2004.

COX, Robert; SINCLAIR, Timothy. 2001. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge Univesity Press.

DONGHI, Tulio Halperin. **História da América Latina**. (tradução de Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FALCON, F. "História e Poder". In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (org.) **Domínios da História:** Ensaios de Teoria e Metodologia. 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; CEPIK, Marco Aurélio. "O bolivarismo dos antigos e o bolivarismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na década de 1990". In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (org.). **O tempo da ditadura:** regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. (Estudos latino-americanos, v. 12). 35. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GENTILI, Anna Maria. "Balcanização". In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: EDU-UNB, 2008.

HALL, Stuart. **A identidade cultual na pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

HARVEY, Robert. **Los Libertadores:** la lucha por la independência de América Latina 1810-1830. (Tradución de Carmen Aguilar). Barcelona: RBP, 2002.

HERZ, Mônica. **Organizações internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy.** New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HURRELL, Andrew. "1. Governing the globe". In: **On Global Order:** Power, Values, and the Constitution of International Society. New York: Oxford University Press, 2007. p. 1-21.

KAPLAN, Marcos Teodoro. **Formação do Estado Nacional**. (América Latina). Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.

KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold (org.). **Debating the democratic legitimacy of the European Union.** United States of America: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado:** contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KOZEL, Andrés. "Considerações sobre a tese das independências como processo de balcanização". In: MATTEI, Lauro. **América Latina no limiar do século XXI**: Temas em debate. Florianópolis: Insular, 2011, p. 23-44.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira** – passado, presente e futuro**.** São Paulo: Perspectiva, 2004. p. 31-48.

LAGROU, Pieter. “Sobre a história do tempo presente”. In: PORTO JR., G. (org.) **História do Tempo Presente**. São Paulo: EDUSC, 2007.

MACE, Gordon; COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy (org.). **Inter-American cooperation at a crossroad**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2010.

MILZA, Pierre. “Política Interna e Política Externa”. In: RÉMOND, R. (org.) **Por uma História Política**. Rio de Janeiro: FGV/UFRJ, 1996 p. 365 – 399.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002).** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

_____. Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos R. S. (org.) **Política externa brasileira:** as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **Poder politico e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. “A Integração Sul-Americana: uma ideia ainda fora do lugar?”. In: **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.

RÉMOND, R. “Uma História Presente”. In: RÉMOND, R. (org.) **Por uma História Política**. Rio de Janeiro: FGV/UFRJ, 1996. p. 13 – 36.

RIBEIRO, Darcy. **A América Latina existe?** Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro; Brasília: Editora UnB, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. “Por uma história conceitual do político”. (Conferência proferida no College de France, 28 de março de 2002). In: _____. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010. p. 65-101.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

TUSSIE, Diana. “Hemispheric Relations: Budding Contests in the Dawn of a New Era”. In: MACE, Gordon; COOPER, Andrew F.; SHAW, Timothy (org.). **Inter-American cooperation at a crossroad**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2010. p. 23-42.

VIZENTINI, Paulo Fagundes**. Relações Internacionais do Brasil:** De Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. “O Brasil, o MERCOSUL e a integração da América do Sul”. In: GRIFFITHS, R.; WIESEBRON, M. (org.). **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 93-108.

VON BOGDANDY, Armin. “A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle”. In: KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold (org.). **Debating the democratic legitimacy of the European Union.** United States of America: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial**: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en siglo XVI. México: Siglo XXI, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

- Revistas:

ANTIQUERA, Daniel de Campos. "México e Brasil: dois extremos de uma ideia". **Revista Medições Londrina**, v. 10, n. 2, jul./dez. 2005. p. 25-54.

BIZZOZERO, Lincoln. "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada". **Revista Brasileira de Política Internacional**. 54 (1): 29-43, 2011.

CORNETET, João Marcelo Conte. "A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade". Revista Conjuntura Austral, v. 5, nº 24, jun. jul. 2004, p. 111-150.

FARRET, Rafael Leporace; PINTO, Simone Rodrigues. "América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia". **Topoi**, v.12, n. 23, jul.-dez. 2011, p. 30-42.

