

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE CAMPOS**

CAIO NOGUEIRA DE ALMEIDA

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOBERANIA BRASILEIRA: OS CASOS DA ALCA E
DA UNASUL**

Campos dos Goytacazes, RJ
2021

CAIO NOGUEIRA DE ALMEIDA

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOBERANIA BRASILEIRA: OS CASOS DA ALCA E
DA UNASUL**

Monografia apresentada à Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela F. Cerqueira

Campos dos Goytacazes, RJ
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica automática - SDC/BUCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A447i Almeida, Caio Nogueira de
Integração Regional e Soberania Brasileira: os casos da
ALCA e da UNASUL / Caio Nogueira de Almeida ; Daniela Franco
Cerqueira, orientadora. Campos dos Goytacazes, 2021.
98 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências
Econômicas)-Universidade Federal Fluminense, Instituto de
Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos
Goytacazes, 2021.

1. Integração Regional. 2. Soberania. 3. ALCA. 4. UNASUL.
5. Produção intelectual. I. Cerqueira, Daniela Franco,
orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de
Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. III.
Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

CAIO NOGUEIRA DE ALMEIDA

INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOBERANIA BRASILEIRA: OS CASOS DA ALCA E DA UNASUL

Monografia apresentada à Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela F. Cerqueira

Aprovada em 21 de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Daniela Franco Cerqueira - orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a Dr.^a Vanessa Lopes Teixeira – membro examinador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Rodrigo Delpupo Monfardini – membro examinador
Universidade Federal Fluminense

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a minha família, em especial a minha mãe, Cirlene de Fátima, pelo suporte em casa e todo o apoio para superar os momentos difíceis, ao meu pai, Carlos Uebe, pelo suporte constante financeiro.

A orientadora, Daniela Franco Cerqueira, por sua paciência, dedicação e auxílio nos debates para construir esta monografia.

A Vanessa Lopes Teixeira e ao Rodrigo Delpupo Monfardini por terem aceitado compor a banca examinadora.

E finalmente, ao meu querido amigo Bruno Morais, por ser um amigo de todas as horas e ter me acompanhado em toda trajetória acadêmica, dando apoio em todos os momentos. Assim como os queridos Tomás Pacheco e Anna Luysa Amaral, por também terem me acompanhado na trajetória acadêmica, me ouvindo e aconselhando a todo momento necessário, sendo essenciais para superação de obstáculos. Sou muito grato a importância de vocês na minha vida acadêmica.

Também, a todos os colegas do curso de graduação, bem como da Universidade Federal Fluminense.

RESUMO

O tema da integração regional no âmbito do continente sul-americano ganhou muito espaço e visibilidade durante os anos das décadas de 1990 e 2000. Foi quando, de fato, abriu-se um caminho maior para discussões acerca dos rumos e tipos de integração que a América do Sul praticaria a fim de compreender como os diferentes modelos de integração poderia influenciar as soberanias e os interesses nacionais, assim como uma eficiente inserção internacional dos países membros. Diante do fortalecimento dos processos e dos mecanismos de integração regional na esfera sul-americana, assim como a sua influência nas soberanias nacionais, este trabalho tem o objetivo de discutir a relação entre integração regional e soberania, analisando e caracterizando o projeto de integração proposto pela ALCA, através do estudo da proposta para políticas de investimento, acesso a mercado, agricultura, serviços, subsídios, entre outros; e o projeto de integração proposto pela UNASUL, estudando o seu conselho voltado para infraestrutura e outro para defesa; de modo a mostrar como eles afetam a soberania brasileira. Pretendeu-se ainda compreender em qual dos dois projetos de integração o Brasil consegue praticar e manter sua autonomia na aplicação de suas políticas de cunho interno e externo, visando o seu desenvolvimento e ganhos no cenário regional e internacional. Concluiu-se constatando que o projeto de integração da ALCA era de tal amplitude que feria a soberania brasileira, dificultando a prática e decisões de políticas autônomas voltadas para o desenvolvimento do país; diferentemente do projeto de integração da UNASUL, cuja estratégia não dificultava e nem amarrava o Estado nacional a executar determinada política interna.

Palavras-chave: Integração regional. Soberania. ALCA. UNASUL. Autonomia.

ABSTRACT

The theme of regional integration within the South American continent gained a lot of space and visibility during the 1990's and 2000's. That was when, in fact, a greater path was opened for discussions about the directions and types of integration that South America would practice in order to understand how the different integration models could influence national sovereignty and interests, as well as an efficient international insertion of member countries. Given the strengthening of regional integration processes and mechanisms in the South American sphere, as well as their influence on national sovereignty, this paper aims to discuss the relationship between regional integration and sovereignty, analyzing and characterizing the integration project proposed by FTAA, through the study of the proposal for investment policies, market access, agriculture, services, subsidies, among others; and the integration project proposed by UNASUR, studying its council focused on infrastructure and another on defense; in order to show how they affect Brazilian sovereignty. It was also intended to understand in which of the two integration projects Brazil manages to practice and maintain its autonomy in the application of its internal and external policies, aiming at its development and gains in the regional and international scenario. It concluded by noting that the FTAA integration project was of such magnitude that it hurt Brazilian sovereignty, making it difficult to practice and decide on autonomous policies aimed at the country's development; unlike the UNASUR integration project, whose strategy neither hindered nor tied the national state to executing a certain internal policy.

Keywords: Regional integration. Sovereignty. FTAA. UNASUR. Autonomy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura institucional da UNASUL	64
Figura 2 - Desafios Regionais: conflitos na América do Sul	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de Integração	23
Tabela 2 - Organizações advindas da primeira onda de regionalismo	25
Tabela 3 - Organizações advindas da segunda onda de regionalismo	31
Tabela 4 - Ordem cronológica dos principais encontros das negociações da ALCA .	41
Tabela 5 - Desafios Regionais: conflitos na América do Sul	81

LISTA DE SIGLAS

API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDE	Conselho da Europa
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEB	Coalização Empresarial Brasileira
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEU	Conselho Eleitoral
CIS	Comunidade dos Estados Independentes
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COMECON	Conselho para Assistência Econômica Mútua
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e do Sul
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
COSUCTI	Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação
CSC	Conselho de Cultura
CSDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CSE	Conselho de Educação
CSEF	Conselho de Economia e Finanças
CSPMD	Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas
CSS	Conselho de Saúde
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica

FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCES	Fórum Consultivo Econômico e Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	<i>North America Free Trade Agreement</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEC	Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da União Africana
PAE	<i>Plan de Acción Estratégico</i>
PROSUL	Foro para o Progresso da América do Sul
SADC	Comunidade do Sudeste Asiático para o Desenvolvimento
SEATO	Organização do Tratado do Sudeste Asiático
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
TIAR	Tratado Interamericano de Defesa
TPA	<i>Trade Promotion Authority</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
WEU	União da Europa Ocidental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOBERANIA	16
1.1- Elementos do conceito de soberania	16
1.2- Conceito de integração regional: seus elementos e seus tipos	21
1.3- O fenômeno do regionalismo: primeira e segunda onda	24
1.3.1- Primeira onda de regionalismo: o regionalismo fechado	24
1.3.2 – Segunda onda de regionalismo: o regionalismo aberto e a influência da globalização	30
CAPÍTULO 2 - ALCA – ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS	38
2.1- Contexto do surgimento da ALCA	38
2.2- A ALCA, suas negociações, objetivos e propostas: ressalvas e obstáculos para autonomia brasileira	39
2.2.1- Visão brasileira para ALCA: governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	50
2.2.2- Visão brasileira para ALCA: governo Lula (2003-2010) e seus impasses nas negociações	54
CAPÍTULO 3- UNASUL – UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS	59
3.1- Contexto de criação da UNASUL: repensando o regionalismo aberto	59
3.2- A criação da UNASUL: estrutura institucional e os principais objetivos	61
3.2.1- O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	69
3.2.2- O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)	74
3.3- Desafio enfrentado pela UNASUL: assimetria política intrabloco	84
4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
5 - REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

O tema da integração regional no âmbito do continente sul-americano ganhou muito espaço e visibilidade durante os anos das décadas de 1990 e 2000. Foi quando, de fato, abriu-se um caminho maior para discussões acerca dos rumos e tipos de integração que a América do Sul praticaria. Isso aconteceu principalmente devido as dinâmicas distintas do sistema internacional e das estratégias de integração. Nesse contexto, estava cada vez mais claro para o Brasil, assim como para o resto do continente, que adotar determinado modelo de integração pode afetar a sua autonomia em praticar políticas nacionais de desenvolvimento, como econômicas, comerciais, externas e sociais. A maneira que um certo mecanismo de integração regional é posto em prática, em um determinado continente ou região, vai interferir de modo direto ou indireto na soberania dos seus países membros. Bastando saber, a partir daí, se esse efeito vai prejudicá-los ou não. No caso brasileiro neste referido período, houve situações e elementos que colocaram a prova a capacidade do Brasil em agir por si só como um Estado independente apto a praticar suas políticas de forma autônoma.

Ainda na metade da década de 1990, o Brasil entrou para as negociações da formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), juntamente com 34 outros países americanos e encabeçado pelos Estados Unidos da América (EUA), entretanto, somente no final dos anos 1990 e primeiros anos de 2000 teve início um debate mais intenso acerca do tema no Brasil. A partir de então, a sociedade brasileira começou a se dar conta das consequências graves em decorrência de uma área de livre comércio em todo hemisfério americano liderado pelos EUA. Como se buscará mostrar ao longo deste trabalho, as negociações para a ALCA continham sérios riscos para o país, além de benefícios duvidosos, de modo que o mercado brasileiro ficaria exposto, via acordo internacional, para as outras economias integrantes do bloco, sobretudo para a estadunidense, a maior potência do mundo em termos econômicos, políticos e militares. A sua agenda de negociações foi formulada essencialmente pelos EUA, e incluía a fixação de regras comuns para temas como investimentos, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, da remoção de obstáculos ao comércio de bens, entre outros.

Posteriormente, no começo dos anos 2000, a economia brasileira apresentou tendências que poderiam ajudar numa melhor inserção internacional, do ponto de vista de diminuir sua condição de dependência. Uma dessas tendências foi o fomento a acordos e

políticas de promoção a uma maior integração com os países da América do Sul, visando o desenvolvimento do continente. Essa perspectiva relaciona-se aqui com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado data do ano de 2008, que correspondeu ao amadurecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) criada em 2004. Será explicitado neste trabalho que as propostas da UNASUL representam um processo de integração além da órbita comercial, tendo em vista impulsionar a integração em matéria de energia, educação, infraestrutura, segurança, saúde, ambiente etc, se colocando como um componente da estratégia de desenvolvimento autônomo dos países da região.

Os projetos de integração proposto pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) observa-se tipos e intenções diferentes de integração regional. Isso devido as estratégias de integração adotadas entre os dois, muito influenciado, entre outras coisas, pelo contexto em que os dois blocos se inseriram. A ALCA esteve extremamente ligada as estratégias políticas neoliberais e o aprofundamento da chamada globalização, dois fenômenos muito fortes vivenciados na década de 1990, que resultaram “no aumento das assimetrias mundiais nos âmbitos político, tecnológico, financeiro e militar, sendo que a concentração do poder e da riqueza se fez em benefício dos principais países desenvolvidos” (CERQUEIRA, 2014, p. 16). Nessa perspectiva, se fortalece a ideia da integração regional dos países da América do Sul como alternativa para superar essas assimetrias, isto é, uma alternativa para “dotar tais países de capacidade de intervenção no âmbito mundial, com vistas a criar as condições de promover o seu interesse e de realizar políticas em torno de um modelo comum de desenvolvimento” (CERQUEIRA, 2014, p. 16), o que se traduzirá nas características constitutivas da UNASUL, já que suas propostas, como mostramos, visam integrar os países da América do Sul em temas diversos que não são puramente econômicos ou comerciais.

Diante do fortalecimento dos processos e dos mecanismos de integração regional na esfera sul-americana, assim como a sua influência nas soberanias nacionais, este trabalho tem o objetivo de discutir a relação entre integração regional e soberania analisando e caracterizando o projeto de integração proposto pela ALCA e o projeto de integração proposto pela UNASUL, de modo a mostrar como eles afetam a soberania brasileira. Isto é, compreender em qual dos dois projetos de integração o Brasil consegue manter autonomia na aplicação de suas políticas de cunho interno e externo, preservando os interesses do país, visando o seu desenvolvimento e ganhos no cenário regional e internacional. Além disso, este trabalho pretende contribuir para a análise crítica da estratégia de integração da ALCA e da

UNASUL, caracterizando o projeto de desenvolvimento implícito neles, bem como contribuir com os estudos da área de relações internacionais que visam entender os diferentes processos de integração regional no âmbito sul-americano.

A especificação do tema e definição dos objetivos da pesquisa, acima mencionados, partiu da hipótese de que ALCA e UNASUL são dois movimentos de integração distintos, em que a proposta do projeto de integração da ALCA não corresponde a uma ação autônoma da política voltada para o desenvolvimento brasileiro, causando perda de soberania, haja vista que suprime a discricionariedade no manejo dos instrumentos de políticas governamentais como política econômica, social, comercial, de investimento, tecnológica, que permitiriam maiores ganhos de desenvolvimento visando a defesa dos interesses brasileiros; enquanto a proposta de integração da UNASUL vai na direção contrária, possibilitando o desenvolvimento do Brasil sem interferências negativas a sua soberania, e, por conseguinte, na autonomia de aplicação de suas políticas governamentais.

Para dar conta do tema abordado, este trabalho está dividido da seguinte maneira: o primeiro capítulo mostra conceitos, definições e abordagens sobre integração regional e soberania, analisando como um pode afetar o outro, de modo a caracterizar seus efeitos, além de explicar as duas ondas de regionalismo. O segundo capítulo apresenta as discussões, objetivos e estratégias propostas pela ALCA, abordando os temas de políticas de acesso a mercado, agricultura, compras governamentais, investimento, serviços, subsídios e entre outros, para explicitar como seu projeto de integração era prejudicial a soberania brasileira, passando também pela visão governamental brasileira. Logo após, no terceiro capítulo, analisa-se os objetivos e estratégia de integração da UNASUL, debatendo a integração via infraestrutura, para mostrar o lado econômico, e via defesa, para mostrar o lado político, de modo a esclarecer como o seu projeto não interfere na autonomia brasileira de praticar sua política nacional de desenvolvimento. Para finalizar, tecem-se as considerações finais explicitando as divergências entre os dois modelos de integração regional estudados, podendo perceber os efeitos de ambos na soberania brasileira.

CAPÍTULO 1 – INTEGRAÇÃO REGIONAL E SOBERANIA

As discussões acerca das atribuições de uma integração regional enquanto mecanismo que possa afetar determinado Estado soberano ou soberanias nacionais são advindas, principalmente, do processo de globalização que assolou o sistema internacional a partir dos anos 1980 e 1990. É certo, no entanto, que esse debate já havia sido feito, com menos intensidade, no pós-Segunda Guerra, com o fomento de criação das organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949. Portanto, as interpretações e conceitos sobre integração regional e soberania são vistas antes mesmo do processo de globalização mundial. Para efeitos deste trabalho, vamos primeiro desmembrar esses dois conceitos, o de integração regional e o de soberania, mas não perdendo de vista e sempre debatendo as questões intrínsecas aos dois, explicitando suas implicações.

1.1- Elementos do conceito de soberania

O conceito de soberania vem primeiro, pois ele se funde com a própria formação dos Estados modernos¹ onde a Paz de Vestfália em 1648 faz surgir o elemento do Estado soberano. A soberania, nesse contexto histórico clássico, é um dos elementos constitutivos indispensáveis do Estado, assim como o território e o povo. Como objeto indispensável do Estado, a soberania é estabelecida como uma característica do seu poder, isto é, “a soberania pode ser conceituada como o grau supremo que pode atingir o poder estatal, para não reconhecer outro poder juridicamente superior na ordem internacional ou igual a ele dentro do mesmo Estado” (VENERAL; KNIHS, 2018, v. 1, p. 268). Dallari (2011) faz uma explicitação dos conceitos de soberania para alguns importantes autores, de modo que fica claro a relação entre soberania e poder do Estado:

Entre os autores a quem se refira a ela como um poder do Estado, enquanto outros preferem concebê-la como qualidade do poder do Estado, sendo diferente a posição de Kelsen, que, segundo sua concepção normativista, entende a soberania como

¹Entende-se aqui Estados modernos como o contexto da passagem da Idade Média, com o reinado ou poder absoluto do rei, para a Idade Moderna, com o poder absoluto do Estado ou a formação do Estado-nação (VENERAL; KNIHS, 2018).

expressão da unidade de uma ordem. Para Heller e Reale ela é uma qualidade essencial do Estado, enquanto Jellinek prefere qualificá-la como nota essencial do poder do Estado. Ranelletti faz uma distinção entre a soberania, com o significado do poder de império, hipótese em que é elemento essencial do Estado, e soberania com o sentido de qualidade essencial do Estado, admitindo que essa última possa faltar sem que se desnature o Estado, o que aliás, coincide com a observação de Jellinek de que o Estado Medieval não apresentava essa qualidade (DALLARI, 2011, p. 85-86).

Dentro dessa concepção clássica de soberania, pode-se ainda dividir em soberania interna e externa. A soberania interna pode ser definida como o poder do Estado na criação de leis e a ordem para todas as pessoas que ocupam o seu território e suas respectivas sociedades, de modo que seu poder não pode ser limitado por nenhum outro. Ela se caracteriza pelos direitos de: i) organização política, ou seja, adotar uma Constituição, escolher a própria forma de governo, estabelecer sua organização política etc.; ii) legislar, ou seja, criar as suas próprias leis e aplicá-las aos nacionais ou estrangeiros, obedecendo-se alguns limites; iii) jurisdição, ou seja, de ter uma organização judiciária, com seus próprios tribunais, e de a eles submeter as questões de ordem jurídica; iv) domínio sobre seu território. Já a soberania externa diz respeito as relações mútuas entre os Estados, onde não há submissão e nem dependência, mas sim igualdade. É caracterizada pelos direitos de: i) firmar Tratados e Convenções Internacionais; ii) representação diplomática; iii) manter a paz ou declarar a guerra; iv) igualdade e respeito entre os Estados (VENERAL; KNIHS, 2018).

Sendo assim, resumidamente, a soberania interna “compreende, portanto, o direito de organização política do Estado, em que não há gerência estrangeira” (VENERAL; KNIHS, 2018, v.1, p.270); a soberania externa “diz respeito ao direito de ligação com representação política, direito de celebrar tratados ou convenções, direito de fazer a guerra e celebrar a paz, bem como, o direito ao respeito mútuo” (VENERAL; KNIHS, 2018, v.1, p.270).

No entanto, a concepção de soberania, assim como a figura do Estado, sofreu mudanças de acordo com o momento histórico. Com a criação e surgimento de organismos ou organizações internacionais, que reforçam o aprofundamento de mecanismos de integração regional, e com o desenvolvimento do Direito Internacional Público, a soberania ganha outras configurações. Podemos refletir, para efeitos de exemplificação e contextualização, a constituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957 e, posteriormente, a transformação dela em União Europeia em 1993², como frutos do fenômeno da integração regional que criou comunidades supranacionais com seu próprio órgão legislativo e que

² Assim como outros órgãos que mostraremos mais a diante.

acabam por demonstrar a mudança do papel da soberania do Estado diante deste contexto de mundo globalizado (VENERAL; KNIHS, 2018).

Uma importante ideia desenvolvida para entender o sistema internacional e que agrega justamente a compreensão do papel do Estado soberano a partir da segunda metade do século XX (contexto do surgimento dos mecanismos de integração regional) é a ideia de economia-mundo teorizada por Wallerstein (1984). Nela, segundo o autor, a economia-mundo capitalista (seja de alcance regional, seja de alcance global), mesmo que admita a relevância das corporações e organizações internacionais crescentes no mundo, continua relacionando-se com base no Estado-nação soberano, de modo a reafirma-lo como elemento principal do sistema mundial, ainda que essa soberania seja limitada por outros atores. Ele reconhece que

a superestrutura da economia-mundo capitalista é um sistema de Estados interdependentes, sistema esse no qual as estruturas políticas denominadas “Estados soberanos” são legitimadas e delimitadas. Longe de significar total autonomia decisória, o termo “soberania” na realidade implica uma autonomia formal, combinada com limitações reais desta autonomia, o que é implementado simultaneamente pelas regras explícitas e implícitas do sistema de Estados interdependentes e pelo poder de outros Estados do sistema. Nenhum Estado no sistema, nem mesmo o mais poderoso em dado momento, é totalmente autônomo, mas obviamente alguns desfrutam de maior autonomia que outros (WALLERSTEIN, 1984, v. 9, p. 60, tradução nossa).

No trabalho desenvolvido por Wallerstein (1984), pode-se notar que o conceito de economia-mundo está sempre associado com o símbolo do Estado-nação, de modo que o mesmo se mostra o tempo todo como agente e realidade, e que embora o autor reconheça que as fronteiras internacionais são contínuas e refeitas a todo tempo, ele prioriza o ponto de vista nacional do emblema Estado-nação.

Contudo, ressalta-se que com o advento dos blocos de integração regional a partir do pós-Segunda Guerra e durante a Guerra Fria, a soberania do Estado-nação foi sendo abalada pela base, isto é, os mecanismos de integração regional acabam criando relações, processos e estruturas de dominação política e apropriação econômica, e por conseguinte, penetram territórios, fronteiras, nações e nacionalidades (IANNI, 2001). Ianni (2001) nos alerta para as modificadas condições de soberania nacional, pois segundo o autor

Já é possível reconhecer que o significado do Estado-nação tem sido alterado drasticamente, quando examinado à luz da globalização do capitalismo intensificada desde o término da Segunda Guerra Mundial e acelerada com o fim da Guerra Fria. Algumas das características “clássicas” do Estado-nação parecem modificadas, ou radicalmente transformadas. As condições e as possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças mais ou menos substantivas em âmbito nacional, passam a estar determinadas por exigências de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações (IANNI, 2001, p. 59).

Esse é o âmbito em que se dispõe algumas importantes ressalvas do mundo globalizado. E justamente uma delas é a concepção de soberania do Estado-nação, onde “parece reduzir-se o significado da soberania nacional, já que o Estado-nação começa a ser obrigado a compartilhar ou aceitar as decisões e diretrizes provenientes de centros de poder regionais e mundiais” (IANNI, 1997 apud GUERRA, 2004, p. 12); e esses centros de poder regionais estão relacionados diretamente com a expansão de blocos regionais que se infiltram nos territórios nacionais. Podemos acrescentar aqui que a soberania do Estado-nação periférico ou do Sul, que já é bastante limitada no jogo das relações internacionais, fique ainda mais prejudicada e sujeita a penetração por nações desenvolvidas e dominantes (essas nações, inclusive, costumam liderar a constituição de blocos regionais) à luz da globalização do mundo, já que nesta, a dinâmica das relações, processos e estruturas constroem ou neutralizam os espaços de soberania (IANNI, 2001).

Para o renomado estudioso de organizações internacionais Inis L. Claude Jr., em sua obra intitulada *States and the Global System: Politics, Law and Organization* (1988), as organizações ou instituições internacionais devem ser elaboradas como agências de serviços para os Estados ou como canais para os Estados prestarem serviços mutuamente. Segundo o autor, Claude (1988), há uma distinção no que se refere as utilidades das instituições internacionais para os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos, de modo que

Os Estados mais desenvolvidos apoiam-se nos serviços internacionais para facilitar a conduta da sua diplomacia e do seu comércio internacional; e os menos desenvolvidos esperam das agências internacionais mobilização da assistência sem a qual não poderiam sobreviver. As organizações internacionais são elementos suplementares do sistema mundial, designados a fazer pelos Estados algumas das coisas que estes não podem realizar por si mesmos (CLAUDE, 1988, p. 129).

Diante do contexto de aprofundamento de mecanismos de integração regional, a ideia e percepção clássica de soberania se altera então. Porém, não significa que ela pare de existir quando há a constituição de uma organização internacional supranacional. Isso se deve muito a característica não hierárquica do Direito Internacional, assim como a premissa de sempre empregar a ideia de cooperação entre os Estados. Sendo assim, a soberania passa por reformulações, não deixando de existir (VENERAL; KNIHS, 2018). É certo perceber que os organismos internacionais tem papel crucial para as modificações de soberania do Estado-nação. Ianni (2001) mais uma vez salienta para isso ao analisar o conceito da interdependência das nações³, em que, segundo ele, já bastante teorizada, aborda e defende as

³A interdependência das nações focaliza principalmente as relações exteriores, diplomáticas e internacionais, e diz respeito a bilateralismos, multilateralismos e nacionalismos, acomodando ideais de soberania e realidades

responsabilidades das organizações internacionais como ONU, FMI, União Europeia, Comunidade dos Estados Independentes (CEI), *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) e entre outras fórmulas de integração regional, no que tange ao reordenamento das soberanias nacionais, se organizando e funcionando com base em uma definição sistêmica de interdependência. Para o autor, no conjunto,

os estudos inspirados na tese da interdependência das nações procuram reconhecer aspectos mais ou menos novos e notáveis da mundialização, mas sempre fundados no emblema da sociedade nacional, ou melhor, do Estado-nação, no suposto de que a essência desse Estado é a soberania; uma soberania que está sendo franca e drasticamente redefinida no jogo das relações, processos e estruturas que constituem a sociedade global (IANNI, 2001, p. 80).

