

JÚLIO CÉSAR SUZUKI
NASTASIA BARCELÓ SEVERGNINI
FRANCO ALEJANDRO LÓPEZ
[ORGANIZADORES]

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA HISTÓRIA

INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA HISTORIA

 **fflch**
FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



**INTEGRAÇÃO REGIONAL
NA HISTÓRIA**

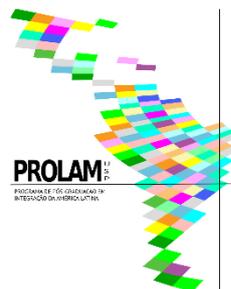
**INTEGRACIÓN REGIONAL
EN LA HISTORIA**

Júlio César Suzuki
Nastasia Barceló Severgnini
Franco Alejandro López
[Organizadores]

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA HISTÓRIA

INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA HISTORIA

Júlio César Suzuki
Nastasia Barceló Severgnini
Franco Alejandro López
[Organizadores]



FFLCH/USP
2023

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Reitor: Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Júnior

Vice-reitora: Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS – FFLCH

Diretor: Prof. Dr. Paulo Martins

Vice-diretora: Profa. Dra. Ana Paula Torres Megiani

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA (PROLAM)

Coordenador: Prof. Dr. Júlio César Suzuki

Vice-coordenadora: Profa. Dra. Marilene Proença Rebello de Souza

COMITÊ EDITORIAL

Prof. Dr. Adebaro Alves dos Reis (IFPA)

Prof^a. Dr^a. Adriana Carvalho Silva (UFRRJ)

Prof. Dr. Adriano Rodrigues de Oliveira (UFG)

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa (UNESP)

Prof. Dr. Alcécio Rodrigues de Oliveira (IFSP)

Prof^a. Dr^a. Ana Regina M. Dantas Barboza da Rocha Serafim (UPE)

Prof. Dr. Cesar de David (UFSM)

Prof. Dr. José Elias Pinheiro Neto (UEG)

Prof^a. Dr^a. Maria Jaqueline Elicher (UNIRIO)

Prof. Dr. Ricardo Júnior de Assis Fernandes (UEG)

Prof. Dr. Roni Mayer Lomba (UNIFAP)

Prof^a. Dr^a. Telma Mara Bittencourt Bassetti (UNIRIO)

Prof^a. Dr^a. Valéria Cristina Pereira da Silva (UFG)

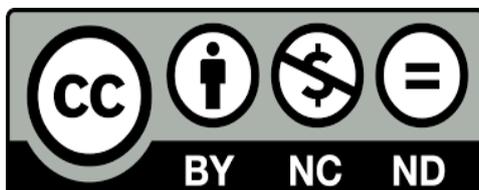
Prof. Dr. Valterlei Borges (IFRN)

I61 Integração regional na História = Integración regional en la Historia
[recurso eletrônico] / Organizadores: Júlio César Suzuki, Nastasia
Barceló Severgnini, Franco Alejandro López. -- São Paulo:
FFLCH/USP, 2023.
3.200 Kb; PDF.

ISBN 978-85-7506-465-8
DOI 10.11606/9788575064658

1. América Latina. 2. Integração regional. 3. Relações
Internacionais. I. Suzuki, Júlio César, org. II. Severgnini, Nastasia
Barceló, org. III. López, Franco Alejandro, org. IV. Título.

CDD 337.1



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra,
desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a
Licença *Creative Commons* indicada.

Sumário

INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR HISTÓRICO	7
INTEGRACIÓN REGIONAL: UNA MIRADA HISTÓRICA	10
A HISTÓRIA DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA EM QUATRO PERÍODOS 14	
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTEGRAÇÃO REGIONAL DURANTE A DITADURA MILITAR E A ANTI-DIPLOMACIA DO GOVERNO BOLSONARO....	36
A CIDADANIA SUL-AMERICANA: UMA HISTÓRIA INTERROMPIDA?	60
LA VIGENCIA DE PREBISCH PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR. CLAVES PARA COMPRENDER LOS DESAFÍOS QUE AFRONTA EL MERCOSUR EN SU 30° ANIVERSARIO	83
O CONCEITO DE AMÉRICA LATINA: DA IDENTIDADE CULTURAL À ESTRUTURA ECONÔMICA.....	110
UNASUL: DAS INSPIRAÇÕES DE BOLÍVAR À SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO .	133
O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO UMA FERRAMENTA INTEGRACIONISTA.....	155
A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: UM PANORAMA A PARTIR DE BLOCOS REGIONAIS	175
CINEMA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL: UM OLHAR SOBRE OS ANOS DA RETOMADA – 1991-2011	202
SOBRE OS ORGANIZADORES	226
SOBRE OS AUTORES	228

INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR HISTÓRICO

Este livro é composto por nove textos de professores e alunos de pós-graduação do Brasil, Portugal e outros países da *Nossa América*. Todos falam sobre os processos de integração regional latino-americana a partir de uma perspectiva histórica que passa por diferentes fases ao longo dos séculos XX e XXI. A América Latina é um continente diverso que, desde os processos de luta pela independência e autonomia territorial no século XIX, teve uma utopia comum: a integração de seus povos.

Desde os primeiros momentos de formação nacional, surgiram projetos que buscavam, com diferentes fundamentos teóricos e filosóficos, construir a unidade regional. Iniciativas como o Congresso do Panamá de 1826 ou a primeira Conferência Pan-Americana de 1889 constituem marcos históricos de referência para repensar processos mais atuais.

Ao longo do século XX, especialmente a partir da década de 1950, multiplicaram-se as políticas externas "integracionistas", gerando não apenas instituições ou blocos regionais, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) ou a Organização de Estados Centro-Americanos (ODECA), mas também uma corrente de pensamento e reflexão sobre as potencialidades e desafios da integração como forma de obter maior autonomia dentro do sistema de relações internacionais.

O debate de autoria da professora Regiane Bressan inicia o livro. É uma obra que analisa com rigor os quatro períodos do regionalismo latino-americano. A autora os divide em: *regionalismo clássico*, *regionalismo aberto*, *regionalismo pós-liberal* e *regionalismo atual*. Descrevem-se as suas características e dá conta dos principais blocos criados em cada período. Da mesma forma, a autora demonstra como cada contexto histórico influenciou diretamente na formação dos objetivos dos blocos regionais, embora, conforme o texto investiga, algumas características do regionalismo latino-americano se perpetuam na história, como forma de contribuir para o aprofundamento, unidade e regulação de integração nas "veias dos Estados latinos".

O segundo trabalho é de autoria do professor Luciano Wexell Severo juntamente com Camila Caresia Wexell Severo, ambos pertencentes à Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA). A *política externa brasileira e integração regional durante a ditadura militar e a anti-diplomacia do governo Bolsonaro* tem como objetivos principais analisar qual foi a importância atribuída a integração da América Latina nos anos de ditadura militar, a partir de um exercício comparativo com o governo liderado por Jair Messias Bolsonaro. O artigo

contém uma série de "ideias forças" que vinculam cada período, proporcionando-nos reflexões profundas e claras. Trata-se de um trabalho que, sem dúvida, se tornará uma referência para a análise da história da política exterior brasileira.

Leandro da Silva Selari junto a Sedi Hirano apresentam *A cidadania sul-americana: uma história interrompida?* No texto, faz-se um balanço sobre a formação histórica da atual conjuntura político-jurídica internacional que tem contribuído para a construção de uma cidadania comunitária na América do Sul. Além da clareza teórico-conceitual, destaca-se a rica contribuição documental, assim como a metodologia de análises qualitativa dos documentos produzidos no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN), no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na União das Nações Sul Americanas e no Fórum para o Progresso e o Desenvolvimento da América do Sul (PROSUR).

La vigencia de Prebisch para analizar los procesos de integración en América del Sur. Claves para comprender los desafíos que afronta el MERCOSUR en su 30º aniversario é o artigo da professora Priscila Palacio, da Universidade de Buenos Aires (UBA). A autora expõe algumas das abordagens de Raul Prebisch que se constituíram em constantes ao longo de sua carreira intelectual, referentes ao desenvolvimento, a industrialização e a integração econômica regional. Da mesma forma, apresenta uma breve análise da evolução que registaram alguns processos de integração que tiveram lugar na América do Sul, durante a segunda metade do século XX. Finaliza com a reivindicação da vigência do enfoque de Prebisch para compreender as falências que registraram os processos de integração na América Latina e, a dinâmica e os desafios que afronta o MERCOSUL -em seu trigésimo aniversário, rumo a transitar a terceira década do século XXI. A revisão das ideias de Prebisch, que tem sido chaves para a construção do regionalismo atual, constitui em si um grande aporte aos estudos de integração regional.

O livro continua com uma série de debates de excelente nível. Os pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), Alexandre Ganan de Brites Figueiredo, Amaury Patrick Gremaud e Márcio Bobik Braga analisam a evolução do conceito "América Latina" desde seu surgimento no século XIX até sua afirmação. Desde o ponto de vista cronológico, a pesquisa vai desde meados de S. XIX até a fundação da ALALC em 1960, considerado pelos autores como o primeiro "grande acordo" de integração regional que proporciona fundamentos econômicos e políticos ao conceito em questão. Como expressam os autores, se trata de *um conceito complexo, para o qual convergem várias expressões do pensamento*. Debater e refletir sobre a sua resignificação no tempo é uma tarefa que requer um profundo conhecimento de transformações históricas, tanto a nível político como econômico.

No sexto capítulo, Jóhidson Ferraz e Marco Aurélio Gumieri Valério desenvolvem uma reflexão sobre a União Sul-americana de Nações (UNASUL) a partir dos fundamentos teórico-políticos que deram sustento histórico à unidade da região. Depois de realizar um exaustivo balanço sobre o processo integracionista contido no projeto da UNASUL, os autores concluem que dito bloco ampliou os âmbitos de cooperação entre os Estados parte, isto pode ser corroborado, também, na estrutura institucional multisetorial que agrupa os doze conselhos setoriais.

Em *O conselho de defesa sul-americano como uma ferramenta integracionista*, Cristiano Manhães e Guilherme Henrique Pinto abordam as características e potencialidades do Conselho de Defesa da UNASUL para o aprofundamento da integração no subcontinente. Segundo os autores, a relevância de estudar o CDS radica no fato de que é um tema que permite analisar questões centrais para a disciplina de Relações Internacionais como: cooperação, soberania e legitimidade institucional. Se bem que o CDS seja uma iniciativa que perdurou pouco tempo, ainda desperta o interesse de numerosos pesquisadores na região e fora dela.

Débora Villetti Zuck é a autora do oitavo debate que compõe este livro. A Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), apresenta o trabalho intitulado a *Educação superior na integração latino-americana: um panorama a partir de blocos regionais*. O estudo foi realizado tomando como base bibliografia que abarca aspectos históricos e conceituais sobre a integração latino-americana e da educação superior. Para a autora, a educação pode-se constituir num agente de integração que permitirá sobrepassar as perspectivas meramente económicas -y de negócios-, para constituir se, como destacou Rui Mauro Marini (1991) “num grande projeto político cultural”.

O nono texto que encerra o nosso livro é de Gabriela Morena de Mello Chaves, investigadora da Universidade de Aveiro, Portugal. Em *Cinema e integração regional no cone sul-Um olhar sobre os anos da Retomada – 1991-2011* se apresenta um breve histórico sobre a produção cinematográfica nos países do Cono Sul, tendo como eixo de análise as estruturas produtivas. O objetivo é avaliar o rol exercido pelo Mercosul na aproximação das indústrias cinematográficas, assim como em que medida este movimento contribuiu, o poderia contribuir para aprofundar a integração regional.

Júlio César Suzuki (PROLAM-USP)

Nastasia Barceló Severgnini (PROLAM-USP)

Franco Alejandro López (PROLAM-USP)

INTEGRACIÓN REGIONAL: UNA MIRADA HISTÓRICA

El presente libro está compuesto por nueve textos de docentes y estudiantes de posgrado de Brasil, Portugal y de otros países de *Nuestra América*. Todos dicen respecto a los procesos de integración regional latinoamericanos desde una perspectiva histórica que transita por diferentes fases a lo largo del siglo XX y XXI. América Latina es un continente diverso, que, desde los procesos de lucha por la independencia y la autonomía territorial, en el siglo XIX, ha tenido una utopía en común: la integración de sus pueblos.

Desde los primeros momentos de formación nacional surgieron proyectos que buscaban, con distintos fundamentos teóricos y filosóficos, construir la unidad regional. Iniciativas como el Congreso de Panamá de 1826 o la primer Conferencia Panamericana de 1889, constituyen marcos históricos de referencia a la hora de repensar procesos más actuales.

En el transcurso del siglo XX, sobre todo, a partir de los años cincuenta, las políticas exteriores “integracionistas” se fueron multiplicando, generando no solo instituciones regionales o bloques, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), sino también una corriente de pensamiento y reflexión sobre las potencialidades y desafíos de la integración como un medio para obtener mayor *autonomía* dentro del sistema de relaciones internacionales.

El debate de autoría de la profesora Regiane Bressan da inicio al libro. Es un trabajo que analiza, con rigurosidad, los cuatro períodos del regionalismo latinoamericano. La autora los divide en: *regionalismo clásico*, *regionalismo abierto*, *regionalismo postliberal* y *regionalismo actual*. Se describen sus características y da cuenta de los principales bloques creados en cada periodo. Asimismo, la autora demuestra como cada contexto histórico influyó directamente en la conformación de los objetivos de los bloques regionales, aunque, como se indaga en el texto, algunas características del Regionalismo latinoamericano se perpetúen en la historia a modo de contribuir para la profundización, unidad y reglamentación de la integración en las “venas de los Estados latinos”.

El segundo análisis es de autoría del profesor Luciano Wexell Severo junto a Camila Caresia Wexell Severo, ambos pertenecientes a la Universidad de la Integración Latinoamericana (UNILA). *A política externa brasileira e integração regional durante a ditadura militar e a anti-diplomacia do governo Bolsonaro* tiene como objetivo central analizar cuál fue la importancia atribuida a la integración de América Latina durante los años de

dictadura militar a partir de un ejercicio comparativo con el gobierno liderado por Jair Messias Bolsonaro. El artículo contiene una serie de “ideas fuerzas” que vinculan cada periodo, proporcionándonos reflexiones profundas y claras. Se trata de un trabajo que, sin duda, se tornará una referencia para el análisis de la historia de la política exterior brasileña.

Leandro da Silva Selari junto a Sedi Hirano presentan *A cidadania sul-americana: uma história interrompida?* El debate lleva a cabo un balance sobre la formación histórica de la actual coyuntura político-jurídica internacional que ha contribuido para la construcción de una ciudadanía comunitaria en América del Sur.

Además de la claridad teórico-conceptual, se destaca la rica contribución documental, así como la metodología de análisis cualitativa de los documentos producidos en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de las Naciones Suramericanas y el Fórum para el Progreso y el desarrollo de América del Sur (PROSUR).

La vigencia de Prebisch para analizar los procesos de integración en América del Sur. Claves para comprender los desafíos que afronta el MERCOSUR en su 30° aniversario es el título del texto de la profesora Priscila Palacio, de la Universidad de Buenos Aires (UBA). La autora expone algunos de los abordajes de Raul Prebisch que se constituyeron en constantes a lo largo de su carrera intelectual, referentes al desarrollo, la industrialización y la integración económica regional. Asimismo, se presenta un breve análisis de la evolución que registraron algunos procesos de integración que tuvieron lugar en América del Sur, durante la segunda mitad del siglo veinte. Finaliza con la reivindicación de la vigencia del enfoque de Prebisch para comprender las falencias que registraron los procesos de integración en América Latina y, la dinámica y los desafíos que afronta el MERCOSUR -en su trigésimo aniversario, rumbo a transitar la tercera década del siglo veintiuno. La revisión de las ideas de Prebisch, que han sido claves para la construcción del regionalismo actual, constituye en sí un gran aporte a los estudios de integración regional.

El libro continúa con una serie de debates de excelente nivel. Los investigadores de la Universidad de Sao Paulo (USP), Alexandre Ganan de Brites Figueiredo, Amaury Patrick Gremaud y Márcio Bobik Bragade analizan la evolución del concepto “América Latina” desde su surgimiento en el siglo XIX hasta su afirmación. Desde el punto de vista cronológico, la pesquisa va desde mediados del S. XIX hasta la fundación de la ALALC en 1960, considerado por los autores como el primer “gran acuerdo” de integración regional que proporciona

fundamentos económicos y políticos al concepto en cuestión. Como expresan los autores se trata de *um conceito complexo, para o qual convergem várias expressões do pensamento*. Debatir y reflexionar sobre su resignificación en el tiempo es una tarea que requiere un profundo conocimiento de las transformaciones históricas, tanto a nivel político como económico.

En el sexto capítulo Jóhidson Ferraz y Marco Aurélio Gumieri Valério desarrollan una reflexión sobre la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) a partir de los fundamentos teóricos-políticos que dieron sustento histórico a la unidad de la región. Después de realizar un exhaustivo balance sobre el proceso integracionista contenido en el proyecto de UNASUR, los autores concluyen que dicho bloque amplió los ámbitos de cooperación entre los Estados parte, esto puede ser corroborado, también, en la estructura institucional multisectorial que agrupaba a los doce consejos sectoriales.