FREIRE E ALMEIDA, Daniel. "Etapas de integração regional nos blocos econômicos". *Lawinter Review,* v. 1, 2011, p. 1-5.

LESSA, Antônio Carlos. "Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n. 2, Brasília, jul./dez. 2008. p. 5-7.

MIYAMOTO, Shiguenoli. "O Brasil e a América Latina: opções políticas e integração regional". In: **Cadernos PROLAM/USP** , vol. 1, 2009, p. 89-110.

MORISINI, Fábio Costa; CORNETET, João Marcelo. "O Governo de Dilma Rousseff e as Negociações Comerciais Multilaterais: retração sem desistência". **Revista Conjuntura Austral**, vol. 4, n. 19, ago. set. 2013, p. 4-10.

PECEQUILO, C. S. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical". **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51 (2), 2008. p. 136-153.

PEDROSO, Carolina Silva. **Monções:** Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 2, n. 3, jan.jun., 2013, p. 319-34.

RICHARD, Yann. "Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas". Confins [on line], 20, 2014.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. "A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro". **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, ago. 2010. 19 p.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", série Comércio internacional, nº 82, Santiago de Chile, **Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (CEPAL), 2007. p. 34-60.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. "A Política Externa da Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação". **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, jul/dez 2007, p. 273-335.

_____; MARTINS, Aline Regina Alves; MIKLOS, Manoela and RODRIGUES, Priscila. A contribuição marxista para o estudo das relações internacionais. **Lua Nova**. 2011, n.83, pp. 111-143.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. "O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases". **Ensaios FEE**, v. 20, n. 1, Porto Alegre, 1999, p. 134-154.

- Trabalhos acadêmicos:

BARBOSA, Gabriela Gonçalves. **A inserção da América do Sul no discurso diplomático brasileiro no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual da Paraíba.

COSTA, Thelmo Vergara de Almeida Martins**. Integração Regional e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras de Carne Avícola**. 1999. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **Construindo a América do Sul:** identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. 2012. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

NAFALSKI, Guilherme Pedroso Nascimento. **Unasul:** uma perspectiva política de integração sul-americana. 2010. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo.

- Relatórios:

**FAO Statistical Yearbook 2013:** World Food and Agriculture. Rome, 2013.

**Unasur:** un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2011.

- Declarações e outros documentos oficiais

Comunicado de Brasília, 1 de setembro de 2000, 14 p.

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, diciembre de 8 de 2004.

Declaración de Ayacucho 2004, Pampa de La Quinua – Ayacucho, diciembre 9 de 2004.

Declaración presidencial y agenda prioritaria, I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, septiembre 30 de 2005.

Declaración de Cochabamba, Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana, Diciembre 9 de 2006.

Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, Anexo II, Guayaquil, 27 de julio de 2002.

Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Ciudad de Buenos Aires, 25 de noviembro de 2011.

Estatuto del Instituto Suramericano de Gobierno em Salud (ISAGS). Resolución número 02, de 2011, del Conselho Suramericano de Salud.

Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano", 04 de mayo de 2010.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, 26 de novembro de 2010.

Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 23 de maio de 2008. 15 p.

Boletins de imprensa da Unasul.

- Discursos:

AMORIM, Celso. "Aula Magna no Instituto Rio Branco", 10 abr. 2003. Resenha de Política Externa, n. 92, 1 Sem., 2003. p. 77 – 83.

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA, Santiago, Chile, 24 de novembro de 2006. RPEB, n. 99, 2 Sem, 2006. p. 175-178.

_____.Texto-base da conferência do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) - Criação e Inovação na Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro, 25/04/2008. RPEB, n. 102, 1 Sem, 2008, p. 95-103.

PATRIOTA, Antonio. Discurso proferido por ocasião da reunião ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da União de Nações Sul-Americanas

(UNASUL). Assunção, 17 de março de 2012. In: PATRIOTA, Antônio de Aguiar. Política Externa Brasileira: Discursos, artigos e entrevistas (2011-2012). Brasília: FUNAG, 2013.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da União de Nações Sul-americanas – UNASUL – Lima, Peru, 28/07/2011. Disponível no Portal do Planalto.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica, na cidade de Cuzco, Peru, em 8 de dezembro de 2004, RPEB, nº 95, 2 Sem, 2004. p. 205-206.