A partir dessas ideias podemos reparar que o processo de globalização e o fenômeno da integração regional têm papel essencial na mudança do significado clássico de soberania. Assim, diante desses fenômenos e do avanço do Direito Internacional Público, o conceito clássico de soberania torna-se mais abrangente e amplo. Os mecanismos de integração regional tendem, como veremos explicitados mais adiante, a submeter os Estados a uma ordem normativa de Direito Internacional e até mesmo uma ordem supranacional. Portanto, as clássicas ideias sobre soberania não dão conta mais de descreve-la, mesmo que ela não deixe de existir, num mundo globalizado e do Estado pós-moderno (VENERAL; KNIHS, 2018). Em um aspecto contemporâneo, a soberania, então, pode ser explicada e conceituada como “a expressão da unidade de uma ordem jurídica, sendo essa norma jurídica o Direito Internacional Público, e a norma hipotética fundamental o costume internacional” (PAGLIARINI, 2005 apud VENERAL; KNIHS, 2018, p. 273).

Então, quando vislumbramos um projeto de integração regional é possível identificar que a soberania dos Estados membros não é mais a mesma de antes, isso devido a um aspecto de poder supranacional da integração que cria normas que acabam por serem apontadas como maiores do que qualquer soberania dentro do bloco. Assim, os conceitos clássicos de soberania ficam obsoletos perante uma comunidade política supranacional (VENERAL; KNIHS, 2018). Isso porque

Na medida em que os Estados assumem compromissos mútuos por força de convenções internacionais, vai-se, pouco a pouco, diminuindo o âmbito de competência discricionária, sendo mais comum a noção de que a submissão dos

gocioeconômicas e geopolíticas regionais e mundiais. Apoiar-se sempre no paradigma da sociedade nacional, do Estado-nação, reconhecendo que este está sendo desafiado pelas relações internacionais, pelo jogo das alianças ou disputas entre os blocos geoeconômicos/geopolíticos, pelas exigências da soberania (IANNI, 2001, p. 79).

Estados às normas de Direito Internacional Público implique restrição à soberania (VENERAL; KNIHS, 2018, v. 1, p. 274).

Daí podemos então explicitar e entender mais sobre os processos de integração regional, já que influenciam diretamente as soberanias nacionais.

1.2- Conceito de integração regional: seus elementos e seus tipos

As teorias desenvolvidas acerca dos processos de integração regional começaram com importância nas décadas de 1950 e 1960, com a criação da CEE como um marco desses processos, já enfatizado anteriormente. Essas teorias demonstram que um processo de integração geralmente é iniciado por decisão dos governos que tentam, a partir dela, reagir a pressões sofridas tanto pelo contexto internacional quanto pelo doméstico. Isso vale para qualquer modelo de integração, seja com fins puramente econômicos ou com fins políticos, militares ou de segurança (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

Dito isso, veremos o conceito de integração regional e suas implicações. Antes, porém, deve-se citar e explicar que integração regional envolve primeiro dois conceitos básicos: integração e região. Uma região relaciona-se a uma localidade territorial onde as características de critérios econômicos, socioculturais, político-institucionais, climáticos etc., existem e a define, destacando que nela sempre há uma correspondência territorial. A integração pode ser definida como um processo de unificação de atores que são inicialmente independentes e que acabam se tornando parte de um todo. Esses atores envolvidos podem ser classificados como: atores governamentais ou não governamentais; e esses podem ser nacionais, subnacionais ou transnacionais⁴ (HERZ; HOFFMANN, 2004). Levando em consideração esses conceitos examinados, podemos então definir 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” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 160). A grosso modo, pode-se dizer que a integração regional seria uma estratégia para esses atores lidarem melhor com problemas ou limitações que individualmente eles não conseguiriam e, além disso, poderia ser uma

⁴ Exemplo de ator nacional governamental são os setores executivos dos Estados. Os atores nacionais não governamentais citam-se as federações nacionais de indústria, agricultura ou comércio e ONGs nacionais. Nos atores subnacionais governamentais estão os governos estaduais e municipais, já nos atores subnacionais não governamentais estão as ONGs regionais e federações estaduais de indústria, agricultura ou comércio. Entre os atores governamentais transnacionais estão as organizações transnacionais compostas por prefeitos ou governadores, e entre os atores transnacionais não governamentais estão as ONGs internacionais e redes acadêmicas compostas por membros de dois ou mais Estados (HERZ; HOFFMANN, 2004).

estratégia para obter vantagens que são apenas possíveis num cenário de coletividade de atores ou Estados (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

Apoiado então nesse conceito de integração regional, podemos responder uma indagação básica que seria de o porquê integrar. Como vimos, os países usam da integração como meio de proteção num contexto em que seu poder de influência é restrito. Quando um governo compreende que não alcança sozinho determinada demanda, ele tende a viabilizar a cooperação com outro país ou grupo de países para supera-la. Nesse processo ele cede parte, pequena ou grande, da sua soberania para conseguir atingir em troca certos objetivos. Sendo assim, os países, até mesmo os grandes como os EUA, podem se interessar nos processos de integração, desde que a integração torne mais fácil a obtenção de objetivos considerados estratégicos (VIGEVANI; MARIANO, 2003). Ademais, a construção e expansão de blocos econômicos por exemplo,

São reflexo das pressões provocadas pelo sistema internacional, que aumentou os riscos econômicos e políticos dos países que permanecessem fora dessa estrutura de blocos, minimizando a possibilidade de um Estado optar por se manter independente e isolado. Isso fez com que também as nações em desenvolvimento, geralmente pouco propensas a investir em instituições internacionais, procurassem apoiá-los (VIGEVANI; MARIANO, 2003, n.p.).

Detalhadamente, não são só fatores econômicos que levam alguns países a constituir processos de integração regional, mas há outros elementos que também influenciam. Apesar de existirem variedades de possíveis motivações, quatro são centrais para os Estados:

a) desejo de promover a segurança numa dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum; b) intenção de promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar das populações; c) interesse de uma nação mais poderosa em controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, coerção ou ambas; d) vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla (VIGEVANI; MARIANO, 2003, n.p.).

É importante compreender essas motivações que conduzem um processo de integração regional pois demonstram os interesses, as posturas e as propostas dos Estados por trás do próprio processo e durante o mesmo. No caso específico deste trabalho, por exemplo, mostraremos mais adiante como se diferem os processos de integração da ALCA e da UNASUL, quando se tem os interesses de uma super potência hegemônica como a dos EUA na frente de um e quando se exclui ela do outro.

Deve-se aqui destacar que a partir dos processos de integração regional é possível ou não a construção de organizações regionais. Elas são “um resultado institucional específico de um processo de integração regional, que inclui um documento básico constituinte e a criação de uma sede com um secretariado permanente” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 160-161).

Essas organizações regionais dentro do bloco integracionista mostram os diversos temas em que os Estados têm interesse, e essas diferentes motivações influenciam o grau de cooperação dos participantes e as características do processo de integração, especificamente no nível a ser alcançado. Esse nível diz respeito as etapas de integração que uma organização pode alcançar. São elas: zona ou área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária ou econômica. A Tabela 1 explicita e defini cada etapa/tipo de integração.

Tabela 1 – Tipos de Integração

Tipos de Integração	
<ul style="list-style-type: none"> • Zona ou Área de livre comércio 	As tarifas ou barreiras comerciais entre os membros da integração são eliminadas, mas cada um deles mantém tarifas comerciais diferenciadas com países que não participam do bloco.
<ul style="list-style-type: none"> • União aduaneira 	É uma área de livre comércio onde se estabelece uma tarifa externa comum entre seus membros. Esse tipo de integração requer uma certa transmissão de soberania.
<ul style="list-style-type: none"> • Mercado comum 	Pressupõe uma união aduaneira acrescida da harmonização de política comercial, livre circulação de bens de capital e serviço, além da livre circulação de pessoas ou mão de obra. Há certos níveis de legislação comum, necessitando assim de um certo grau de supranacionalidade.
<ul style="list-style-type: none"> • União monetária ou econômica 	Compreende um mercado comum acrescentando a unificação da política monetária, tendo uma moeda comum dentro do bloco. Alcançar esse nível significa chegar a uma integração econômica completa.

Fonte: Elaborado pelo autor

Alguns autores defendem e colocam um quinto tipo de integração, que seria denominado uma União política. Não é unânime entre os autores e pensadores de integração regional e não há um consenso entre eles acerca dessa etapa. Todavia, vamos apresentá-lo rapidamente para efeitos didáticos e porque compreendemos que existe uma certa relevância nele. Nessa União política se estabeleceria a unificação das políticas monetária, fiscal, social e também uma autoridade supranacional, que devido ao fato de ser legitimada politicamente, poderia ditar decisões obrigatórias aos Estados-membros. Pressupõe a harmonização do conjunto das instituições, como o sistema educacional e o bancário, e uma política externa

coordenada ou até comum (VIGEVANI; MARIANO, 2003). Fica claro, pela própria definição, do não consenso entre os autores sobre essa etapa, pois ela seria um estágio muito difícil de ser alcançado por um grupo de países, o grau de ação nacional ficaria muito reduzido e limitado, principalmente nas questões econômicas e sociais.

Essa classificação dos tipos de integração apresentada é bastante usual para efeitos apenas metodológicos. Na prática, a formação de um bloco ocorre de acordo com os interesses e objetivos dos países envolvidos, sendo assim, não há uma tendência que possa pressupor a passagem de uma etapa para outra, podendo ser iniciada em qualquer uma das etapas apontadas na Tabela 1. Então, a classificação de determinado bloco é feita baseando-se em suas principais características.

1.3- O fenômeno do regionalismo: primeira e segunda onda

Historicamente, os tipos de integração podem surgir simultaneamente. A esse fenômeno dá-se o nome de regionalismo. É conveniente falar de regionalismo aqui pois é um evento inerente aos diversos processos de integração regional ao longo da história, e seu aspecto influencia o modo de integração adotado nos diferentes momentos. A expressão regionalismo é bastante ampla, “mas que tem como referencial comum o fato de envolverem atividades no âmbito de uma região geográfica específica, e não no âmbito universal/global” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 162). Esse fenômeno é relacionado a dois períodos históricos que são conhecidos como primeira e segunda onda de regionalismo.

1.3.1- Primeira onda de regionalismo: o regionalismo fechado

A primeira onda de regionalismo foi desencadeada no pós-Segunda Guerra, alcançando o seu auge nas décadas de 1960 e 1970, mas que também compreende os acordos e organismos constituídos até o início da década de 1980 (HERZ; HOFFMANN, 2004). Vemos então na Tabela 2 as principais organizações criadas no mundo nessa primeira onda de regionalismo.

Tabela 2 - Organizações advindas da primeira onda de regionalismo

ORGANIZAÇÕES DA PRIMEIRA ONDA DE REGIONALISMO	
<ul style="list-style-type: none"> • EUROPA 	<p>Organização Europeia de Cooperação Econômica em 1948 (renomeado para Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1960); União Ocidental em 1948 (renomeada para União da Europa Ocidental (WEU) em 1955); Conselho da Europa (CDE) em 1949; Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949; Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1952; Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM) em 1958; Área de Livre Comércio Europeia em 1960; Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON) em 1949; Pacto de Varsóvia em 1955; Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) em 1975.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • AMÉRICAS 	<p>Tratado Interamericano de Defesa (TIAR) ou Pacto do Rio em 1942; Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948; Mercado Comum da América Central em 1960; Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960; Pacto Andino em 1969; Comunidade Caribenha em 1973; Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) em 1975; Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980; Organização dos Estados do Leste Caribenho em 1981.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ÁSIA 	<p>Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) em 1954; Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em 1967.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ÁFRICA 	<p>Organização da União Africana (OUA) em 1963; União Econômica e Aduaneira da África Central em 1964; Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) em 1975; Comunidade Econômica dos Estados dos Grandes Lagos em 1976; Comunidade Econômica dos Estados da África Central em 1983; União Árabe do Magreb 1989.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ORIENTE MÉDIO 	<p>Liga dos Estados Árabes em 1945; Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEC) em 1960; Organização da Conferência Islâmica em 1969; Organização Árabe para o Desenvolvimento Agrícola em 1970; Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo em 1981.</p>

Fonte: HERZ; HOFFMANN (2004)

Podemos caracterizar essa primeira onda de regionalismo em alguns aspectos. No que tange a segurança, por exemplo, foi vigorosamente influenciada pela estratégia estabelecida pelos EUA no pós-Segunda Guerra, que era o combate ao comunismo. Dentro dessa perspectiva estão a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO). No caso específico da Organização dos Estados Americanos (OEA) há uma distinção disso, pois sua criação representou “principalmente o tradicional interesse dos países latino-americanos de institucionalizar o princípio da não intervenção, contra possíveis interferências por parte, entre outros, dos Estados Unidos” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 164).

Já no que se relaciona ao aspecto econômico, devemos contextualizar, analisar e especificar mais a fundo, pois é importante para compreensão de integração regional como meio de desenvolvimento econômico e social, que dita o tom deste trabalho. Diante da criação da CEE em 1957, ganha força em todo o mundo a implementação de planos e acordos integracionistas como meio de desenvolvimento dos países. Este período ficou destacado pela criação de acordos regionais entre nações em desenvolvimento, incluindo e enfatizando os países da América Latina, que, entusiasmados pela CEE, tinham a intenção de seguir o mesmo caminho do bloco europeu. Com isso, na América Latina, um dos principais estímulos para a constituição de blocos regionais nesta época, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), foi a defesa por parte de alguns principais economistas ligados a CEPAL de promover o desenvolvimento econômico e social da região por meio da integração econômica regional capaz de alavancar o processo de industrialização por substituição às importações. Esse regionalismo da primeira onda foi caracterizado como regionalismo fechado.

O regionalismo fechado se baseava na ideia de que “os países mais atrasados não podiam concorrer em igualdade com os mais desenvolvidos e precisavam de incentivos especiais para promoção de sua industrialização” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 164). Essa argumentação foi defendida e sustentada por organizações funcionais da ONU, como a UNCTAD e a CEPAL (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Após ter passado por um breve período próspero no pós-Segunda Guerra, quando havia uma demanda sustentável por produtos primários junto com um nível eficiente de preços, os países latino-americanos, a partir de 1954, começaram a sofrer um período de dificuldades no comércio exterior devido ao crescimento muito lento das exportações e a deterioração dos preços de trocas (OLIVEIRA, 2014). Diante deste contexto comercial

desfavorável da região, a CEPAL elaborou diversos estudos apresentando as principais dificuldades da América Latina e quais medidas deveriam ser tomadas para superar essas dificuldades ou entraves econômicos, e, assim, promover o desenvolvimento da região. Nesses estudos, houve um grande consenso da necessidade de se fazer a industrialização latino-americana como meio de enfrentar os entraves econômicos. E a defesa deste pensamento cepalino baseava-se em pelo menos três eixos: i) a necessidade da industrialização como forma de absorver a crescente disponibilidade de mão-de-obra, seja em decorrência do crescimento demográfico em si ou do intenso processo de urbanização verificado na região; ii) as externalidades positivas decorrentes da industrialização manifestadas pela difusão tecnológica e pela conseqüente elevação da produtividade, contribuindo assim para o incremento das taxas de crescimento na região; e iii) a necessidade de se romper o processo perverso de deterioração dos termos de troca decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados (BRAGA, 2002).

Portanto, de acordo com o pensamento cepalino, o asseguramento da industrialização seria possível a partir da promoção de uma integração regional, que facilitaria a ampliação do comércio recíproco e da complementação industrial, e isso tudo sendo norteado por uma política de substituição de importações (PAIVA; BRAGA, 2007). A estruturação dessas ideias da CEPAL referente ao tema da integração regional está exposta em documento de 1959, nomeado “*Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina*”, escrito por Raúl Prebisch⁵, um dos principais e grandes defensores da integração latino-americana. Este documento examina o processo de integração econômica regional, feito por via da criação de um mercado comum, como sendo uma solução necessária às imposições do processo de crescimento econômico da região, processo este marcado pela industrialização substitutiva de importações (BRAGA, 2002). A ideia chave implícita contida, defendida pela CEPAL, era de que, “apesar do processo de substituição de importações ser caracterizado por uma política protecionista, a integração econômica dos países da região poderia evitar, de alguma forma, as armadilhas em se criar indústrias em economias fechadas” (PAIVA; BRAGA, 2007, p. 62).

Mais precisamente, a partir da implantação de uma integração econômica regional, a CEPAL defendia que

em vez de procurar implantar toda a sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus

⁵Para uma leitura e análise mais detalhada desse documento, ver Braga (2002).

recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo (CEPAL, 1959, p. 362).

Em outras palavras, os cepalinos defendiam que o estabelecimento de um bloco econômico, mais precisamente de um mercado comum, possibilitaria uma compensação da redução do coeficiente de importações do resto do mundo, de modo que com a concretização da integração, os países latino-americanos poderiam se favorecer da impulsão das trocas comerciais recíprocas e assim resultar num aceleração do processo de industrialização. O mercado comum, de acordo com a idealização da CEPAL, traria a possibilidade de cada país se especializar nas indústrias que considerasse mais vantajosa segundo suas possibilidades de mercado, e, em compensação, importariam dos próprios outros países latino-americanos os demais produtos industrializados que não seria possível obter do resto do mundo devido ao crescimento lento das exportações primárias⁶ (OLIVEIRA, 2014). Ou seja,

diante do diagnóstico geral acerca da necessidade de industrialização na América Latina naquele momento histórico, industrialização esta que deveria ser orientada a partir de um processo de substituição de importações, a integração econômica regional, cujo objetivo seria o de proporcionar o aproveitamento de vantagens comparativas e os ganhos de escala com a ampliação do mercado em nível regional, seria uma peça fundamental na política proposta (BRAGA, 2002, v. 1, p. 6).

Diante destas análises, a CEPAL por meio do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano criado no final de 1957⁷, estabeleceu alguns requisitos fundamentais para que o processo de integração alcançasse resultados positivos, destacando:

a) A eliminação das tarifas e de outras restrições ao fluxo de comércio entre os países da região de forma paulatina; b) A promoção da unificação do regime tarifário frente a terceiros países, ou seja, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC); c) A necessidade da criação de um comitê central para a coordenação das políticas comerciais dos países-membros; d) A organização de um sistema regional de pagamentos e de crédito; e) A adoção de um mecanismo de tratamento especial para os países menos desenvolvidos; f) A busca pelo equilíbrio das balanças comerciais dos países da região; g) O respeito pelo princípio da reciprocidade (PAIVA; BRAGA, 2007, p. 62-63).

Portanto, podemos constatar que a integração latino-americana, dentro deste contexto do regionalismo fechado, foi marcada por uma forte intensão de se construir um bloco de integração econômica regional como meio ou instrumento de promover estratégias de desenvolvimento econômico, complementando ou auxiliando o processo de substituição de importações, tudo pautado e com base em trabalhos da CEPAL, que exerceu grande influência

⁶Nota-se que a ideia não é muito distante do conceito de vantagens comparativas do Modelo Ricardiano.

⁷Diversos economistas tiveram participação, podendo destacar: Raul Prebisch, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e Celso Furtado.

na região neste período. Defendia-se que com os países integrados, a possibilidade de se obter sucesso na efetivação de políticas de incentivo a diversificação de exportações seriam maiores, reduzindo o desequilíbrio externo, como era a ideia sustentada pelos economistas da CEPAL neste período. Além disso, a questão problemática da limitação dos mercados nacionais da região, assim como da ausência de concorrência, seria resolvida pela integração econômica regional, o que resultaria, segundo os cepalinos, numa melhora tanto na eficiência produtiva quanto no alcance de ganhos de economias de escala no processo de industrialização da região.

Pode-se salientar ainda que havia, neste contexto, receio de possíveis implicações vindas do processo de integração europeu da CEE de 1957, pois os países latino-americanos começaram a temer “pela redução de suas exportações para este mercado, devido aos efeitos de desvio de comércio que esta iniciativa de integração poderia promover para os países da região” (PAIVA; BRAGA, 2007, p. 63). Então, destaca-se também que a integração latino-americana, neste caso, se construía como uma resposta a possíveis efeitos negativos da integração europeia (PAIVA; BRAGA, 2007).

Essa onda de regionalismo, porém, se debilitou no final da década de 1970 e durante a década de 1980, devido à crise econômica global impulsionada pelo fim do sistema de Bretton Woods, as crises do petróleo e a dívida dos países emergentes (como Brasil, Argentina e México), que conjuntamente provocaram uma acentuada mudança na conjuntura internacional. A própria CEPAL, que havia fazendo papel de articular e construir a integração regional da América Latina através dos seus trabalhos, deixou de lado este propósito diante dos problemas macroeconômicos (ou ditos estruturas) que assolaram a região neste período, e, no lugar, passou a se dedicar a propor soluções para superação dessa crise, optando em dar maior ênfase às análises macroeconômicas como o endividamento externo, dependência e inflação.

Podemos acrescentar também dentre as explicações do declínio ou fadiga da maioria das experiências regionais de integração inseridas no contexto da onda do regionalismo fechado, “as dificuldades em se distribuir os benefícios e custos da integração em um grupo de países com diferentes graus de desenvolvimento industrial e que demandam a difícil tarefa da administração de conflitos entre os estados nacionais” (BRAGA, 2002, v. 1, p. 12). De acordo com Braga (2002), o processo de integração regional latino-americana, do modo que estava sendo proposto, era de difícil coordenação das questões econômicas e políticas, principalmente quando não havia uma clara definição das estratégias de desenvolvimento a

serem empregadas, ou até mesmo quando tais estratégias acabam por criar uma certa elite industrial com influência política e que é contra uma maior abertura da economia às importações. Diante disso, cita-se também a perda da competência da CEPAL em influenciar o pensamento econômico da região, dentre os fatores dessa perda destaca-se o fortalecimento da chamada tecnocracia estatal, que passou a influenciar as decisões econômicas tanto em nível setorial como macroeconômico e o aparecimento de centros acadêmicos de excelência no estudo da economia na região (BRAGA, 2002).

No mais, segundo relatório do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento (2003), as principais causas que levaram ao declínio desse modelo de integração foram: a tendência ao protecionismo nacional; a tensão entre o Estado e o setor privado, agravado pela vasta intervenção estatal nas decisões de mercado e os hábitos protecionistas do setor privado; a instabilidade macroeconômica acentuada pela instabilidade dos preços dos *commodities* e dos fluxos financeiros; a fraca infraestrutura regional como fator limitativo para a expansão do comércio regional; governos autoritários que dominaram o período estimulando rivalidades nacionais, conflitos de fronteiras e restrições ao livre movimento de bens e de pessoas.

1.3.2 – Segunda onda de regionalismo: o regionalismo aberto e a influência da globalização

Somente no final da década de 1980, com o fim da Guerra Fria e o aprofundamento do processo de globalização, que a integração regional voltou a ser destacada e implementada com outras características peculiares, dando origem a segunda onda de regionalismo. Como pode ser visto na Tabela 3, surgiram nesse período novas organizações e acordos de integração, assim como foram aprimoradas as que já existiam.

Tabela 3 - Organizações advindas da segunda onda de regionalismo

ORGANIZAÇÕES DA SEGUNDA ONDA DE REGIONALISMO	
• EUROPA	Assembleia do Báltico em 1991; Conselho dos Estados do Báltico em 1992; Área Econômica Europeia em 1992; União Europeia em 1992.
• AMÉRICAS	<i>North America Free Trade Agreement</i> (NAFTA) em 1994; Sistema de Integração na América Central em 1991; Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991; Associação dos Estados Caribenhos em 1994; Área de Livre Comércio do Grupo de Três (G3) em 1995; Comunidade Andina (CAN) em 1997; Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 1994.
• ÁSIA	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) em 1989; Comunidade dos Estados Independentes (CIS) em 1992; Comissão do Rio Meking em 1995; Comunidade do Sudeste Asiático para o Desenvolvimento (SADC) em 1992.
• ÁFRICA	Comunidade Econômica e Monetária da África Central em 1994; Mercado Comum da África Oriental e do Sul (COMESA) em 1994; União Econômica e Monetária da África Ocidental em 1994; Comunidade da África Oriental em 1999; União Africana em 2002.