El texto titulado *O conselho de defesa sul-americano como uma ferramenta integracionista* de Cristiano Manhães y Guilherme Henrique Pinto aborda las características y potencialidades del Consejo de Defensa de la UNASUR para la profundización de la integración en el subcontinente. Según los autores, la relevancia de estudiar el CDS radica en el hecho de que es un tema que permite analizar cuestiones centrales para la disciplina de Relaciones Internacionales como son: la cooperación, soberanía y legitimidad institucional. Si bien el CDS es una iniciativa que duró poco tiempo, aún despierta el interés de numerosos investigadores en la región y fuera de ella.

Débora Villetti Zuck es la autora del octavo texto que compone este libro. La Doctora en Educación por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), presenta el trabajo titulado a *Educação superior na integração latino-americana: um panorama a partir de blocos regionais*. El estudio fue realizado tomando como base bibliografía que abarca aspectos históricos y conceptuales sobre la integración latinoamericana y de la educación superior. Para la autora, la educación puede constituirse en un agente de integración que permitirá sobrepasar las perspectivas meramente económicas -y de negocios-, para constituirse, como destacó Rui Mauro Marini (1991) en “un gran proyecto político cultural”

El noveno debate que cierra nuestro libro es de Gabriela Morena de Mello Chaves, investigadora de la Universidad de Aveiro, Portugal. En *Cinema e integração regional no cone sul-Um olhar sobre os anos da Retomada – 1991-2011* se presenta un breve histórico sobre la producción cinematográfica en los países del Cono Sur, teniendo como eje de análisis a las estructuras productivas. El objetivo es evaluar el rol ejercido por el Mercosur en la

aproximación de las industrias cinematográficas, así como en qué medida ese movimiento ha contribuido, o podría contribuir para profundizar la integración regional.

Júlio César Suzuki (PROLAM-USP)

Nastasia Barceló Severgnini (PROLAM-USP)

Franco Alejandro López (PROLAM-USP)

A HISTÓRIA DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA EM QUATRO PERÍODOS

Regiane Nitsch Bressan¹

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorre sobre os quatro períodos do Regionalismo Latino-Americano dividido em Regionalismo Clássico, Regionalismo Aberto, Regionalismo Pós-Liberal e Regionalismo Atual. O trabalho perpassa os quatro períodos descrevendo suas principais características e revelando os principais blocos criados em cada um deles. O estudo buscou responder às seguintes perguntas: Quais são as principais características de cada período da história da integração latino-americana? Quais são os efeitos de cada período na formação dos propósitos dos projetos regionais? Quais são as características comuns a todos estes períodos que impedem o maior desenvolvimento da integração regional na América Latina?

O estudo parte do pressuposto que cada período incidiu diretamente na conformação dos objetivos dos blocos regionais latino-americanos. No entanto, há propriedades do regionalismo latino-americano que parecem perpetuar nesta história e impedem aprofundamento, unidade e arregimentação da integração nas veias dos Estados latino-americanos.

O trabalho descreve as principais iniciativas da história da integração latino-americana, incluindo o NAFTA e USMCA, devido à participação do México. Este capítulo também enfatizou a criação do Mercosul, entendendo que este foi propulsor do regionalismo aberto e ainda representa o núcleo duro da integração latino-americana. O estudo também não alcançou avaliar os desdobramentos de cada bloco e de cada etapa às relações regionais, mas buscou extrair as propriedades de cada período para confirmar a hipótese de que na história da

¹ Professora Adjunta de Relações Internacionais, UNIFESP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Coordenadora do Observatório de Regionalismo (ODR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7101-793X>. E-mail: regiane.bressan@unifesp.br

integração da América Latina, alguns atributos compõem a natureza do nosso regionalismo, os quais se mantêm como barreiras ao desenvolvimento da unidade de integração.

A pesquisa de ordem qualitativa, empregou prioritariamente dados secundários, ou seja, referências bibliográficas consagradas na área dos estudos de integração regional na América Latina. O capítulo também derivou de diferentes pesquisas realizadas ao longo da trajetória de estudos sobre a integração latino-americana. O método hipotético-dedutivo foi aplicado para confirmação da hipótese deste trabalho.

2. REGIONALISMO CLÁSSICO

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o fenômeno da regionalização se desenrolou em diferentes partes do mundo, sendo a mais sucedida, a experiência europeia. Na América Latina, o primeiro período dos processos integracionistas representa o velho regionalismo ou regionalismo fechado. A primeira onda do regionalismo latino-americano consistiu em uma série de tentativas de institucionalizar e promover o comércio e desenvolvimento industrial da região, valendo-se das vantagens comparativas e dos ganhos em escala, através de um processo de liberalização comercial interna com forte proteção exterior (BRAGA, 2004).

O primeiro processo surgiu em 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), foi instituída pelo Tratado de Montevideu, inspirada pelas idéias desenvolvimentistas da Comissão Econômica para a América Latina e do Caribe (CEPAL), baseando-se no desenvolvimento pela substituição de importações, na imposição de barreiras à importação de produtos manufaturados e no desenvolvimento da indústria nacional. O regionalismo defendido pela CEPAL pautava-se no processo de industrialização através da exploração de complementaridades econômicas entre os Estados, além do aumento do mercado consumidor, gerando maiores ganhos em escala (TAVARES, 1978).

O objetivo da ALALC, constituída por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, era a formação de uma zona de livre comércio no prazo de doze anos. A forma de negociação adotada, à critério dos seus membros ao invés de redução automática de tarifas aduaneiras; as desconfianças e rivalidades entre os Estados-Partes - alguns países estreitaram suas relações com os Estados Unidos em plena Guerra Fria; e o próprio caráter das economias

envolvidas, restritas à maior abertura comercial, ocasionaram uma perda de dinamismo da ALALC a partir de 1965, que se paralisou na década de 1970 (BRAGA, 2004).

Paralelamente, foi firmado em Manágua, o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana em 1960, composto por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Costa Rica. O objetivo principal era a criação de um mercado comum – Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em apenas cinco anos, pretendendo o incremento do comércio intra-regional para os países membros (RAMOS, 2011).

Ainda na década de 1960, os processos integracionistas da América Latina depararam-se com a instalação de regimes políticos autoritários, autárquicos e autossuficientes em quase todos os países integrantes, obstruindo o avanço do regionalismo nos organismos pré-existentes (ALMEIDA, 1993).

Descontentes com os vários insucessos da ALALC e driblando o autoritarismo que pairava na região, os países andinos decidiram firmar o Pacto Andino (1969), por meio do Acordo de Cartagena, em busca de uma integração sub-regional da qual participaram, inicialmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Inspirados na integração das Comunidades Europeias, o Pacto Andino, criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena, tinha como objetivo fundamental o desenvolvimento de uma união aduaneira e de um mercado comum entre seus Estados-membros. Inserido nos princípios do regionalismo fechado, a integração andina naquele momento voltou-se principalmente para a consolidação de um modelo de substituição de importações em escala regional (PUERTAS, 2006; BRESSAN; LUCIANO, 2018a). Nos primeiros cinco anos, o Grupo Andino obteve certo êxito com o estabelecimento de tarifas externas comuns, programas setoriais de desenvolvimento industrial, programas de diminuição tarifária entre outros (ALMEIDA, 1993). Tal dinamismo se perdeu com a crise do petróleo da década de 1970 e a crise da dívida que contagiou toda a América Latina. Mimetizando o desenho institucional da integração europeia, a Junta do Acordo de Cartagena, de natureza supranacional, foi estabelecida no âmbito do Pacto Andino, sendo responsável pelo controle e condução das atividades da integração. A iniciativa legislativa manteve-se atrelada às estruturas intergovernamentais da integração andina, por meio da Comissão de Acordo de Cartagena (BRESSAN; LUCIANO, 2018a).

Diante da expansão acelerada do sistema financeiro internacional, os países latino-americanos viram-se dependentes da economia internacional. Definiu-se que seria importante o estabelecimento de uma área de preferência tarifária e necessidade de reestruturar as bases

nas quais a ALALC se assentava. Em 1975, o ideal integracionista ganhou novo impulso com o estabelecimento do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), de caráter intergovernamental, com sede na Venezuela, integrado por 26 países da América Latina e Caribe, estabelecido mediante o Convênio Constitutivo do Panamá. Os principais objetivos da SELA consistiram na promoção e coordenação de estratégias comuns na América Latina e Caribe, inserção em foros e organismos internacionais, além do estímulo à cooperação econômica e integração entre os países latino-americanos e caribenhos (RAMOS, 2011).

No âmbito deste SELA, os Estados latino-americanos decidiram acordar novas regras que resultaram na Associação Latino Americana de Integração (ALADI) em 1980, através da assinatura do Tratado de Montevideú. A nova organização adotou os ensinamentos da ALALC, objetivando a longo prazo, o estabelecimento de um mercado comum latino-americano. Devido às questões políticas e econômicas desfavoráveis - preocupações com a redemocratização em países envolvidos e endividamento externo generalizado na América Latina - os cinco primeiros anos da ALADI pouco contribuíram para o avanço da nova iniciativa (BRAGA, 2004; BRESSAN, 2012).

Ademais, a ALADI encontrou percalços para distribuir os benefícios e custos da integração entre países assimétricos no âmbito econômico e industrial. Por sua vez, houve perda da capacidade da CEPAL em influenciar o pensamento econômico na região (BRAGA 2004). Contudo, o principal problema, referia-se ao quadro de instabilidade nas condições macroeconômicas dos países envolvidos a partir da década de 1970. Muitos países como Argentina e Brasil, sofreram graves instabilidades macroeconômicas caracterizadas por processos inflacionários crônicos, endividamentos interno e, principalmente, externo, assim como instabilidades cambiais fortes (TAVARES, 1978).

Ainda que o contexto inicial da ALADI não fosse favorável, sendo agravado pela saída do grupo andino desta organização, as condições dos países latinos tornaram-se mais otimistas aos projetos de integração apenas em meados da década de 1980. O retorno dos regimes democráticos na maioria dos países da região que se desdobrou nos anos 1980 e mudança no paradigma das relações internacionais naquele momento propiciaram um novo cenário próspero ao regionalismo latino-americano (BEKERMAN, 1992).

3. REGIONALISMO ABERTO

Com o fim da Guerra Fria, a emergência da nova ordem internacional transformou as relações internacionais dos países latino-americanos. Ainda na década de 1980, estes Estados recuperaram gradativamente a democracia, ao mesmo tempo em que abandonaram completamente a política de substituição de importações e o modelo de supremacia do Estado na economia das décadas anteriores (VAZ, 2002; BRAGA, 2004). A debilidade das economias latino-americanas e a persistente instabilidade macroeconômica na região facilitaram a adesão completa às receitas neoliberais propostas pelas agências multilaterais e pelos Estados Unidos. Assim, durante os anos 1990, a política econômica dos países latino-americanos caminhou para abertura comercial e liberalização econômica. Era o neoliberalismo instalando-se na região por meio do “Consenso de Washington”, o qual propunha reformas econômicas estruturais, incluindo privatizações, desregulamentação financeira e disciplina fiscal (BERNAL-MEZA, 2002).

Embora a adesão ao neoliberalismo tenha sido generalizada, os países adotaram estratégias nacionais diversificadas no que tange à liberalização comercial. Enquanto o Chile privilegiou a abertura unilateral com acordos bilaterais, outros países firmaram acordos preferenciais com os países desenvolvidos, e outros ainda se aproximaram dos países vizinhos, estabelecendo acordos aduaneiros e formando projetos de integração, como aconteceu entre Brasil e Argentina (TREIN, 2000; VAZ, 2002).

Neste contexto, vislumbraram os processos de integração na região da segunda fase. O regionalismo aberto denotou um novo momento do sistema internacional contemporâneo (HURREL, 1995). Esse movimento visou estreitar as relações comerciais entre países de uma região, aumentando as condições de competitividade e fortalecendo-se diante da intensificação da globalização, a qual propunha maior liberalização comercial (PIZARRO, 1995). As iniciativas regionalistas variavam entre a proposta hemisférica da ALCA pelos Estados Unidos, e propostas regionais, como o Mercosul, marco do regionalismo aberto na América do Sul (HIRST, 1991; CAMARGO, 1997; BERNAL-MEZA, 2002; VIGEVANI; MARIANO, 2003).

A cooperação entre os dois maiores países da América do Sul é vista por alguns autores, como a raiz da integração sul-americana (BAPTISTA, 1998; SAHA, 2000). Marcada por períodos de conflitos e aproximações, o ideal de cooperação fortalecido na década de 1980, começava a concretizar o projeto de integração sul-americana do Mercosul (HIRST, 1991; TREIN, 2000; VAZ, 2002).

No âmbito da ALADI, doze Protocolos comerciais foram firmados entre Brasil e Argentina, aproximando os dois vizinhos. Entre aqueles, dois acordos assinados merecem destaque – a Declaração de Iguazu (1985) e os Protocolos referentes ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE -1986), que iniciaram gradualmente a integração dos setores industriais desses países, resultando, no aumento do fluxo comercial, que era pouco expressivo até a primeira metade da década de 1980 (TREIN, 2000; VAZ, 2002). O programa de integração que surgia foi considerado um dos mais ambiciosos em direção à integração latino-americana (CAMARGO, 1997; BERNAL-MEZA, 2002).

Em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a criação de um mercado comum entre Argentina e Brasil, que aconteceria em dez anos (BAPTISTA, 1998). O acordo consistia na eliminação gradativa de todos os obstáculos tarifários e na harmonização das políticas macroeconômicas – aduaneiras, comerciais, industriais etc (VAZ, 2002). A integração que emergia era impulsionada por três fatores principais: a superação das divergências geopolíticas, o retorno ao regime democrático nos países envolvidos, e a crise do sistema econômico multilateral que induzia à busca por outras oportunidades (TREIN, 2000).

Conforme apresentado, o Mercosul nasceu em um momento particular das relações internacionais. O fim da Guerra Fria e a chegada de uma “nova ordem mundial” no âmbito político, somados os fenômenos da globalização e regionalização no âmbito econômico ensejaram um contexto propício para a proposição de blocos econômicos (BERNAL-MEZA, 2002; VAZ, 2002). Firmado em 1991 com o Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) uniu Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai no intento de uma área de livre comércio imediata, uma união aduaneira a ser consagrada com o fim do período de transição, em quatro anos, e um mercado comum a longo prazo (SAHA, 2000; TREIN, 2000; VAZ, 2002). Segundo Almeida (1993), o êxito inicial do processo era consequência de uma orientação mais realista, mais pragmática e mais factível adotada pelo bloco. A nova proposta rompia com a retórica integracionista do continente e escondia a defesa da soberania absoluta dos países latino-americanos. O Mercosul era uma expressão das “novas formas de integração”, resultado da abertura e desregulamentação das economias, cujo destino estaria ligado à lógica das iniciativas extra-regionais e à dinâmica do processo de globalização (BERNAL-MEZA, 2002; CAMARGO, 1997).

Além das necessidades de dinamizar economicamente e de aumentar o peso político dos países latino-americanos, os projetos do regionalismo aberto como o Mercosul, tinham intento de enfrentarem a intensificação do processo de globalização (BAPTISTA, 1998; VAZ, 2002). Os blocos regionais eram considerados como uma resposta estratégica para melhorar as posições de barganha dos quatro Estados-Partes no comércio exterior, a partir de ação conjunta e coordenada, principalmente para enfrentarem barreiras protecionistas colocadas nos produtos agrícolas dos países da região (SAHA, 2000). Por essa razão, a agenda com predominância comercial entre os blocos criados naquele momento, demonstrava o ambiente de abertura unilateral das economias dos países participantes (BERNAL-MEZA, 2002). Para Hirst (1995), a opção por um processo de integração sub-regional procurou ampliar a competitividade internacional das economias dos países membros através de novas possibilidades de comércio e investimento. A formação do Mercosul não era uma resposta isolada, mas impulso sub-regional vinculado às políticas comerciais latino-americanas desenvolvidas no regionalismo aberto. Além disso, as novas características da política exterior traduziam-se na diplomacia multilateral, executada diretamente pelos governos, com predominância do presidencialismo como força motriz para condução da integração (TREIN, 2000; MARIANO, 2000).

Vaz (2002) aponta os processos de integração no marco do regionalismo aberto, como o Mercosul, não representavam um fim em si mesmo, mas meio para a consecução de objetivos consagrados no âmbito dos governos envolvidos - não se limitando aos planos comerciais e econômicos, nem ao espaço regional que o processo abarcava. Tanto o Mercosul quanto os demais projetos do regionalismo aberto eram vistos como instrumentos para que os Estados pudessem atender suas variadas aspirações no cenário internacional. Inclusive, cabe ressaltar que, desde os primeiros acordos para a formação do Mercosul, em 1985, a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina, consistia em uma ação de política externa dos respectivos governos (MARIANO, 2000).

Tampouco não se poderia desvincular a formação do bloco ao processo de negociação de um novo regime multilateral de comércio, concluído com a Rodada do Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Da mesma forma, que as negociações se deram sob a influência do modelo de harmonização assimétrica, introduzido no continente pelo NAFTA que, apesar de não superar os dilemas estruturais de uma relação Norte-Sul, passou a potencializar o vínculo entre comércio e investimento, abrindo novas oportunidades no processo de globalização (PIZARRO, 1995). O NAFTA (North American Free Trade Agreement) foi um acordo entre Estados Unidos, Canadá e México, assinado em 1994, que teve

como intenção a redução das barreiras econômicas e alfandegárias entre os países da América do Norte (RAMOS, 2011).