_____.Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, no Palácio Itamaraty, em 29 de setembro de 2005. RPEB, n. 97, 2 Sem, 2005.

_____.Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, no Palácio Itamaraty, em 29 de setembro de 2005. RPEB, n. 97, 2 Sem, 2005, p. 96.

_____. 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 (CASA), Cochabamba, Bolívia, 08 de dezembro de 2006. RPEB, n. 99, 2 Sem, 2006. p. 197-201.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da II Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul- Americana de Nações (CASA), Cochabamba, Bolívia, 09 de dezembro de 2006. RPEB, n. 99, 2 Sem, 2006, p. 203-204.

_____. Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na II Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), Cochabamba, Bolívia, 09 de dezembro de 2006. RPEB, n. 99, 2 Sem, 2006, p. 205-208.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. Brasília, DF, 23/05/2008. RPEB, n. 102, 1 Sem., 2008, p. 133-136.

_____. Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de abertura da 3ª Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) - Quito -Equador, 10/08/2009. RPEB, n. 105, 2 Sem, 2009, p. 79-80.

_____. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da reunião do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) - Buenos Aires, Argentina, 04/05/2010. RPEB, n. 167, 1 Sem, 2010, p. 167.

- Reportagens e artigos da internet:

ALMEIDA, Paulo Roberto. “A Economia Política da Integração Regional Latino-americana: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional”. 2012. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/>. Acesso em: 04 de maio 2013.

ANTUNES, Ricardo. “Qual democracia?”. Blog da Boitempo. 26 de mar. 2012. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/>. Acesso em: 23 de jul. 2014.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. “O Brasil e a América do Sul”. **Folha de São Paulo**. (Opinião). São Paulo, 22 de maio de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/> . Acesso em: 21 mar. 2013.

COSTA, Camilla. “Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional?”. BBC – Brasil Notícias. 12 de fev. 2014. Disponível em: <www.bbc.co.uk>. Acesso em: 12 de jul. 2014.

SADER, Emir. “Fases da luta anti-neoliberal”. In: **Blog do Emir**. Publicado em 02 de jun. 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/>. Acesso em: 14 de jul. de 2013.

SILVEIRA, Wilson. “Parlasul adia eleições diretas de parlamentares do Mercosul para 2020”. Agência Câmara Notícias, Uruguai, 02 dez. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 10 de jun. 2014.

TEIXEIRA JR, Augusto Wagner. “Unasul: desafios e oportunidades para o aprofundamento da integração Sul-americana e suas implicações para a Defesa”. **VII Curso de Extensão em Defesa Nacional**, Campo Grande, 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/>. Acesso em: 23 de jul. 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. “O Brasil e a América do Sul”. **Folha de São Paulo**. (Opinião). São Paulo, 22 de maio de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/> . Acesso em: 21 mar. 2013.

MORALES não consegue unir “Cúpula Social” à Sul-Americana”. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/>. Acesso em: 08 jul. 2013; “Presidentes ignoram “Cúpula social” promovida por Evo Morales”. Disponível em: <http://g1.globo.com/>. Acesso em: 08 jul. 2013.

MERCOSUL (social e participativo”. Secretaria Geral da Presidência da República, Assessoria de Assuntos Internacionais, 2010. Disponível em: <http://spm.gov.br/>. Acesso em: 10 de jun. 2014.