Fonte: HERZ; HOFFMANN (2004)

No aspecto da segurança, diferentemente da primeira onda, a segunda onda de regionalismo não trouxe grandes mudanças no que diz respeito a criação de novas organizações com essa temática específica, pois o fim da Guerra Fria possibilitou uma maior atuação do Conselho de Segurança da ONU, e, com isso, apenas algumas organizações regionais, compreendidas como complementares aos empenhos no nível multilateral universal, foram aprimoradas. Ressalta-se que nesse período houve mudanças e aperfeiçoamentos no conceito de segurança, este passou a abranger diversas questões como a democracia, os direitos humanos e o meio ambiente (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Já no aspecto econômico houveram modificações devido a mudança do paradigma do regionalismo fechado para o chamado regionalismo aberto nas propostas de integração regional. Essa segunda onda trouxe características novas com o impulso do regionalismo aberto, que “se refere ao fato de que os processos regionais de integração econômica passaram a ser vistos como etapas intermediárias para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 166). Assim como na primeira onda, a América

Latina foi palco de novas implementações de modelo de desenvolvimento e a integração regional foi novamente discutida como meio para o mesmo, através do regionalismo aberto como um método de melhorar a inserção das economias no comércio internacional.

A partir da década de 1990, após o esgotamento do processo de substituição de importações e a abertura de possibilidades para superação dos graves problemas macroeconômicos dos anos 1980, a América Latina presenciou o consenso da necessidade de se alcançar uma maior e melhor inserção produtiva e tecnológica na economia mundial. Nesta perspectiva, defendeu-se o intuito de tornar mais competitiva as empresas nacionais no cenário internacional e, assim, melhorar a produtividade na economia (BRAGA, 2002). Houve também influências vindas do surgimento de um novo e grande movimento econômico internacional: a globalização; que evidenciava a defesa da expansão econômica e abertura global dos mercados, através, entre outras coisas, das negociações multilaterais do comércio, tornando claro a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para a região. Diante disso, a região latino-americana passou a praticar reformas estruturais que abrangiam políticas de abertura de suas economias ao resto do mundo, e também priorizar um espaço maior para a atividade do setor privado. Assim, essa estratégia de fortalecer um processo de reforma econômica estrutural seria amparada no novo regionalismo, o regionalismo aberto (OLIVEIRA, 2014).

É certo que o regionalismo aberto foi concebido sob fortes influências do processo de globalização, processo esse que ditou as características dos mecanismos de integração regional durante a década de 1990. De acordo com o relatório do BID (2003), a globalização e o regionalismo foram duas forças muito ativas nesse período, de modo que a potência da globalização fica nítida ao se verificar a crescente participação do comércio internacional, assim como dos fluxos financeiros e dos investimentos diretos estrangeiros no produto mundial e a intensa atividade de empresas multinacionais; paralelamente a esse processo, houve crescentes evidências de regionalização com o fortalecimento dos padrões regionais no comércio internacional⁸. Ainda segundo o BID (2003), tanto o processo de globalização quanto do regionalismo aberto foi examinado como forças complementares do desenvolvimento do mercado privado, impulsionados por fatores comuns, vistos nos progressos tecnológicos dos transportes, das comunicações e da informação.

Portanto, a segunda onda de regionalismo na América Latina, caracterizado pelo regionalismo aberto, surge com um aspecto diferente daquele da primeira onda que tinha o

⁸Para verificar uma análise mais completa de dados, ver BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (2003).

regionalismo fechado como característica, e esta modificação deu-se por grande influência da nova conjuntura internacional da época. A CEPAL, assim como na primeira onda, preocupou-se em produzir trabalhos para compreensão desse novo regionalismo e contribuir para a inserção teórica e prática do mesmo. O principal trabalho com esse intuito foi o documento de 1994 intitulado “*El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva Com Equidad*” sob coordenação de Gert Rosenthal. Nele a CEPAL elucida que os países inseridos nessa nova onda integracionista se envolvem em compromissos de blocos como um processo complementar para alcançar uma inserção mais dinâmica na economia mundial, assegurando o objetivo de instaurar uma economia internacional mais aberta e transparente, livre de protecionismo e de barreiras às trocas de bens e serviços, através dos processos de integração (CEPAL, 1994). Nesse sentido, essa nova fase de processos de integração da América Latina é nomeada pela CEPAL de regionalismo aberto, pois “dá-se exatamente porque os novos blocos, além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, têm buscado por meio de acordos preferenciais estenderem tais benefícios a terceiros países” (OLIVEIRA, 2014, p. 14).

Diante disso, a integração, dentro do contexto de regionalismo aberto, segundo a CEPAL (1994), é vista como uma etapa do processo de abertura e liberalização das economias latino-americanas, tão marcante nesse período. Através dela, os países podem recorrer e aproveitar o uso de economia de escala, principalmente para contrabalancear práticas protecionistas que a bloqueia no mercado mundial; também pode haver contribuição para redução das rendas improdutivas, causadas pela falta de concorrência; gerar incentivos para investimento nacional e estrangeiro; reduzir os custos de transação, que atrapalham a competitividade de bens e serviços produzidos na região, por meio da eliminação das barreiras geográficas, institucionais, legais e sociais (CEPAL, 1994).

Nessa perspectiva da CEPAL (1994), define-se o regionalismo aberto então como um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente. Sendo assim, o regionalismo aberto tenta combinar a crescente interdependência regional, que é consequente dos acordos preferenciais, com a tendência do mercado em fomentar a abertura ou liberalização comercial, insistindo numa abertura ampla e profunda (CORAZZA, 2006). Ou seja, como salienta Corazza (2006),

Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, como acentuam seus autores, num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais (CORAZZA, 2006, v. 27, p. 146).

Por conseguinte, o regionalismo aberto estaria sendo pautado por um método de criação de comércio contextualizado numa conjuntura política internacional de grande interdependência produtiva e tecnológica global, compreendido como um período em que os países estavam caminhando cada vez mais em direção a lógica do livre comércio. Em contrapartida, os países latino-americanos tinham o interesse estratégico de se fortalecer contra o protecionismo dos países centrais ou desenvolvidos, contra o surgimento também de blocos comerciais constituídos entres esses mesmos países (BRAGA, 2002). Quanto a essa última questão, a CEPAL adverte que:

Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos (CEPAL, 1994, p. 11, tradução nossa).

Em síntese, o regionalismo aberto idealizado pela CEPAL pode ser compreendido como “uma estratégia de se buscar uma maior eficiência econômica a partir da integração regional, tendo como objetivo melhorar a posição da região no novo contexto econômico internacional, caracterizado pelas intenções no sentido de se buscar um comércio mais livre” (BRAGA, 2002, v. 1, p. 18); intenções, inclusive, que se revelaram nas diversas rodadas de negociação no âmbito do GATT/OMC. Nessa perspectiva, os blocos regionais passam a viabilizar a liberalização econômica entre eles, uma liberalização não apenas intrarregional como também inter-regional. Com esse sentido é, portanto, complementar ao regime de comércio implementado pelo GATT/OMC. Ao contrário da primeira onda, um dos principais fomentadores, se não o principal, da segunda onda e do regionalismo aberto foram os EUA, impulsionado pela regulamentação do Consenso de Washington⁹, colocando aqui como exemplo a criação do NAFTA e as propostas e negociações da ALCA (HERZ; HOFFMANN, 2004).

⁹O Consenso de Washington foi como ficou conhecido um encontro ocorrido em 1989 na capital dos EUA, onde houve uma conjunção de grandes medidas visando o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina, contando com a participação de economistas de perfil neoliberal e instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial, instituições essas que já colocavam a cartilha neoliberal como pré-requisito para concessão de novos empréstimos e cooperação econômica.

Em decorrência dessas características da segunda onda de regionalismo (dentro sempre da concepção de regionalismo aberto), podemos salientar que o mesmo teria um novo enfoque, que seria a ideia de que a integração regional traria como resultados aqueles mesmos pressupostos nas teorias tradicionais de comércio internacional, isto é, uma maior eficiência produtiva, melhores expectativas dos agentes, maiores possibilidades de investimentos e maior propagação tecnológica entre os países membros do bloco. Além disso, o que difere o regionalismo aberto do regionalismo fechado da primeira onda é, entre outras coisas, a realidade da industrialização já ter acontecido na região latino-americana, ou seja, na nova conjuntura, “a integração não pode ser vista como um processo de criação de estruturas econômicas específicas, mas como uma forma de tornar mais eficiente as estruturas já implantadas” (BRAGA, 2002, v. 1, p. 19). Desse modo, o que se verifica no regionalismo aberto é a importância dada as estratégias empresariais no processo de integração (BRAGA, 2002).

Contudo, não podemos deixar de lado que o regionalismo aberto (assim como o concebido pela CEPAL), ao fazermos uma análise crítica dele, que é enfoque deste trabalho, foi projetado como um novo meio de inserção internacional, objetivando a promoção do crescimento econômico com equidade social e como método de proteção contra a concorrência externa, porém, o que se pode constatar é que as bases teóricas que o respalda, assim como os resultados macroeconômicos e de inserção internacional atingidos, agravam as contradições entre os fins que se pretendia chegar e os meios utilizados para alcançar (CORAZZA, 2006). Ou seja, a forma ou o modelo de inserção liberal proposto pelo regionalismo aberto na década de 1990 “teve como resultado um crescimento econômico instável, uma piora na equidade social e uma maior vulnerabilidade externa, em grande parte decorrente da forma liberal de inserção internacional defendida pela mesma” (CORAZZA, 2006, v. 27, p. 147). Sobre esse aspecto, Saludjian (2004) adverte que:

As políticas de inserção na economia mundial dos anos 1980-1990 privilegiaram o desenvolvimento das exportações (desenvolvimento para fora), deixando praticamente o mercado interno e as populações nas mãos dos grandes grupos nacionais e das empresas multinacionais, sem uma intervenção do Estado (SALUDJIAN, 2004, p. 255).

Sendo assim, na prática, o regionalismo aberto aprofundou a força das grandes empresas multinacionais na penetração em mercados nacionais, mercados esses inseridos em economias fragilizadas, ocasionando uma deterioração do poder de decisão do Estado nesse contexto. Além disso, o regionalismo aberto viabilizou a abertura, a privatização, as reformas estruturais de viés liberalizante e as políticas macroeconômicas estabelecidas pelo Consenso

de Washington e instauradas na América Latina nos anos 1990. Um olhar crítico para essas propostas e dos seus respectivos resultados nos faz pensar que a integração regional precisa não apenas dar ênfase a lógica do mercado mas ir além dele, para ser ao mesmo tempo uma política de desenvolvimento que abrange fatores socioculturais, tecnológicos, de infraestrutura, de educação, de segurança e entre outros, o que de certa forma exige redefinir o papel do Estado dentro dessa perspectiva.

Como salienta Corazza (2006), o papel do Estado modificou radicalmente no contexto do regionalismo aberto, passando a ter um papel reduzido objetivando apenas à promoção mais eficiente da competitividade internacional. Segundo o autor, o governo tem a função de fornecer “estruturas flexíveis de coordenação dos negócios que facilitem a transferência de tecnologia, a criação de redes de informação e abertura de canais para o diálogo, a reflexão e a construção de consensos e a mobilização de recursos de apoio” (CORAZZA, 2006, v. 27, p. 148); cabendo-lhe, ainda, fomentar a cooperação entre o setor público e o setor privado, complementando algumas imposições sistêmicas para a competitividade. No entanto, no contexto da globalização e da concepção do regionalismo aberto, o Estado acabou perdendo seu dever estratégico de promoção do desenvolvimento, ficando apenas com um papel de coadjuvante do mercado (CORAZZA, 2006).

Nesse contexto de regionalismo aberto foi que as tentativas de integração regional no continente sul-americano começaram a serem de fato lembradas com maior importância para sua concretização, principalmente pelos EUA e alguns principais países da América do Sul, como Brasil e Argentina. Claro que já haviam tido tentativas nas décadas anteriores, porém, a partir da década de 1990 podemos perceber um maior engajamento e preocupação não só dos governos, mas também da sociedade civil e da imprensa com os processos de integração regional. Isso se deve muito ao avanço no sentido de maior complexidade das estratégias de integração, que começaram a englobar mais assuntos que iriam além da efetividade externa dos Estados, como também efeitos internos a eles. Posteriormente, com a eleição de vários governos ditos como progressistas na região sul-americana no começo dos anos 2000 (incluindo o Brasil com a eleição de Lula em 2002), a integração da América do Sul passou a ter características mais singulares, como um modelo mais cooperativo de integração abarcando assuntos culturais, sociais, de infraestrutura e evitando compromissos exclusivamente econômicos.

É importante aqui destacar o tortuoso caminho que o Brasil (e também a América do Sul) percorreu desde a abertura dos anos 1990 até a primeira década dos anos 2000 nas

questões de integração regional e soberania, pois esse caminho mostra elementos essenciais para o Brasil assegurar e manter uma autonomia soberana a partir de modelos de integração. Essa trajetória vai ser mostrada neste trabalho através do detalhamento e diferenciação das estratégias de integração vindas da ALCA e da UNASUL.

Ademais, processos de integração regional estão estreitamente ligados a assuntos de soberania dos Estados, e sendo assim, têm aspectos políticos, sociais e culturais inerentes a eles. Alguns analisam esses processos como fenômenos puramente econômicos e técnicos, neutros de consequências políticas, porém, é importante ressaltar que os processos de integração “têm implicações políticas e a não atenção a elas pode vir a resultar em dificuldades na execução desses projetos, dificuldades essas que aparecem como inesperadas, surpreendentes e irracionais aos olhos desses apologistas” (GUIMARÃES, 2006, p. 376).

Como vimos, há vários níveis em que um processo de integração regional pode alcançar. Nos grandes blocos se percebe que em sua maioria há a eliminação de obstáculos a circulação de bens, capitais e pessoas entre seus territórios econômicos. Esses territórios econômicos se “encontram sujeitos a soberanias distintas e, portanto, a legislações específicas, elaboradas e implementadas por Estados distintos, refletindo os interesses de classes ou setores hegemônicos diferentes” (GUIMARÃES, 2006, p. 376). Além disso, podem ter um passado antigo de rivalidade, antagonismo e luta. Sendo assim, um projeto de integração regional não é apenas tranquilo e motivador de cooperação e amizade, mas também pode alavancar tensões entre os setores hegemônicos dos Estados membros, no que diz respeito a separação de desempenho da soberania na região (GUIMARÃES, 2006).

CAPÍTULO 2 - ALCA – ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS

A proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas nasceu com os Estados Unidos da América (EUA) no começo da década de 1990, num cenário de crescente concretização e afirmação do modelo neoliberal para todas as relações econômicas internacionais, incluindo e enfatizando as Américas. A oportunidade foi inicialmente concedida ao México e ao Canadá, em 1994, com a assinatura do *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), e posteriormente, no mesmo ano, na I Cúpula das Américas em Miami, houve, por iniciativa dos EUA, um compromisso assumido pelos chefes de Estado latino-americanos da formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujas negociações poderiam se estender por um prazo de até 10 anos; ou seja, até 2005, em prol de um acordo de livre comércio de toda a região da América (34 países), exceto Cuba (ALMEIDA, 2008). Dessa reunião em Miami saíram a Declaração de Princípios e o Plano de Ação para a negociação da ALCA.

É importante salientar primeiro o entendimento do contexto em que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi concebida, pois assim é possível elencar as razões por trás do seu surgimento e a condução de suas negociações durante os anos.

2.1- Contexto do surgimento da ALCA

Após o certo esgotamento do padrão de desenvolvimento dos países emergentes ou subdesenvolvidos¹⁰, e o fim da União Soviética, uma superpotência surgia no sistema internacional e nas suas relações econômicas: os Estados Unidos da América (EUA). Este país despontou como uma das principais potências, se não a principal, no cenário internacional no começo dos anos 1990 pois tinha poderio militar e econômico/financeiro incontestes. A estrutura do sistema internacional, assim, estava sendo modificada e isso significava um momento de transição no cenário internacional.

No começo da década de 1990, os rumos econômicos e políticas internacionais estavam indefinidos e a chamada globalização dos mercados ganhava ares de afirmação como meio de obtenção de vantagens econômicas de mercado internacional. Para os EUA na época, a globalização dos mercados e o neoliberalismo eram muito convenientes, pois a partir deles o

¹⁰Entende-se esgotamento como o processo de crises da década de 1980 que desestruturaram economias emergentes importantes, como Brasil e México.

país poderia obter maiores ganhos no quadro mundial e regional, por meio da formação de uma área de livre comércio nas Américas que afastasse a América Latina do campo de influência da União Europeia e Japão, ampliasse o seu mercado de exportações, alavancasse a expansão de suas empresas e promovesse o acesso ao mercado de serviços e de outras atividades que, até então, eram reféns de limitações em toda América Latina (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

Portanto, pode-se dizer que a proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), liderada pelos EUA, era uma tática para estabelecer a posição do mesmo num cenário internacional de imprevisibilidade, garantindo-lhe padrões de influência na América Latina numa circunstância de reorganização do sistema internacional (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

É neste contexto político-econômico, de grandes mudanças no cenário internacional, que a ALCA surgia, num clima de aprofundamento de medidas neoliberais adjuntas do processo de globalização recorrente na década de 1990, onde os EUA pareciam ser imbatíveis no seu crescimento de mercado mundial, enquanto as economias subdesenvolvidas e emergentes da América Latina enfrentavam crises que as tornava fragilizadas e assim suscetíveis às influências externas de grandes potências (enfatizando aqui o poder de influência e decisão dos EUA na região) (SADER, 2002).

2.2- A ALCA, suas negociações, objetivos e propostas: ressalvas e obstáculos para autonomia brasileira

Como dito anteriormente, da I Cúpula das Américas de Miami em 1994 saíram a Declaração de Princípios e o Plano de Ação. Nesses dois documentos, os países participantes responsabilizaram-se num compromisso que foi norteado ao redor de quatro pontos: i) a preservação e o fortalecimento da comunidade de democracias das Américas; ii) a promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre comércio; iii) a erradicação da pobreza e da discriminação no nosso Hemisfério; iv) a garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do nosso meio natural para as gerações futuras (PRESIDENTES DO HEMISFÉRIO, 1994).

Ainda na I Cúpula das Américas, ficou acertado que a elaboração das negociações acerca da ALCA ficaria a cargo dos ministros responsáveis pelo comércio do Hemisfério (no Brasil, as negociações de cunho internacional ficam sob responsabilidade do Itamaraty e do

Ministro das Relações Exteriores)¹¹. Foi constituído, também, as instâncias de negociações. A principal instância foi formada pelos representantes governamentais, isto é, os Chefes de Estados dos países participantes, que tinham a responsabilidade de determinar os objetivos, propostas e princípios gerais da ALCA. Os Chefes de Estados reuniam-se nas Cúpulas das Américas, que aconteceram, durante as negociações da ALCA, quatro vezes: a primeira, como já citada, em Miami 1994, posteriormente em Santiago 1998, Quebec 2001 e a última e decisiva em Mar del Plata 2005 (SILVA, 2008).

Podemos dividir o processo de negociação da ALCA, por questões de abordagem do conteúdo e cronológica, em três momentos: o primeiro momento da preparação das negociações de 1994 até 1998, quando a proposta foi apresentada e se definiram os princípios, objetivos gerais e prazos para a concretização da ALCA. Depois o segundo momento, que é do início das negociações, de 1999 até 2002, quando foram redigidos os acordos, analisados e discutidos cada um dos temas propostos para a negociação e caracterizados os pontos de convergência e divergência. Por fim o terceiro momento, da finalização das negociações de 2003 até 2005, quando o Brasil e os EUA assumiram a copresidência do processo de negociações e começaram a construção de ofertas, o que acabou num impasse em divergências nas ofertas a partir de 2003 (CODAS et al., 2015).

¹¹Houveram oito encontros dos ministros de comércio.

Tabela 4 – Ordem cronológica dos principais encontros das negociações da ALCA

PRIMEIRO MOMENTO					SEGUNDO MOMENTO			TERCEIRO MOMENTO	
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2005
09/12 -I Cúpula das Américas de Miami- EUA	30/06 -I Reunião Ministerial de Comércio em Denver- EUA	21/03 -II Reunião Ministerial de Comércio em Cartagena- Colômbia	16/05- III Reunião Ministerial de Comércio em Belo Horizonte- Brasil	19/03 -IV Reunião Ministerial de Comércio em São José-Costa Rica 18/04 - II Cúpula das Américas em Santiago- Chile	03/11 -V Reunião Ministerial de Comércio em Toronto- Canadá	07/04 - VI Reunião Ministerial de Comércio em Buenos Aires- Argentina 19/04 - III Cúpula das Américas em Quebec- Canadá	01/11-VII Reunião Ministerial de Comércio em Quito- Equador	20/11-VIII Reunião Ministerial de Comércio em Miami- EUA	04/11 - IV Cúpula das Américas em Mar del Plata- Argentina

Fonte: SILVA (2008)

Logo na primeira fase das negociações, a fase da preparação, foram postas na mesa as propostas e objetivos gerais da ALCA. Determinou-se, ainda no Plano de Ação na I Cúpula das Américas em 1994, que a ALCA possuía como objetivo a ser estabelecido a concretização de uma área de livre comércio em todo hemisfério das Américas, abrangendo a troca de bens, serviços e de produtos agrícolas, mas também a liberalização dos fluxos de investimentos, compras governamentais e comércio eletrônico (CODAS et al., 2015). A partir da Cúpula de Miami, foram estabelecidas diversas atividades, reuniões e avanços institucionais, onde os governos das Américas participantes consentiram em encarregar ao livre comércio a capacidade de moldar a busca por um modelo econômico cuja característica central está ligada na liberalização comercial, na desregulamentação das economias, no corte das políticas sociais, nas reformas liberais do Estado, na homogeneização das relações de trabalho precarizadas, no cumprimento dos acordos com o FMI, assim como na modificação das legislações semi-protetoras das economias nacionais latino-americanas; sendo cada reunião do processo negociador um avanço dessas perspectivas.

A III Reunião Ministerial de Comércio em Belo Horizonte em 1997 foi um marco para as negociações, pois foi onde deu-se o início definitivo delas, colocando em pauta os

objetivos específicos e princípios a serem alcançados pela ALCA, assim como se definiu a data limite do fim das negociações e suposta concretização da ALCA para o ano de 2005. Foram apresentadas, também, as regras que iriam influenciar o futuro da integração hemisférica, assim como foi quando ficaram mais clara as intenções dos dois principais negociadores: Brasil e EUA. Ressalta-se que, a partir desse momento, as negociações da ALCA ganharam maior visibilidade nos meios de comunicação, fazendo com que nascessem grupos organizados nos diversos países participantes com pautas favoráveis ou contrárias a implementação dela (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

De acordo com as decisões tomadas na reunião de Belo Horizonte, a ALCA deveria ser um acordo que tinha como princípio principal o consenso entre os 34 países participantes das negociações. Houve outros princípios importantes, além desse princípio geral, para o entendimento das características da negociação da ALCA. Segundo Codas et al. (2015), a declaração ministerial de Belo Horizonte determinava que:

a) o resultado das negociações da Alca constituísse um abrangente empreendimento único, o que pressupunha que somente seriam assinados acordos quando todos os temas em pauta tivessem sido acordados (*single undertaking*); b) que a Alca poderia coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais, na medida em que os termos desses acordos não estivessem previstos nos direitos e obrigações da Alca, o que poderia ser interpretado como uma garantia para o Mercosul e outros blocos sub-regionais; c) que a Alca deveria ser compatível com os acordos da Organização Mundial do Comércio, o que expressava o temor de alguns países de que os Estados Unidos tentassem impor disciplinas ao restante do continente que não estivessem previstas naquela organização; d) que os países poderiam negociar a Alca e aderir à mesma individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional que negociasse em bloco; e) que uma atenção especial deve ser dispensada às economias menores, a fim de assegurar sua participação na Alca (CODAS et al., 2015, p. 39-40).

Logo depois, na IV Reunião Ministerial de Comércio em São José na Costa Rica em 1998, foram postas as propostas inerentes a cada tema, realizado pelos Grupos de Negociação. Sendo assim, mais especificamente, as medidas da proposta da ALCA estabeleceriam: acordos sobre barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços; agricultura; subsídios; investimento; direitos de propriedade intelectual; compras governamentais; barreiras técnicas ao comércio; salvaguardas; regras de origem; antidumping e direitos compensatórios; padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários; mecanismos de solução de controvérsias; e políticas de defesa da concorrência. Destaquemos então os objetivos das principais propostas, segundo MINISTROS DE COMÉRCIO DO HEMISFÉRIO (1998):

- 1) Acesso a mercado - eliminar progressivamente as tarifas e as barreiras não-tarifárias, bem como outras medidas de efeito equivalente que restringem o comércio entre os países participantes, conforme as disposições da OMC. Todo o

universo tarifário estará sujeito à negociação, sendo possível ser negociados diferentes cronogramas de liberalização comercial.