No marco do regionalismo aberto, vislumbrando a ampliação do NAFTA, a ALCA foi um projeto incentivado fundamentalmente pelos Estados Unidos, que propunham a construção de uma Zona de Livre Comércio entre os países da América Anglo-saxônica e Latina, articulando um projeto de construção de um projeto pan-americanista neoliberal (VIGEVANI; MARIANO, 2003). Por esta razão, a ALCA gerou um conjunto de controvérsias intelectuais e políticas de intenso debate e confrontação em toda região, envolvendo os setores empresariais, governos nacionais e movimentos sociais. Havia diferentes concepções em torno deste processo e do como seria a articulação comercial de nível hemisférico (VIGEVANI; MARIANO; BRESSAN; FAVERÃO, 2005).

Alguns analistas apresentaram uma percepção bastante positiva sobre o processo, enquanto outros eram bastante céticos e negativos com a proposta hemisférica. Para Felix Peña (2003), a ALCA teria uma importante função com o processo de negociação entre as distintas autoridades governamentais, instituindo uma zona de livre comércio, acompanhada de um programa de cooperação hemisférica, permitindo os países da região, alcançarem melhores níveis de modernização econômica, desenvolvimento social e estabilidade democrática (VIGEVANI; MARIANO; BRESSAN; FAVERAO, 2005). Enquanto isso, outros autores sustentavam que os países latino-americanos deveriam utilizar instâncias sub-regionais como o Mercosul para fortalecer as capacidades de negociação necessária para afrontar uma oportunidade econômica como a ALCA, que permitiria promover possibilidades comerciais em todos os mercados do continente americano (VIGEVANI; MARIANO, 2003). Analistas mais críticos apresentaram os obstáculos desta proposta, como o posicionamento dos Estados Unidos em resistirem quanto à eliminação dos subsídios que distorcem a produção e a comercialização dos bens agrícolas, assim como a prospecção de aumento das assimetrias econômicas entre os participantes. As desigualdades poderiam se aprofundar diante da intensificação da competitividade do livre comércio.

Tratando da integração andina, em 1996, a assinatura do protocolo de Trujillo denotou a evolução do Acordo de Cartagena, criando a Comunidade Andina, em substituição ao Pacto Andino. As mudanças mais significativas implicaram na criação de personalidade jurídica internacional da CAN; criação da Secretaria Geral (substituiu a antiga Junta) e da figura do secretário-geral da CAN; formalização do Conselho Presidencial Andino, que revelou-se como

instância máxima da integração (PUERTAS, 2006; BRESSAN; LUCIANO; 2018a). Este passou a ser responsável pela condução política do projeto. Na sequência, foi aprovada a oportunidade de eleições diretas para escolha dos membros do Parlamento Andino, proporcionando maior participação social e a politização da integração andina (CERA, 2009; BRESSAN; LUCIANO; 2018a).

Na transição para o século XXI, a crise financeira da Argentina, a desvalorização do real e o desgosto social com as políticas neoliberais adotadas naquela década ocasionaram certo desgaste nos processos de integração regional em vigência com o desânimo na crença ligada ao neoliberalismo e globalização, ensejando um novo período ao regionalismo latino-americano (SANAHUJA, 2009; SERBÍN, 2011; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

4. REGIONALISMO PÓS-LIBERAL

Ao longo dos inícios dos anos 2000, a sociedade sul-americana começou a se desiludir com políticas neoliberais da década anterior (SANAHUJA, 2009; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). O descontentamento diante às políticas econômicas empregadas nos anos 1990 aumentaram vertiginosamente depois de uma sequência de crises econômicas que assolaram a região. A desvalorização da moeda brasileira em 1999, junto à crise econômica da Argentina dois anos depois, deflagraram um cenário hostil em relação aos projetos neoliberais que não geraram um desempenho esperado nas economias sul-americanas (WEYLAND, 2003).

As sociedades começaram a questionar quanto às estratégias econômicas nacionais adotadas, reclamando por maior atuação do Estado na economia. Por conseguinte, ao revisarem determinadas escolhas econômicas, as políticas liberalizantes entraram em erosão (SANAHUJA, 2009; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Ao mesmo tempo em que se reavivou a ideia do Estado forte, demandava-se a provisão da segurança, equidade e coesão social para enfrentamento da instabilidade econômica internacional (TUSSIE; TRUCCO, 2010; SERBÍN, 2011).

Tal contexto motivou o aparecimento de lideranças de caráter populista, ideologicamente ligadas a espectros mais polarizados, sendo esquerda ou direita, apoiando políticas mais centralizadoras e catalisando as demandas dos movimentos populares. A América Latina assistiu a emergência de governos *progressistas* ligados ao espectro político-

ideológico à esquerda em diferentes países, denominado este momento de “onda rosa” - Evo Morales na Bolívia; Daniel Ortega na Nicarágua; Hugo Chávez na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil; Michelle Bachelet no Chile; Nestor Kirchner na Argentina; Tabaré Vazquez no Uruguai e Rafael Correa no Equador (TRAINE, 2004).

Em geral, estes governos defendiam a transformação social, sendo contrários aos arranjos neoliberais da década anterior. Eles defendiam projetos políticos econômicos heterogêneos que misturavam prerrogativas sociais, nacionalismo e políticas econômicas ortodoxas. Algumas daquelas lideranças atuavam sob o novo conceito do *neopopulismo* (WEYLAND, 2004), aproveitando-se da insatisfação populacional, prometiam derrubar a classe política dirigente, promovendo políticas de inclusão.

Somando-se à renovação das elites políticas, a participação da sociedade civil, organizações não-governamentais e movimentos sociais que eclodiram na virada do século, geraram novos espaços de discussão e reivindicação de direitos no plano doméstico. No plano internacional, esses novos atores também começaram a desenhar novos interesses aos processos de integração regional. A abertura comercial foi preterida em razão da pauta social e desenvolvimentista que começou a pairar na agenda regional (SANAHUJA, 2009; TUSSIE; TRUCCO, 2010; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Dentro do Mercosul, Argentina e Brasil realizaram o *Consenso de Buenos Aires*, em alusão ao Consenso de Washington (ALMEIDA, 2003). No documento, os países se comprometeram na renovação da agenda balizadora do bloco, enfatizando aspectos político e sociais, reafirmando princípios de democracia, justiça e equidade, em detrimento do tema econômico. Neste pacto, Brasil e Argentina prometeram coordenar objetivos comuns, reforçando a integração regional para alcançar interesses nacionais e atingir resultados equilibrados nas negociações multilaterais (VIGEVANI, 2006).

Resistentes ao paradigma neoliberal, países como Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela assumiram novos compromissos no âmbito dos processos de integração regional, propondo iniciativas heterogêneas, como a UNASUL, CELAC e a ALBA-TCP. Estes projetos junto à reformulação da agenda de integração na região configuraram o regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007), pós-comercial ou pós-hegemônico (SANAHUJA, 2009; TUSSIE; TRUCCO, 2010; SERBÍN, 2011). Esses conceitos referem-se à nova ordem regional, a qual impôs uma agenda deslocada à esquerda, incorporando temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como das dimensões produtivas e de

desenvolvimento. O regionalismo pós-liberal foi oriundo de um contexto internacional amplo, o qual defendia o protecionismo e o nacionalismo econômico, inclusive nos países desenvolvidos (VEIGA; RIOS, 2007).

De um lado, predominou no regionalismo pós-liberal uma agenda desenvolvimentista e resistente à liberalização comercial. Por outro lado, o novo paradigma propiciou a formação de alianças entre países alinhados ideologicamente. Para esses, o neoliberalismo não foi capaz de promover desenvolvimento nos processos de integração ao não incorporar políticas nacionais desenvolvimentistas e rechaçar temas ligados à equidade social e à superação da pobreza (TUSSIE; TRUCCO, 2010; SERBÍN, 2011). Por conseguinte, o novo paradigma ampliou a agenda de integração, incorporando temas diversificados relacionados aos novos ideais: desenvolvimento e busca da equidade social, superação da pobreza e desigualdade, temas sociais etc (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2009; SERBÍN, 2011; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). As principais características do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico foram compiladas no quadro abaixo, revelando como o novo paradigma renovou a agenda de integração em vários aspectos, mas manteve o caráter intergovernamental destes processos.

QUADRO 1. SÍNTESE REGIONALISMO PÓS-LIBERAL	
Agenda Desenvolvimentista	Autonomia frente ao mercado, promovendo políticas desenvolvimentistas.
Agenda social	Esforços sociais para redução da pobreza e desigualdade. Justiça social adquiriu novo e maior peso na agenda política da região
Renovação da Agenda Regional	Temas como paz, segurança, defesa, gestão de crises, infraestrutura regional, energia, finanças, consolidação da democracia, defesa dos direitos humanos e coordenação de política exterior renovaram a agenda de integração.
Agenda Positiva	Ênfase à agenda positiva da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns, cooperação recíproca nos âmbitos comerciais e sociais, reforçando a agenda ativa de cooperação no âmbito regional.
Estado Forte	Retorno do Estado forte na política e desenvolvimento econômico e social. Maior atuação do Estado frente aos atores privados e forças da economia de mercado.
Soberania Nacional	Novos marcos regulatórios em instituições regionais e multilaterais. Afastando-se do entendimento que processos regionais e multilaterais serviriam para fomentar a globalização.

Intergovernamentalismo	Soberania nacional legitimada, sendo o Estado, o principal promotor das iniciativas de integração. Predominaram acordos intergovernamentais, os quais não comprometeram a autonomia ou independência dos Estados.
Cooperação Sul-sul	Estratégia também para exercer liderança regional e global, como nos casos de Venezuela e Brasil. Ambos os países, iniciaram diversas iniciativas de cooperação com países do hemisfério sul, almejando uma vinculação extra-regional e projeção global.
Desenvolvimento e Infraestrutura	Preocupação com os gargalos do desenvolvimento que assolam os países da região, como a falta de infraestrutura regional. Melhorar a articulação dos mercados regionais e facilitar o acesso a mercados externos.
Participação social	Participação de atores não estatais e legitimação social nos processos de integração. Novas demandas sociais por maior participação política, estimulando o aprofundamento e consolidação de estruturas institucionais dos sistemas democráticos. Reclamando pelos direitos políticos e civis, como pelos direitos econômicos, sociais e culturais.

Fonte: Elaboração nossa, 2021. Baseado em VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2009; SERBIN, 2011, RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012.

A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos, a ALBA-TCP enfatiza os interesses políticos e ideológicos, os quais se sobrepõem aos intentos econômicos e comerciais. Sustentada por princípios como a solidariedade, cooperação, formação integral e intensiva de capital humano, a ALBA enfatiza as questões sociais, como a luta contra a pobreza e a exclusão social (RAMOS, 2011; BRESSAN; CORREA, 2012; BRESSAN; LUCIANO, 2018a). Originalmente denominada Alternativa Bolivariana para as Américas, fazia um contraponto à integração hemisférica da ALCA. Todavia, o protagonismo crescente venezuelano junto aos ganhos derivados da exportação de petróleo, consagraram o projeto dentre os países com afinidade ideológica, preconizando o anti-imperialismo e o ideal bolivarianista entre os países-membros: Venezuela, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua, além de Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname (BRESSAN; CORREA, 2012; BRESSAN; LUCIANO, 2018a). O bloco econômico bolivariano propõe a criação de mecanismos de cooperação para enfrentar assimetrias entre os países da América Latina e adoção de moeda comum denominada SUCRE (Sistema de Compensação Único Regional). Além disso, a ALBA pretende ser instrumento inclusivo, incorporando grupos sociais dos diferentes países que compõem o bloco (BRESSAN; LUCIANO, 2018a).

Derivada da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-americana), a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) foi relançada por iniciativa brasileira detendo forte cunho político-ideológico (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010). Consistindo em uma iniciativa pioneira ao

acomodar o maior número de países da América do Sul, superando a ALADI, a organização tem por objetivo estabelecer diálogo e espaço de negociação na região com ampla agenda temática. Apresentando personalidade jurídica, a UNASUL visa consolidar políticas sociais, de educação, energia, infraestrutura, e de meio ambiente, fortalecendo a democracia e reduzindo as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (BRESSAN; OLIVA, 2021).

A UNASUL catalisou o projeto de socialização da região, favorecido pela convergência de discursos e ideologias dentre muitos países da América do Sul naquele momento. Desta forma, a UNASUL vislumbrou facilitar a relação entre Estados pela sua flexibilidade e pouca exigência no comprometimento comercial e econômico das nações envolvidas (ABDUL-HAK, 2013). A iniciativa promoveu aproximação entre os países da região, inclusive aqueles de espectro ideológico distintos (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010; BRESSAN; OLIVA, 2021).

Este novo projeto mira estabelecer e implementar ações coordenadas com os objetivos do milênio, enfrentando os desafios trazidos pela intensificação do processo de globalização: segurança internacional, restrição das condições requeridas para o uso legítimo da força nos conflitos internacionais; revalorização do multilateralismo; criação dos novos órgãos para a paz; fortalecimento do diálogo político entre países membros; desenvolvimento social e humano com equidade; integração energética; proteção da biodiversidade; consolidação da identidade sul-americana; cooperação econômica e comercial para atingir o avanço dos Estados e superar a assimetria mediante à complementação econômica entre outros (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

Contemporânea à UNASUL e a ALBA, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) resultou dos encontros do Grupo do Rio e da CALC, (Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento). Participam deste órgão, 33 países da região, incluindo Cuba. A CELAC apresenta-se como uma iniciativa conduzida pela Venezuela, incorporando Cuba entre seus Estados-Membros, mas excluindo a América Anglo-Saxônica (BRESSAN; SALLES, 2015). O órgão se propõe a gerar vínculo entre a comunidade latino-americana e caribenha, visando cooperação e concertação política na América Latina, além de consistir em um espaço de diálogo com as outras partes do mundo e com organismos internacionais

Os três projetos descritos derivaram da nova fase que permeou o cenário regional latino-americano dos anos 2000. A transformação do regionalismo pós-liberal foi marcada pela politização na agenda regional em detrimento dos temas comerciais e econômicos que expressam o retorno da política nas relações internacionais e políticas de desenvolvimento. Ainda que ALBA-TPC, UNASUL e CELAC sejam distintos em suas estruturas e objetivos, compartilham traços característicos que desenharam uma nova trajetória ao regionalismo latino-americano do início do século.

5. REGIONALISMO ATUAL

A partir dos anos 2010, a América Latina passou a enfrentar uma nova onda regionalista, marcada por retração, conservadorismo e desinstitucionalização dos processos de integração regional. Iniciado nos países desenvolvidos, o movimento conservador na política mundial que se espalhou rapidamente por diversas partes do mundo, afetando também a região latino-americana, com governos iliberais os quais se opõem aos princípios básicos da democracia, do multilateralismo e do regionalismo. O regionalismo atual incorporou tais características, resultando em projetos de baixa institucionalidade e conformação de uma agenda regional rasa, que implica em pouco comprometimento estatal e certa volatilidade em seus acordos (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2021).

Criada neste período, a Aliança do Pacífico (2012) trouxe os preceitos do regionalismo aberto para liberalização comercial em sua pauta, sem gerar novas pautas em seus tratados. Composta por Colômbia, Peru, Chile e México, países que apresentam padrões de inserção internacional semelhantes, geralmente dotados de governos conservadores, privilegiando tratados de livre-comércio com países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Aliança do Pacífico também almeja alavancar o crescimento econômico de seus países a partir da inserção nas cadeias globais de valor, projetando-se sobretudo na região Ásia-Pacífico. Apesar de sua pretensão em atingir as quatro liberdades do Mercado Comum, a Aliança do Pacífico não prevê uma estrutura institucional desenvolvida e tampouco compromete seus membros em uma agenda que extrapole a liberalização comercial (BRESSAN; LUCIANO, 2016; 2018a; 2018b).

Por sua vez, as alterações impostas pelo governo de Trump (2017-2020) nos Estados Unidos ao NAFTA, culminaram no United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) em

2018. A princípio, Trump ameaçou romper com o NAFTA - acordo histórico de liberalização comercial entre os três países -, anulando as regras de competição, liberalização e proteção. No fim, houve revisão protecionista do acordo, a qual se justificou pela profunda interdependência comercial cristalizada ao longo dos 24 anos de existência (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2021).

Por fim, o Grupo de Lima (2017) e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul - Prosul (2019) mostraram ser iniciativas de concertação ideológica e de oposição aos projetos de integração estabelecidos no regionalismo pós-liberal, com características de alta volatilidade e fraco desempenho.