- Sítios eletrônicos

www.unasur.org.br

www.aladi.org

www.comunidadandina.org

www.caricom.org

www.celac.gob.ve

www.cepal.org

www.mercosur.int

www.olade.org

www.sela.org

otca.info/portal

## ANEXOS

### I - Mapa dos Impérios espanhol e português na América, 1800

**Fonte:** Harvey, 2002.

## II - Dados sobre os países sul-americanos obtidos de relatório da FAO (2013)

**Tabela 1 - América do Sul: população e sua estrutura**

| | Population | | | | | | | | | Age Composition | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | total | | rural | | urban | | density | agricutural | | between | over |
| | | | | | | | | share of total | | 0-14 | 65+ |
| | thousand people | thousand people | % | % | % | % | people/ km$^2$ | % | % | % | % |
| | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 | 2010 | 2000 | 2010 | 2011 | 2011 |
| Argentina | 36 931 | 40 765 | 9.9 | 7.5 | 90.1 | 92.5 | 14.8 | 9.5 | 7.7 | 24.6 | 10.7 |
| Bolívia | 8 307 | 10 088 | 38.2 | 33.2 | 61.8 | 66.8 | 9.2 | 42.7 | 39.9 | 35.7 | 4.7 |
| Brazil | 174 425 | 196 655 | 18.8 | 15.4 | 81.2 | 84.6 | 23.0 | 15.9 | 10.8 | 25.0 | 7.2 |
| Chile | 15 420 | 17 270 | 14.1 | 10.9 | 85.9 | 89.1 | 23.0 | 15.9 | 13.3 | 21.7 | 9.5 |
| Colombia | 39 764 | 46 927 | 27.9 | 24.7 | 72.1 | 75.3 | 41.7 | 20.0 | 15.1 | 28.4 | 5.8 |
| Ecuador | 12 345 | 14 666 | 39.7 | 32.6 | 60.3 | 67.4 | 58.2 | 26.0 | 19.8 | 29.9 | 6.4 |
| Guyana | 733 | 756 | 71.3 | 71.6 | 28.7 | 28.4 | 3.8 | 17.5 | 14.6 | 32.5 | 4.4 |
| Paraguay | 5 344 | 6 568 | 44.7 | 38.1 | 55.3 | 61.9 | 16.2 | 35.0 | 29.9 | 33.1 | 5.2 |
| Peru | 25 862 | 29 400 | 27.0 | 22.8 | 73.0 | 77.2 | 22.7 | 28.4 | 24.0 | 29.6 | 6.2 |
| Suriname | 467 | 529 | 35.1 | 30.3 | 64.8 | 69.7 | 3.4 | 18.8 | 16.8 | 28.2 | 6.5 |
| Uruguay | 3 301 | 3 369 | 8.7 | 7.5 | 91.3 | 92.5 | 19.2 | 11.1 | 10.1 | 22.3 | 13.8 |
| Venezuela | 24 311 | 29 278 | 10.1 | 6.5 | 89.9 | 93.5 | 32.7 | 9.5 | 6.2 | 29.1 | 5.8 |

**Tabela 2 – América do Sul: Indicadores demográficos**

| | GNI per capita | | Infant mortality | | Under-5 mortality | | Life expectancy at birth | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | current US$ | | per 1.000 live births | | per 1.000 live births | | total | |
| | US$ | US$ | rate | Rate | rate | rate | years | years |
| | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 | 2000-01* | 2010-11* | 2000 | 2010 |
| Argentina | 7 460 | 9 740 | 18.1 | 12.6 | 19.7 | 14.1 | 74 | 76 |
| Bolívia | 1000 | 2040 | 59.1 | 39.3 | 77.1 | 50.6 | 63 | 66 |
| Brazil | 3 860 | 10 720 | 31.2 | 13.2 | 33.6 | 15.6 | 70 | 73 |
| Chile | 4 840 | 12 280 | 9.1 | 7.7 | 10.4 | 8.7 | 77 | 79 |
| Colombia | 2 350 | 6 110 | 21.1 | 15.4 | 24.3 | 17.7 | 71 | 73 |
| Ecuador | 1 113 | 4 140 | 28.1 | 19.6 | 32.9 | 22.8 | 73 | 75 |
| Guyana | 890 | | 38.9 | 29.4 | 47.9 | 35.9 | 64 | 70 |
| Paragay | 1 350 | 2 970 | 29.0 | 19.1 | 33.8 | 22.4 | 70 | 72 |
| Peru | 2 060 | 5 500 | 29.8 | 14.1 | 36.3 | 18.1 | 70 | 74 |
| Suriname | 1 930 | | 34.6 | 26.0 | 38.6 | 29.5 | 68 | 70 |
| Uruguay | 7 100 | 11 860 | 14.8 | | 16.6 | 10.8 | 75 | 76 |
| Venezuela | 4 100 | 11 920 | 19.0 | | 21.5 | 15.6 | 73 | 74 |