- 2) Agricultura - os objetivos do Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados deverão ser aplicados ao comércio de produtos agrícolas. Os temas de regras de origem, procedimentos aduaneiros e barreiras técnicas ao comércio serão tratados no Grupo de Negociação sobre Acesso a Mercados. Era de competência deste grupo: assegurar que as medidas sanitárias e fitossanitárias não sejam aplicadas de maneira discriminatória ou protecionista, com intuito de aplica-las apenas para obter o nível adequado de proteção da saúde e vida humana, animal e vegetal; eliminar os subsídios às exportações agrícolas que afetem o comércio no hemisfério; assim como identificar, e submeter a maior disciplina, outras práticas que distorçam o comércio de produtos agrícolas, inclusive aquelas que tenham efeito equivalente ao dos subsídios às exportações agrícolas.
- 3) Compras Governamentais - ampliar o acesso aos mercados de compras governamentais dos países da ALCA. Mais especificamente: alcançar um marco normativo que assegure a abertura e a transparência nos procedimentos das compras governamentais, sem que isso implique necessariamente o estabelecimento de sistemas idênticos de compras governamentais em todos os países; assegurar a não-discriminação nas compras governamentais dentro de um alcance a ser negociado; assegurar um exame imparcial e justo para a solução das reclamações e recursos de fornecedores sobre as compras governamentais, e a implementação efetiva de tais soluções.
- 4) Investimento - estabelecer um marco jurídico justo e transparente que promova os investimentos mediante a criação de um ambiente estável e previsível que proteja os investidores, seu investimento e os fluxos a eles relacionados, sem criar obstáculos aos investimentos de fora do hemisfério.
- 5) Política de Concorrência - garantir que os benefícios do processo de liberalização da ALCA não sejam prejudicados por práticas empresariais anticompetitivas; avançar em direção ao estabelecimento de uma cobertura jurídica e institucional de âmbito nacional, sub-regional ou regional que proscruva o exercício de práticas empresariais anticompetitivas; desenvolver mecanismos que facilitem e promovam o desenvolvimento de políticas de concorrência e garantam o cumprimento dos

regulamentos relativos à livre concorrência entre os países do hemisfério e no seu interior.

- 6) Direitos de Propriedade Intelectual - reduzir as distorções no comércio hemisférico e promover e assegurar uma adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual. As mudanças tecnológicas deverão ser tomadas em conta.
- 7) Serviços - estabelecer disciplinas para liberalizar progressivamente o comércio de serviços, de modo que permita alcançar uma área hemisférica de livre comércio, em condições de previsibilidade e transparência. Assegurar a integração das economias menores no processo da ALCA.
- 8) Solução de Controvérsias - criar um mecanismo justo, transparente e eficiente para a solução de controvérsias entre os países membros da ALCA, levando em consideração as regras e os procedimentos que norteiam a solução de controvérsias da OMC. Identificar os meios para facilitar e promover o uso da arbitragem e outros meios de solução para resolver controvérsias de disputas comerciais privadas no âmbito da ALCA.
- 9) Subsídios, Antidumping e Direitos Compensatórios - examinar maneiras de aprofundar, caso seja apropriado, as disciplinas existentes que figuram no Acordo da OMC sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e lograr um maior cumprimento das disposições do mencionado Acordo da OMC. Alcançar um entendimento comum com vistas a melhorar, onde possível, as regras e procedimentos relativos à operação e aplicação das legislações sobre dumping e subsídios, a fim de não criar barreiras injustificadas ao comércio no hemisfério.

Analisando mais a fundo os objetivos das propostas de cada tema, a partir das orientações e decisões dos Grupos de Negociação durante o processo negociador da ALCA, podemos fazer destaque para alguns temas relevantes no que concerne a questão da soberania. Claro que há diversos temas que representam as muitas divergências geradas pela própria negociação, porém, entendemos que basta analisar os objetivos e princípios centrais que envolvem as negociações entre os países para observar e explicitar o quão genéricos e graves as propostas da formação da ALCA são.

Logo no começo das negociações, na Declaração de Princípios da I Cúpula das Américas, houve a ênfase que a ALCA traria o desenvolvimento do continente, a cooperação, a promoção da prosperidade, preservação do meio ambiente, entre outros benefícios, mostrado anteriormente baseado em quatro pontos; e para alcançar essas supostas

benesses, a ALCA defendia mais liberalização comercial, ainda mais do que já havia em curso estabelecido pelo modelo neoliberal e Consenso de Washington característico da década de 1990, com remoção de qualquer obstáculo ou restrição ao livre comércio, mesmo que fira as legislações nacionais. Por conseguinte, os artigos e minutas dos objetivos ou propostas da ALCA, discutidos e apresentados nas reuniões dos Grupos de Negociação, deixam claro a intensão quase exclusiva na acumulação do capital em detrimento do que foi apresentado como compromisso na I Cúpula das Américas: combate à pobreza no continente; promoção e garantia dos direitos sociais e trabalhistas; diversidade cultural e, sobretudo, o papel do Estado provedor de soberania.

Explicitando as intenções dos principais temas específicos das propostas, podemos analisar o setor de serviços que é apresentado no item 7) anteriormente. As negociações em torno do setor de serviços foram intencionadas para a eliminação gradual do controle dos serviços públicos, principalmente na esfera federal, prevendo acesso ao mercado nos três níveis (federal, estadual e municipal), incluindo organizações não-governamentais que prestam algum tipo de serviço, não havendo requisito ou exigência para uma empresa estrangeira se estabelecer em território nacional para ser prestadora de serviço, isto é, não há nenhuma cláusula que insira alguma exigência, além disso, situações em que houver proteção de balança de pagamentos, por exemplo, há menção de que se deve obedecer aos acordos firmados com o FMI.

O capítulo de serviços da ALCA vai ainda além ao inserir a subordinação do setor de telecomunicações nacional ao próprio acordo, de modo que nele há estimativa de estabelecer eliminação da participação do governo nacional em prestar serviços públicos de telecomunicação, mostrando a intenção implementada do processo de privatizações do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) cujo o Estado foi retirado de participações estratégicas em setores da economia, como o de telecomunicações e energia, concedendo-os as grandes empresas ou mesmo oligopólios privados, assim conforme o capítulo de serviços do acordo, quando o próprio diz para “estabelecer disciplinas para liberalizar progressivamente o comércio de serviços” (CAVALCANTE, 2004).

O capítulo sobre investimento (item 4) prevê o tratamento aos investidores estrangeiros não menos favoráveis aos nacionais, no sentido de não haver proteção aos investidores nacionais em relação a competição desleal com os investimentos estrangeiros, ao passo que nenhuma disposição do capítulo tem o poder de impedir alguma parte de prestar serviços ou desempenhar funções, ou seja, há a sujeição explícita das legislações nacionais e

locais, que possa vir a proteger os investidores nacionais, das partes envolvidas no acordo. Ainda neste capítulo existe o ponto em que se trata do ressarcimento em que o Estado tem que assegurar aos investidores estrangeiros em casos em que ocorra conflitos relacionados a problemas sociais como guerras, revoluções, greves, motins, estados de emergência, conflitos armados ou situações semelhantes, que ocasione em prejuízo aos investidores, isto é, prevê reparações e indenizações que o Estado deve pagar aos investidores estrangeiros caso aconteça essas situações (CAVALCANTE, 2004).

Seguindo, podemos ainda citar o tema sobre agricultura, em que as negociações explicitaram a intenção de eliminar os subsídios às exportações ou mesmo as medidas de apoio interno que tem o mesmo impacto dos subsídios, o que podemos refletir que resultaria em controles padronizados sobre créditos agrícolas, além disso, a abordagem da agricultura no estilo ALCA implicaria no tratamento de mercado igual, com os mesmos critérios, para empresas estatais e empresas que competem livremente no mercado. Na lógica de mercado da ALCA, um programa de apoio creditício ou tecnológico a agricultura familiar promovida pelos pequenos e médios agricultores, por exemplo, seria classificado como uma ação restritiva ao livre comércio e, assim, devendo ser bloqueada, pois fere os princípios do livre comércio ditado pelas negociações. Ainda há o capítulo sobre compras governamentais, que podemos destacar dentre os temas relevantes à soberania; nele existe o embasamento da não discriminação com empresas estrangeiras, no sentido de garantir “a concorrência das licitações nos mesmos critérios para qualquer empresa não nacional, incluindo o comércio de bens, fornecedores, prestadores de serviços, inclusive os serviços de construção” (CAVALCANTE, 2004, p. 141).

Diante de uma análise minimamente mais aprofundada dos principais objetivos dos temas abarcados pela ALCA, pode-se perceber que os capítulos dos temas não permitem a possibilidade de modificações aos princípios do livre comércio de bens, serviços e capitais, na diferenciação de tratamento por parte de alguma legislação nacional às empresas estrangeiras (de modo a proteger as nacionais) em seus objetivos de expansão de negócios e lucros. Por conseguinte, discussões acerca de um desenvolvimento inclusivo do continente como a promoção dos interesses públicos, do desenvolvimento socioeconômico e, sobretudo, a proteção das soberanias nacionais, também ficam inviáveis dentro de uma agenda que tem como pilar central a liberalização comercial desenfreada, cuja doutrina nos remonta a relaciona-la a teoria das vantagens comparativas do comércio internacional, consolidada mundialmente a partir do GATT e posteriormente da OMC. Isto é, o processo negociador da

ALCA vai em conformidade com o pressuposto da liberdade para acumulação e reprodução do capital que tem como prática não os interesses de um desenvolvimento inclusivo, mas sim a busca constante do lucro como requisito central para sobrevivência e funcionamento das sociedades capitalistas.

Cavalcante (2004) alerta para essas perigosas contradições encobertas da ALCA, pois o próprio acordo “ao ter como essência a busca pela maior redução possível de barreiras alfandegárias, serviços e capitais, nega, ainda que as declarações oficiais tentem dizer o contrário, os interesses pela edificação de uma sociedade mais justa e mais humana nas Américas” (CAVALCANTE, 2004, p. 143).

Ademais, a iniciativa da proposta da ALCA não tinha como pretensão realizar nenhum projeto de integração regional que abrangesse outros temas relevantes para uma integração, como uma unificação monetária e a criação de um banco central comum, nem mesmo incluiria programas de financiamento para países e regiões mais atrasadas e a livre circulação de trabalhadores. Ou seja, podemos dizer que a ALCA não tinha como característica uma integração nos moldes da União Europeia por exemplo, e também não tinha uma proposta de projeto parecido com o do MERCOSUL, cujo bloco é muito menor e já existia uma tarifa externa comum, isto é, em certos aspectos de integração a ALCA não se propunha fazer, enquanto outros blocos já haviam realizado (BATISTA JR, 2003).

Ressalta-se que, a proposta da ALCA nesses moldes, era uma proposta concebida muito mais pelos EUA. Assim, embora a ALCA possibilitasse a livre circulação de investimentos, capitais e mercadorias (comércio de bens e serviços), ela bloqueava propostas de circulação de mão de obra, ou seja, impossibilitava negociações de liberalização dos mercados de trabalho nas Américas, especificamente a remoção ou diminuição de barreiras à entrada nos EUA de trabalhadores latino-americanos (BATISTA JR, 2003).

Mesmo com a suposta grande liberalização dos mercados, a proposta da ALCA é seguida de grandes ressalvas e exceções, que acabam favorecendo setores estratégicos de defesa comercial dos EUA. Por exemplo, os EUA, durante todo o processo negociador, resistiram em colocar em pauta temas essenciais que interferisse no seu poder de protecionismo, como a legislação antidumping e a política de defesa da agricultura (assunto, inclusive, de extrema importância e necessidade para o Brasil que tem a agricultura um setor econômico forte), com o pretexto de que esses conteúdos devem ser abordados somente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), não cabendo a ALCA o objetivo de colocar em prática esses elementos.

Contudo, apesar de resistirem em colocar em pauta esses tópicos delicados mencionados, os EUA queriam questões como serviços, investimentos, compras governamentais e patentes, que são do seu interesse, fossem além das normas da OMC, pretendendo ainda um acordo acerca de propriedade intelectual e patentes mais liberal do que existia na OMC (BATISTA JR, 2003). Isso mostra a ambiguidade de interesses dentro da ALCA, o que dificultou, como explicito mais a diante, a convergência de temas a serem implementados dentro do acordo.

Dado o que foi apresentado sobre as medidas proposta pela ALCA, assim como seus objetivos, observa-se que a autonomia brasileira perante o sistema internacional e regional, incluindo autonomia política, econômica, comercial, entre outros, ficaria fragilizada pelas ações previstas de implementação da ALCA, ações essas que são organizadas pelo governo e para os interesses empresariais norte-americanos. As propostas da ALCA apresentadas pressupõe-nos a concluir que esse tipo de integração regional proposto seria para transformar todo o Hemisfério Americano num território econômico único, onde as megaempresas multinacionais norte-americanas seriam colocadas em igualdade de concorrência com as frágeis empresas dos países latino-americanos, países estes, incluindo o Brasil, que não tem uma estrutura industrial tão diversificada quanto a dos EUA, resultando portanto, numa disparidade de concorrência entre as empresas, o que acaba fazendo com que falhe o conceito básico da ALCA de que com a concretização dela todas as empresas do território das Américas seriam iguais. Assim, do ponto de vista brasileiro, que é exclusivamente o objetivo de análise deste trabalho, a ALCA resultaria numa incorporação da economia brasileira à economia dos EUA, tendo como efeito a redução de alternativas de atuação política autônoma do Brasil em toda esfera internacional. Ou seja, a proposta estadunidense da ALCA configura um estreitamento da margem de manobra para ações governamentais (GUIMARÃES, 2006).

Para compreender mais essa análise, Batista Jr (2003) salienta que com o comprometimento do Brasil no acordo internacional da ALCA, o mercado interno brasileiro estaria exposto as exportações norte-americanas, de modo que sempre ficaria aberto para as exportações dos EUA e dos demais países do continente americano. Segundo ele,

As empresas brasileiras ficariam expostas à vigorosa concorrência das grandes corporações norte-americanas com todo o seu poder tecnológico, financeiro e comercial. O Brasil teria que abrir mão de uma série de instrumentos de política governamental, tornando-se *ipso facto* incapaz de implementar um projeto nacional de desenvolvimento. A política comercial deixaria de existir em relação aos demais países da Alca, isto é, barreiras tarifárias ou não-tarifárias não mais poderiam ser aplicadas para defender determinados setores da economia ou fazer face a dificuldades de balanço de pagamentos (BATISTA JR, 2003, v. 17, p. 280-281).

Desse modo, o Brasil não mais poderia utilizar a política comercial no intuito de proteger suas indústrias iniciantes e de resguardar o aparecimento e consolidação de novos setores (BATISTA JR, 2003). O que representa uma perda da autonomia política econômica brasileira, conforme Guimarães (2006) nos alerta e exemplifica que,

Se o Brasil não puder ter política comercial, nem de investimentos, nem de tecnologia, nem de compras governamentais, não poderá ter política industrial nem tecnológica efetivas. Assim, por exemplo, aqueles que afirmam ser necessário substituir importações em áreas onde ocorre grande *deficit* comercial, como na área de eletroeletrônicos, por meio de programas de estímulo a investimentos diretos estrangeiros não consideram que, com a Alca, será impossível atrair empresas estrangeiras para se instalarem no Brasil, pois não haverá a proteção tarifária indispensável para o período de instalação e de consolidação de suas atividades, em face das importações provenientes de outras empresas no exterior (GUIMARÃES, 2006, p. 283).

Sendo assim, a principal consequência da ALCA para o Brasil, ou uma das principais, seria a limitação do exercício de políticas econômicas nos âmbitos comercial, tecnológico, industrial e em compras estatais, configurando um esvaziamento da política econômica nacional, ferindo gravemente a soberania nacional brasileira, mostrando um agravamento de limitações já existentes nos grandes fóruns internacionais, como em acordos da OMC. Temas e ações como restrições ao acesso à tecnologia e patentes, ampla liberalização do comércio de serviços, proibição de utilizar políticas governamentais em favor das empresas nacionais para estimular a produção e o emprego, resultariam numa grave desestruturação do parque industrial nacional (BATISTA JR, 2003).

Portanto, pode-se elencar que as táticas de integração da ALCA (ou pelo menos as táticas dos EUA para a ALCA) não visavam a integração latino-americana e seu desenvolvimento perante os grandes blocos econômicos, mas sim táticas muito mais de interesses estadunidense de dominar e concretizar de vez sua influência sobre toda a região das Américas. Assim, eliminariam de vez a Europa, a Ásia ou qualquer bloco emergente sul-sul de ter algum poder de influência na América Latina, e por conseguinte, colocam a ALCA como um território do capital norte-americano. Vale ressaltar também, que na reta final das negociações da ALCA (começo dos anos 2000) a economia global estava entrando em recessão, incluindo os EUA, fazendo com que a América Latina se tornasse um escape para as grandes economias (principalmente dos EUA) e que possibilitaria um desafogo comercial para os mesmos, visto que a força de trabalho nos países latino-americanos é mais barata e os investimentos geralmente são mais fáceis nesses países que têm legislações e governos frágeis (SADER, 2002).

Ademais, é possível verificar que o tipo de integração em que a ALCA está inserida tem como característica básica a assimetria dos seus membros. Isto é, há um país membro da organização, os EUA, que detém muito mais poder econômico e político que os demais participantes, colocando o nível de assimetria muito elevado para uma integração hemisférica (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

Essa grande assimetria de poder faz com que os países tenham interesses divergentes dentro do bloco, e conseqüentemente propostas de integração diferentes para o bloco também, pois o país que detém maior poder dentro do bloco vai optar por uma integração em que seus interesses se sobreponham aos interesses dos demais países membros. Isso fica claro quando as relações de negociações para a ALCA são feitas com o Brasil, pois a economia brasileira detém uma produção medianamente diversificada e assim o país teria a ambição de obter ganhos no comércio internacional com seus produtos de maior competitividade (bens primários e agroindustriais), mas também há ambição de posteriormente comercializar e produzir produtos de maior grau tecnológico, que obtém maiores ganhos no mercado internacional, destacando-se também seu poder de liderança regional da América do Sul (VIGEVANI; MARIANO, 2005). Então, nesse contexto, poderia haver (como realmente houve) conflitos de ambos os lados (Brasil e EUA) para as negociações, devido ao fato de que para os Estados Unidos a lógica do livre mercado nas Américas aumentaria as condições de seu crescimento e influência hemisférica; já para o Brasil isso poderia ser um risco de acentuar as assimetrias dentro do bloco.

Em suma, podemos dizer que a ALCA seria importante para os EUA pois traria a institucionalização de um acesso direto (sem obstáculos, como visto na proposta sobre investimento) a recursos de fundamental importância, desde abertura dos mercados sul-americanos nos setores financeiro, serviços e de compras governamentais, como também dos mercados de bens.

2.2.1- Visão brasileira para ALCA: governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Para efeitos de negociação da ALCA, o Brasil posicionou-se, no início, de modo cauteloso e de certa forma também conivente com as posições norte-americanas para ALCA, no sentido de que o governo brasileiro, apesar de não se opor a participar das negociações, também não apresentou, inicialmente, nenhuma proposta alternativa. O plano era o de manter distante o envolvimento do Brasil nas pré-negociações da ALCA. Os EUA, apesar de terem a

intenção lógica e teórica de implementar as propostas da ALCA em tempo de curto ou médio prazo, não se dispôs a estabelecer o início imediato das negociações das propostas da ALCA, devido ao contexto da política externa e interna norte-americana. No que concerne ao contexto da política externa norte-americana, houve um enfraquecimento e dificuldade de estabelecimento do NAFTA em 1994-1995, o que coincidiu com o início das pré-negociações da ALCA, e essa dificuldade em relação ao NAFTA influenciou a política interna, pois uma divisão e crise nos partidos políticos estadunidenses causou um aumento da descrença acerca da viabilidade da aprovação a curto prazo do *fast track*¹² pelo Congresso dos EUA, como houve no período das negociações do NAFTA, para as propostas da ALCA. Esse mecanismo seria o único a dar credibilidade e garantias de seriedade para as negociações da ALCA. Apesar disso, essa postura estadunidense foi modificada a partir da II Cúpula da Américas em 1997, onde ficou claro que as negociações para construir a ALCA iriam avançar mesmo sem o *fast track* (VIGEVANI; MARIANO, 2003).

O início das negociações da ALCA coincidiu com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Como dito anteriormente, o governo brasileiro não mostrou entusiasmo com as negociações da ALCA, mas também não recusou o convite de participar. A postura do governo FHC acaba mostrando muito a estrutura das estratégias adotadas pelo Brasil. Pode-se afirmar que, nesse governo, o Brasil demonstrou duas diretrizes diplomáticas ou dois momentos distintos em relação ao curso das negociações da ALCA: i) no primeiro momento, que vai da Cúpula de Miami em 1994 até a Cúpula de Quebec em 2001, o governo brasileiro adotou uma postura procrastinadora de certa oposição e reativa aos acontecimentos, ou seja, uma postura de adiar discussões em curso e ao mesmo tempo não se propor a resolver nada; ii) no segundo momento, a partir da Cúpula de Quebec em 2001, o governo brasileiro deixou pra trás essa postura defensiva e começou a ter, de fato, uma postura mais ativa acerca da ALCA, apresentando o que realmente queria das negociações e em que condições deveriam ter (OLIVEIRA, 2003).

No primeiro momento, o Brasil defendeu o discurso de que um projeto de área de livre comércio em todo continente americano era um projeto muito distante de ser construído e que também não era necessariamente benéfico para o país, tomando, como resguarda para alavancar esse discurso, a dificuldade do Congresso norte-americano de aprovar o *fast track*.

¹²O *Fast Track* (Via Rápida), denominado *Trade Promotion Authority* (TPA, Autoridade para Promoção do Comércio), é um mecanismo legislativo criado em 1974, junto com os principais itens do Código Comercial dos Estados Unidos, por meio do qual o Congresso norte-americano concede autorização para negociar acordos comerciais com outros países (CODAS; JAKOBSEN; SPINA, 2015, p.50).

Para embasar esse discurso, a diplomacia brasileira ancorou-se em alguns princípios de sua política externa, como: a defesa de uma inserção internacional diversificada; autorreconhecimento do país como *global trader*; a defesa do multilateralismo e o fortalecimento da integração regional a partir do MERCOSUL. As dificuldades em relação as reais possibilidades de implementação da ALCA ajudaram a fortalecer esses princípios da diplomacia brasileira e sua política externa, além disso, tornaram propícia a estratégia de procrastinação em relação a integração.

É importante ressaltar aqui o papel de influência da burguesia interna brasileira nas tomadas de decisões do governo brasileiro nos blocos e fóruns internacionais. A burguesia industrial brasileira ficou muito interessada nos rumos que seriam tomados nas negociações da ALCA, até porque haviam temas diretamente relacionados a cadeia industrial como um todo, e a partir de 1996 ela começou a integrar o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), através da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a fim de acompanhar as negociações econômicas internacionais e propor soluções para os possíveis entraves comerciais. Neste mesmo ano, houve por parte de boa parcela da burguesia industrial brasileira uma insatisfação acerca da abertura comercial feita pelo governo FHC, e por conseguinte, a preocupação com os avanços das negociações da ALCA fez com que a CNI criasse a Coalização Empresarial Brasileira (CEB), que tinha o objetivo de acompanhar as negociações e também unificar o posicionamento do empresariado brasileiro (BERRINGER, 2017).

A repercussão que as negociações da ALCA estava tomando sobre a burguesia industrial brasileira é representada justamente pela criação da CEB, pois foi a primeira articulação nacional que o empresariado brasileiro organizou, cuja classe posteriormente se beneficiou do MERCOSUL ao longo da década de 2000, e esse benefício já vinha sendo articulado na década anterior quando a burguesia industrial brasileira começou a defender o MERCOSUL com maior engajamento em detrimento da ALCA, pois a percepção da burguesia industrial era de que a ALCA poderia suprimir os ganhos já adquiridos pela criação do bloco do Cone Sul. Isso acabou levando a mobilização da burguesia industrial brasileira na defesa dos seus interesses na integração regional, mais especificamente na integração via MERCOSUL, o que foi verificado durante o governo FHC (1995-2002) e também durante todo o governo Lula (2003-2010) (BERRINGER, 2017).

Sendo assim, ainda pode ficar a questão: como os diversos setores da CEB unificaram um mesmo posicionamento contra a ALCA? A resposta se inicia salientando que a ALCA

colocava em risco o desenvolvimento e o poder de atuação do MERCOSUL, além disso, significava o aprofundamento do neoliberalismo já corrente no período, pois as propostas visavam a liberalização de produtos, serviços e a proteção aos investimentos externos, como explicitado anteriormente. A partir desses pontos, houve a compreensão de que a liberalização seria unilateral, isto é, os EUA não iriam ceder nenhuma contrapartida, principalmente em relação ao agronegócio em que o Brasil apresenta vantagens no comércio internacional, ou seja, a diminuição dos subsídios agrícolas. Assim, os diversos setores da burguesia industrial brasileira se unificaram em prol de mais financiamento para as exportações, um amparo maior para política de integração regional e, sobretudo, um rigor maior nas negociações da ALCA (BERRINGER, 2017).