De iniciativa chilena e colombiana, estabelecido em 2019, o Prosul é um fórum regional de diálogo. A assinatura da “Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração na América do Sul” contou com diversos presidentes da região: Oficialmente, assinaram a Declaração de Santiago, os representantes dos seguintes países: Argentina (Mauricio Macri), Brasil (Jair Bolsonaro), Chile (Sebastián Piñera), Colômbia (Iván Duque), Equador (Lenín Moreno), Guiana (embaixador George Talbot), Paraguai (Mario Abdo Benítez) e Peru (Martín Vizcarra). Estiveram presentes representantes da Bolívia (vice-chanceler Carmen Almendra), do Uruguai (vice-chanceler Ariel Bergamino) e do Suriname (embaixador em Cuba Edgar Armaketo), os quais não assinaram, mas acompanharam o evento. Por sua vez, a Venezuela não recebeu convite para se integrar, dado à crise política do país e ao aspecto ideológico de seu governante. O Prosul foi firmado em um momento de esvaziamento da UNASUL que detinha majoritariamente líderes do espectro político-ideológico de esquerda, apresentando-se como uma aliança de governos conservadores oriundos de democracias iliberais².

Assim, o regionalismo contemporâneo consolida um período marcado pelo enfraquecimento dos blocos criados no regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal, com o lançamento de iniciativas de outras características. Tais iniciativas de concertação com baixa complexidade e institucionalidade, apresentam certa volatilidade e volubilidade, oriundas dos governos iliberais que tomaram o poder em várias partes do mundo na última década. Portanto, estas são características que parecem denotar um novo período do regionalismo latino-

² Sistema de governo onde a democracia é parcial, **de baixa intensidade** ou vazia. Embora eleições ocorram, os cidadãos são afastados de exercer controle sobre as atividades daqueles que exercem poder real por conta da falta de liberdades civis e possibilidade de controle social (ZAKARIA, 1997).

americano. Os autores Mariano, Luciano e Bressan (2021) entendem que trata-se do Regionalismo Líquido. Inspirados nas ideias de Zigmunt Bauman (2000) sobre a modernidade líquida, foi identificado um período de maior fluidez nos arranjos regionais. O regionalismo líquido prioriza estruturas institucionais flexíveis e informais, sem a previsão de estruturas institucionais e arcabouço jurídico desenvolvido que sustente o projeto regional a longo prazo. Ademais, as iniciativas deste período privilegiam a autonomia individual dos Estados aos quais não se exigem comprometimento com regras de integração, retratando o quão essas iniciativas se revelam mais como projetos de concertação do que de integração (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2021).

Os quatro períodos de regionalismo apresentados neste trabalho foram sistematizados na Imagem 1, onde foram alocadas as iniciativas regionalistas da história latino-americana. O trabalho reconhece que houve mudanças substantivas em cada período que desenharam os principais aspectos dos projetos situados ao longo deste histórico.

Imagem 01: Linha do tempo da integração na América Latina



Fonte: Elaboração nossa, 2021.

Alguns projetos de integração englobam características de maior solidez e complexidade, criando estruturas institucionais e instâncias decisórias que cristalizaram acordos e comprometeram mais firmemente os Estados-partes. Neste grupo, destacam-se a Comunidade Andina que se desdobrou do Pacto Andino, o Mercosul, a ALADI e o Mercado Comum Centro-Americano. Uma parte dos projetos regionais almejava apenas o estabelecimento de uma área de livre comércio, sem preconizar a criação de estruturas mais amplas, como a USMCA derivada do histórico NAFTA e a ALALC. Outras iniciativas denotaram flexibilidade e volubilidade, com arranjos pouco instrumentalizados e foco bastante pragmático aos interesses dos Estados. Neste último grupo, inserem-se diversas iniciativas com propósitos distintos, mas com resultados semelhantes ao compartilharem a característica de não atrelarem os Estados aos seus acordos e tampouco transcenderam à cooperação para propósitos mais profundos da integração regional, como a Aliança do Pacífico, a Unasul, o Prosul e o Grupo de Lima.

A despeito de tantas diferenças, a história da integração latino-americana revela que majoritariamente, iniciativas que foram ultrapassadas ou esvaziadas não tendem a se dissolver, mas permanecem ainda que com pouca vivacidade ou efetividade no contexto regional. Ademais, nenhum processo de integração regional latino-americano conquistou instâncias supranacionais que de fato empenhassem a soberania estatal. Mesmo na passagem do período do regionalismo pós-liberal, os projetos continuaram centralizados na figura do Estado Nacional e, muitas vezes, centralizados no poder Executivo, ou seja, dos presidentes. Esta característica costuma impor ao regionalismo latino-americano a fragilidade de constituir muitas vezes, uma política de governo e não uma política de Estado, a qual permitiria continuidade e perpetuação firme dos propósitos da integração, diante mudanças tão abruptas de perfis de governos em um contexto de fragilidade democrática como é na América Latina. Por fim, resultado também da instabilidade democrática e da carência de canais de participação e controle social, os processos de integração regional na América Latina tampouco foram capazes de incorporar a sociedade civil e outros grupos interessados no seio do processo integracionista. Essa limitação poderia ser avaliada como uma grande trava ao desenvolvimento e ampliação da agenda de integração que padece de maior consistência, possibilidades e aprofundamento. Essas características confirmam a hipótese do trabalho ao revelar que a despeito das mudanças e transformações impostas pelos quatro períodos, elas constituem uma trava para o avanço mais profundo e institucionalizado do regionalismo, que entrelace a América Latina no sentido próprio de unidade e integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho percorreu a história da integração latino-americana dividida em quatro importantes períodos. O estudo demonstrou como os diferentes períodos incidiram na criação de acordos que compartilharam características e princípios próprios de cada momento histórico. Os processos de integração na América Latina se distribuem entre alianças com baixa institucionalidade e muita flexibilidade e acordos mais rígidos e sólidos que tentam avançar em uma agenda mais ampla de integração.

Entre as décadas de 1960 e 1980, o regionalismo fechado ou velho regionalismo tentou promover o comércio e desenvolvimento industrial da região com forte protecionismo externo e sofreu resistência tanto devido ao modelo de substituição de importação empregado pela região nos anos 1960 e pelo próprio cenário político que assistiu a golpes de diversos governos autoritários na América Latina nos anos 1970. Projetos como ALALC, MCCA, Pacto Andino e ALADI foram criados neste período.

Na década de 1990, o regionalismo aberto derivou de um novo contexto mundial. O fim da Guerra Fria, a reorganização das relações internacionais e o Consenso de Washington, incitavam a liberalização comercial, aumento da competitividade e a inserção no contexto de globalização. Acordos como o Mercosul e SICA, a evolução da CAN, além da proposta da ALCA, surgiram neste período.

Nos anos 2000, o regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico foi oriundo da onda rosa, caracterizada pela emergência de governos progressistas e do espectro político de esquerda. A agenda desenvolvimentista, de combate à pobreza e desigualdade social, com forte demanda social e antagônica à liberalização comercial marcaram este período. Houve uma convergência de governos ideologicamente próximos em grande parte da região que permitiram a ampliação da agenda de integração e a criação de iniciativas mais diversificadas que a integração econômica. A ALBA-TPC, CELAC e UNASUL foram criadas neste período e revelaram os novos padrões de integração.

A partir de 2010, o regionalismo atual assistiu a chegada de governos conservadores em democracias iliberais na região. Abruptamente, houve o esvaziamento da agenda política e social da integração, com a chegada de projetos voláteis, informais e flexíveis que retomaram

a liberalização comercial e o interesse pragmático dos governos, sem qualquer compromisso institucional. Dentre eles, Aliança do Pacífico, Prosul e Grupo de Lima foram lançados com tais características.

Após a análise dos quatro períodos, o trabalho mostrou como a história da integração latino-americana é permeada por fases que impactaram diretamente na origem e propósitos integracionistas. Contudo, algumas características se mantiveram cristalizadas ao longo desta história: instituições intergovernamentais com poder centralizado na mão do poder executivo dos Estados-Membros, sem avançar para órgãos supranacionais; carência de participação da sociedade civil organizada e grupos de interesse, os quais encontram pouco espaço e canais de participação; escopo da integração com predomínio de interesses pragmáticos; processos de integração configuram majoritariamente políticas de governo e não de Estado, o que dificulta a manutenção dos propósitos de cada projeto e por fim, a existência de iniciativas já esvaziadas ou com pouca funcionalidade, que dispersam a capacidade de a América Latina encontrar caminhos para o desenvolvimento e aprofundamento da integração regional na região latino-americana.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A P N. O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS). Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ALMEIDA, P. R. *Idealpolitik e o Consenso de Buenos Aires*. 2003. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html>>. Acesso em: 04 mar. 2021

ALMEIDA, P R **O Mercosul: no contexto regional e internacional**. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.

BAUMAN, Z. **Liquid Modernity**. Cambridge: Polity, 2000.

BEKERMAN, M. “Abertura e Integração na América Latina. Uma perspectiva dinâmica”. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 14, nº. 2, p. 269-284, jun/dez 1992.

BERNAL-MEZA, R.. “Os dez anos de Mercosul e a crise Argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração”. In: **Política Externa**. São Paulo, vol 10, nº 4, março/abril/maio 2002.

BRAGA, M. B. Integração Econômica Regional: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Cadernos PROLAM**. São Paulo, Vol. I nº. 1, 2004.

BRESSAN, R. N.. A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais** (UNESP. Araraquara. Impresso), v. 42, p. 38-63, 2012.

BRESSAN, R. N.; CORREA, I. F. . DICOTOMIA DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA DO SUL: a esquerda chilena e venezuelana. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 02, p. 19-46, 2012.

BRESSAN, R. N.; SALLES, M M . 60 anos após Bandung: novas visões a partir do Sul. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**. CRIES, Buenos Aires, v. 11, p. 13-38, 2015.

BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B T. Percepciones y reacciones brasileñas frente a la Alianza del Pacífico: contrapeso o convergencia?. In: Eduardo Pastrana Buelvas; Stefan Jost. (Org.). **Incidenias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico**. 1ed.Ciudad de Mexico: Fundación Konrad Adenauer, A.C. México, 2016, v. 1, p. 255-275.

BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B T. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 62-80, 2018 a.

BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. . La Alianza del Pacífico como un actor regional. In: Eduardo Pastrana Buelvas; Alejandra Ripoll. (Org.). **La Alianza del Pacífico: atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?**. 22ed.Bogotá: Kornad Adenauer Stifung México, v. 1, p. 173-186, 2018b.

BRESSAN, R N; OLIVA, M L B . O regionalismo pós-hegemônico e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Geopolítica e Integração Regional na América Latina**. 1ed.Foz do Iguaçu: CLAEC e-Books, 2021, v. 1, p. 18-34.

CAMARGO, S. **Instituições e Mercado em processos de Integração Regional**. Grupo Andino e Mercosul. Rio de Janeiro: IRI-Textos n. 20, 1997.

CERA, S., Las elecciones directas en el Parlamento Andino: um caminho para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. **Revista de Derecho**, 32, p.306-333, 2009..

CIENFUEGOS, M; SANAHUJA, J.A., eds.. **Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur**. Barcelona: CIDOB, 2010.

FUCCILLE, L.A.; LUCIANO, B. T; BRESSAN, R. N. **PARA ALÉM DO COMÉRCIO: MERCOSUL, DEMOCRACIA SEGURANÇA REGIONAL**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, v. 112, p. 217-250, 2021.

HAAS, E. "El Reto del Regionalismo". In: HOFFMAN, Stanley (ed.). **Teorias Contemporaneas sobre las Relaciones Internacionales**. Madrid: Editora Tecnos, 1963.

HIRST, M. "A Dimensão Política do Mercosul: Especificidades Nacionais, Aspectos Institucionais e Actores Sociais. In: MARTINS, Guilherme d'Oliveira et al., **A Integração Aberta**, Lisboa, IEEI/Forum Euro-Latino-Americano, 1995.

HIRST, M. **Reflexiones para un Análisis Político del Mercosur**. Buenos Aires: FLACSO, 1991.

HURREL, A. “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial”. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol 17, nº 1, jan/jun 1995.

MARIANO, K L P; LUCIANO, B T; BRESSAN, R. N. *LIQUID REGIONALISM: A TYPOLOGY FOR REGIONALISM IN THE AMERICAS*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Edição: Crisis and changes in international governance in the dawn of the 21st century, V.64 (02), 2021.

MARIANO, M P *Decisões Políticas e Institucionalização no Mercosul*. São Paulo: **Cadernos CEDEC**, nº 32, 1992.

MARIANO, M P.. **A Estrutura Institucional do Mercosul**. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2000.

PEÑA, F. “Mercosul: análise de uma década e tendências para o futuro”. In: **Política Externa**, vol. 10, n. 1, 2001.

PIZARRO, R. “Renovación y dinamismo de la integración latinoamericana em los años noventa”. In: **Estudios internacionales**, 110, abril-junho, 1995.

PUERTAS, J., La desintegración andina. **Nueva sociedad**, 204, 2006, p.4-13.

RAMOS M.A.H.,. *Etapas de la integración en América Latina*. In VV.AA. *Derecho de la integración: Unión de Naciones Suramericanas UNASUR*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2011.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*. IN: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Southampton: Springer, 2012, p. 1-16.

SANAHUJA, J. A. *Del ‘Regionalismo Abierto’ al ‘Regionalismo Post-Liberal’*. *Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina*. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**, Buenos Aires, p. 11-54, 2009.

SAHA, S K “Mercosul, competitividade e globalização”. In: LIMA, M.C.; MEDEIROS, M. A. **O Mercosul no limiar do Século XXI**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

SEITENFUS, R. “O Mercosul e a penhora da CASA”. In: **Estudos Avançados**, vol. 19,n. 55, São Paulo, 2005.

SERBÍN, A., **Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano**. Documentos CRIES, 17, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978.

TRAINE, M. Neopopulismo. O estilo político da pop-modernidade. In: LODOLA, Germán et al. **Neopopulismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, ano 5, v. 2. p. 45-60.

TREIN, F.. **Mercosul: das origens à crise atual**. Lisboa: ME. GEPE, 2000.

TUSSIE, D.; TRUCCO, P., **Nación y Región en América Del Sur**: los actores nacionales y la economía de La integración sudamericana. Buenos Aires: Teseo, 2010.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, P; RÍOS S., O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Série Comércio Internacional**, 82. CEPAL, 2007.

VIGEVANI, T. Os novos paradoxos latino-americanos. In: **Política Externa**, v. 14, São Paulo, p. 17-27, 2006.

VIGEVANI, T ; MARIANO, M. P. ; BRESSAN, R. N. ; FAVERAO, G. M. . A ALCA e a política externa brasileira. **Caderno CEDEC**. São Paulo, v. 74, p. 1-40, 2005.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. (orgs.). **Hemeroteca Política Externa Brasileira, 1983-2002 (Banco de dados)**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). In: Consórcio de Informações Sociais (CIS). 2008.

VIGEVANI, T; MARIANO, M P. **Alca: o gigante e os anões**. São Paulo: Editora Senac, 2003.

WEYLAND, K.. Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record. In: **Latin American Politics and Society**: Research Library, Miami, p. 135-156, 2004.

WEYLAND, K. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?. In: **Third World Quarterly**, London, v. 24, n. 6, p. 1.095-1.115, 2003.

ZAKARIA, F. "The Rise of Illiberal Democracy." **Foreign Affairs** 76, no. 6 (1997): 22-43. Accessed July 20, 2021.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTEGRAÇÃO REGIONAL DURANTE A DITADURA MILITAR E A ANTI-DIPLOMACIA DO GOVERNO BOLSONARO

Luciano Wexell Severo³
Camila Caresia Wexell Severo⁴

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as trajetórias da Política Externa Brasileira têm sido analisadas por muitos especialistas, que influenciaram de maneira decisiva nas interpretações das estratégias de inserção internacional do país. Existe uma série de conceitos e critérios estabelecidos para facilitar a compreensão da política externa nacional ao longo dos diferentes períodos da história do Brasil. No caso da etapa mais recente, o século XX, um dos parâmetros mais utilizados tem como referências o Pan-americanismo, entre 1890 e 1945; o Latino-americanismo, entre 1945 e 1991; o novo Pan-americanismo, entre 1991 e 2003; e o Sul-americanismo, depois de 2003 (COSTA, 2009; COUTO, 2006; VIZENTINI, 2008; SEVERO, 2015; SOMBRA SARAIVA, 1995).⁵

Assim como qualquer construção que vise servir de resumo e de esquema interpretativo para um lapso temporal tão longo, esses recortes apresentam espaços imprecisos e passíveis de exame ou desaprovação. O período da ditadura militar do Brasil (1964-1985), todo inserido no intervalo no qual teria prevalecido a orientação latino-americanista da política externa, provavelmente seja um dos que mais suscitam hesitação e julgamentos controversos. Entre as razões para esse imbróglio está o comum equívoco de atribuir à política externa dos cinco governos militares brasileiros um caráter uniforme de alinhamento irrestrito com Washington e uma prática de absoluta submissão aos desígnios estadunidenses. Isso ocorre apesar de

³ Doutor em Economia Política Internacional pelo PEPI/UFRJ. Professor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenador do Observatório da Integração Econômica da América do Sul (OBIESUR). luciano.severo@unila.edu.br

⁴ Economista formada pela PUC-SP. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista DS-Unila e Pesquisadora do Observatório da Integração Econômica da América do Sul (OBIESUR). camila.caresia@gmail.com

⁵ As delimitações temporais são as Conferências Pan-americanas (Pan-americanismo); o término da II Guerra Mundial e o início da hegemonia estadunidense (Latino-americanismo); o fim da URSS, a queda do muro de Berlim e a avançada neoliberal (novo-Pan-americanismo); e as vitórias eleitorais progressistas na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Sul-americanismo).

predominarem, na literatura mais especializada sobre o tema, escritos que revelam claras diferenças entre as políticas externas adotadas pelos referidos governos, sobretudo com relação ao teor das prioridades pan-americanistas e latino-americanistas (BUERE, 2021; CASTILHO, 2014; CERVO, 2008; GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993; HIRST, 2006; SANTOS, 2018; VIDIGAL, 2012; VIGEVANI e RAMANZONI, 2010; VISENTINI, 2008).