**Tabela 3 - América do Sul: Economia**

| | Gross domestic product | | Value added, share of GDP | | | Share of GDP | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | total current US$ | | agriculture | industry | services | trade | FDI | ODA |
| | billion | billion | % | % | % | % | % | % |
| | 2000 | 2011 | 2009-11* | 2009-11* | 2009-11* | 2010 | 2010 | 2010 |
| Argentina | 284 | 446 | 9.1 | 26.3 | 64.6 | 40.1 | 1.9 | 0.0 |
| Bolívia | 8 | 24 | 11.7 | 34.1 | 54.2 | 75.5 | 3.2 | 0.0 |
| Brazil | 645 | 2 477 | 5.5 | 27.5 | 67.0 | 22.8 | 2.3 | 0.0 |
| Chile | 75 | 249 | 3.4 | 39.1 | 57.5 | 70 | 7.0 | 0.0 |
| Colombia | 100 | 332 | 6.8 | 31.6 | 61.6 | 33.6 | 2.4 | 0.0 |
| Ecuador | 16 | 67 | 7.5 | 40.9 | 51.6 | 71.6 | 0.3 | 0.0 |
| Guyana | 1 | | 21.0 | 33.1 | 45.9 | | 11.9 | 0.1 |
| Paragay | 7 | 24 | 22.0 | 19.2 | 58.8 | 112.1 | 1.9 | 0.0 |
| Peru | 53 | 177 | 7.8 | 33.7 | 58.4 | 48.4 | 4.8 | - 0.0 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Suriname | 1 | | 10.9 | 37.8 | 51.3 | | -5.9 | 0.0 |
| Uruguay | 23 | 47 | 10.1 | 24.7 | 65.2 | 52.9 | 41.0 | 0.0 |
| Venezuela | 117 | 316 | | | | 45.6 | 0.3 | 0.0 |

**Tabela 6 - América do Sul: Trabalho**

| | Employment | | Employment in agriculture | | | Labor force | | Children in employment |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | female | male | share of total | Female | male | participation rate | | %of children Ages 7-14 |
| | | | | share of female employment | share of male employment | female | male | total |
| | million people | million people | % | % | % | % | % | % |
| | 2010 | 2010 | 2005-10* | 2005-10* | 2005-10* | 2010 | 2010 | 2000-10* |
| Argentina | 7 | 10 | 1.2 | 0.4 | 1.8 | 47.0 | 74.9 | 12.9 |
| Bolívia | 2 | 2 | 36.1 | 38.3 | 34.3 | 63.8 | 81.0 | 32.1 |
| Brazil | 40 | 54 | 17.0 | 12.2 | 20.5 | 59.4 | 81.0 | 5.0 |
| Chile | 3 | 5 | 11.2 | 5.5 | 15.4 | 46.8 | 74.3 | 4.1 |
| Colombia | 8 | 12 | 17.9 | 5.0 | 26.1 | 55.3 | 79.7 | 3.9 |
| Ecuador | 2 | 4 | 28.7 | 22.1 | 33.0 | 53.7 | 82.6 | 6.3 |
| Guyana | 0 | 0 | | | | 41.3 | 79.6 | |
| Paraguay | 1 | 2 | 26.5 | 19.2 | 31.1 | 57.4 | 86.4 | 15.3 |
| Peru | 6 | 8 | 0.8 | 0.5 | 1.0 | 67.4 | 84.7 | 42.2 |
| Suriname | 0 | 0 | | | | 40.1 | 68.7 | |
| Uruguay | 1 | 1 | 11.0 | 4.8 | 15.6 | 55.4 | 76.6 | 7.3 |
| Venezuela | 5 | 8 | 8.5 | 1.9 | 12.7 | 51.6 | 80.2 | 5.1 |