Com base nesses aspectos, incluindo a pressão e influência da burguesia industrial, a diplomacia brasileira voltou sua atenção em consolidar alguns blocos internacionais alternativos a ALCA, tais como: MERCOSUL-Bolívia, MERCOSUL-Chile, negociações entre União Europeia e MERCOSUL, entre outros. Esses blocos alternativos eram considerados, pela diplomacia brasileira, a melhor opção de inserção internacional. Porém, esse primeiro momento de estratégia cautelosa do Brasil em relação a ALCA não se sustentou, devido a mudanças cruciais no contexto do cenário externo: a) apesar do Congresso norte-americano não obter o poder do *fast track*, o que o governo brasileiro estava se pautando para ser cauteloso na época, as negociações tomaram forças no decorrer das Reuniões Ministeriais de Comércio, e a possibilidade de esgotamento e paralisia das negociações foi diminuindo cada vez mais; b) os blocos alternativos a ALCA, que o governo brasileiro pretendia estabelecer, estavam enfrentando dificuldades para se concretizar por causa da crise recorrente ao MERCOSUL. Portanto, a estratégia de distanciamento do Brasil perante as negociações da ALCA ficou inviável, forçando a mudança na postura brasileira nas negociações para uma atitude mais ativa (OLIVEIRA, 2003).

No segundo momento, a partir da Cúpula de Quebec em 2001, o Brasil passou a ter uma postura mais assertiva acerca do rumo das negociações da ALCA, o que coincidiu com a aprovação do *Trade Promotion Authority* (TPA), ou conhecido inicialmente como *fast track*, pelo Congresso estadunidense em novembro de 2001. O governo brasileiro não viu com bons olhos em nada a aprovação do TPA e fez severas críticas a discricionariedade desse tratado em relação a temas importantes como agricultura, meio ambiente e cláusulas trabalhistas (OLIVEIRA, 2003). Foi então, que o governo brasileiro mostrou definitivamente seus interesses nas negociações. Oliveira (2003) afirma que foi a partir desse momento que os

interesses brasileiros foram postos em jogo, sendo possível classifica-los, ora como ofensivos, ora como defensivos. Segundo ele,

Do lado ofensivo, a agenda demandante era: 1. acesso a mercado para produtos agrícolas, particularmente via eliminação de barreiras não-tarifárias (cotas, barreiras sanitárias e fitossanitárias), picos tarifários e subsídios à produção; 2. eliminação do uso abusivo de ações antidumping e de direitos compensatórios; 3. liberalização continental no setor de têxtil, em que o Brasil é competitivo internacionalmente. No campo dos interesses defensivos estavam: a abertura de determinados setores da indústria e a inclusão, na pauta de negociações da Alca, dos *side agreements* (vinculação dos temas meio ambiente e cláusula trabalhista às disciplinas de comércio) (OLIVEIRA, 2003, v. 17, p. 314).

Dessa maneira, a postura diplomática brasileira em relação a ALCA sofreu significativas mudanças, passando de uma postura passiva e cautelosa, no início do governo FHC, á uma postura ativa e assertiva ao final do mesmo. Durante o governo FHC, principalmente no segundo mandato (1998-2002) e na sua reta final, o governo brasileiro, através de parte de setores da diplomacia e política externa, defendeu que as propostas da ALCA, da maneira que estavam sendo feitas, possibilitariam a facilitação da entrada de produtos norte-americanos no Brasil, através de uma maior abertura de mercado, trazendo como consequência negativa a saída de investimentos e a desestruturação da indústria nacional¹³. Além, também, de argumentar que as negociações da ALCA não estavam promovendo, em sua agenda política, uma discussão acerca de meios concretos para o fomento do desenvolvimento, mostrando uma intenção genérica e unilateral das negociações e, sendo assim, uma ameaça as soberanias nacionais (VIGEVANI; MARIANO, 2003). Portanto, esses foram os impasses políticos e econômicos enfrentados pelo governo FHC em direção a ALCA. Impasses esses que vão ser levados até o final das negociações da ALCA já no governo Lula.

2.2.2- Visão brasileira para ALCA: governo Lula (2003-2010) e seus impasses nas negociações

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores, para presidente do Brasil em 2002, ligou um alerta acerca de que rumos as negociações da ALCA tomariam, já que a mudança para um governo de esquerda poderia significar fortes alterações. A partir dessa mudança de governo, acreditava-se que a diplomacia brasileira aumentaria a objeção quanto ao projeto de integração da ALCA, visto que as orientações ideológicas e

¹³Aqui temos clareza da abertura comercial já feita pelo governo FHC no Brasil a partir do Plano Real. Mas a abertura feita através da ALCA seria uma radicalização da mesma.

interesses do novo governo brasileiro eram muito divergentes ao do outro governo colíder do processo: o governo dos EUA.

Desde durante sua campanha eleitoral, Lula deu bastante destaque ao assunto sobre a ALCA, juntamente também a questões de cunho contra hegemônico, isto é, a ênfase da necessidade de o Brasil fazer mais acordos bilaterais com países emergentes e potências regionais para fortalecer o multilateralismo na política externa brasileira (NERY, 2016). Além disso, foi enfatizado que a ALCA era mais um projeto de anexação do que propriamente de integração, mostrando clara resistência às negociações do projeto. Os discursos da campanha de Lula contavam também com a argumentação de que vários estudos, naquela época, já apontavam que o modo de integração contido nas propostas da ALCA não ajudaria em nada diversos setores da economia brasileira, e pelo contrário, acabariam perdendo com a adesão à ALCA. Ressaltando também, que a reafirmação da soberania brasileira seria dificultada a partir da adesão ao bloco, prejudicando as potencialidades brasileiras em nível mundial (OLIVEIRA, 2003). A ALCA então, foi um dos principais temas de debate na campanha eleitoral de 2002, mostrando que suas discussões eram de vital importância para planejar o futuro do Brasil naquela época.

Após a eleição de Lula em 2002, se constatou uma política externa brasileira em relação à ALCA mais pragmática, e ao mesmo tempo não deixando de endurecer as negociações. Essa postura da diplomacia brasileira é vista nos discursos do governo Lula, já eleito, quando o mesmo falava em uma postura mais ousada nas negociações e no endurecimento do mesmo (OLIVEIRA, 2003).

Logo no primeiro ano de governo Lula, em 2003, houve um esclarecimento no que tange aos impasses para a criação da ALCA: os assuntos que interessavam ao Brasil negociar eram assuntos que os EUA não queriam negociar, e os temas de interesse estadunidense eram os que o governo brasileiro evitava. Enquanto os EUA queriam inserir nas negociações (como já apresentado anteriormente) assuntos de serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, e efetivá-los na prática, o Brasil queria tratar do acesso a mercados e comércio agrícola, que eram temas-chaves para uma alavancada da economia brasileira, mas que eram sensíveis aos EUA; ou seja, a necessidade para ceder de um lado não satisfazia a do outro, de modo que tanto Brasil quanto EUA compreendiam que esses assuntos deveriam ser tratados no âmbito da OMC, e sendo assim, qualquer avanço nas negociações implicaria perdas para ambos, ou pelo menos para um lado (VIGEVANI; MARIANO, 2005). Isto fica ainda mais evidente ao se observar declarações do então Ministro de Estado das Relações

Exteriores do Brasil, o embaixador Celso Amorim, quando ele defende que, no que tange a ALCA,

Deparamos com um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito a um calendário que nos deixava escassa margem para uma eventual correção de rumos. Tal como vinha se desenvolvendo nas negociações, o projeto da Alca ia muito além do que denota a expressão "livre comércio" em sentido estrito. Com efeito, as propostas em discussão incluíam aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países. Por outro lado, não pareciam encorajadoras as perspectivas de obtenção de livre acesso ao maior mercado do hemisfério para os produtos em que detemos vantagens comparativas (sobretudo, mas não apenas, agrícolas). Excluíram-se das negociações aspectos de importância prioritária para o Brasil, como os subsídios agrícolas e as medidas antidumping (AMORIM, s.d., n.p.).

Visto os empasses que as negociações da ALCA estavam tomando, os EUA, ainda no primeiro ano de governo Lula, em 2003, criou um pacote de ofertas diferenciadas aos países. Esse pacote de ofertas diferenciadas, além de já ferir o princípio do equilíbrio nas negociações, mostra claramente a estratégia estadunidense de tentar estrangular o Brasil nas negociações em seus setores estratégicos e sua respectiva política econômica-comercial (OLIVEIRA, 2003). Essa estratégia prejudicial ao Brasil é explicitada por Oliveira (2003) quando ele demonstra e afirma que,

A estratégia é evidente nos capítulos de acesso a mercado para bens industriais não-agrícolas e para produtos agrícolas, sobre os quais os EUA apresentaram propostas diferenciadas para os distintos grupos de países. Na área agrícola, a proposta norte-americana foi escalonada; o Mercosul receberia o mais baixo percentual (50%) de produtos que receberiam isenção de impostos imediata, enquanto aos países andinos foram oferecidos 68%, aos países da América Central, 64%, e aos países do Caricom, 85%. Semelhante discricionariedade foi feita na área de bens não-agrícolas: Mercosul (58%); países andinos (61%); países da América Central (66%) e Caricom (91%) (OLIVEIRA, 2003, v. 17, p. 319-320).

Esse tipo de ação tomada pelos EUA mostra a clara divergência política entre os dois copresidentes das negociações, Brasil-EUA, naquela época, pois essa ação não nos mostra critério avaliativo nenhum, a não ser critérios políticos. Divergência política essa, inclusive, que foi acrescida a partir da chegada do governo Lula. A reação do governo brasileiro foi de imediata desaprovação, pois a ALCA, sendo um projeto de negociação multilateral, não deveria haver ofertas com intuito discricionário de preferências a determinado grupo, e sim intenções de alavancar os benefícios do livre comércio a todos os participantes. Assim, o Brasil afim de evitar acordos desleais dentro do processo de negociações, já tinha invocado o princípio da Cláusula da Nação Mais Favorecida Regional, em que “o melhor benefício concedido por um país a outro deveria ser, automaticamente, estendido aos demais parceiros” (OLIVEIRA, 2003, v.17, p.320). Por outro lado, os EUA já tinham apresentado vontade de

que as propostas das negociações fossem realizadas por país a país sem interferência e acesso dos outros (OLIVEIRA, 2003).

Apesar desses aspectos conflituosos, a diplomacia brasileira não apresentou nenhuma possibilidade de saída do Brasil das negociações da ALCA. O governo Lula passou de uma postura muito ideológica¹⁴sobre a ALCA na sua campanha eleitoral, para uma postura um pouco mais pragmática no decorrer das negociações quando o governo já tinha sido eleito. Isso muito se deve aos próprios estrangulamentos inerentes nesse tipo de negociação. Com isso, a estratégia brasileira foi focar, nas negociações, em prol de temas que eram diretamente ligados ao interesse brasileiro (medidas antidumping, medidas compensatórias, subsídios em agricultura etc), e jogar para o âmbito de negociações da OMC temas em que os EUA tinham maior interesse e que eram demandantes (regras sobre investimentos, direito da propriedade intelectual, serviços e compras governamentais) (OLIVEIRA, 2003). Segundo Berringer (2017), a estratégia de dar prioridade a integração regional pelo governo Lula pode ser explicada por duas razões:

(I) por entender que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento da posição política e econômica da região e, em especial, para a posição do Estado brasileiro na estrutura de poder internacional; (II) em função das vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com o aumento das exportações de produtos e capitais para essa região (BERRINGER, 2017, v. 16, p. 21).

Então, a partir dos primeiros anos do governo Lula as negociações para a ALCA ficaram inconclusivas, com seu encerramento definitivo em 2005 na IV Cúpula das Américas em Mar del Plata na Argentina, em uma conjuntura em que o Brasil não optou mais em insistir em negociações cujas consequências afetariam diretamente a soberania brasileira, opção essa que era amparada nas severas divergências com os EUA, e, além mais, em um contexto de política externa brasileira mais articulada para o multilateralismo e relações sul-sul, cuja característica era o de fortalecer a soberania do Brasil no jogo do cenário internacional. Além disso, leva-se em conta também a proximidade com os governos vizinhos sul-americanos, especificamente com aqueles identificados no campo político crítico ao neoliberalismo como Chávez na Venezuela, Kischner na Argentina, Tabaré Vasquez no Uruguai, posteriormente Evo Morales na Bolívia e Fernando Lugo no Paraguai, que ajudaram para que acontecesse um posicionamento coordenado dos Estados sul-americanos nas negociações da ALCA, para que levasse ao arquivamento da proposta em 2005.

¹⁴O termo “ideológica” empregado, não é no sentido de falseamento da realidade, ou sentido pejorativo para uma ideologia, mas sim empregado apenas como visão de mundo.

Portanto, nas relações econômicas internacionais do começo dos anos 2000, era preciso um outro tipo de integração hemisférica, e de acordo com a política externa empregada no começo do governo Lula pode-se observar que uma outra e nova forma de inserção internacional era de vital importância para todos os países que quisessem afastar ações tendenciosas a ferir suas soberanias, e assim criar uma inserção mais autônoma e soberana no sistema internacional.

Nesse contexto, os países sul-americanos deveriam primeiramente integrar-se entre si para obter um poder e autonomia maior no cenário mundial, mas uma integração que visasse seus interesses e não se subordinar aos interesses de uma potência hegemônica maior, e que também visem uma integração não puramente econômica ou comercial, mas que incluísse igualmente questões sociais, políticas, culturais, informativas, tecnológicas, de infraestrutura etc. Essas características de integração culminaram a favor da criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cuja agenda encarregou-se de enterrar de vez as negociações da ALCA na América do Sul, pois seus objetivos confrontavam os objetivos de integração da ALCA (SADER, 2002).

CAPÍTULO 3- UNASUL – UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS

3.1- Contexto de criação da UNASUL: repensando o regionalismo aberto

O contexto político internacional da primeira década de 2000 é marcado por uma forte consciência dos países sul-americanos de que a partir das políticas neoliberais adotadas na década anterior, suas conseguintes contradições e os fracassos de integração¹⁵, necessitavam de um posicionamento mais integracionista entre si, para ter como resultado uma melhor projeção internacional, isto é, uma inserção que fosse mais ativa no cenário internacional para contrabalancear o poder dos grandes países centrais, principalmente dos Estados Unidos pela sua histórica influencia na região sul-americana. É nesse cenário que a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi discutida e depois criada. Um cenário de grandes mudanças políticas no cunho internacional e que, portanto, deve ser explicitada para compreender ainda mais o surgimento de um tipo de integração como o da UNASUL.

No decorrer da década de 1990, um novo estímulo a iniciativas de integração regional foi verificado no continente americano com a criação do MERCOSUL e as negociações para a ALCA. Essas iniciativas ficaram conhecidas como regionalismo aberto, pois, como já explicitado anteriormente, suas características eram norteadas basicamente para melhorar a inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, através de uma baixa proteção externa e o estabelecimento de uniões aduaneiras, atendendo às reformas liberais do Consenso de Washington (SARAIVA, 2013).

Contudo, no início da década de 2000, alguns requisitos básicos do funcionamento do regionalismo aberto (assim como do processo do neoliberalismo) foram postos em dúvida. O modelo proposto e implementado de abertura de mercado das economias nacionais sul-americanas não estava promovendo uma melhor inserção internacional e tão menos alavancando a economia de diversos países da região, o que pôde ser verificado após as crises econômicas na América Latina no final da década de 1990 e começo de 2000 e o crescente questionamento no México sobre os efeitos do NAFTA. Isso dificultou a aceitação pública desse tipo de modelo. Com isso, pode-se destacar que a adesão de compromissos da agenda da integração regional de caráter puramente comercialista, o que vinha sendo feito antes dos anos 2000, foi trocado por modelos de integração regional de cunho cooperativo (SARAIVA, 2013).

¹⁵Como foi visto com o fracasso de consolidação da ALCA pelas suas perigosas consequências para o continente sul-americano.

Saraiva (2013) chama atenção para as características desse modelo de regionalismo adotado na região sul-americana durante a década de 2000. Segundo a autora, há diversos pensadores¹⁶ que denominam esse novo modelo de regionalismo pós-liberal, ou até mesmo de regionalismo político-social, pois ele “se afasta da integração comercial dando destaque ao espaço da política, às assimetrias regionais, à integração física e a maior concertação política entre os países da região” (SARAIVA, 2013, v.8, p.6). Além do aspecto de regionalismo pós-liberal, outros autores¹⁷ caracterizam esse período como regionalismo pós-hegemônico, porque consideram

estruturas regionais caracterizadas por práticas híbridas como resultado de um deslocamento parcial de formas dominantes de governança neoliberal norte-americana no reconhecimento de outras formas políticas de organização e gestão econômica de bens regionais (comuns) (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 12, tradução nossa).

Esse período foi um ponto de inflexão no regionalismo sul-americano porque destacou alguns eixos na integração regional em que não eram ressaltados anteriormente, assuntos como luta contra a pobreza, eliminação da fome, geração de emprego, acesso a saúde e a educação nortearam esse novo momento do regionalismo na região. E no âmbito da UNASUL verifica-se traços característicos desse regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, com o desenvolvimento de políticas setoriais em nível regional em diversos campos específicos, como por exemplo a questão da energia e recursos naturais, segurança e defesa, infraestrutura, etc. Valendo ressaltar também que o Brasil, dentro desse regionalismo, estaria procurando assumir um caráter de liderança no processo de integração sul-americano.

Ainda de acordo com Saraiva (2013), nessa nova onda de regionalismo “as diferenças estruturais entre os países gerariam incentivos assimétricos para se avançar no campo da integração” (SARAIVA, 2013, v. 8, p. 6); destacando elementos norteadores como a defesa da soberania nacional e a busca da autonomia no cenário internacional. Essas características, destaca Saraiva (2013), é, entre outras coisas, consequência e resultado da crescente “ascensão de governos com novos projetos políticos e econômicos, marcados por um maior intervencionismo do Estado como agente do desenvolvimento, e ressalta seu perfil prioritariamente político” (SARAIVA, 2013, v. 8, p. 6). García (2014) também aponta que o novo regionalismo estratégico na América do Sul desse período é caracterizado por três componentes, que segundo ele são:

Em primeiro lugar, uma ênfase em elementos estratégicos do velho regionalismo, especialmente a criação de empresas estratégicas, produtos e indústrias, e parcerias

¹⁶ Como Motta Veiga e Rios (2007), Sanahuja (2009), Gratius (2012).

¹⁷ Como Riggiozzi e Tussie (2012).

comerciais e industriais relacionados com o papel do Estado como um ator estratégico. Em segundo lugar, o conceito de multi-dimensionalidade além da esfera econômica e elementos comuns emergentes que caracterizam especialmente o modelo sócio-econômico da ALBA-TCP. Em terceiro, as políticas econômicas articuladas em torno do conceito de soberania e do estabelecimento de uma ação regional em torno dessas políticas. (GARCÍA, 2014, p. 20, tradução nossa).

Portanto, o regionalismo sul-americano a partir do começo da década de 2000 passou por um processo de transição de reordenamento conjuntural, se desprendendo do padrão hegemônico que prevalecia até então, atentando-se com a autonomia e soberania dos países da região, e abarcando diretamente e predominantemente o papel do Estado nos processos. Entretanto, é preciso estar atento em dizer que não se encerrou o neoliberalismo na região, mas sim passou a ser praticado de forma híbrida, isto é, as práticas do neoliberalismo e regionalismo aberto não deixaram de existir, como ficará evidente na análise adiante sobre infraestrutura, mas passou a ponderar alguns de seus elementos, como a questão comercial não ser prioridade na integração. A criação da UNASUL está inserida nesse processo de mudança e transição, se convergindo todas as tentativas de estabelecer um processo integracionista para além do econômico-comercial na América do Sul.

3.2- A criação da UNASUL: estrutura institucional e os principais objetivos

As discussões acerca da criação de um outro tipo de organização de integração de países da América do Sul começaram em 2004 (no âmbito do governo Lula e sua política externa) na cidade de Cusco no Peru. Naquele momento ao projeto inicial, com iniciativa do governo brasileiro, deu-se o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A Declaração de Cusco teve como objetivo principal o aprofundamento da integração regional. Esse projeto da constituição da CASA foi um passo importante para alavancar mecanismos para a integração regional e foi a base da futura UNASUL. Entre os objetivos do novo bloco estavam a dimensão política e diplomática, afastando um pouco o âmbito comercial e econômico, colocando, no lugar, objetivos mais estratégicos (NERY, 2016).

Posteriormente, em 2007, ocorreu a I Cúpula Energética Sul-Americana na Venezuela, e nela os Chefes de Estado determinaram que a CASA passaria a se chamar UNASUL. Porém, não foi somente uma troca de nome, pois naquele momento estabeleceu a transformação de um fórum de consonância política em, de fato, uma organização internacional. Finalmente, em 23 de maio de 2008 na cidade de Brasília, houve a reunião entre os líderes sul-americanos que resultou no Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos 12 países sul-americanos (Argentina, Bolívia,

Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e com o Brasil à frente das negociações. O texto do tratado, além de reafirmar a tentativa de redução de assimetrias, mostra a “determinação dos países signatários de construir uma identidade e uma cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado nas esferas política, econômica, social, ambiental, energética e de infraestrutura” (NERY, 2016, v.29, p.69).

Além disso, o tratado defende a integração como um passo crucial para consolidar o multilateralismo e estabelecer um mundo multipolar, mostrando, dessa forma, um viés geopolítico do organismo, sendo possível observar que a recente organização tinha uma proposta com o ideal anti-hegemônico primando pela autonomia em relação as potências do norte. Portanto, a UNASUL tenta completar esse processo de integração regional com premissas para uma maior união dos países sul-americanos no campo político, social, econômico, ambiental, energético e de infraestrutura, no intuito de afirmar a região como um polo estratégico e essencial do sistema internacional.

É relevante ressaltar que a criação da UNASUL ocorreu num período em que governos com políticas progressistas e com discursos, de certa forma esporádico e quando convinha, críticos em relação ao jogo de poder e influência dos países centrais do norte na economia política internacional e suas relações econômicas e comerciais, assumiram a presidência na América do Sul. Podendo destacar que em 2008 esses governos comandavam as nações da Argentina (Cristina Kirchner), Bolívia (Evo Morales), Brasil (Luís Inácio Lula da Silva), Chile (Michelle Bachelet), Equador (Rafael Correa), Paraguai (Fernando Lugo), Peru (Ollanta Humala), Uruguai (Tabaré Vázquez) e Venezuela (Hugo Chávez). A partir disso, ficou mais viável o diálogo entre a política interna desses países com a política de integração regional¹⁸. É possível verificar o caso do Brasil por exemplo, em que, entre 2003 e 2010, foi presidido pelo governo Lula cuja política externa era pautada pela defesa da autonomia brasileira perante as relações econômicas internacionais, visando a diminuição da dependência externa brasileira aos eixos centrais EUA e Europa, diversificando seus parceiros comerciais e políticos através do aprofundamento das relações sul-sul, isto é, relações com o sul global (América do Sul, África, e países como China e Índia). No tocante as relações sul-sul, Celso Amorim, ministro das relações exteriores do governo Lula, reafirma a intenção da

¹⁸ Entendemos aqui neste trabalho que a UNASUL surgiu, entre outros fatores, fruto da convergência de políticas da maioria dos países sul-americanos desse período, sendo resultado de políticas externas que tinham como objetivo inserir seus países de forma mais autônoma nas relações internacionais, em detrimento da subserviência as economias desenvolvidas do norte, especialmente aos Estados Unidos da América.

política externa brasileira em estreitar essas relações afim de potenciais ganhos, em que segundo ele

Na encruzilhada de todas as principais diretrizes da política externa brasileira está o esforço de estreitar as relações com outros países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul é uma estratégia diplomática que nasce de um desejo autêntico de exercer a solidariedade com os países mais pobres. Ao mesmo tempo, ajuda a expandir a participação do Brasil nos assuntos mundiais. A cooperação entre iguais em questões de comércio, investimento, ciência e tecnologia e outros campos reforça nossa estatura e fortalece nossa posição em negociações comerciais, financeiras e climáticas. Por último, mas não menos importante, construir coalizões com os países em desenvolvimento também é uma forma de se engajar na reforma da governança global a fim de tornar as instituições internacionais mais justas e democráticas (AMORIM, 2010, v. 53, p. 231).