A finalidade do presente trabalho é contribuir para interpretar a Política Externa Brasileira, e a importância atribuída à integração da América Latina, no período da ditadura militar, e compará-la com a do governo de Jair Messias Bolsonaro. A primeira ideia-força do texto é que as orientações e prioridades da política externa nacional não foram lineares ou homogêneas durante os governos dos generais Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-67), Arthur da Costa e Silva (1967-69), Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985).

Nesse sentido, é correto apontar que as iniciativas do Itamaraty, órgão responsável pelo assessoramento do presidente da República do Brasil nas tarefas de formulação, aplicação e supervisão das relações internacionais, são resultantes de um processo longo, de planejamento, continuidade e permanente amadurecimento. Mas, igualmente, é apropriado dizer que os propósitos do Ministério das Relações Exteriores (MRE) derivam de um colossal emaranhado de acontecimentos e eventualidades, de variáveis exógenas e de situações extraordinárias ou circunstanciais que fogem do seu domínio.

Por isso, a segunda ideia-força do texto está relacionada com os impactos de graves acontecimentos do cenário internacional sobre as escolhas estratégicas do Brasil, que, assim como qualquer outro país, estavam condicionadas pelos solavancos ocorridos no Sistema Internacional. Nesse ponto, influenciaram bastante sobre as decisões brasileiras de política externa as comoções das guerras mundiais e suas sequelas, as cálidas perturbações da Guerra Fria, a preocupante bipolaridade entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), as duas grandes crises do petróleo, a secular tendência à deterioração dos termos de troca e as tensões do sistema financeiro internacional, entre outros fatos destacáveis.

De igual maneira, é necessário recordar que, historicamente, ocorreu uma intensa disputa dentro das Forças Armadas do Brasil. Desde os tempos do Império, existia um pensamento democrático, progressista, anti-oligárquico e anti-imperialista entre os homens de farda, refletido no seu decisivo respaldo para a Abolição da escravatura, em 1888; a Proclamação da República, em 1889; o Movimento Tenentista, em 1922; a Revolução de 1930;

a campanha do “Petróleo é nosso”, em 1948; a oposição ao envolvimento brasileiro na Guerra da Coreia, em 1950; os movimentos para garantir a posse do presidente Juscelino Kubitschek, em 1954; a “Campanha da Legalidade”, em 1961; e a formação da “Frente Ampla”, em 1966 (SODRÉ, 1965; MORAES, 2005).

Foi em 1964 que o alto-comando das Forças Armadas impôs, enfrentando resistência, a sua posição pró-oligárquica, reacionária, antidemocrática e pró-imperialista. Naquele momento, o embate interno foi intensificado. Cerca de 7500 militares das três forças, desde Almirantes, Marechais e Marechais-do-ar até marinheiros e soldados, foram presos, torturados, reformados, cassados, transferidos ou expurgados (CUNHA, 2014; BARBOSA ET ALL, 2018). Na medida em que o regime intensificou a repressão, a perseguição foi feita inclusive contra militares anticomunistas, católicos e heróis da II Guerra Mundial contrários à brutalidade da ditadura. Oficialmente, ocorreram dezenas de execuções (TENDLER, 2014).

Inicialmente, a análise de cada um dos cinco governos militares permitirá observar como os enfrentamentos dentro das Forças Armadas do Brasil e do Itamaraty refletiram-se, de maneira visível, nas distintas opções de políticas externas do período. A seguir, será possível apontar as diferenças entre o governo Bolsonaro e os demais, sobretudo pelo fato de a atual submissão dar-se gratuitamente, sem fundamentos, em um cenário internacional no qual já não operam as molestas condicionantes da Guerra Fria e, além disso, consolida-se um mundo multipolar. Para tanto, foram utilizadas fontes como livros, artigos acadêmicos, teses de doutorado, documentos oficiais e discursos dos presidentes e ministros.

Por fim, vale salientar que o recorte das análises presentes neste texto se limita a temas de política externa e de integração regional, sem dedicar-se à interpretação de questões econômicas, sociais ou humanitárias da ditadura militar e do governo atual. A omissão proposital trata-se de uma opção metodológica e não representa qualquer concordância com os crimes cometidos pelos governos brasileiros entre 1964 e 1985 e entre 2019 e 2021.

2. OS “CÍRCULOS CONCÊNTRICOS” DE CASTELO BRANCO

Depois do golpe de 1º de abril de 1964, o Congresso Nacional foi expurgado e passaram duas semanas até que um dos líderes do movimento fosse içado à condição de presidente do Brasil. Tratava-se do general Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967).

Durante os dez anos anteriores, o país passou por fortes tensões políticas e sociais. Diante da possibilidade de radicalização do processo de reformas estruturais, em marcha desde 1930, se desencadeou o golpe militar que havia sido adiado pelo suicídio de Getúlio Vargas, em 1954. A política de estatização de empresas dos setores de transportes, eletricidade e telefonia, por parte de alguns governos estaduais, assim como a crescente onda de politização, conscientização e agitação social, motivaram os Estados Unidos a frear o surgimento de uma “nova Cuba”.⁶ A radicalização foi apoiada por civis como Carlos Frederico Lacerda e partidários da União Democrática Nacional (UDN). Para Visentini (2008, p.26),

A [Central Intelligence Agency] CIA agia no país em apoio aos setores golpistas, enquanto a Casa Branca desrespeitava o monopólio da política exterior pela União, negociando acordos diretamente com os governadores da oposição, passando por cima do governo federal... O comício da Central do Brasil, pelas “Reformas de Base”, e a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” sinalizavam uma radicalização, que culminaria com o golpe... desfechado com tal facilidade que a Operação *Brother Sam*, de ajuda militar aos golpistas, foi desmobilizada ainda em alto-mar, diante do porto de Santos, por ter se tornado desnecessária.

A política externa de Castelo Branco respondeu às demandas estadunidenses. O primeiro governo da ditadura militar brasileira, mergulhado na geopolítica da Guerra Fria, priorizou as ideias de fronteiras ideológicas, de soberania limitada e de um mundo livre sob liderança dos Estados Unidos, deixando para trás o Terceiro-mundismo, o multilateralismo e a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros⁷ e João Goulart⁸. Prevaleceu, por parte do Brasil, uma política pautada nos chamados “círculos concêntricos”, de inspiração geopolítica da Escola Superior de Guerra (ESG), a partir de trabalhos do general Golbery do Couto e Silva. De acordo com Simões (2009, p.3), “o autor define três espaços de atuação brasileira, chamando-os de ‘império brasileiro’, ‘moldura continental’ e ‘mundo além-mar’”. As órbitas

⁶ A Revolução Cubana, de 1959, representou um importante marco nas lutas de libertação econômica e política na América Latina. Sem embargo, as principais forças políticas de apoio a João Goulart não eram socialistas, ainda que defendessem o desenvolvimento autônomo, a reforma agrária e a estatização de setores estratégicos e produtivos. O governo buscava sedimentar uma aliança entre trabalhadores e classes médias urbanas, em torno da proposta de desenvolvimento autônomo. Até o dia do golpe militar Darcy Ribeiro ocupava a função de chefe da Casa Civil (antes, havia sido ministro de Educação), Celso Furtado era o ministro do Planejamento, Francisco Clementino San Tiago Dantas era o chanceler e Almino Affonso, ministro do Trabalho.

⁷ Em fevereiro de 1961, com um discurso crítico aos Estados Unidos, o presidente Jânio Quadros e o chanceler Afonso Arinos de Mello Franco lançaram as bases da chamada Política Externa Independente (PEI). Note-se que além do eixo vertical Sul-Norte, referente às relações com os Estados Unidos, o Brasil passou a considerar um eixo horizontal Sul-Sul, com o chamado Terceiro Mundo, e outro diagonal Sul-Leste, com os países do bloco socialista (VISENTINI, 2008, p.12).

⁸ A PEI, continuada por João Goulart e pelo ministro San Tiago Dantas, tinha cinco princípios: estimular as exportações brasileiras, inclusive para os países socialistas; defender a autodeterminação dos povos e a não-intervenção; promover a política de paz e coexistência pacífica; apoiar a descolonização completa de todos os territórios; e formular planos nacionais de desenvolvimento de maneira autônoma. A clara proposta era assumir o não-alinhamento e desamarar-se das limitações impostas pela bipolaridade por meio da identificação crescente com o mundo subdesenvolvido (HIRST, 2006, p.96).

de atuação do Brasil, condicionadas e submetidas ao Pan-americanismo, seriam a vizinhança sul-americana, o continente americano e o resto do globo.

Na concepção de Fajardo (2004, p.41), a política externa do Brasil assumiu uma forte conotação ideológica, cujo centro estava na ideia de divisão do mundo em dois blocos antagônicos. Na prática, aponta, os conceitos de autodeterminação dos povos e de não-intervenção ficaram submetidos às condutas de segurança diante de uma suposta ameaça comunista sobre o continente.⁹ Vidigal (2012, p.68) considera que

A política externa do governo Castelo Branco tem sido interpretada como uma ruptura em relação à PEI, pois Vasco Leitão da Cunha, seu chanceler, empenhou-se em dismantlar a política anterior, abandonando princípios como o nacionalismo, o vínculo da política exterior com o desenvolvimento e a autonomia do país diante de um mundo bipolar. A correção de rumos ocorrida neste período teria por base a adesão do país aos princípios da Guerra Fria e da bipolaridade, a abertura ao capital estrangeiro e a permanência, de forma mitigada, de elementos do nacionalismo e do universalismo anteriores.

Assim, em um primeiro momento, prevaleceu um esfriamento da aproximação do Brasil com os demais latino-americanos. Couto (2006, p.30-31) recorda que nos primeiros anos da ditadura, o chanceler brasileiro Juracy Magalhães “reconhecia a existência de um só bloco regional no continente, a própria América”. O ministro dizia que “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”. Em um cenário de “Aliança para o Progresso”, o alinhamento com os Estados Unidos supostamente serviria para angariar financiamentos e investimentos externos, o que não aconteceu (BUERE, 2014, p.11).

Com relação à América do Sul, o governo promoveu projetos de infraestrutura de transportes e sistemas de comunicações. Em junho de 1966, os ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai assinaram a “Ata das Cataratas”, iniciando importante cooperação (GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993, p.218). Em fevereiro de 1967, realizou-se um evento histórico que reuniu e aproximou os cinco países da Bacia do Prata.¹⁰ O encontro reduziu as tensões e possibilitou a criação da Comissão Brasil-Paraguai para o estudo do potencial hidrelétrico do Rio Paraná (BARROS, 2012, p.8). Apesar de dezenas de estudos demonstrarem as possibilidades de aproveitamento energético inteiramente dentro do território

⁹ Desde sua perspectiva, Hirst (2006, p.96) denomina todo o longo período de 1942 a 1977 como de “alinhamento” do Brasil com os Estados Unidos. Mas para diferenciar o período específico do general Castelo Branco, a autora fala em “alinhamento irrestrito”.

¹⁰ Por exemplo, Luiz Alberto Moniz Bandeira (2003, p.148) recorda que, “en 1967, el presidente Castelo Branco propuso al gobierno del general Juan Carlos Onganía (1966-1970) que Brasil y Argentina formaran una Unión Aduanera, que incluyera separadamente a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrícola, a concretarse en un plazo de cinco años y abierta a la adhesión de otros países”.

brasileiro, optou-se pelo caminho da generosidade estratégica: uma iniciativa binacional para resolver desentendimentos a respeito da linha de fronteira nas Sete Quedas e, ao mesmo tempo, diminuir a influência argentina sobre o Paraguai.¹¹

No âmbito latino-americano, um mês depois do golpe o Brasil já havia rompido relações diplomáticas com Cuba. Além disso, o governo militar concordou com a criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP), pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que se ocuparia da segurança sobre as três Américas, em 1965.¹² No que diz respeito às relações com o restante do planeta, a China e os países não-alinhados desapareceram da agenda da política externa brasileira.¹³

Quatro meses após deixar a Presidência, Castelo Branco faleceu em um desastre aéreo. O avião civil que transportava o ex-presidente, da cidade de Quixadá para Fortaleza, no seu estado natal, foi impactado por um caça da Força Aérea Brasileira (FAB), em pleno voo. A investigação oficial, repleta de lacunas, tem sido cada vez mais contestada.

3. O TERCEIRO-MUNDISMO DE COSTA E SILVA

Durante o breve mandato de Artur da Costa e Silva (1967-1969), a política externa adotada foi a “Diplomacia da Prosperidade” (CASTILLO, 2014, p.60), tendo o economista José de Magalhães Pinto como chanceler. O Brasil abandonou o alinhamento irrestrito com os

¹¹ Naqueles anos, o Paraguai era visto como uma colônia argentina. Pinto Barros (2012, p.2) recorda o crescente esforço paraguaio para diminuir a sua dependência em relação a Buenos Aires, expressado em acordos assinados com o Brasil desde 1950. Entre os resultados está, por exemplo, a fundação de Puerto Flor de Lis, futura Puerto Presidente Stroessner e, depois, chamada de Ciudad del Este, em 1957. Além disso, destacam-se três obras importantes: a Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, em 1965; a BR-277, que liga Foz do Iguaçu com os portos de Paranaguá e Santos (e a capital Assunção com o oceano Atlântico); e a ponte sobre o rio Apa, entre Bela Vista e Bella Vista, inaugurada em 1971. É necessário apontar que os estudos para o aproveitamento hídrico da região iniciaram no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Em 1964, três meses antes do golpe, o presidente João Goulart reuniu-se com o mandatário paraguaio, Alfredo Stroessner, para acordar a construção conjunta de uma hidrelétrica binacional.

¹² Em abril de 1965, realizou-se a intervenção de fuzileiros navais na República Dominicana, com o pretexto de que o governo nacionalista e popular do historiador e educador Juan Bosch fazia parte de uma conspiração comunista. “Seguindo os passos dos Estados Unidos, a diplomacia brasileira não só apoiou a intervenção militar como também procurou assumir a sua liderança no âmbito da América Latina” (GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993, p.219).

¹³ A origem do Movimento dos Países Não-Alinhados está na Conferência de Bandung, na Indonésia, realizada em 1955. Destacaram-se como seus mais expressivos líderes os presidentes Gamal Abdel Nasser, do Egito; Sukarno, da Indonésia; Mahatma Gandhi, da Índia; Joseph Tito, da Iugoslávia; e Kwame Nkrumah, de Gana. O grupo de países defendia a possibilidade de assumir uma posição neutra diante da polarização entre os Estados Unidos e a URSS.

Estados Unidos e adotou medidas mais próximas à PEI. O universalismo e o pragmatismo se chocaram com a política do governo anterior. Para Lessa (1998, p.71),

Costa e Silva procede ao afastamento das pautas ideológicas que orientaram a política externa sob Castelo Branco, reassumindo uma atitude de relativa confrontação com os países industrializados e de ativa solidariedade com as reivindicações do Terceiro Mundo.

O posicionamento do governo brasileiro também refletia o relaxamento das tensões entre os Estados Unidos e a URSS, no contexto conhecido como *détente* ou política de coexistência pacífica. O cenário abriu a oportunidade do Brasil revisar o seu relacionamento com Washington. Em discurso pronunciado no Palácio do Itamaraty, em abril de 1967, o general Costa e Silva afirmou:

Estamos convencidos de que a solução dos problemas do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo seu futuro. Não há tampouco lugar para a segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos [...] Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana. Com os países da América Latina temos afinidades naturais e profundas, a que se soma solidariedade decorrente do estágio similar de desenvolvimento. Sobre essa base, pretendemos construir o grande edifício da integração regional — gigantesco complexo econômico que alcançará meio bilhão de habitantes, antes do fim do século. Não só a integração econômica regional, mas, essencialmente, a espiritual e social, para unificação da família humana — neste Continente (COSTA E SILVA, 1967, pp.195-196).

Ainda em 1967, em Punta del Este, no Uruguai, foi assinada a “Carta dos presidentes da América”, com a presença de quase todos os mandatários da região. O histórico documento previa a construção das bases materiais da integração econômica, incluindo transporte terrestre; telecomunicações; sistemas conexos de energia e bacias hidrográficas internacionais, regiões fronteiriças e zonas geoeconômicas entre dois ou mais países” (SEVERO, 2015, p.161). Em outro ponto, o documento afirma:

Los presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años. El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas. Esta magna tarea reforzará nuestros vínculos históricos, promoverá el desarrollo industrial y el fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas.

Em 1968, depois de um entusiasmado discurso na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Nova Déli, capital da Índia, e da negativa de assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), o Brasil foi convidado para presidir o Grupo dos 77 (G-77), uma das principais articulações dos países do Terceiro Mundo.¹⁴ A seguir, o Brasil passou a integrar o movimento latino-americano de rechaço à criação da FIP, antes apoiada pelo governo Castelo Branco, e a priorizar as negociações multilaterais com os vizinhos, inclusive fora do âmbito da OEA. Visentini (2008, p.45) ressalta um visível afastamento do Pan-americanismo e uma aproximação com a América do Sul, o que “produzia grande atrito com os Estados Unidos”.¹⁵

O presidente Costa e Silva anunciou, em maio de 1969, o início de um processo de reforma política, que foi acompanhado por reconhecidos juristas, para a extinção do Ato Institucional nº5 (AI-5)¹⁶ e a volta à Constituição de 1967. Essa Emenda Constitucional seria assinada no dia 7 de setembro. No entanto, uma semana antes, o general sofreu um derrame cerebral e foi afastado do poder. O vice-presidente, o civil Pedro Aleixo, foi impedido de assumir a Presidência, ficando o poder sob o comando de uma Junta Militar, composta por ministros militares.

4. O “BRASIL POTÊNCIA” DE MÉDICI

Dois meses depois do afastamento de Costa e Silva, um golpe da Junta Militar empossou o general Emílio Garrastazu Médici na Presidência, para o período entre 1969 a 1974. O intervalo ficou marcado pelos “Anos de chumbo” e pela ideia de “Brasil potência”. Ainda durante o exercício dos ministros militares, em setembro de 1969, decretou-se uma revigorada

¹⁴ A UNCTAD defendia “uma nova divisão internacional do trabalho, com novos padrões de produção e comércio” (TRINDADE, 1984, p.215). O Brasil defendia a livre utilização da energia nuclear com fins pacíficos e repudiava proibições à sua utilização. O tratado proibia a produção, os testes, a posse, o armazenamento ou a instalação de armamentos nucleares. O TNP foi considerado pelo Brasil como discriminatório e excludente (FAJARDO, 2004, p.44). O G-77 é atualmente conformado por 134 países subdesenvolvidos e tem a finalidade de ampliar a capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas (ONU).

¹⁵ Visentini (2020) resgatou um importante relato de Carlos Chagas, assessor de imprensa do general Costa e Silva, em 1967. O mandatário brasileiro teria sofrido ameaças de Abraham Lincoln Gordon, embaixador estadunidense no Brasil: “O senhor precisa parar de falar tanto em desenvolvimento. Tome cuidado, porque foi assim que Juscelino Kubitschek acabou exilado em Portugal”.

¹⁶ No Brasil, em dezembro de 1968, entrou em vigência o AI-5, considerado uma das medidas mais brutais da ditadura. Entre outros pontos, autorizava o presidente da República a “decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais”.

Lei de Segurança Nacional (LSN), estabelecendo a prisão perpétua e a volta da pena de morte no Brasil depois de oito décadas extinta. Amparado no AI-5 e na LSN, que previa “medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva”, o governo ampliou o grau de arbitrariedades e promoveu novos expurgos nas Forças Armadas.

Internamente, ocorreu o chamado “Milagre econômico” (1968-1973), com a ampliação dos gastos públicos e do papel das estatais, principalmente da indústria pesada, como petroquímica, siderurgia, construção naval e geração de energia. As decisões estratégicas foram marcadas pela forte influência anti-comunista e realista da ESG. Visentini (2008, p.47) resume a política externa de Médici desta forma:

A autointitulada “Diplomacia do Interesse Nacional”, do chanceler Mário Gibson Barboza, promoveu visíveis alterações de forma em relação à “Diplomacia da Prosperidade” de Costa e Silva. A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada¹⁷, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégia multilateral cedeu lugar ao estrito bilateralismo e à via solitária.

Em 1972, Médici e o general Alejandro Agustín Lanusse Gelly, presidente da Argentina, subscreveram um tratado de intenções para a construção de uma ponte entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú. No entanto, o projeto ficou paralisado. A ideia de “Brasil potência” contribuiu para gerar desconforto e receio entre os vizinhos sul-americanos. Vigevani e Ramanzini Júnior (2010, p.464) consideram que

O conceito de “projeção de poder” no plano regional e a percepção do destino do Brasil como “grande potência mundial”, forte na ESG e entre os geopolíticos, causaram desconfiança nos vizinhos quanto às intenções do Brasil na região nas décadas de 1960 e 1970.

Ao mesmo tempo, o caráter desenvolvimentista assumido pela ditadura brasileira, promoveu a edificação e o fortalecimento de uma complexa estrutura produtiva¹⁸. Sombra Saraiva (1995, pp.38-40) recorda que

O Brasil viveu, ao longo do presente século, uma arrancada industrialista como nenhum outro país da América Latina jamais presenciou... A industrialização acelerada passou

¹⁷ O ministro Mário Gibson Barboza explicava o afastamento dos países latino-americanos afirmando que “os ativistas do Terceiro Mundo tentavam perpetuar uma divisão estranha e inaceitável entre os povos que fazem a História e aqueles que a sofrem. O Brasil não pertence a esse grupo e nem acredita na existência de um Terceiro Mundo” (VISENTINI, 2000)

¹⁸ Fonseca (2005, p.2) ressalta que “com a sucessão de golpes militares a partir da década de 1960, vários países latino-americanos abandonaram o desenvolvimentismo como prática de política econômica. Não foi o caso do Brasil, país em que até o final da década de 1970 ideias desenvolvimentistas permaneceram hegemônicas nas equipes econômicas, embora estas abandonassem as propostas distributivistas do período anterior, entendidas então como populistas e, muitas vezes, como prejudiciais ao próprio crescimento econômico”.

a ser vista não só pela Argentina, mas por muitos, pelo crivo da suspeita e da ameaça geopolítica.

Nas palavras do general Médici (1970, p.29),

A essência de meu governo pode resumir-se numa palavra: desenvolvimento. Todos os esforços estão sendo conjugados para alcançar esse fim, porque para os povos da América Latina a independência econômica representa no século XX o que a independência política representou no século XIX.

Chama a atenção que a nova postura do Brasil, de afastamento da América Latina, tenha ocorrido em um cenário de ascensão de governos adeptos ao movimento terceiro-mundista na região, sendo grande parte sob liderança de militares anti-imperialistas.

No Peru, o general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) levantou a bandeira do não-alinhamento: “nem capitalismo nem socialismo”. Na Bolívia, o general Juan José Torres dirigiu um governo de trabalhadores, camponeses, estudantes e soldados, em 1970. No Equador, o general Guillermo Rodríguez Lara assumiu o poder em 1972. Os três defenderam a nacionalização de setores estratégicos da economia e promoveram processos de reforma agrária. Na Argentina, em 1973, começou o terceiro mandato do general Perón. No Panamá, desde 1969, governava o general Omar Torrijos, conhecido pela sua forte base popular e pela reivindicação de nacionalização do Canal. No Chile, o médico socialista Salvador Allende Gossens foi eleito presidente em novembro de 1970. Na Venezuela, pouco antes do primeiro choque do petróleo, Carlos Andrés Pérez venceu as eleições, em 1973. No Uruguai, criou-se a Frente Ampla, em 1971, fundada pelo general Líber Seregni (SEVERO, 2015, p.145).

Na contramão do burburinho que tomou o continente, o regime brasileiro respaldou intervenções e golpes da CIA contra governos anti-imperialistas da região. Destacam-se os casos da Bolívia, em 1971, do Chile e do Uruguai, em 1973, e da Argentina, em 1976 (SANTOS, 2018, p.1). A partir de 1974, a Operação Condor promoveu a integração sul-americana das forças repressivas para perseguir líderes políticos e sociais contrários ao regime militar. Inúmeros presidentes latino-americanos foram depostos ou eliminados fisicamente, em uma etapa marcada pela forte ingerência externa.¹⁹

¹⁹ Em 1966 havia sido criada, no Uruguai, a Frente Ampla brasileira, com o objetivo de restaurar o regime democrático. Os seus três principais articuladores morreram em um curto lapso de 9 meses: Juscelino Kubitschek (falecido em agosto de 1976), João Goulart (falecido em dezembro de 1976) e Carlos Frederico Lacerda (falecido em maio de 1977).

5. O “PRAGMATISMO RESPONSÁVEL” DE GEISEL

A política externa brasileira alçou um de seus mais autênticos, sólidos e autônomos voos, por meio do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” (PRE), durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-79). De acordo com Trindade (1984), o Brasil defendeu na ONU uma Nova Ordem Econômica Internacional e batalhou para diversificar as suas fontes de abastecimento de recursos estratégicos, principalmente energia, armamentos e dinheiro. Fazendo um balanço da política externa realista, Cervo (2008, pp.29-30) afirma que

Os conservadores brasileiros do século XIX já eram realistas, não utópicos, voltados à valorização da vontade sobre o destino. Por isso não acreditavam na liga anfictiônica, uma arquitetura supranacional que Bolívar e os pan-americanistas hispano-americanos propunham. O Barão do Rio Branco herdou esse padrão de conduta ao orientar as relações do Brasil para os Estados Unidos, a potência hemisférica emergente em condições de tornar-se hegemônica. Mas foi Vargas que conduziu o realismo de conduta ao novo passo de qualidade, o pragmatismo, ao operar em meio às brechas da divisão do mundo em blocos antagônicos e tirar, na medida do possível, proveito de todo lado em favor de seu projeto nacional, a industrialização. O pragmatismo, a evolução e estado avançado do realismo, demonstra a prevalência da esperteza diplomática sobre as forças profundas da economia e da sociedade, bem como sobre o processo decisório de outros governos... A evolução do realismo ao pragmatismo qualifica, portanto, a conduta externa brasileira, antes mesmo de Geisel haver aplicado o termo à sua política exterior.

Já na perspectiva de Lessa (1995, p.25), a nova estratégia de inserção brasileira estava baseada em três objetivos: a necessidade de obter recursos financeiros e energéticos para sustentar o processo de crescimento econômico; a diversificação das relações e a redução da vulnerabilidade externa; e a promoção da capacidade de influência do Brasil no cenário internacional como forma de protegê-lo.²⁰ No campo econômico, diante do primeiro choque do petróleo, o governo Geisel adotou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), tendo o Estado como agente produtivo. A finalidade era promover investimentos em indústrias de base, novas hidrelétricas, usinas nucleares, prospecção de petróleo e o Programa Nacional do Alcool (Proálcool).

²⁰ Spektor (2004, p.191) recorda que “durante os cinco anos, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta”. Ainda segundo o autor, “tal movimento teria sido possível graças a mudanças estruturais no Sistema Internacional entre as décadas de 1960 e 1970 – o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos face à União Soviética, a incorporação da China continental ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a voracidade do movimento de descolonização na África e na Ásia e suas repercussões na composição da ONU, o debate militar norte-americano no Vietnã, e a emergência da Europa e do Japão como novos centros de poder econômico”.

Em um primeiro momento, o PRE priorizava principalmente as relações com os países árabes, o campo socialista, a África, a Europa Ocidental e o Japão.²¹ Outro dos pontos altos da política externa brasileira foi o Acordo Nuclear assinado com a Alemanha Ocidental, em 1975, apesar da discordância dos Estados Unidos.²² O governo estadunidense tentou bloquear o desenvolvimento nuclear do Brasil. A pressão só serviu para que o governo brasileiro rompesse o Acordo Militar com os Estados Unidos, que havia sido renovado em 1952. A extinção da Comissão Militar Mista, da Missão Naval e do Acordo Cartográfico refletia o aumento do antiamericanismo dentro das Forças Armadas.²³ Segundo Visentini (2008, p.53)

O Pragmatismo Responsável, como não poderia deixar de ser, despertou a ferrenha oposição dos Estados Unidos, bem como de segmentos conservadores da política brasileira. Geisel precisou mediar constantemente conflitos entre o Conselho de Segurança Nacional, que se opunha a muitos aspectos dessa diplomacia, e o Itamaraty, que a defendia. Um fato interessante foi que, desde a adoção desta linha diplomática, a grande imprensa internacional passou a atacar o governo com veemência, denunciando sistematicamente a violação dos direitos humanos no país, o que só era feito em escala muito reduzida durante o governo Médici, qualitativamente mais repressivo e que não propunha a abertura política.

Diante do crescente discurso de internacionalização da Amazônia, o Brasil lançou a Iniciativa Amazônia, visando aumentar a presença econômica e militar sobre a maior bacia hidrográfica e a mais extensa floresta tropical do mundo²⁴. Em poucos meses, a ideia evoluiu para o Tratado de Cooperação Amazônica, estabelecido com sete vizinhos, em 1978.²⁵

²¹ Um dos fatos mais marcantes daquele período foi o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975. O ministro Ovídio de Mello, embaixador especial em Luanda, foi o único latino-americano presente na posse do presidente Agostinho Neto, líder do Movimento pela Libertação de Angola (MPLA).

²² Fajardo (2004, p.48) lembra que “este tratado, ao contrário do firmado com a empresa norte-americana *Westinghouse Electric*, em setembro de 1972, para a construção da usina nuclear de Angra dos Reis, prevê a transferência de tecnologia nuclear e gera grande expectativa de desenvolvimento”.

²³ Os acordos militares do Brasil com os Estados Unidos já vinham perdendo apoio e importância. Por um lado, havia o visível fortalecimento de um pensamento estratégico reivindicatório de autonomia dentro das Forças Armadas. Por outro lado, se consolidava uma indústria bélica nacional produtora e exportadora de armamentos, como revólveres, pistolas, fuzis, submetralhadoras e cartuchos (LESSA, 1998, p.79). A Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) é uma das poucas empresas que ainda continua sendo estatal e subordinada ao Ministério da Defesa.

²⁴ A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), criada em 1967, promoveu o desenvolvimento econômico da região norte do Brasil e viabilizou a implantação de três pólos: comercial, industrial e agropecuário. O Pólo Industrial de Manaus (PIM) concentra, atualmente, cerca de 450 indústrias de alta tecnologia, que geram mais de 500 mil empregos diretos e indiretos. O Pólo Agropecuário desenvolve projetos orientados a atividades de produção de alimentos, agroindústria, turismo e madeira, entre outras. Mais de 60% das exportações do estado do Amazonas, em 2020, foram para Argentina, Venezuela, Colômbia, Bolívia e Paraguai (BARROS et al, 2021, p.34).

²⁵ Assinaram o Tratado, além do Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O acordo mostrou a sua relevância já em 1981, quando o presidente estadunidense Ronald Reagan não teve apoio para invadir o Suriname e derrubar um governo militar que proclamou uma República Socialista solidária a Cuba. Em 1995, os países membros criaram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, em 2003, estabeleceram a Secretaria Permanente da OTCA.

Pouco a pouco, o governo brasileiro também aumentou a aproximação com a Argentina e o Paraguai, por meio de iniciativas que diminuíram os atritos em torno das possibilidades de aproveitamento energético da Bacia do rio Paraná. A diminuição do comportamento ufanista e o abandono do discurso de “Brasil potência” contribuíram bastante para esse crescente acercamento. No âmbito interno, as propostas de abertura política resultaram na revogação do AI-5, no início de 1979.

6. O UNIVERSALISMO DE FIGUEIREDO

Ao longo do governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985) o cenário internacional foi extremamente desfavorável. A restrição econômica se impôs como resultado do segundo choque do petróleo e da Crise dos anos 1980, iniciada com o aumento unilateral das taxas de juros estadunidenses, em 1979. Além disso, com o ex-ator Ronald Reagan no comando dos Estados Unidos, a bipolaridade do Sistema Internacional voltou a tensionar-se, marcando o fim da *détente* e o início da II Guerra Fria (Visentini, 2008, p.61-63). No campo político interno, deu-se continuidade ao lento processo de abertura e de redemocratização.

Em essência, a política externa brasileira manteve o pragmatismo e as pontes de aproximação com a América do Sul, o Terceiro Mundo e os países não-alinhados. Surgiu, com o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, a chamada “Diplomacia do universalismo”. No final de 1979, os presidentes Figueiredo, Stroessner, do Paraguai, e Jorge Rafael Videla, da Argentina, subscreveram um histórico Acordo Tripartite, que, segundo Fajardo (2004, p.10), “equaciona o problema da utilização dos recursos hídricos e permite que Brasil e Argentina iniciem uma nova etapa nas suas relações recíprocas, caracterizada pela superação das antigas tensões”.

Além disso, de acordo com Barros (2012, p.15), “foi assinado um memorando de entendimento entre o Brasil e a Argentina em que era previsto que todos os assuntos que interessavam a ambas as nações seriam discutidos em uma Comissão Especial”. Em 1982, foi implantada a pedra fundamental da ponte binacional, em Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, pelos presidentes Figueiredo e Reynaldo Bignone, da Argentina.

Em 1980, foi criada a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), em Montevideu, em substituição da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), de 1960. Enquanto a antiga instituição buscava a liberalização comercial como meta, a nova

previa a construção do processo de forma paulatina, gradual, flexível e no longo prazo. Leonardo Granato (2014, p.56) esclarece que

A ALADI persegue a criação de um mercado comum, não por meio de uma grande área de livre comércio latino-americana, mas sim a partir de acordos de complementação econômica de caráter reduzido. Assim, é possível que coexistam, na região, processos de integração de diferentes composições, alcances e velocidades.