Já no que concerne à América do Sul, a política externa brasileira desse período sempre deixou claro que a região seria prioridade da agenda, e que a partir do estreitamento das relações sul-americanas o país, assim como a região como um todo, ganharia mais poder de influência no sistema internacional:

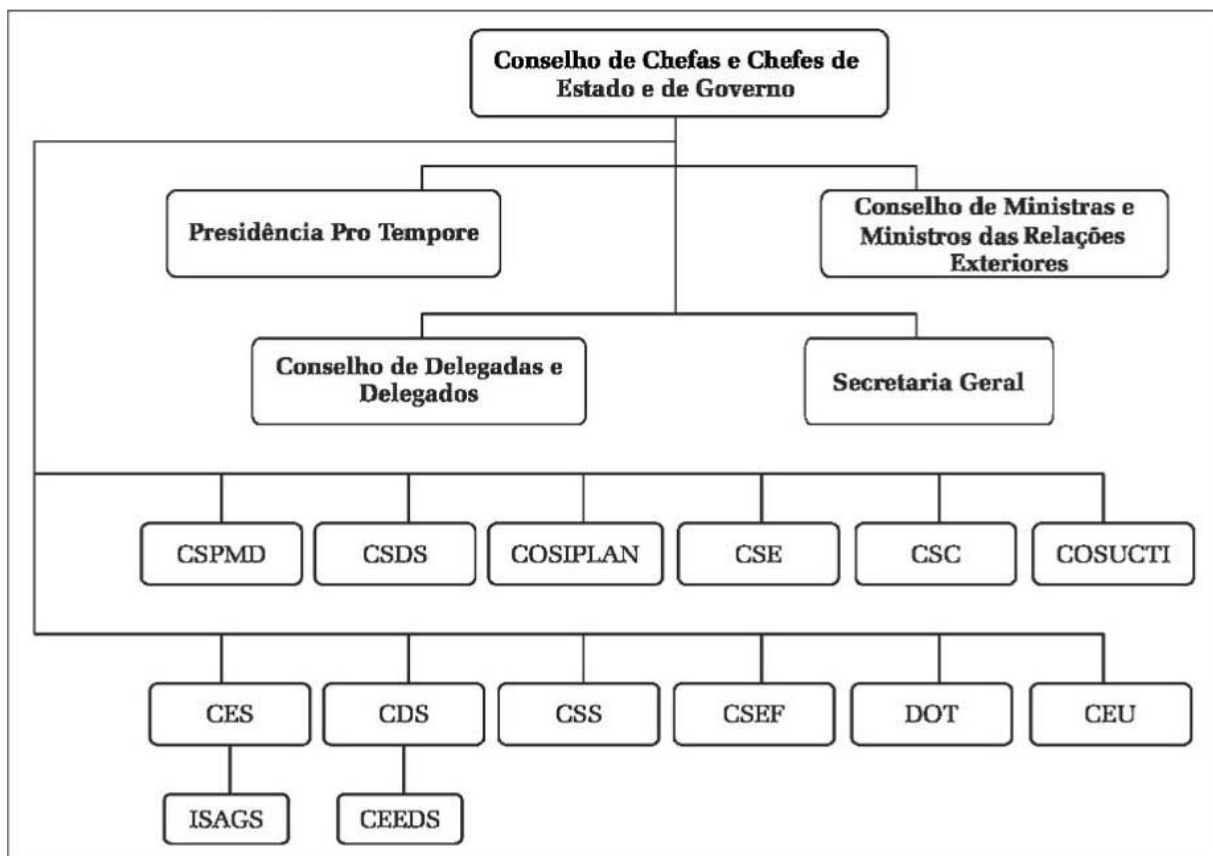
A integração sul-americana é a principal prioridade da política externa brasileira. O Brasil reconhece que é mais forte e mais influente nos assuntos globais, trabalhando em estreita colaboração com seus vizinhos e ajudando a promover a paz e a prosperidade em sua região. Apesar de suas dimensões continentais e vastos recursos naturais, o Brasil fez uma escolha decidida para trabalhar pela integração regional (ou seja, sul-americana). Relações econômicas e políticas mais estreitas contribuem para o crescimento e a estabilidade. Também aumenta nossa influência (do Brasil e da América do Sul) nas negociações globais (AMORIM, 2010, v. 53, p. 227).

Não obstante a isso tudo, deve ser salientado que ainda assim há diversas divergências entre os países sul-americanos no que concerne as suas assimetrias, o que de certa forma dificultou alguns avanços da UNASUL. Essas assimetrias vão desde as assimetrias estruturais até as relacionadas as políticas públicas.

Dito tudo isso, veremos a estrutura institucional da UNASUL. Ela pode ser dividida em dois níveis: i) os órgãos centrais, que são o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral; ii) e os Conselhos Ministeriais Setoriais, que são compostos pelo Conselho de Economia e Finanças (CSEF), Conselho de Saúde (CSS), Conselho de Defesa (CDS), Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), Conselho de Desenvolvimento Social (CSDS), Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), Conselho de Educação (CSE), Conselho de Cultura (CSC), Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI), Conselho Eleitoral (CEU), Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime

Organizado Transnacional (DOT), Conselho Energético Sul-Americano (CES). Os órgãos centrais são responsáveis pela diretriz política geral e o monitoramento do processo de integração. Já os conselhos setoriais temáticos têm a função de auxiliar e sugerir políticas públicas para a organização em suas respectivas áreas temáticas. Conjuntamente, a UNASUL possui uma presidência *pro tempore* rotativa que modifica a cada ano de acordo com a ordem alfabética dos nomes dos países membros (MINISTÉRIOS DAS RELAÇÕES EXTERIORES-MRE, s.d.). A figura 1 esquematiza a estrutura organizacional da UNASUL, mostrando os conselhos criados entre 2008 e 2012.

Figura 1: Estrutura institucional da UNASUL



Fonte: NERY (2016)

Isto posto, pode-se finalmente destacar os objetivos traçados pela UNASUL e as ações a serem implantadas pelo bloco. No geral, os objetivos do bloco, que estão previstos no tratado, ignoram um pouco o componente comercial, como já afirmado anteriormente. No lugar, observa-se o diálogo político, as políticas sociais, o meio ambiente, questões

energéticas, a infraestrutura e o financiamento. Então, no objetivo geral, presente no artigo 2 do Tratado Constitutivo da UNASUL, consta que:

A União das Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômica e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, políticas sociais, educação, energia, infraestrutura, financiamento e meio ambiente, entre outros, com o objetivo de eliminar as desigualdades socioeconômicas, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no quadro do fortalecimento da soberania e independência dos estados (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008, p. 2).

Nos objetivos específicos, destacam-se entre os principais:

Fortalecer o diálogo político entre os estados membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional; promover o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; a erradicação do analfabetismo, o acesso universal à educação de qualidade e reconhecimento regional de estudos e diplomas; a integração energética para o uso integral, sustentável e solidário dos recursos da região; desenvolver uma infraestrutura para a interconexão da região e entre nossos povos segundo critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável; aprimorar o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa; valorizar a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008, p. 2-3).

Além desses principais objetivos específicos, ainda há outros que estão presentes no artigo 3 do Tratado Constitutivo da UNASUL. Eles são apresentados como: o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa; a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos nacionais de um Estado Membro residente em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana; a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas; a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros; a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológicos próprios; a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades; a participação cidadã, por meio de mecanismos de integração e diálogo entre a

UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana; entre outros¹⁹ (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

Primeiramente, observa-se a preocupação da UNASUL com o fortalecimento dos canais de comunicação políticos para alcançar o diálogo entre os países, além de almejar que a sua integração proporcione e estimule a cooperação e o trabalho conjunto dos países sul-americanos nos fóruns, disputas e negociações internacionais (OLIVEIRA, 2010). Nota-se, em relação ao desenvolvimento social com equidade, que a América do Sul, apesar das grandes assimetrias que caracterizam os países da região, tem algo em comum que também os caracterizam, que é o fato de todos os Estados serem subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, contendo enormes disparidades sociais e estando à mercê das vulnerabilidades externas. Isso, de certa forma, poderia fomentar uma união maior entre os países do bloco para superação dos grandes problemas sociais, podendo haver um intercâmbio de políticas públicas em prol da solução dessa problemática. Em consonância, o Brasil procurou implementar programas de combate à fome, à pobreza e de natureza social em geral, durante o governo Lula, o que poderia ser utilizado como troca de experiências entre os países do bloco. Além disso, é de reconhecimento de todos da precária infraestrutura para mobilidade do continente. Assim, a UNASUL busca promover a melhoria da conexão entre os países da região, através da construção de redes de transporte que possam interconectar os países, na tentativa de acelerar o processo de integração.

Agora, a questão energética é importantíssima, já que na América do Sul a energia é um dos campos cruciais “em razão da sua capacidade de gerar sinergias de grande impacto e da que se ramificam por outras áreas, como a produtiva, a comercial, a econômica e também a política” (SIMÕES, 2008, v. 4, p. 264). Então, a integração energética e a autonomia regional em energia é um dos pontos de prioridade da UNASUL, sabendo-se que sem um provimento suficiente, seguro e crescente de energia, fica dificultado o crescimento durante um período longo, e este provimento depende de “investimentos de prazo mais ou menos longo de maturação, tais como a prospecção de jazidas de petróleo, gás e urânio, a construção de barragens, a construção de usinas hidro e termoeletricas, assim como nucleares” (OLIVEIRA, 2010, p. 68). A região sul-americana tem um excedente global de energia, só que ao mesmo tempo em que há grandes superávits e potenciais em certos países, tem-se também severos déficits em outros. Podemos citar os que se encontram no primeiro caso a Venezuela, o Equador e a Bolívia com o petróleo e o gás, Brasil e Paraguai em energia hidrelétrica; no

¹⁹ Para uma análise de maior profundidade desse artigo do Tratado e para verificação dos outros objetivos, ver Oliveira (2010).

segundo caso encontram-se Chile e Uruguai com déficit estrutural de energia; e ainda há casos intermediários como Argentina, Colômbia e Peru. Portanto, a integração energética da região possibilitaria a redução das importações extrarregionais e assim fortaleceria a economia do bloco (OLIVEIRA, 2010).

Por fim, destacamos que há uma vontade do bloco de fazer valer os seus conselhos temáticos ou setoriais, de modo que, a partir do estabelecimento de um arcabouço institucional que vise a ampliação da cooperação regional em diferentes setores de políticas públicas, os conselhos incentivam a atuação de diversos atores políticos e econômicos na esfera de cada país, muitos se comprometendo com a regionalização em suas múltiplas facetas, sendo essa uma intenção clara da UNASUL ao constituir conselhos específicos para variados temas.

Visto os principais objetivos traçados pela UNASUL, constata-se que o projeto de integração é antes de tudo muito ambicioso, de modo que as áreas de atuação são bastante diversas, abrangendo ao mesmo tempo áreas genéricas como específicas. Ou seja, a lista de objetivos é muito ampla e genérica, isso acaba dificultando a concretização de ações pontuais na resolução de problemas (OLIVEIRA, 2010). Para o embaixador e ex Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe pelo Ministério das Relações Exteriores, Antônio José Ferreira Simões:

Na essência, a Unasul é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. A integração sul-americana dá-se em torno do que poderíamos chamar de áreas estruturantes. O Tratado Constitutivo da UNASUL lista os campos da concertação política, da energia, da infraestrutura, do comércio, do meio ambiente, das políticas sociais. Deixa claro que a relação não é exaustiva e está aberta a oportunidades eventuais de integração em outros domínios. A abordagem é pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados da Unasul têm por mandato, de início, identificar as oportunidades e negociar os acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela: algumas poderão registrar avanços mais rápidos, outras terão desempenho mais lento (SIMÕES, 2008, v. 4, p. 263-264).

O que torna a UNASUL um projeto de integração diferencial aos anteriores é justamente o foco nessas ditas “áreas estruturantes”, isto é, ampliar os esforços e interesses para áreas de concertação política, energia, infraestrutura, meio ambiente e políticas sociais, que são as chamadas “áreas estruturantes” (SIMÕES, 2008). Por conseguinte, ressalta-se que a criação da UNASUL e suas propostas reflete também a busca pela articulação e institucionalização da região, ou seja, o interesse de impulsionar a institucionalização do

espaço geográfico sul-americano, de modo a promover a América do Sul como região geopolítica²⁰.

Sendo assim, analisa-se que os objetivos da UNASUL são caracterizados por uma maior estruturação de promover um diálogo político entre as nações sul-americanas, com capacidade jurídica de adotar normas em comum para os países membros, respeitando os interesses dos mesmos, afim de estreitar assuntos de cunho social do continente para o desenvolvimento e integração do mesmo; e, assim, ganhar mais espaço no sistema internacional. Logo, é importante salientar que a UNASUL, diferentemente de outras organizações de integração regional vistas no continente sul-americano até então, consolida-se como um espaço multilateral de cooperação e discussões políticas em prol da necessidade de unir interesses entre os países membros, diferenciando-se de outros blocos que costumam iniciar seus processos de integração a partir de acordos puramente econômicos e comerciais para depois aprimorar nos campos institucionais e políticos/sociais (BORDA, 2012).

Dentro desse argumento dos objetivos, Nery (2016) nos alerta para o conteúdo do tratado, pois, segundo ele, uma observação atenta ao texto “permite concluir que não há nenhuma cláusula específica sobre questões comerciais, nem alusão às modalidades habituais de integração de mercados – zona de livre comércio ou união aduaneira” (NERY, 2016, v.29, p.69-70). Portanto, segundo o autor, pode-se deduzir que a UNASUL foi estabelecida como “uma organização política guarda-chuva, pois abriga, em sua institucionalidade, uma série de ações que, somadas, apontam para uma articulação política mínima entre todos os países da América do Sul” (NERY, 2016, v.29, p.70).

Agora pode-se salientar as ações tomadas pela UNASUL a partir dos seus objetivos, observando alguns importantes aspectos. Dentre esses optou-se em analisar um que demonstra o lado mais econômico e outro que expressa o lado político estratégico do bloco, de modo a explicitar algumas ações da organização e destacar alguns dos resultados e desafios desses conselhos. Nesse sentido, serão abordados o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

²⁰ Aqui aponta-se a visão de Costa (2009), em que, para o autor, a América Latina, no teor geopolítico, não existe como objeto teórico e empírico pela falta dessa institucionalização. Para o maior aprofundamento dessa visão, ver Costa (2009).

3.2.1- O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)

No que concerne à infraestrutura, a UNASUL enfrentou o desafio de alterar o modelo tradicional de “desenvolvimento para fora”, isto é, direcionado exclusivamente para os eixos dinâmicos centrais da economia mundial, para suplementá-lo num modelo de “desenvolvimento para dentro”, cujo foco seria o proveito das possibilidades dentro do continente sul-americano. Esse projeto de desenvolvimento voltado para o mercado da região, ou seja, a internalização do dinamismo econômico, não é alcançado sem a criação da infraestrutura necessária, como a construção e promoção das rodovias, ferrovias, pontes, ligações aéreas e marítimas, comunicações, etc (SIMÕES, 2008). É ciente de todos que um dos principais obstáculos para a integração regional sul-americana é o alto custo dos transportes, da energia, das comunicações e uma infraestrutura deficiente e frágil.

Com base nisso é que o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) atua. Ele é o órgão de discussão política e estratégica para planejar e implementar a integração da infraestrutura da América do Sul, em compromisso com o desenvolvimento social, econômico e ambiental. É integrado pelos Ministros das áreas de infraestrutura e / ou planejamento ou seus equivalentes designados pelos Estados Membros da UNASUL. O COSIPLAN foi criado no âmbito da Terceira Reunião do Conselho de Chefes de Estado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 28 de janeiro de 2009 na cidade de Quito, Equador.

O Estatuto do COSIPLAN elenca seus objetivos gerais e específicos, propondo um conjunto de ações para cada objetivo específico de acordo com o *Plan de Acción Estratégico* (PAE). Nos objetivos gerais encontram-se: 1) Desenvolver uma infraestrutura de integração regional, reconhecendo e dando continuidade às conquistas e avanços da IIRSA, incorporando-os ao seu arcabouço; 2) Promover a cooperação regional em planejamento e infraestrutura, por meio de alianças estratégicas entre os estados membros da UNASUL; 3) Promover a compatibilidade dos marcos regulatórios existentes nos países membros da UNASUL que regulam o desenvolvimento e operação da infraestrutura na região; 4) Identificar e promover a execução de projetos prioritários de integração e avaliar alternativas para o seu financiamento (COSIPLAN, 2021).

Os objetivos específicos estão expressos também no PAE, juntamente com o conjunto de ações para cada um deles²¹, que são: 1) Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para sua integração física, atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas; 2) Aumentar as capacidades e o potencial da população local e regional por meio do desenvolvimento da infraestrutura, a fim de melhorar sua qualidade e expectativa de vida, e difundir para o público em geral os resultados dos compromissos do COSIPLAN; 3) Desenvolver e aplicar metodologias de planejamento territorial para a identificação e implementação de ações complementares para os projetos de infraestrutura de integração, com o objetivo de aumentar seu impacto no desenvolvimento dos territórios envolvidos, considerando os aspectos econômicos, social e ambiental; 4) Consolidar a Carteira de Projetos de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Carteira do COSIPLAN) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); 5) Promover o uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação, a fim de superar barreiras geográficas e operacionais na região; 6) Impulsionar o desenvolvimento de processos setoriais de integração com o propósito de identificar obstáculos técnicos, regulatórios e de coordenação institucional que impedem o desenvolvimento e a operação eficiente da infraestrutura da América do Sul, e propor ações que permitam superá-los (PAE, 2017).

A partir de 2011, a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) passa a integrar o COSIPLAN como foro técnico para questões relacionadas ao planejamento da integração física regional sul-americana. A importância da infraestrutura como setor de base da integração motivou o lançamento da IIRSA na I Cúpula da América do Sul, em Brasília, em 2000. A partir da definição de doze “eixos geográficos de integração”, a IIRSA buscou apoiar a integração de mercados para melhorar o comércio intrarregional, aproveitando primeiramente as vias de integração física mais evidentes; apoiar a criação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais; e reduzir o custo mediante criação de uma plataforma logística vertebrada e inserida na economia global (SIMÕES, 2008).

A integração da IIRSA ao COSIPLAN representou uma certa continuidade do modelo já praticado, isto é, o conselho reafirma o objetivo de desenvolver uma infraestrutura para integração regional em conformidade e dando continuidade as ações da iniciativa IIRSA, compartilhando seus princípios norteadores que são: a) o Regionalismo Aberto; b) Eixos de

²¹ O PAE especifica uma série de ações a serem tomadas para cada objetivo específico, para verificar todas as ações elencadas ver PAE (2017).

Integração e Desenvolvimento; c) Sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; d) Aumento do valor agregado da produção; e) Tecnologias da informação; f) Convergência normativa; g) Coordenação público-privado. A inserção do IIRSA ao COSIPLAN teve a intenção de inserir a iniciativa a um órgão ministerial, passando a não ser mais apenas um órgão diretivo, pela necessidade de remoção de entraves na obtenção de investimentos diretos para infraestrutura, de modo que a ideia é que “os governos, através dessa mudança institucional, disponham de instrumentos políticos, jurídicos e econômicos, bem como de aporte financeiro para impulsionar de forma mais efetiva a consecução das obras” (CERQUEIRA, 2014, p. 160).

Nesse contexto, o Brasil defendeu e incluiu-se nessa tentativa de integração via infraestrutura da América do Sul a partir do COSIPLAN-IIRSA, e além disso, implementou medidas no cenário de sua política nacional com esse intuito, como: inclusão de obras da IIRSA no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), abertura de linhas de financiamento para os projetos através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), reformas legislativas no país (a exemplo do código florestal), supressão dos direitos legítimos dos povos indígenas e das populações diretamente afetadas pelas obras, etc (CERQUEIRA, 2014).

Com base em dados governamentais, alguns resultados da IIRSA apontados entre 2000 e 2010 foram: O desenvolvimento e aplicação da Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo que resultou em um Portfólio consensual de mais de 500 projetos de infraestrutura de transportes, energia e comunicações, organizados em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs); a conformação da Agenda de Implementação Consensual (AIC) 2005-2010 que consiste em um conjunto de 31 projetos prioritários com forte impacto na integração física do território; o desenvolvimento de projetos relacionados aos Processos Setoriais de Integração (PSIs); e o desenvolvimento e aplicação de novas ferramentas e metodologias de planejamento (COSIPLAN, 2021).

Salienta-se também que a Metodologia de Planejamento Territorial Indicativa foi o instrumento que permitiu a formação da Carteira do COSIPLAN, sendo essa metodologia parte do conhecimento dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, cujas ações ordenam a carteira.

A base de dados da Carteira de Projetos do COSIPLAN apresentava cerca de 409 projetos na carteira ativa (US\$ 150.405 milhões) e 153 projetos concluídos até então (US\$ 48.496 milhões), totalizando 562 projetos e atingindo US\$ 198.901,4 em inversões

estimadas²². Os projetos estão classificados por etapa, de modo que dos 562 projetos: 81 estão na fase perfil, que corresponde a elaboração de estudos para verificar a viabilidade técnico-econômica na realização da ideia do projeto; 152 na fase da pré-execução, que estabelece a melhor alternativa técnica dentre as vistas na fase perfil, define-se a fonte de financiamento e elabora o programa de desembolso do investimento; 176 em execução, quando acontece as atividades para construção física em si, como a compra e instalação de máquinas e equipamentos; e outros 153 concluídos, como já dito (COSIPLAN, 2017).

Analisando os projetos por setor, temos o setor de transporte representando 502 projetos e US\$ 143.953,7 em inversões estimadas; o setor de energia respondendo por 54 projetos e US\$ 54.926,7 em inversões estimadas; e o setor de comunicações com apenas 6 projetos e US\$ 21 em inversões estimadas (COSIPLAN, 2017). De acordo com Cerqueira (2014), a explicação para a elevada participação do setor de transporte nos projetos do COSIPLAN-IIRSA passa

pelos mais de 20 anos de ausência de inversões públicas nesse segmento. A crise da década de 1980 e o neoliberalismo dos anos de 1990 comprometeram as finanças públicas dos governos da região, impedindo a realização de inversões na infraestrutura desses países (CERQUEIRA, 2014, p. 164).

No caso oposto, ou seja, na pequena participação do setor de comunicações, as “privatizações dos sistemas nos anos de 1990 transferiram para a iniciativa privada o planejamento da expansão do sistema. Ademais, os grandes grupos transnacionais investem em seus próprios sistemas internos de comunicação, dispensando a intervenção do poder público” (CERQUEIRA, 2014, p. 164).

Apesar dos ganhos apontados pelo COSIPLAN, há algumas ressalvas e críticas contundentes a atuação do mesmo. Primeiro temos que voltar aos seus princípios norteadores, mais precisamente aos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), conceito-chave para a compreensão do projeto de integração via infraestrutura regional da UNASUL. Os Eixos são espaços de potencial emergente ou consolidado para o comércio e desenvolvimento da zona de integração física sul-americana, de modo que a partir deles, a IIRSA buscou dar suporte à integração de mercados afim de melhorar o comércio intrarregional, aproveitando e tentando aprimorar as vias de integração física mais evidentes, numa tentativa de diminuição dos custos da logística dos transportes e assim crescer a inserção da economia regional no mercado global. Ademais, os Eixos compõem as grandes regiões da América do Sul e estão configurados como franjas multinacionais que aglomeram fluxos de comércio atuais, assim

²² Todas as inversões estimadas em milhões de US\$.

como espaços de interrelação, em que seu potencial de desenvolvimento se espera alcançar a partir da construção da infraestrutura de conexão (OLIVEIRA, 2010). Sendo assim, sob a ótica do regionalismo aberto, a América do Sul foi dividida em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento - Andino, Capricórnio, *Hidrovia* Paraguay- Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, *Del Sur*, *Interoceânico* Central, *MERCOSUR*-Chile, Peru-Brasil-Bolívia – onde agruparam os projetos de infraestrutura²³.

Contudo, a institucionalização dos Eixos é mais do que uma mera divisão geográfica, visto que corresponde a uma metodologia de planejamento territorial cujo critério empregado são os fluxos comerciais e as cadeias produtivas com inserção internacional que podem se perpetuar dentro de um território nacional ou multinacional, consolidando-se, assim, sob essa perspectiva, a lógica do capital de promover a integração seletiva de regiões (CERQUEIRA, 2014). Nesse sentido, é notório que ainda o elemento ou motivação principal para melhorar a infraestrutura regional é a diminuição dos custos de transportes entre cidades com atividades econômicas de inserção internacional, assim como a diminuição do tempo de transporte das mercadorias; o que acaba prejudicando o ideal de impulsionar a integração do espaço comum sul-americano, já que por esta lógica, os territórios com pouca ou nenhuma inserção no comércio internacional são preteridos, focalizando a integração física somente nos grandes eixos urbanos, mostrando a seletividade de regiões.

Ademais, entre as dificuldades enfrentadas para a efetivação da integração física da América do Sul, destacam-se, em suma, as debilidades de investimento por parte dos países, devido as crises econômicas e fiscais que sofrem e acabam por atrasar ou inviabilizar projetos, assim como as dificuldades de se adquirir financiamento pela seletividade de obtenção de crédito. Soma-se também as dificuldades físicas geográficas como as densas selvas, rios e a própria orografia das regiões que configuram um grande desafio a consecução de obras. Da mesma maneira que as questões ambientais pelas suas exigências de avaliação dos seus efeitos que devem ser respeitados em cada projeto e os conflitos com as populações locais. No mais

Não é fácil o estabelecimento de normas e o efetivo cumprimento destas em cada país, nas suas relações no processo de integração. São normas sobre as obras, os equipamentos, os serviços que incluem aspectos técnicos, econômicos e empresariais, sobre os passos de fronteira, sobre os impactos ambientais e nos direitos dos habitantes atingidos inclusive dos povos originais (ANTUNES, 2007, p. 26).