As ações do Brasil no campo externo foram bastante promissoras e representaram o resgate de um projeto integracionista e autonomista, cuja principal bandeira foi a relação com a Argentina. Granato (2014, p.62) chama a atenção para os três encontros presidenciais binacionais ocorridos entre 1980 e 1983, com a finalidade de tratar assuntos estratégicos como o nuclear, o hidrelétrico e o militar. Sombra Saraiva (1995, p.41) recorda que:

A chamada “superação das controvérsias” com a Argentina em torno da questão do aproveitamento dos rios e da energia, a alvorada democrática na região e o apoio brasileiro à Argentina na questão das Malvinas, em 1982, foram passos fundamentais no desarmamento dos espíritos. A crise econômica dos anos 1980, associada ao reinício da normalidade democrática, ajudou na construção de uma nova percepção mais realista para a integração regional na América Latina.

O cenário sul-americano foi sacudido pela Guerra das Malvinas, entre abril e junho de 1982. Os Estados Unidos apoiaram abertamente a Inglaterra, negando os compromissos do Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR), o que, na prática, tirava legitimidade de um dos pilares do Pan-americanismo. O conflito bélico contribuiu, de forma decisiva, para a aproximação do Brasil com a Argentina e para a construção de uma visão mais voltada para dentro da região. Apesar de haver declarado neutralidade no conflito, o Brasil prestou apoio à Argentina, “concedendo-lhe ajuda material e militar durante a disputa pelo direito da soberania das Ilhas” (GRANATO, 2014, p.62).²⁶

A crise da dívida externa, que eclodiu com a moratória do México, em 1982, e as ostensivas intervenções dos Estados Unidos na Nicarágua, em El Salvador, no Panamá e em Granada, também promoveram um impulso de solidariedade latino-americanista (Gonçalves e Miyamoto, 1993, p240). Esse conjunto de acontecimentos levou o governo brasileiro, já em 1984, a apoiar o Grupo de Contadora, formado por México, Panamá, Colômbia e Venezuela, taxativamente contrário à ingerência dos Estados Unidos. Poucos meses depois, o Brasil passou

²⁶ Vidigal (2009) fala em uma “neutralidade imperfeita” do Brasil. O autor reproduz uma comunicação do ex-embaixador da Argentina em Brasília, reconhecendo o respaldo brasileiro da seguinte maneira: “o Brasil até agora foi um dos eixos para a diplomacia argentina. Era vital a Argentina ter o apoio moral, político e diplomático do Brasil. O Brasil sustentou a posição argentina na medida em que ela era sustentável”. Mais informações abundantes sobre o tema podem ser encontradas em Bandeira (2012).

a fazer parte do Grupo de Apoio à Contadora, junto com Argentina, Peru e Uruguai²⁷. A união destas duas agrupações deu origem ao Grupo do Rio, em 1986, o único fórum político exclusivamente latino-americano no continente até então.

Em novembro de 1985, já sob as Presidências de José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989), foi inaugurada a Ponte Internacional da Fraternidade “Tancredo Neves”, entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, na Argentina. Na ocasião foi assinada a Declaração de Iguaçu, que aprofundava mais as relações binacionais. Dando continuidade aos passos anteriores, o Brasil reforçou a sua posição contrária à presença militar estadunidense na região. Em 1986, o presidente Sarney promoveu a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). No campo econômico, com base na aliança entre Brasil e Argentina, foram criadas as bases para a formação de um Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991.

7. A ANTI-DIPLOMACIA DE BOLSONARO

Nos últimos 30 anos, ocorreram mudanças significativas no Sistema Internacional. Em 1989, com a queda do muro de Berlim, e, em 1991, com a implosão da URSS, a bipolaridade chegou ao fim e inaugurou-se uma fase de supremacia absoluta dos Estados Unidos. O chamado mundo unipolar, no entanto, durou apenas 10 anos, sendo confrontado pelo surgimento de concorrentes como a União Europeia, a China e a própria Rússia, entre outros. A nova fase, vigente desde o início do século, é marcada por uma multipolaridade assimétrica (MARTINS, 2013).

No Brasil, depois da redemocratização, em 1985, o quadro político sofreu uma série de abalos. O país passou pela eleição indireta e pelo falecimento prematuro do presidente Tancredo de Almeida Neves, pela posse do vice-presidente José Sarney (1985-1990) e a Constituição de 1988. Depois, pela eleição e o *impeachment* com crime de responsabilidade de Fernando Collor de Mello (1990-1992), pelo curto governo de Itamar Franco (1992-1995), pela onda de privatizações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e pelo desmonte acelerado do

²⁷ Machado (2012, p.67) lembra que “com a recusa estadunidense de utilizar o TIAR para defesa do continente durante o conflito das Malvinas, em 1982, ficaram patentes as assimetrias e anomalias insuperáveis do regionalismo continental e, assim, com a ilegítima intervenção na Revolução Sandinista, o Grupo de Contadora e, a partir de 1986-1987, o Grupo do Rio, converteram-se nas principais instâncias de concertação regional para temas de segurança”.

acanhado Estado de bem-estar-social brasileiro, consolidado entre as décadas de 1930 e 1980. No século XXI, o país vivenciou a eleição e reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), seguida da eleição, reeleição e *impeachment* sem crime de responsabilidade de sua sucessora Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e pelo breve período de Michel Temer (2016-2019).

Após uma série de reviravoltas, incluindo a prisão do ex-presidente Lula seis meses antes do pleito eleitoral do qual era líder nas pesquisas de intenção de voto, Jair Messias Bolsonaro foi eleito presidente. O novo mandatário chegou a ascender ao posto de capitão do Exército, em 1979, mas foi afastado por insubordinação e indisciplina. Como parlamentar, não foi relator de propostas relevantes nem presidiu comissões. Entre 1991 e 2018 foi eleito deputado federal sete vezes consecutivas pelo Rio de Janeiro. Em sua campanha presidencial, em 2018, teve como principais bandeiras o discurso anticorrupção e o restabelecimento da ordem diante de uma ameaça comunista, contando com o reforço de setores das Forças Armadas e tendo como vice o general Hamilton Mourão.

Entre 2019 e meados de 2021, a política externa brasileira vem assumindo um Pan-americanismo acrítico e desconcertante, inédito na história do Itamaraty. Diferentemente de outros momentos, sob a gestão do chanceler Ernesto Araújo, a opção pelo alinhamento com os Estados Unidos ocorre em um cenário internacional no qual existem diversas alternativas que seriam mais favoráveis ao Brasil. A postura de submissão a Washington gera impactos negativos não somente para os interesses nacionais brasileiros mas também para a integração regional, na medida em que obstaculiza as relações do Brasil com importantes parceiros.²⁸

A primeira viagem internacional do presidente Bolsonaro, em março de 2019, foi exatamente para os Estados Unidos. Na visita à Casa Branca, o Brasil propôs uma série de concessões unilaterais e gratuitas: a consolidação da entrega da Base de Lançamento Aeroespacial de Alcântara, posteriormente aprovada pelo Congresso brasileiro; a promessa do fim da exigência de visto para cidadãos estadunidenses ao entrarem no país; e a perda da condição brasileira de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em troca, o Brasil teria o apoio do governo do presidente Donald Trump (2017-2021) para

²⁸ Para Cruz (2019), “a ruptura não nos separa apenas da política externa do período pós-democratização, mas da tradição histórica da diplomacia brasileira em seu conjunto [...] O mistério da condução aparentemente alucinada se desfaz quando reconhecemos que a política externa nas mãos de Bolsonaro não é uma ferramenta para a promoção do interesse público, mas um instrumento, de uso privado, para a afirmação e fortalecimento de seu grupo político”.

ingressar na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e para tornar-se um aliado prioritário extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Gonçalves e Teixeira (2020) também apontam que o governo Bolsonaro inaugurou uma inédita direção de política externa, movida por preocupações ideológicas e sem compromisso com os interesses nacionais. A adesão excessiva, automática e acrítica às decisões e políticas dos Estados Unidos colocaram o Brasil em posição de grande desvantagem e insegurança em diferentes âmbitos.²⁹ Observa-se um acelerado desgaste da imagem do país no cenário mundial e “uma crescente dilapidação das relações exteriores do Brasil com os demais atores internacionais” (CASTRO, 2019, p. 9). De relevante ator e articulador de consensos entre nações, blocos e instituições, o país vem se rebaixando à condição de Estado pária.

No espaço sul-americano, os resultados da acidentada administração se refletem no distanciamento e em um sem número de situações constrangedoras.³⁰ Em uma atitude pouco convencional para o Itamaraty, o Brasil passou a incorporar-se a iniciativas fragmentadoras, como o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosur), criado em março de 2019. Antes, ainda no governo Temer, o país passou a estimular o Tratado de Livre Comércio (TLC) entre o Mercosul e a União Europeia, além de passar a fazer parte do Grupo de Lima, em 2017, e somar-se ao esvaziamento da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), em 2018. Outro episódio que expõe o posicionamento do governo brasileiro ocorreu em 2019, quando, pela primeira vez desde o início das votações, em 1992, o Brasil se posicionou contra a resolução que condena o embargo a Cuba na ONU (SEVERO E FERES, 2020, p.12).

Mais um caso que evidencia a atual postura do Brasil foi o posicionamento nas eleições para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2020. Na ocasião, rompeu-se uma tradição de seis décadas, nas quais a instituição foi chefiada por latino-

²⁹ Ainda de acordo com Gonçalves e Teixeira (2020, p.193), “a inexistência de precedentes de uma política externa norteadas por concepção ideológica e indiferente aos interesses economicamente influentes causa tamanha perplexidade que nos conduz mesmo a questionar se é adequado considerar política externa o que o chanceler brasileiro tem posto em prática à frente do Ministério das Relações Exteriores”.

³⁰ Em meio às tratativas preliminares para a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, com o Paraguai, em agosto de 2019, o governo brasileiro envolveu-se em um escândalo entre a Administración Nacional de Electricidad (ANDE) e a empresa brasileira Léros Energia. Pouco depois, diante das eleições presidenciais na Argentina, em outubro de 2019, o presidente Bolsonaro teceu comentários anti-diplomáticos, que tensionam desnecessariamente as consolidadas relações com um parceiro histórico e estratégico. O mandatário sequer esteve presente na posse do vizinho, em Buenos Aires. Em outra situação embaraçosa, o governo brasileiro manifestou-se de maneira favorável ao golpe militar que destituiu o presidente Evo Morales, na Bolívia, em novembro de 2019 (MOTA, 2019). Com relação à crise na Venezuela, o Itamaraty demonstrou aberto apoio a Juan Guaidó, autoproclamado presidente do país. Em setembro de 2020, pela primeira vez na história, um secretário de Estado dos Estados Unidos esteve nos territórios da Guiana e do Suriname, depois de visita a Boa Vista, em clara ameaça conjunta de invasão do território venezuelano.

americanos. Os Estados Unidos, pela primeira vez, apresentaram um candidato a presidente e contaram com o respaldo do Itamaraty, que apressou-se para retirar a proposta de candidatura própria e apoiar Maurício Claver-Carone, cidadão oriundo de Miami e filho de mãe cubana.³¹ O mais recente embaraço está relacionado com a proposta do Uruguai de flexibilizar o Mercosul, reduzir as tarifas externas comuns (TEC) e poder assinar TLCs separadamente com outros parceiros.

Desde 2016, o Ministério das Relações Exteriores vinha dialogando muito pouco com os vizinhos, sem uma política clara para a América do Sul. Paralelamente ao alinhamento automático com os Estados Unidos, o Brasil renunciou ao seu papel de liderança em espaços de governança regional. Nota-se que o comportamento brasileiro, por ação ou omissão, tem desempenhado um grave efeito catalisador sobre os processos de desintegração econômica e fragmentação política da região (BARROS, GONÇALVES E SAMURIO, 2020, p.129).

O caminho desatinado do Itamaraty, entre 2019 e meados de 2021, motivou a elaboração de um documento crítico à anti-diplomacia brasileira, escrito pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e por ex-ministros das Relações Exteriores do Brasil, de diversos governos desde a redemocratização. Participaram Aloysio Nunes Ferreira, Celso Amorim, Celso Lafer, Francisco Rezek, José Serra e Rubens Ricupero; e Hussein Kalout, ex-secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência. Apesar das tantas diferenças políticas entre os autores, o artigo conjunto repudia a submissão aos Estados Unidos, convoca a reconstrução da política externa brasileira e denuncia violações da Constituição de 1988:

Não se pode conciliar independência nacional com a subordinação a um governo estrangeiro cujo confessado programa político é a promoção do seu interesse acima de qualquer outra consideração. Aliena a independência governo que se declara aliado desse país, assumindo como própria uma agenda que ameaça arrastar o Brasil a conflitos com nações com as quais mantemos relações de amizade e mútuo interesse. [...] A diplomacia brasileira, reconhecida como força de moderação e equilíbrio a serviço da construção de consensos, converteu-se em coadjuvante subalterna do mais agressivo unilateralismo. Na América Latina, de indutores do processo de integração, passamos a apoiar aventuras intervencionistas, cedendo terreno a potências extrarregionais [...] A anti-diplomacia atual afasta o país de seus objetos estratégicos, ao hostilizar nações essenciais para a própria implementação da agenda econômica do governo [...] O sectarismo dos ataques inexplicáveis à China e à Organização Mundial de Saúde,

³¹ A primeira reação mais expressiva em oposição à proposta estadunidense aconteceu em junho de 2020, via manifesto assinado por diversas personalidades dos países latino-americanos. Entre elas, cinco ex-presidentes: Fernando Henrique Cardoso, do Brasil; Ricardo Lagos, do Chile; Juan Manuel Santos, da Colômbia; Ernesto Zedillo, do México; e Júlio Maria Sanguinetti, do Uruguai. A manifestação também teve o respaldo de ex-ministros das Relações Exteriores e da Fazenda do Brasil e do Chile, e de ex-chanceleres do Peru e da Argentina, entre outros.

somado ao desrespeito à ciência e a insensibilidade às vidas humanas demonstradas pelo presidente da República, tornaram o governo objeto de escárnio e repulsa nacional (CARDOSO et al, 2020).³²

Parece cedo para avaliar se a posse de Joseph Robinette “Joe” Biden Jr. como presidente dos Estados Unidos, no início de 2021, representará uma mudança significativa para a política externa brasileira. O novo mandatário estadunidense, como boa parte da comunidade internacional, tem mantido uma postura de afastamento de Bolsonaro, podendo vir a impactar negativamente na opção brasileira de alinhamento automático, irrestrito e acrítico. Outra mudança que poderia surtir algum impacto sobre as decisões estratégicas do Brasil no campo internacional é a demissão do chanceler Araujo, no final de março de 2021, e o início da gestão de Carlos Alberto Franco França, em abril.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente ensaio, por meio de uma visão panorâmica, compararam-se as ações de política externa, e o papel da América Latina, dos cinco presidentes militares brasileiros com as do atual governo. Dessa maneira, pretendeu-se demonstrar o equívoco de rotular as opções estratégicas da ditadura como se fossem de alinhamento irrestrito ou automático aos desígnios de Washington e de submissão da estratégia de inserção internacional do Brasil ao governo dos Estados Unidos.

O que se pode observar é que cada governo militar teve a sua particularidade, que normalmente esteve marcada por um grau maior ou menor de Pan-americanismo ou de Latino-americanismo, em um cenário condicionado pela Guerra Fria. No governo do general Castelo Branco, os ministros Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães conduziram uma política externa mais pró-estadunidense, pautada nas chamadas fronteiras ideológicas, que se diferencia em conteúdo e intensidade das administrações posteriores. Já no curto governo do general Costa

³² O documento aponta que “apesar de nossas distintas trajetórias e opiniões políticas, nós, que exercemos altas responsabilidades na esfera das relações internacionais em diversos governos da Nova República, manifestamos nossa preocupação com a sistemática violação pela atual política externa dos princípios orientadores das relações internacionais do Brasil definidos no Artigo 4º da Constituição de 1988. Inovadora nesse sentido, a Constituição determina que o Brasil ‘rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I- independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III- autodeterminação dos povos; IV- não-intervenção; V- igualdade entre os Estados; VI- defesa da paz; VII- solução pacífica dos conflitos; VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX- cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X- concessão de asilo político’. [...] É suficiente cotejar os ditames da Constituição com as ações da política externa para verificar que a diplomacia atual contraria esses princípios na letra e no espírito.”

e Silva, com o chanceler José de Magalhães Pinto, buscou-se uma política mais universalista, com base no desenvolvimento, no multilateralismo e na aproximação com os países do Terceiro Mundo.

Por sua vez, no governo do general Médici, o chanceler Mário Gibson Barboza assumiu uma postura de inserção internacional pela via solitária, de “Brasil potência” e de negação da via terceiro-mundista. Nesse sentido, os caminhos pan-americanistas do período de Médici se aproximam mais aos de Castelo Branco do que aos dos demais generais. No período, inclusive, o Brasil apoiou intervenções da CIA contra governos anti-imperialistas da região. Durante o governo do general Geisel, a política externa brasileira, conduzida pelo ministro Azeredo da Silveira, alcançou um de seus patamares mais elevados, por meio da diversificação das relações internacionais, do multilateralismo e do amadurecimento do Sul-americanismo. Tratava-se do “Pragmatismo Responsável”, que despertou fortes tensões com os Estados Unidos. As imensas contradições do período ficam explícitas quando se observa que o mesmo governo que integrou a Operação Condor foi o que conduziu o fim do AI-5 e as bases para a abertura democrática. Por fim, no governo do general Figueiredo, o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro adotou uma política de aproximação com a América do Sul, com o Terceiro Mundo e com os países não-alinhados. O Sul-americanismo ganhou intensidade como projeto autonomista, cuja principal bandeira foi o redesenho das relações estratégicas com a Argentina e a aproximação com o Paraguai.