²³ A origem da divisão territorial por eixos data do trabalho apresentado por Elieser Batista e incorporado pelo Consórcio Brasiliana, em estudo realizado no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando o regionalismo aberto se configurava (CERQUEIRA, 2014).

Nesse contexto de construção e desenvolvimento da infraestrutura regional, é preciso ficar atento a circunstância de que atividades nessa empreitada devem estar bem delimitadas sob o perigo de que a iniciativa de integração da infraestrutura regional se limite apenas a um instrumento de utilização do poderio econômico do capital privado, através do aprofundamento de medidas e reformas neoliberais, em detrimento do desenvolvimento de um espaço comum sul-americano.

3.2.2- O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)

Num cenário internacional de constante violência e arbitrariedade, a cooperação na área de defesa se coloca praticamente como uma necessidade. É importante, assim, ter forças de defesa proporcionais a seu território e sua população. Nesse sentido, o contexto do fim da Guerra Fria, a intensificação do processo de globalização e o que se chamou novas ameaças (principalmente via atores não-estatais) evidenciou que não havia um modelo eficiente de segurança pan-americana, constatado pela pouca efetividade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), da Junta Interamericana de Defesa (JID) e até mesmo da Organização dos Estados Americanos (OEA). Isso fez-se consolidar a ideia na América do Sul de que o continente era passível de promover políticas mais independentes e autônomas nessa temática.

O Tratado Constitutivo da UNASUL, embora bastante abrangente como visto anteriormente, é mais contido quando o assunto é defesa, limitando-se a um único e sucinto objetivo específico de “aprimorar o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa”. Contudo, isso rapidamente mudou quando em dezembro de 2008 foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) para ser uma instância de consulta, cooperação e coordenação em questões de defesa, correspondendo a um dos conselhos setoriais da UNASUL.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) representou, do ponto de vista brasileiro, a intenção de fortalecer a cooperação em assuntos de defesa e segurança, além do objetivo de afastar a penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente na região andina, sendo a criação do conselho uma proposta exclusivamente do Brasil. Efetivamente, para o Brasil concretizar seu desejo de líder regional e de *player* global, a estabilidade da região era um fator essencial, não só para representar a promoção plena de

suas potencialidades, mas também para mostrar ao mundo seu desempenho como um importante estabilizador regional.

É importante deixar claro que, os países sul-americanos não tinham um precedente de cooperação em defesa e segurança, devido as diferentes leituras do mesmo, e subordinavam esse assunto aos Estados Unidos ou as instituições criadas sob a hegemonia desse país, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014). Sendo assim, como salienta Fuccille (2015), só foi possível a construção da estrutura do CDS pela via de não-confrontação aberta com Washington, de modo que o Brasil “optou por uma espécie de *low profile* na construção de sua liderança (que não é percebida e nem recebida como natural na região ao contrário do que muitos defendem) com respeito à temática aqui abordada” (FUCCILLE, 2015, p. 5). Indo além, segue que

Indiretamente, sem querermos sugerir qualquer relação mecânica centro-periferia/Washington-Bogotá, os Estados Unidos souberam se valer dos estreitos vínculos político-ideológicos com o país andino e a colaboração na área castrense via o Plano Colômbia para assegurar o que não pretendiam para a região. Amparando-se no receio de uma Colômbia insulada, cercada de governos esquerdistas, o presidente George W. Bush soube utilizar-se da ascendência e outros laços com o presidente Álvaro Uribe para a criação de uma estrutura suavizada (não-operativa), como o é o CDS (FUCCILLE, 2015, p. 5).

O Brasil demonstrou interesse na criação de um conselho de segurança no âmbito da UNASUL desde início de 2008. Contudo, naquele momento havia um remorso e desconfiança dos seus vizinhos de uma possível política subimperialista brasileira, e um exemplo disso foi a reprovação pública do então presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, a proposta do Brasil de criação do conselho. Na prática, a reprovação e não participação da Colômbia, como chegou a ser ensaiada, enfraqueceria o discurso e o sentido do Conselho de Defesa Sul-Americano, já que este, em conformidade com a UNASUL, deveria nascer sob um consenso de todo o continente. Além disso, “esse cenário seria problemático para a tentativa brasileira de liderar uma coadunação das percepções de securitização dos Estados da região dos dois subcomplexos regionais da América do Sul (Norte-Andino e do Cone Sul)” (FUCCILLE, 2015, p. 5).

Porém, esse momento desfavorável mudou a partir de alguns importantes episódios de instabilidade na região em que a UNASUL foi mediadora. Primeiro, na crise boliviana no próprio ano de 2008, quando o governo de Evo Morales foi ameaçado por um movimento separatista, referente as reivindicações de autonomia nas províncias bolivianas, e houve inclusive ataque ao gasoduto de Tarija e aos camponeses favoráveis a Evo Morales. Na

ocasião, a UNASUL constituiu, em reunião, a Declaração da Moeda²⁴, a fim de respaldar o governo de Evo Morales, o cessar de ações violentas e iniciar o diálogo entre as partes. Um segundo episódio foi o conflito no caso Colômbia-Ecuador-Venezuela, originado quando em março de 2008 houve o bombardeio do exército colombiano a um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) situado em território equatoriano, próximo à fronteira, obtendo como resposta imediata a declaração do Equador, apoiada pela Venezuela, de que a Colômbia havia violado sua soberania. Esse caso foi levado a primeira instância da OEA dando apoio ao Equador, mas posteriormente ao Grupo do Rio²⁵ com intervenção direta da UNASUL, com efeito de reconciliação momentânea para a retomada das relações entre os países. E um terceiro episódio foi a reativação da IV Frota Naval dos EUA, em meados de 2008, circulando em toda América Latina e Caribe, causando um desconforto diplomático muito grande em diversos países sul-americanos, fazendo com que a UNASUL se posicionasse negativamente e logo depois Washington tentou acalmar os ânimos afirmando ser apenas questões humanitárias (NADDI, 2018).

A partir desses episódios de crises políticas e diplomáticas a nível doméstico e regional, com a participação efetiva da UNASUL neles, tornou-se o contexto propício para a aceitação da proposta, exclusiva brasileira, da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Certo que com a demanda colombiana (que é também a demanda dos Estados Unidos) de uma estrutura não operativa²⁶ para o CDS contemplada, de modo que, para Fuccille (2015), o CDS construiu-se numa proposta suavizada entre uma Colômbia aliada aos EUA e uma Venezuela que defendia a criação de um instrumento militar operacional. Sendo assim, o CDS nasceu como uma instituição de diálogo e de estímulo ao intercâmbio entre seus membros baseada na tomada de decisão por consenso.

O documento assinado pelos países constituintes da UNASUL em 16 de dezembro de 2008 numa Cúpula Extraordinária no Brasil determinou então a criação do CDS, cujo conteúdo do documento enfatiza que o conselho é um órgão de consulta, cooperação e coordenação em assuntos de defesa, de respeito à soberania e a integridade territorial dos Estados, de modo que é vedada a intervenção em assuntos internos. Além disso, o CDS

²⁴ O texto da declaração pode ser lido em: UNASUL. Declaração, 15 de setembro de 2008. **UNASUL: "Declaração da Moeda" em apoio ao governo de Evo Morales**, Santiago, 15 set. 2008. Disponível em: <http://portal.mercociudades.net/pt-br/node/1569>. Acesso em: 21 abr. 2021.

²⁵ O Grupo do Rio, ou chamado de Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, foi criado em 1986 e desempenha papel de grupo de consulta internacional pelos seus Estados membros latinos e caribenhos.

²⁶ Aqui entende-se uma estrutura não operativa como uma que não tem a intenção de criar um instrumento militar operacional, como a OTAN por exemplo.

garante o respeito as instituições democráticas, aos direitos humanos e não discriminação, no âmbito da defesa, com a finalidade de reforçar o Estado de Direito. A estrutura institucional do CDS conta com Ministros e Vice Ministros de Defesa dos países membros, com participação dos representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, e a presidência fica a cargo do Ministro da Defesa do país que estiver na presidência *pro tempore* da UNASUL.

De acordo com seu documento constitutivo, os objetivos gerais do CDS, expressos no artigo 4, são: a) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos sul-americanos, além de contribuir para a paz mundial; b) construir uma identidade de defesa sul-americana, respeitando as características sub-regionais e nacionais e contribuindo para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; c) geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (FUCCILLE, 2015). Além destes objetivos gerais, foram estabelecidos onze objetivos específicos segundo o artigo 5 do documento constitutivo: a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; b) Promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial; c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL; d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe; e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; g) Fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudo de defesa; h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias como desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais; i) Compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; j) Intercambiar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; k) Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa (FUCCILLE, 2015).

Segundo Júnior (2015), a principal preocupação do CDS, no primeiro momento, “foi a de construir bases institucionais, procedimentos e homogeneização de práticas e definições para criar o suporte de um sistema de cooperação, de coordenação e de confiança” (JÚNIOR,

2015, p. 64). Vigevani e Júnior (2014) também compartilham dessa ideia, porém, indo um pouco além ao explicitar que “há um esforço no sentido de associar os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, presentes no Tratado Constitutivo da UNASUL, com a de securitização de alguns desafios enfrentados pelos países” (VIGEVAANI; JÚNIOR, 2014, v. 57, p. 539), e para isso volta-se aos esforços de construir instrumentos para aumentar a confiança nas relações entre os países, em conjunto com a ideia de segurança regional e preservação da autonomia nacional dos Estados. Assim, as intenções de criação de confiança, segundo Abdul-Hak (2013), envolviam: a) intercâmbio de informações e aumento de transparência sobre sistemas de defesa nacionais; b) notificações sobre atividades militares; c) cooperação em temas de segurança; d) oferta de garantias incluindo o compromisso dos Estados da UNASUL com a proibição do uso da força e toda ameaça à estabilidade, soberania e integridade territorial e, e) verificação do cumprimento das obrigações, por meio de oferta de visitas voluntárias.

Seguindo para o atingimento dos seus objetivos, o CDS atuou, em seus primeiros anos, como um importante espaço de concertação, apesar das características regionais/ideológicas entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e ainda a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), sendo norteado por quatro eixos de atuação no continente, aprovado no Plano de Ação em 2009: 1) política de defesa, 2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, 3) indústria e tecnologia de defesa, e 4) formação e capacitação. A partir disso, verifica-se alguns importantes avanços da atuação do CDS. Foram criados, por exemplo, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE).

O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), com sede em Buenos Aires, visava contribuir para gerar abordagens estratégicas de defesa e segurança regional, assim como articular uma identidade de defesa sul-americana. Os estudos publicados pelo CEED abordaram, em sua maioria, a conceituação de segurança e defesa na região, verificando as diversas visões e estruturas institucionais existentes entre os doze países sul-americanos. Um estudo também abordou a relação da proteção dos recursos naturais e da biodiversidade da região como estratégica, no sentido de que uma das principais ameaças na região, sendo rica em recursos naturais, é relacionada a tentativas de controle estrangeiro sobre petróleo, água e recursos minerais e agroalimentares, sendo passíveis de conflitos. Um outro avanço, dentro do contexto do CEED, foi a discussão acerca do Registro Sul-Americano de Gastos em Defesa, o qual busca promover o compartilhamento dos gastos de seus Estados membros em prol de

uma maior transparência e aumento de confiança na região, e que se apoia em dois pilares: numa definição comum sobre gastos de defesa e numa metodologia padrão de mensuração dos mesmos. Mostra um aspecto relevante para construção de instrumentos para medidas de confiança mútua entre os países sul-americanos (JÚNIOR, 2015).

Já a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) é um centro de altos estudos, com formato descentralizado, responsável pela articulação das diversas iniciativas dos países-membros do CDS para a capacitação de civis e militares nas áreas de Defesa e Segurança Regional. A iniciativa, que há anos contava com o apoio do Brasil e da Argentina, ganhou força após as revelações em 2013 a respeito dos programas de espionagem e rastreamento da Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês) dos Estados Unidos em vários países sul-americanos. Documentos sigilosos revelaram que, além do Brasil, Argentina, Venezuela, Colômbia e Equador foram espionados pelo governo americano. Isso fragilizou as relações entre EUA e a América do Sul, sendo um fator essencial para o consenso entre os países afim de concretizar o ESUDE em 2015, com sede na cidade de Quito, capital do Equador (GONÇALVES; BRAGATTI, 2018).

Os militares da região costumam realizar cursos em seus próprios países e em escolas de Defesa dos Estados Unidos, porém, o intuito do ESUDE é justamente fazer com que eles recebam uma formação mais voltada para estratégias de Defesa Regional e para a América do Sul, diminuindo a frequência de cursos fora do continente sul-americano. No mais, o ESUDE “contemplou princípios de gradualismo e flexibilidade, num desenho institucional descentralizado composto de uma rede de instituições nacionais, cursos e disciplinas variadas, com uma proposta acadêmica que pode ser individual para cada estado-membro ou em conjunto” (GONÇALVES; BRAGATTI, v. 13, p. 86, 2018).

Outros importantes aspectos do CDS em articulação para resolução de conflitos aconteceram em situações específicas: em 2010, no Equador, houve a tentativa de golpe policial ao governo de Rafael Correa, o Conselho de Defesa Sul-Americano atuou em apoio ao presidente e logo depois aprovou e lançou o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL de compromisso com a Democracia²⁷, em que este é uma cláusula democrática que respalda a UNASUL como um mecanismo multilateral para a proteção, defesa e eventual restauração da democracia em situação, por exemplo, de ruptura da ordem democrática em um país integrante do bloco, sendo os demais Estados responsáveis por analisar e aplicar medidas cabíveis, que podem ser a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e

²⁷ O Protocolo está disponível em:
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf

instâncias do bloco, adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais ou até mesmo, em casos extremos, o fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos (BRASIL, 2017). Outro conflito interno a organização foi o golpe de Estado do parlamento ao presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2012, o CDS reagiu enviando observadores a capital e suspendeu a atuação do país junto ao bloco (acionando uma das medidas do Protocolo Adicional acima citado), cujo retorno só aconteceu após suas eleições presidenciais em 2013. Mais um momento de instabilidade foi a crise política na Venezuela, a partir da crescente violência instaurada mesmo com a eleição de Nicolás Maduro como presidente, na ocasião a UNASUL, através do CDS, designou uma comissão de chanceleres para facilitarem o diálogo no país (SOUZA, 2015).

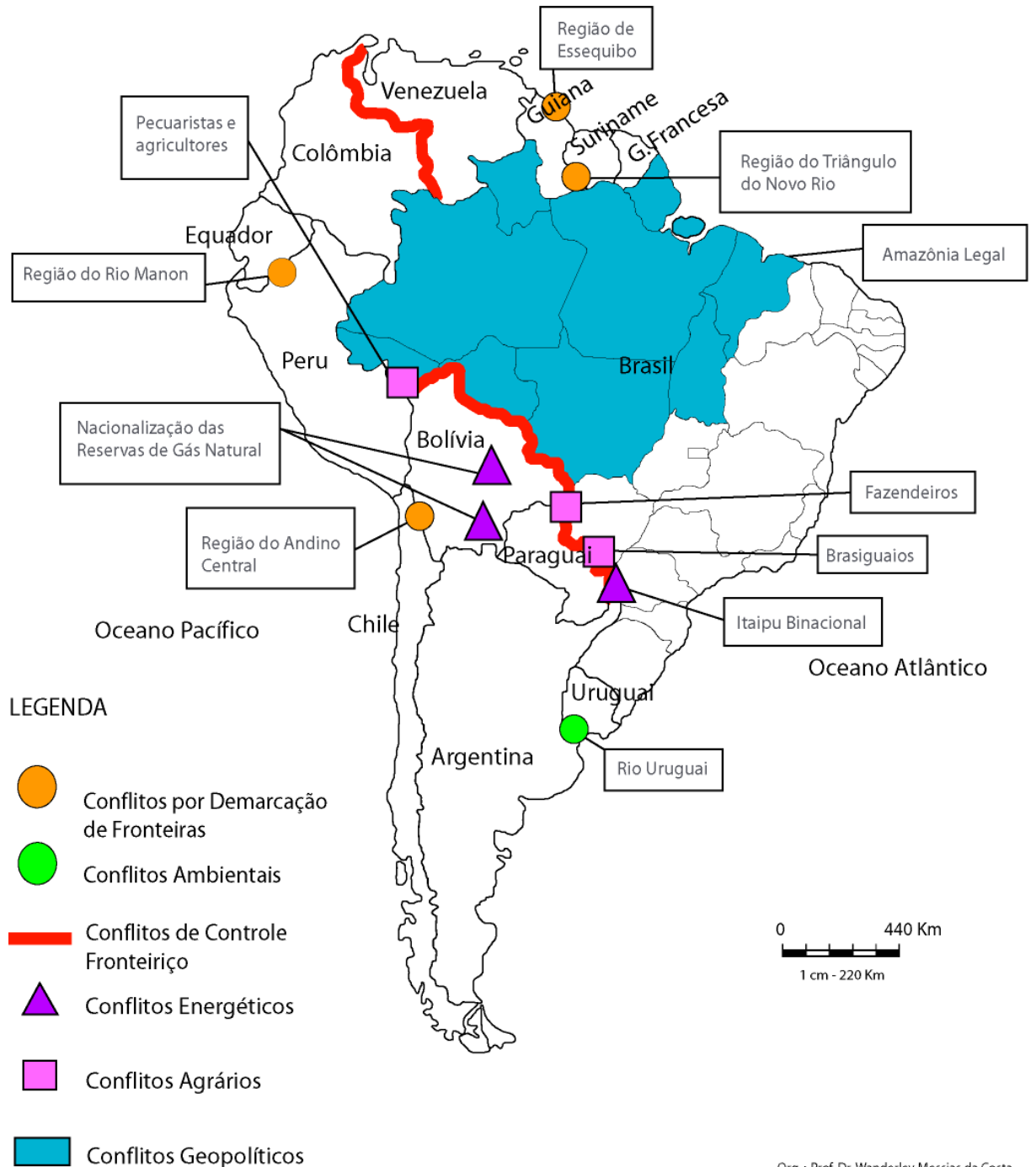
Como visto, além da busca por autonomia em relação a potenciais interferências externas à região, o que já estimula a cooperação em segurança e defesa, há também desafios regionais, e estes cumprem uma função relevante no que diz respeito ao fortalecimento e estabelecimento da coesão e legitimidade da UNASUL, e aqui especificamente do Conselho de Defesa Sul-Americano. Os desafios regionais estão relacionados a conflitos em diferentes âmbitos, e que acabam incentivando a cooperação no bloco. Sendo assim, os fatores endógenos que mobilizam o bloco referem-se a: 1) gestão das zonas de fronteira face às migrações, aos ilícitos transnacionais; 2) os contenciosos envolvendo interesses de cidadãos e empresas nacionais em países vizinhos; 3) situações de instabilidade política; 4) segurança energética, entre outros (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014). Esses elementos aparecem na tabela 5 e na figura 2.

Tabela 5 – Desafios Regionais: conflitos na América do Sul

PAISES ENVOLVIDOS	TIPO DE CONFLITO	OBSERVAÇÕES
Amazônia Legal (Estados: AM, RR, AP, PA, MA, TO, MT, AC, RO)	Geopolítico	
Argentina e Uruguai	Ambiental	Implantação de fábricas de celulose e papel no Rio Uruguai.
Brasil e Bolívia	Fronteiriço Migrações, Energético e Agrário	Nacionalização das Reservas de Gás Natural, Problemas fronteiriços ao Sul pela presença de fazendeiros e ao Norte pela expansão de agricultores e pecuaristas brasileiros na tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Perú.
Brasil e Paraguai	Fronteiriço, Agrário e Energético	Os “brasiguaios” e a questão da Itaipu Binacional.
Guiana e Suriname	Demarcação de fronteiras	Região do Triângulo do Novo Rio
Perú e Equador	Demarcação de fronteiras	Região do Rio Manon
Bolívia e Chile	Saída para o mar	
Venezuela e Colômbia	Demarcação e controle fronteiriço	Em toda a fronteira
Venezuela e Guiana	Demarcação de fronteiras	Região do Essequibo

Fonte: COSTA (2009)

Figura 2 – Desafios Regionais: conflitos na América do Sul



Fonte: COSTA (2009)

Apesar do CDS introduzir uma inovação geopolítica na região, a consolidação do conselho passou a enfrentar grandes problemas, especificamente de caráter político, a partir da instabilidade política e econômica de diversos países da região desde 2013/2014. Essas mudanças de caráter político dizem respeito a ascensão de governos com ênfase conservadora-neoliberal na América do Sul, como a eleição de Mauricio Macri na Argentina, o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Brasil, além dos ganhos eleitorais da oposição na Venezuela, entre outros, que trouxe redefinições e reorientações nas estruturas do regionalismo e cooperação sul-americana, como, por exemplo, uma maior aproximação desses países com os EUA e até mesmo o esvaziamento de iniciativas como a UNASUL (GONÇALVES; BRAGATTI, 2018).

Ademais, o CDS passou a enfrentar um momento de inflexão com a entrada de outros atores e instituições no cenário de tensões regionais. Nesses últimos anos, houveram uma proliferação de acordos bilaterais, no âmbito da indústria de defesa, entre países sul-americanos e parceiros extrarregionais como a China, a Rússia e até o Irã. Outro obstáculo nesse sentido foi a adesão da Colômbia como sócio global da OTAN em maio de 2018, se tornando o primeiro país a fazer parte da organização. Essa adesão quebra com o caráter ideacional do CDS de cooperação intrarregional, mostrando a fragilidade da integração securitária sul-americana. Portanto, o Conselho de Defesa Sul-Americano encontra-se fragilizado devido a divergências política e ideológica dos governos sul-americanos desde pelo menos 2015, divergências essas que nunca deixaram de existir é certo dizer, mesmo durante a guinada à esquerda que a América do Sul viveu, mas ainda assim, havia uma vontade política em prol da integração sul-americana e que ajudou na convergência de ideias para a construção da própria UNASUL (NADDI, 2018).

Na prática, as atividades do CDS continuam sendo realizadas, só que em grau menor, como por exemplo a realização virtualmente da XIV Reunião da Instância Executiva do CDS, da VIII Reunião do Conselho do CEED e da IV Reunião do Conselho Superior da ESUDE em fevereiro de 2018. Sendo assim, o cenário do CDS não é diferente da integração regional sul-americana, se encontrando em segundo plano. Segundo Fuccille (2015),

Se iniludivelmente a integração regional tem funcionado como uma estratégia para garantir mais voz (e força) aos pleitos da região em um mundo de crescentes assimetrias de poder, isto não pode eclipsar a absoluta fragilidade que tal instrumentalização deste importante processo representa para uma cooperação mais sistêmica, não obstante avanços pontuais. A passagem da segurança coletiva à segurança cooperativa é um fato. Enfim, a semente foi lançada, mas, para que esta viceje, será preciso muita atenção, cuidado e dedicação (FUCCILLE, 2015, p. 9-10).

O CDS poderia, apesar dos desafios que se apresentam regionalmente, continuar agindo e prevenindo, “por meio da interdependência, situações de instabilidade e tensão regional, aumentando a previsibilidade nas relações entre Estados e minimizando os riscos de intervencionismo externo” (ABDUL-HAK, 2013, p. 240). É fato que entre os próprios países sul-americanos existem diferentes visões de ameaça e sobre o próprio conceito de defesa e segurança, além de divergentes padrões de relações civis-militares, o que dificulta a cooperação nessa esfera. Contudo, a partir dos moldes propostos pelo CDS, a cooperação regional em defesa pode proporcionar ganhos coletivos para seus Estados membros, como: mitigação da insuficiência de meios de defesa da maioria dos países da UNASUL; a recuperação e o fortalecimento da indústria de defesa regional; a redução de riscos de isolamento regional; a promoção de contatos regulares entre os comandos militares; a criação de confiança; o aumento dos custos de ruptura de compromissos multilaterais assumidos, por meio da imposição de censuras e sanções; a definição de funções para as Forças Armadas alheias à esfera política interna; e o surgimento de novos atores e novas redes de interesse (em torno de temas como a indústria de defesa), que possam gradualmente contribuir para a superação de antigas rivalidades (ABDUL-HAK, 2013).

Para se alcançar isso, a integração securitária precisa de uma convergência regional, ainda maior do que se necessita numa integração econômica ou social, pois abarca e atinge elementos profundos ao Estado nação, como sua segurança e principalmente sua soberania. Na atual conjuntura, essa convergência regional está reduzida, devido a divergências políticas no continente, como foi citado acima. Então, devemos aguardar o que pode acontecer politicamente na América do Sul nos próximos anos.

3.3- Desafio enfrentado pela UNASUL: assimetria política intrabloco

Embora possa verificar um crescente número de governos ditos de esquerda no continente sul-americano na década de 2000, que criticam a ordem de integração regional por regionalismo aberto adotada anteriormente na região, dando a impressão de homogeneidade de interesses entre os países sul-americanos, pode-se verificar também, divergências em posicionamentos e princípios dos países membros da UNASUL, pois há diferentes ideais políticos entre eles (BARNABÉ, 2011). Essa heterogeneidade de ideais políticos na região configura-se como o principal desafio enfrentado pela UNASUL e sua intenção de integração sul-americana.

Como dito, no âmbito da UNASUL, existem divergentes interesses dos países membros, que estão relacionados às estratégias e decisões que a organização deve tomar e também interesses específicos de cada país membro no seu contexto interno e externo. Para o Brasil, maior país do continente sul-americano economicamente e geograficamente, por exemplo, a UNASUL é um espaço para afirmar e reafirmar sua “natural” liderança política regional, contribuindo para o reforço da sua projeção internacional, ganhando possivelmente mais poder em fóruns internacionais, e também ganhando certo distanciamento das influências dos Estados Unidos no continente sul-americano. É bom deixar claro que essa “natural” liderança regional do Brasil é de todo modo controversa, tanto para os autores quanto para os próprios países da região.

Já para o Chile, a UNASUL poderia servir para diminuir suas instabilidades políticas e conflitos dentro da própria região, principalmente com a Bolívia e Argentina, e assim melhorar seu comércio de exportações sul-americanas. A Bolívia poderia se beneficiar de um potencial melhora das suas exportações, destacando a de gás, e sua relação com o Chile. A Colômbia, por sua vez, poderia quebrar, de certa forma, sua dependência exclusiva dos Estados Unidos no campo das suas relações exteriores e também buscar auxílio regional para melhorar suas relações bilaterais com a Venezuela, relações muito conturbadas em questões de segurança. Já a Venezuela poderia adotar uma estratégia totalmente anti-Estados Unidos e assim aproximar o ideário bolivariano à organização (BORDA, 2012).

Sendo assim, pode-se destacar uma certa separação de estratégias políticas dentro da UNASUL: i) primeiro, destacando Venezuela, Bolívia e Equador como países que fazem duras críticas ao neoliberalismo, ao regionalismo aberto e seus métodos de barganha no sistema internacional, e a partir disso, esses três países propõem um maior latino-americanismo, totalmente voltados para aumentar a autonomia e integração regional perante os grandes países e blocos centrais; ii) segundo, destacando Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (países que compõem o MERCOSUL) como países com uma posição menos radical, pois, apesar de compartilharem das críticas feitas por Venezuela, Bolívia e Equador, eles praticavam algumas políticas de cunho neoliberal, em um modelo híbrido de flexibilização do mesmo, isto é, inclui-se também um maior projeto de inclusão social, com políticas públicas voltadas para a tentativa de desenvolvimento social, e enfatizavam um novo papel do Estado e sua importância na garantia da inclusão social e ao interesse nacional e; iii) terceiro, destaca-se o Chile como o país que mais adota as premissas neoliberais impostas pelo Consenso de Washington e, sendo assim, o país prefere optar por acordos bilaterais, especialmente com os

Estados Unidos, como meio de impulsionar seu desenvolvimento e deixando então a integração regional em segundo plano (BARNABÉ, 2011).

Observa-se então que o continente sul-americano, apesar de algumas afinidades e culturas similares históricas, nunca se constituiu como um grande bloco de pensamentos e posicionamentos políticos homogêneos para que fosse alcançar o ideário de autonomia da região perante o sistema internacional.

Uma mudança na conjuntura política regional abriu caminho para uma crise na UNASUL. Essa mudança diz respeito a uma maior pressão pelo alinhamento aos EUA, assim como aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social, notado na maior parte da região a partir do golpe parlamentar a presidente Dilma Rousseff no Brasil em 2016, a ascensão de Mauricio Macri na Argentina em 2015, com o Partido Colorado no Paraguai em 2018, com o ex-banqueiro Kuczynski no Peru em 2016, com Sebastian Piñera no Chile em 2018, com a suspensão da Venezuela do Mercosul em 2016, entre outros (JAEGER, 2019). Sendo assim, a crise na UNASUL começou a se desenhar nesse contexto, com a ascensão política do conservadorismo liberal no continente, cujo interesse vai na contramão de um projeto de integração autônomo, multilateral e de defesa de elementos estratégicos para o fortalecimento conjunto da região que a UNASUL propôs, dando lugar a uma perspectiva integracionista conservadora politicamente e liberalizante economicamente.

Em 2017, o então Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo, abrindo-se um vago no comando da instituição, já que, logo após, o argentino José Octávio Bordón se candidatou ao cargo, porém sendo vetado pela Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador. Como as decisões do bloco são por consenso e não por maioria, ele não pôde ser efetivado. A presidência *pro tempore* ficou com o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni. Logo após sua posse, em abril de 2018, houve a decisão de metade dos membros da UNASUL - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru – de suspenderem suas participações nas reuniões do bloco por tempo indeterminado, aprofundando ainda mais a crise. Os seis países evasores justificaram suas suspensões pela falta de liderança e a inércia do bloco, contudo, por detrás dessas justificativas formais encontra-se uma motivação central que é a divergência política entre os governos com viés à direita e os à esquerda da região, visto que, segundo o regulamento interno, o cargo de Secretário-Geral deveria ter sido assumido pela Argentina, sendo sua nomeação vetada por países com orientações à esquerda, criando um racha na organização.

A prolongada crise no organismo se estendeu, até que em 2019 culminou na oficialização da saída do bloco de oito países, sendo eles a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia²⁸, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Novamente, a explicação veio devido a própria crise da presidência da organização, porém há outros objetivos e interesses além disso. Em contrapartida, os mesmos países evasores emitiram a oficialização da criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), bloco que se pretende ficar no lugar e de oposição a UNASUL. Seus objetivos se limitam ao comércio, ou seja, busca flexibilizar as relações comerciais regionais, propondo uma “desburocratização” do comércio. Em consonância com Jaeger (2019), a saída desses oito Estados-membros e a criação da PROSUL mostra a intenção de abrir um caminho fácil para um novo projeto de ampla liberalização regional, de esvaziamento ainda mais da UNASUL, além do intuito de aproximação aos EUA e de isolar a Venezuela, objetivo característicos dos governos conservadores da região.

Em 2019, seria o ano em que o Brasil deveria assumir a presidência da UNASUL, o que certamente não aconteceu visto o contexto de “desideologização” da política externa brasileira sob o governo Jair Bolsonaro, que nega qualquer projeto com resquícios de governos com características à esquerda. Há claramente a tentativa e intenção de desmantelamento e esvaziamento do bloco, tendo em vista de não termos mais um conjunto de Estados alinhados politicamente, assim dificultando a união de interesses em prol do atingimento dos objetivos da UNASUL. A política conservadora e liberalizante economicamente avançou de forma significativa e profunda nos últimos anos na região, afetando diretamente os planos de integração regional, que após os avanços alcançados na primeira década do século XXI, agora seus projetos parecem passar pelo aumento da dependência e vulnerabilidade diante do sistema internacional, por meio da atração de investimentos estrangeiros e da abertura comercial (BERRINGER, 2018). Esse tipo de projeto já foi visto e experimentado no passado recente, e nele

não cabe nada além dos lucros e dividendos para as grandes corporações multinacionais, para o capital financeiro e para frações das burguesias locais que são meras correias de transmissão com os interesses forâneos (as burguesias compradoras ou associadas) (BERRINGER, 2018, p. 1).

A UNASUL se constituiu em um contexto favorável ao diálogo a fim de uma integração regional autônoma perante as potências centrais, com o objetivo de fortalecer a região de forma multilateral e construir uma identidade e cidadania sul-americana. O bloco

²⁸ A Colômbia já havia comunicado a decisão política do país de se retirar do bloco em 10 de agosto de 2018.

trabalhou para estabelecer instrumentos de viabilização a integração em diversas áreas, dentre as quais destacamos aqui a infraestrutura e a defesa, no intuito de reduzir as assimetrias regionais. O colapso do bloco, legitimado com a saída de oito países em 2019, representa o desmonte de um projeto de integração pensado de forma cooperativa e autônoma, afetando os impactos das suas áreas de atuação como, além das já citadas infraestrutura e defesa, saúde, cultura e energia, sendo uma das grandes consequências negativas para a região o não atingimento por completo dos objetivos dessas áreas temáticas. Portanto, uma análise adequada desse regionalismo sul-americano dos anos 2000 deve ser feita através de um olhar para diversidade e heterogeneidade, e não um olhar para fragmentação.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Processos de integração regional estão estritamente ligados as questões de soberania, contendo aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais extremamente profundos. Assim se mostram os dois projetos de integração regional estudados aqui, ALCA e UNASUL, que embora façam parte da segunda onda de regionalismo, têm algumas características que os diferem. A luz dos objetivos e propostas traçados e apresentados durante este trabalho, entendemos aqui que a integração via ALCA prejudicaria e dificultaria o manejo das políticas internas nacionais, de maneira que interferiria nas decisões econômicas e sociais dos países, ao passo que a UNASUL não amarra o Estado nacional a executar determinada política interna.

A agenda da ALCA era de tal amplitude que elevava o domínio imperialista estadunidense a um status institucional via acordo, de modo que a soberania se tornaria um mero símbolo, sem efeito prático, já que a efetivação dela se materializa em políticas autônomas nacionais de desenvolvimento, que não poderiam ser efetivadas sob a égide de um tratado internacional amplo e liberalizante estilo ALCA. Isso porque as modificações em relação aos temas de investimento, serviços, compras governamentais, propriedade intelectual, solução de controvérsias e entre outros, existentes nas propostas, retirariam dos países latino-americanos as capacidades mínimas de um planejamento autônomo e soberano de suas economias, de modo que se tornariam economias subsidiárias da norte-americana. Dessa forma, defendemos que o Brasil vivenciaria, em diversas áreas em que as negociações e propostas adentravam, grave perda de autonomia decisória. Compartilhamos a ideia de que a formação da ALCA, tendo como principal incentivador os EUA, firmaria um novo status de subordinação, submetendo o continente a um único país.

Certamente, a ALCA foi uma das negociações internacionais que representou uma das maiores ameaça à soberania do Brasil, por isso na corrida eleitoral de 2002 o tema foi discutido frequentemente entre os presidentiáveis. Cabe afirmar aqui que a ALCA representava o aprofundamento, via tratado internacional, do modelo de liberalização comercial e financeira adotado no Brasil no período da década de 1990, cujos resultados eram predominantemente desfavoráveis. Sendo assim, a ALCA aprofundaria a linha liberal que estava inserida desde os anos 1990, impossibilitando o Estado brasileiro de se esguardar com instrumentos de controle e intervenção econômica.

Concluimos defendendo que a ALCA nunca fez sentido do ponto de vista brasileiro, isto é, do ponto de vista de um país de proporções continentais e de um gigante potencial de desenvolvimento, ao passo que ela essencialmente sempre foi um projeto concebido para os EUA, para atender e defender os seus interesses estratégicos e solidificar sua influência nas Américas. A economia brasileira não se encaixa nessa ótica por ser satisfatoriamente diversificada, possuindo um amplo mercado interno e um parque industrial que tem que ser preservado e desenvolvido, além das abundantes e desejáveis riquezas naturais.

Diferentemente da ALCA, a UNASUL representou a faceta política e principal sentido do novo regionalismo sul-americano da década de 2000, cumprindo um importante papel geopolítico na região. Sem ignorar a existência de diferenças entre seus membros, a organização trabalhou para superá-los, assegurando um espaço de interlocução. Ela só foi consolidada pela convergência programática dos governos à esquerda da região, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005-2010), Evo Morales na Bolívia (2006-2019), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012). Compreendemos que ela abriu espaço para uma agenda mais ampla de integração que não fosse centrada somente a questões comerciais, de modo que suas propostas não barravam os Estados de exercer as políticas nacionais de desenvolvimento. Além disso, entendemos que a integração regional nos moldes da UNASUL possibilita uma inserção internacional mais competitiva, e com o abandono do organismo isso deixa de ocorrer de forma conjunta e de trazer resultados mútuos aos Estados membros da região; de modo que as relações internacionais para os países que compõem o bloco serão negociadas e feitas bilateralmente ou discutidas em outros fóruns, com um viés majoritariamente econômico-comercial.

Entretanto, deve ser destacado que o processo de integração regional através da UNASUL, até então, não obteve sucesso em criar uma forte ligação social que alcançasse uma defesa popular ao projeto, especificamente pela sociedade brasileira, onde o abandono do projeto passa despercebido. Nessa lógica, consentimos aqui que os projetos de infraestrutura, por exemplo, além de não conseguirem alcançar um impacto significativo de interesse social, não criaram cadeias produtivas regionais.

De toda forma, a criação e existência de projetos comuns nas áreas de infraestrutura e defesa já mostravam a tentativa de convergência não vistas antes no continente sul-americano, essa convergência se apresenta como um dos pilares para um projeto real de integração

regional que alcance um aumento da margem de manobra dos países da América do Sul, caracterizados pela dependência, face aos estrangulamentos externos.

Cabe concluir ressaltando que limitar tanto os avanços quanto os retrocessos da integração à vontade política dos Estados é demonstrar uma visão reducionista. Isso porque se deve levar em conta que as elites econômicas também compõem e são atores desses processos. Nesse sentido, compartilhamos a ideia de que o Estado abrange também os aparelhos privados de hegemonia, e não somente os agentes da administração pública, com os movimentos, contradições e conflitos do Estado capitalista sendo fatores que influenciam tanto o processo de integração regional sul-americano quanto os interesses das elites internas. Sendo assim, a relação entre os Estados é influenciada duplamente, no plano externo pela conjuntura sistêmica internacional e, no plano doméstico, pelas coalizões de poder e diferentes interesses políticos econômicos.

5 - REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. 280 p. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Evolução Histórica do Regionalismo Econômico e Político da América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena Internacional**, v. 10, n. 2, 2008.

AMORIM, Celso. A Alca possível. **Folha de São Paulo**, São Paulo, [200-]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7568-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-folha-de-sao-paulo-a-alca-possivel>>. Acesso em: 10 out. 2019.

AMORIM, Celso. Política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. spe, 2010, pp. 214-240. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 out. 2019.

ANTUNES, Antonio José Cerqueira. **Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. Brasília: CEPAL, 2007. 151 p. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37932>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BARNABÉ, Israel Roberto. Unasul: desafios e importância política. **Mural Internacional**, [S.l.], v. 2, n. 1, 2011, pp. 40-48. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5380>>. Acesso em: 21 out. 2019.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 267-293, agosto de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200021&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

BERRINGER, Tatiana. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 15-29, 2017. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/439/241>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BERRINGER, Tatiana. A crise da Unasul e o retorno ao passado. **Carta Capital**, [S. l.], 17 maio 2018. Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), p. 1-1. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/a-crise-da-unasul-e-o-retorno-ao-passado/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (Washington, D.C.). Relatório 2002, Progresso Econômico e Social na América Latina. **Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina**. Washington: [s. n.], 2003. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=0BDGPUtZtcYC&pg=PP1&lpg=PP1&dq=Relat%C3%B3rio+2002,+Progresso+Econ%C3%B4mico+e+Social+na+Am%C3%A9rica+Latina.+%E2%80%9CAI%C3%A9m+das+Fronteiras:+O+Novo+Regionalismo+na+Am%C3%A9rica+Latina%E2%80%9D.+Banco+Interamericano+de+Desenvolvimento&source=bl&ots=VTKAkAbkmt&sig=ACfU3U3QHqQBrx1Z7dC52hKIoJdxmfjzLw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiGi-2sl-TrAhU5HLkGHeZYDtwQ6AEwAnoECAEQAQ#v=onepage&q=Relat%C3%B3rio%202002%2C%20Progresso%20Econ%C3%B4mico%20e%20Social%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20%E2%80%9CAI%C3%A9m%20das%20Fronteiras%3A%20O%20Novo%20Regionalismo%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina%E2%80%9D.%20Banco%20Interamerican%20de%20Desenvolvimento&f=false>. Acesso em: 12 set. 2020.

BORDA, Sandra. **Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012. 28p. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1-26, 1 dez. 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745/85065>. Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. Murilo Souza. Câmara dos Deputados (org.). **Câmara aprova acordo de compromisso com a democracia entre países da Unasul**. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/509032-camara-aprova-acordo-de-compromisso-com-a-democracia-entre-paises-da-unasul/#:~:text=O%20protocolo%20adicional%20foi%20assinado,com%20valores%20e%20princ%C3%ADpios%20democr%C3%A1ticos..> Acesso em: 15 maio 2021.

CAVALCANTE, David. **O Brasil diante da ALCA: Integração ou perda de soberania?**. Orientador: Prof. Dr. Marcos Costa Lima. 2004. 199 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1820/1/arquivo5060_1.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

CEPAL (Santiago de Chile). *COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva Com Equidad*. Santiago: Naciones Unidas, 1994. 109 p. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf. Acesso em: 17 set. 2020.

CEPAL (1959). A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina. In: Bielschowsky, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record, 2000. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1621/S33098N962Av1_pt.pdf>. Acesso em: 08 set. 2020.

CERQUEIRA, Daniela Franco. **A Integração do Brasil com os países da América do Sul (2003-2010): o IED brasileiro, a IIRSA e a consolidação da dependência**. Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Carcanholo. 2014. 225 p. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

CODAS, Gustavo; JAKOBSEN, Kjeld; SPINA, Rose (org.). **Alca dez anos fracasso e alerta a novas negociações**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/271/Alca-dez-anos-web-ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>. Acesso em: 17 set. 2020.

COSIPLAN (América do Sul). Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. Quem somos. In: **União das Nações Sul-Americanas**. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=120>. Acesso em: 2 abr. 2021.

COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, São Paulo, n. 7, 2009. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/6107#quotation>. Acesso em: 24 mar. 2021.

CLAUDE, Inis. *States and the Global System: Politics, Law and Organization*. Londres: MacMillan Press, 1988. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=spivCwAAQBAJ&pg=PP5&lpg=PP5&dq=Inis+L.+Claude+Jr.,+States+and+the+Global+System+\(Politics,+Law+and+Organization\),+MacMillan+Press,+London,+1988&source=bl&ots=gRZtLH6mEV&sig=ACfU3U0Idyg3Co7LmbD8AkPKCtcVH1gixw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjH69ylzc3rAhXVCtQKHeVeD84Q6AEwBHoECAEQAAQ#v=onepage&q=Inis%20L.%20Claude%20Jr.%2C%20States%20and%20the%20Global%20System%20\(Politics%2C%20Law%20and%20Organization\)%2C%20MacMillan%20Press%2C%20London%2C%201988&f=false](https://books.google.com.br/books?id=spivCwAAQBAJ&pg=PP5&lpg=PP5&dq=Inis+L.+Claude+Jr.,+States+and+the+Global+System+(Politics,+Law+and+Organization),+MacMillan+Press,+London,+1988&source=bl&ots=gRZtLH6mEV&sig=ACfU3U0Idyg3Co7LmbD8AkPKCtcVH1gixw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjH69ylzc3rAhXVCtQKHeVeD84Q6AEwBHoECAEQAAQ#v=onepage&q=Inis%20L.%20Claude%20Jr.%2C%20States%20and%20the%20Global%20System%20(Politics%2C%20Law%20and%20Organization)%2C%20MacMillan%20Press%2C%20London%2C%201988&f=false). Acesso em: 3 set. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FUCCILLE, Luís Alexandre. O BRASIL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL: UM NOVO MODELO DE DEFESA SUB-REGIONAL?. *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Lima, p. 1-12, 2015. Disponível em: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Full-Paper-ALACIP-Fuccille.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

GARCIA, Álvaro Antônio. O impacto da ALCA na economia brasileira: alguns comentários. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 3, p. 25-50, 2001. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/1320/1686>. Acesso em: 13 out. 2020.

GARCÍA, Maribel Aponte. *El Nuevo Regionalismo Estratégico: Los Primeros Diez Años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. 335 p. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141117115005/nuevo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

GONÇALVES, Rubén Miranda; BRAGATTI, Milton. Cooperação na área de defesa na unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (cds) e seus limites atuais. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 73-95, 18 maio 2018. Universidad Militar Nueva Granada. <http://dx.doi.org/10.18359/ries.3303>.

GRATIUS, Susanne. **The rise of Latin American regionalism: the same old thing?**. Madrid: Fundación Ideas, 2012. Disponível em: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DP-The_rise_of_latino_american_regionalism-I.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 455 p.

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

HIRST, Monica; DE LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, 2010. Disponível em: https://www.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

IANNI, Octavio. A era do globalismo. 3. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997. Apud GUERRA, Sidney e SILVA, Roberto Luiz (Coords.). **Soberania: antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 271 p. Disponível em: http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/debora.holanda/teorias-do-brasil-2019-01/unidade-3/as-teorias-da-globalizacao/at_download/file. Acesso em: 1 set. 2020.

JAEGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 5-12, 4 abr. 2019. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.88358>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/88358>. Acesso em: 07 jun. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Política externa**. Disponível em: https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf>. Acesso em: 29 set. 2019.

MINISTROS DE COMÉRCIO DO HEMISFÉRIO. Declaração Ministerial da IV Reunião de Ministros de Comércio de 1998. **Quarta Reunião de Ministros de Comércio, Declaração Ministerial**, São José da Costa Rica, 19 mar. 1998. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp. Acesso em: 12 out. 2020.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, Santiago, n. 82, 2007. Disponível em:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

NADDI, Beatriz. **O Conselho de Defesa Sul-Americano, a crise da UNASUL e adesão da Colômbia à OTAN**. 2018. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2018/07/16/cds/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. spe 03, 2016, pp. 59-75. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0059.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)**, Santiago, p. 1-30, 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36664/S2014150_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 8 set. 2020.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, ed. 48, p. 331-329, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200023&lng=en&nrm=isso>. Acesso em: 5 maio 2020.

OLIVEIRA, Sílvio Mattoso Gonçalves. **A UNASUL E O FUTURO DA INTEGRAÇÃO SULAMERICANA: UMA VISÃO SOBRE A POSIÇÃO DO BRASIL À LUZ DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**. Orientador: Prof. Dr. Marcos Costa Lima. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1989/1/arquivo722_1.pdf. Acesso em: 7 mar. 2021.

PAE (América do Sul). **PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO 2012-2022. PAE PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO 2012-2022: AJUSTADO A 2017**. [S. l.: s. n.], 2017. 87 p. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PAE_digital.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição europeia como signo: da superação dos dogmas do estado nacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PAIVA, Donizetti Leônidas de; BRAGA, Márcio Bobik. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA. **RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**, Salvador, n. 16, p. 61-71, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242196974_Integracao_economica_regional_e_desenvolvimento_economico_reflexoes_sobre_a_experiencia_Latino-Americana. Acesso em: 8 set. 2020.

PRESIDENTES DO HEMISFÉRIO. Plano de Ação da I Reunião de Cúpula das Américas, 1994.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Eds.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. v. 4, Dordrecht: Springer, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/282444747_The_Rise_of_Post-Hegemonic_Regionalism. Acesso em: 20 jan. 2021.

SADER, Emir. O Imperialismo norte-americano e a ALCA. In: **Soberania Sim, ALCA Não!**. São Paulo: Expressão Popular, 2002.

SALUDJIAN, Alexis. *Hacia Otra Integración Sudamericana: Críticas al Mercosur Neoliberal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004. 352 p. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00120661/>. Acesso em: 19 set. 2020.

SANAHUJA, José Antonio. *Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: risis y cambio em la integración regional en América Latina*. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, n. 7, p. 11-54, 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011**, São Paulo, v. 3, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300028&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 22 out. 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 3-21, 2013. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/79/53>. Acesso em: 18 maio 2020.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej. "**Ganhamos a batalha, mas não a guerra**": A visão da **Campanha Nacional contra a Alca sobre a não-assinatura do acordo**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, Tamires Aparecida Ferreira. **Cooperação em Defesa e a Região Sul-Americana**: o papel do conselho de defesa sul-americano da unasul. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/132919>. Acesso em: 15 maio 2021.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 24, n. 1, p. 57-70, 2015. Semestral. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3732/3034>. Acesso em: 24 abr. 2021.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Tratado, Maio de 2008. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas**, [S. l.], p. 1-13, 2008. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

VENERAL, Débora Cristina; KNIHS, Karla Kariny. Globalização, Soberania e os atuais contornos da Integração Regional no âmbito do Mercosul. **Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 263-289, jan/jun. 2018. Disponível em:

<<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/ESGCN/article/view/763/538>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

VIGEVANI et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n 1, 2008, pp. 5-27. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/358/35811693001.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 517-552, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/114100/S0011-52582014000200008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 maio 2020.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. A ALCA e a Política Externa Brasileira. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n 74, 2005. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD74.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. Alca: o gigante e os anões. **Editora Senac**, São Paulo, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. Patterns and Prospectives of the Capitalist World-Economy. *In*: WALLERSTEIN, Immanuel. **Contemporary Marxism: Imperialism and the Transition to Socialism**. [S. l.]: Social Justice/Global Options, 1984. v. 9, p. 59-70. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4399719/mod_folder/content/0/Wallerstein%20%281984%29.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 29 ago. 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=tXmk4Izf4RUC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 29 ago. 2020.