Ao comparar as políticas externas da ditadura militar com a gestão atual, o presente ensaio evidencia o inédito comportamento subalterno do Brasil aos Estados Unidos, assumido pelo governo de Bolsonaro, a despeito de já não existirem as embaraçosas circunstâncias impostas pela Guerra Fria e apesar de ganhar cada vez mais força a ideia de multipolaridade no Sistema Internacional. Configurou-se, assim, desde 2019, um posicionamento apenas comparável, com ponderações, ao assumido pelo governo do general Castelo Branco. Para tornar esse paralelismo aceitável seria necessário, no entanto, abstrair toda a hostil conjuntura da bipolaridade existente em 1964.

O poder estadunidense, que há 60 anos era confrontado parcialmente só pela URSS, vem encontrando crescente resistência da China, da União Europeia e da Rússia, entre outros pólos menores, desde o início dos anos 2000. A nova realidade, no início da terceira década do século XXI, vem ampliando as alternativas de estratégias para a política externa brasileira. Ou seja, existem mais condições para barganhar o lugar do Brasil no mundo hoje do que há algumas

décadas. Ainda assim, a atual administração extrapola em sua aderência ao Pan-americanismo, o que afasta o Brasil da sua tradição diplomática, distancia o país das articulações com os vizinhos e promove uma crise sem precedentes no processo de integração regional.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**. nº 132, maio de 2012.

BARBOSA, Jefferson Rodrigues; GONÇALVES, Leandro Pereira; VIANNA, Marly de Almeida; CUNHA, Paulo Ribeiro da. (Orgs.) **Militares e política no Brasil**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2018, 500p.

BARROS, Luiz Eduardo Pinto (2012). O aproveitamento energético do Rio Paraná: as divergências entre Brasil, Paraguai e Argentina (1962-1979). **1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais**.

BARROS, Pedro Silva et all. A Ponte do Abunã e a Integração da Amacro ao Pacífico. **Nota Técnica Preliminar**, IPEA, Brasília, 2021. Disponível em : <https://bityli.com/6Zzlc>

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba; SAMURIO, Sofía Escobar. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. **Boletim de Economia e Política Internacional**. IPEA: Brasília, 2020.

BRANCO, Humberto de A. Castello. **A política exterior da Revolução brasileira**. In: Discursos. Brasília: MRE, Seção de Publicações, 1966. (Discurso no Instituto Rio Branco - Rio de Janeiro, 31 jul. 1964)

BRASIL. Lei de Segurança Nacional (LSN). **Decreto-Lei nº 898**, de 29 de Setembro de 1969. Disponível em: <https://bityli.com/VK5a0>

BUERE, Julio Cesar. Regime militar no Brasil: os grupos de interesses e a formulação da política externa. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 26, p. 26-44, nov. 2014. ISSN 2178-8839. Disponível em: <https://bityli.com/mlEgY>

CASTILHO, Alessandra Beber. O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo. **Revista Neiba**. Vol III. Nov, 2014.

CASTRO, G. S. Teoria, discurso e prática da política externa do governo Bolsonaro: breves considerações. **Boletim de Conjuntura Política e Econômica**, IEEL. p. 5-16, 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais: Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva. 2008

COSTA, Darc Antônio da Luz. **Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional**. Paz e Terra, 2009.

COSTA E SILVA, Arthur da. **A Diplomacia da Prosperidade**. Discurso proferido no Palácio Itamaraty, em Brasília, a 5 de abril de 1967. Disponível em : <https://bityli.com/B556W>

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005). **Dissertação de Mestrado**, Universidade de Brasília, 2006.

CUNHA, Paulo Ribeiro da. **Um olhar à esquerda: a utopia tenentista na construção do pensamento marxista de Nelson Werneck Sodré**. Rio de Janeiro: Revan / Fapesp, 2002.

CUNHA, Paulo Ribeiro da. A Comissão Nacional da Verdade e os militares perseguidos. Desafios de um passado no tempo presente e futuro. **Acervo**, Rio de Janeiro, V. 27, Nº 1, p.137-155, Jan./Jun. 2014.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. Discurso proferido no Palácio do Itamaraty, em Brasília, no Dia do Diplomata, a 20 de abril de 1970. Disponível em: <https://bityli.com/34Is4>

MOTA, Erik. Jair Bolsonaro comemora após Evo Morales denunciar golpe e renunciar. **Congresso em Foco**. 10 de novembro de 2019. Disponível em: <https://bityli.com/59rW0>

FAJARDO, José Marcos Castellani. Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. Dissertação de Mestrado, **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2004.

FIORI, José Luis. A “doença argentina” e as galinhas brasileiras. **Valor Econômico**, 21/06/2006, Opinião, p.A11.

CARDOSO, Fernando Henrique; NUNES, Aloísio; AMORIM, Celso; LAFER, Celso; et ALL. A reconstrução da política externa brasileira. **Folha**. Maio, 2020. Disponível em <https://bityli.com/EfW11>

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Formação histórica do desenvolvimentismo no Brasil. **IV Encontro Ibérico de História do Pensamento Econômico**. Lisboa. 2005.

GONÇALVES, Williams da Silva e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Revista Estudos Históricos**. Ed 12. Vol 6. p 211-246. 1993.

GONÇALVES, W; TEIXEIRA, T. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Revista Sul Global**. p 192- 211. 2020.

GRANATO, Leonardo. A Integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010). Tese de Doutorado. **Universidade Federal do Rio de Janeiro**. 2014.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes** – nº 14 – Segundo semestre, 2008.

HIRST, Monica. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas** – Volume 1. Editora Saraiva: São Paulo, 2006.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1998.

MARTINS, José Miguel Quedi. Considerações finais: recomposição hegemônica e inserção internacional do Brasil. In: MARTINS, J.M.Q. (org) **Relações internacionais contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança**. Porto Alegre, Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2013.

MAGALHÃES, Juracy. Embaixador em Washington, em palestra proferida na Escola de Estudos Internacionais da American University, **Diário de Notícias**, 12/2/1965, p.3.

MORAES, João Quartim de. **A Esquerda Militar no Brasil: da conspiração republicana à guerrilha dos tenentes**. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2005, 238p.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola (2009). El Nacionalismo Continentalista en Latinoamérica. Bicentenario de la Independencia Latinoamericana (1810-2010), **Anales – Instituto Iberoamericano**, nº 12, p. 165-197.

SANTOS, R. O interesse nacional pelo regionalismo: a virada da política externa dos governos militares brasileiros. **Revista De História da UEG**, 7(1), 321-338. 2018.

SEVERO, Camila Caresia Wexell, & FERES, Carla Paula da Costa O Brasil e o mundo: impactos do governo Bolsonaro e da Covid-19. **Revista Espirales**, 9–23. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/sppXH>

SEVERO, Luciano Wexell. Integração econômica e desenvolvimento da América do Sul: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais. 2015. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – **Universidade Federal do Rio de Janeiro**. 2015.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Política Externa e Geo-política no governo Castello Branco. **ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História** – Fortaleza, 2009.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio (1995). O Brasil e a integração hemisférica: vertente histórica. **Em aberto**. Brasília, ano 15, n.68, out/dez

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. 47 (2): 191-222. 2004

TEIXEIRA, Tatiana. Bolsonaro cede a Trump sem reciprocidade e com contrapartida mínima. Informe OPEU. 23 de março de 2019. Disponível em: <https://bityli.com/o17iP>

TENDLER, Silvio. **Militares da Democracia**. Versão longa-metragem. 260 min, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. As Nações Unidas e a nova ordem econômica internacional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 81, p. 213-232, jan./mar. 1984.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. A Integração Sul-Americana como um projeto brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas. In: **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG. 2012.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)**. Juruá: Curitiba, 2009.

VIGEVANI, Tullo e RAMANZONI Jr., Haroldo. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**. Vol.32, nº2, julho/dezembro, 2010.

VISENTINI, P. F. **O regime militar e a projeção mundial do Brasil**- Autonomia nacional, desenvolvimento econômico e potência média. 1. ed. São Paulo: Ed. Almedina, 2020. v. 1. 344p

VISENTINI, P. F. **Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula**. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo. 2008.

WERNECK SODRÉ, Nelson. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

A CIDADANIA SUL-AMERICANA: UMA HISTÓRIA INTERROMPIDA?

Leandro da Silva Selari³³

Sedi Hirano³⁴

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho³⁵ é avaliar a conformação histórica da atual conjuntura político-jurídica internacional, no que se refere à construção de uma cidadania comunitária na América do Sul. Isto por meio da metodologia de análise documental (CELLARD, 2008), aplicada a tratados e acordos produzidos no âmbito das organizações de integração regional da América do Sul, a saber, a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

O critério de seleção documental e filtro de conteúdo foi a menção ao termo cidadania, bem como a relação destes arquivos com o tema na América do Sul. Isso tanto nos documentos já citados, quanto nas atas das reuniões e registros das decisões, debates, bem como nos informes conceituais elaborados por suas comissões e grupos de trabalho. Por se tratar de um processo multi-intitucional, dinâmico e em curso, destacamos os pontos de convergência, diálogo, colaboração, tensão, fragmentação e ruptura presentes nestes documentos.

Este trabalho foi produzido a partir da tese de doutorado intitulada, “As migrações fronteiriças na América Latina, Integração e Mundialização da Força de Trabalho: A questão da cidadania e do desenvolvimento humano na região”, sob a orientação do Prof. Dr. Sedi Hirano, financiada pela

³³Doutor pelo Programa de Pós-graduação Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. *E-mail:* leselari@gmail.com

³⁴Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, Professor emérito na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. *E-mail:* sedihi@usp.br

³⁵Este trabalho foi produzido a partir da tese de doutorado intitulada, “As migrações fronteiriças na América Latina, Integração e Mundialização da Força de Trabalho: A questão da cidadania e do desenvolvimento humano na região”, sob a orientação do Prof. Dr. Sedi Hirano, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. também redesenharam o arranjo político institucional sul-americano, principalmente no que diz respeito aos mecanismos e as organizações de integração.

Estes processos deflagraram algumas oscilações importantes no sentido das relações internacionais neste tema, ora na direção da aproximação, alinhamento e construção de objetivos comuns, ora na direção da fragmentação, crise e ruptura. Tais oscilações afetaram diretamente o paradigma da integração regional, não apenas no que se refere aos interesses econômicos, mas também com relação ao trânsito humano, a presença migrante e principalmente para com o objeto deste trabalho, a cidadania comunitária na América do Sul.

2 BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

A primeira iniciativa de integração que se consolidou em uma sub-região da América do Sul foi a do Pacto Andino. Constituído em 1969 a partir do Acordo de Cartagena, este pacto foi firmado inicialmente entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru.

A partir de aí o Pacto Andino, que posteriormente passou a ser chamado de Comunidade Andina de Nações (CAN), veio a ser palco de alguns movimentos conjunturais importantes para esta sub-região, explicitando algumas tendências políticas e econômicas importantes, tanto no sentido da integração, quanto no da fragmentação andina.

Estes movimentos se constituíram majoritariamente a partir do embate entre os alinhamentos políticos intrabloco (bolivarianos), frente aos interesses dos Estados Unidos da América para a região andina, representados em grande medida pelo Chile e demais países do pacífico sul andino (BESSAN e LUCIANO, 2018).

Um exemplo desses tensionamentos ocorre quando a Venezuela adere ao Pacto Andino em 1973, mediante o alinhamento político e econômico entorno de medidas para a integração e o desenvolvimento intrabloco, enquanto que, poucos anos depois, o Chile que se retira do pacto (1976), devido a incompatibilidade entre as políticas econômicas praticadas no interior do Pacto Andino, como a restrição ao capital estrangeiro e substituição de importações, com as medidas de liberalização da economia e de privatizações que foram postas em marcha no Chile, mediante o profundo alinhamento do general Augusto Pinochet com os interesses dos Estados Unidos da

América para a região.

Este movimento que se inverte em 2006, quando o presidente Hugo Chávez retira a Venezuela da CAN, acusando o Equador, o Peru e a Colômbia de subordiná-la aos interesses norte-americanos, enquanto o Chile inicia um processo de negociação para sua reinserção ao bloco no mesmo ano.

Por sua vez, o MERCOSUL se constituiu oficialmente em 26 de março de 1991, a partir do Tratado de Assunção no Paraguai, firmado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, seus primeiros “Estados Parte” (MERCOSUL, 2017). Assinado em dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu a personalidade jurídica do MERCOSUL, colocando-o de uma vez por todas na arena de negociações e tratados internacionais, mediante a prática de um regionalismo aberto. Em 2012, a Venezuela (atualmente suspensa) ingressou ao MERCOSUL como “Estado Parte”, isto é, a partir desse ano o país ganhou o “status” de membro pleno e em igualdade com os demais Estados do bloco econômico. A Bolívia iniciou seu processo de adesão ao MERCOSUL em 2012, porém este processo ficou pendente do aval brasileiro em suas instâncias legislativas, bem como da sanção do seu executivo. O Chile tornou-se Estado associado em 1996, o Peru em 2003, Colômbia e Equador em 2004, Guiana e Suriname em 2013.

Por último, Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUR, 2008), promulgado no Brasil pelo DECRETO Nº 7.667, DE 11 DE JANEIRO DE 2012, tinha por finalidade, a integração entre Argentina, Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Paraguai, o Peru, o Suriname, o Uruguai e a Venezuela. Este Tratado baseou-se nos princípios da “história compartilhada e solidária” das nações sul-americanas, e nas características “multiétnicas, plurilíngues e multiculturais”. Além de considerar a independência e a liberdade destas nações, valores a favor da “união e da construção de um futuro comum” e afirma “sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas” (UNASUR, 2008 p. 1).

Estas três iniciativas de integração possibilitaram a construção de uma série de políticas para o desenvolvimento integrado da América do Sul, e abordaram, cada uma à sua medida, temáticas referentes ao trânsito humano, a presença migrante e a cidadania na América do Sul. Contudo, enquanto algumas delas privilegiaram mais o aspecto econômico da integração, outras avançaram significativamente no debate a respeito de uma cidadania comunitária.

Guimarães (2002) põe em pauta a estratégia da integração regional, principalmente no que diz respeito ao MERCOSUL, pela consolidação de um modelo alternativo de desenvolvimento regional em bloco, baseado primeiramente no fortalecimento e ampliação das relações econômicas Sul-Sul. Por outro lado, Deisy Ventura e Camila Baraldi (2008) consideram que a UNASUL foi construída a partir do processo de resistência política à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e por isso, este processo de integração também assumiu um caráter predominantemente político. Gallegos (2017) reafirma que a CAN e o MERCOSUL possuem visões mais econômicas de integração, enquanto a UNASUL teria uma perspectiva política de integração. Assim, este foi o principal fator que possibilitou que o tema da cidadania comunitária assumisse certo protagonismo e que o migrante sul-americano fosse tratado em seus debates, essencialmente como cidadão.

Contudo, a partir de meados da década de 2010, observa-se a desarticulação política de governos progressistas na América do Sul e da integração regional pensada a partir da UNASUL entra em “xeque”. O estopim dessa desarticulação, foi o pronunciamento feito pelo presidente colombiano Ivan Duque no dia 27 de agosto de 2018. Nele, o chefe de estado anunciou a ruptura com o tratado constitutivo da UNASUL e a saída da Colômbia desta instituição até o começo do ano de 2019. Na ocasião, o presidente colombiano acusou a UNASUL de aparelhamento ideológico e defesa unilateral do governo venezuelano (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2018). Este movimento foi seguido pelo Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Argentina (ainda sob a gestão do presidente Mauricio Macri).

Durante a reunião de presidentes sul-americanos, realizada, em 22 de março de 2019, na cidade Santiago no Chile, estes, juntamente com o embaixador da Guiana propuseram, a partir da “Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul”, a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), fundamentalmente, com o papel de substituir a UNASUL como espaço de diálogo, cooperação e coordenação da integração sul-americana (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020). Vale citar que a primeira reunião, realizada, em 25 de setembro de 2019, na cidade Nova Iorque nos Estados Unidos, contou com a participação dos Ministros das Relações Exteriores desses países, bem como um representante da Guiana. Deste encontro resultou a primeira declaração do Foro, onde os Ministros estabeleceram as “Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2020).

Tanto a declaração de Nova Iorque, quanto a declaração presidencial de Santiago, apresentam um viés claramente liberal, com foco na colaboração nos setores de Infraestrutura, Energia, Saúde, Defesa, Segurança e Desastres. Porém, a despeito do que o Tratado Constitutivo da UNASUL trazia já em seu preâmbulo, o conceito de cidadania sul-americana, bem como os múltiplos aspectos da interação humana e da migração fronteiriça, não tiveram o mesmo protagonismo nos documentos fundantes do PROSUL.

2.1 A integração humana na história recente da América do Sul.

Pensar a integração da América do Sul sem considerar o seu aspecto humano é ignorar a própria realidade sul-americana. Tratar da integração sul-americana, desconsiderando a questão da cidadania, da migração fronteiriça e em um aspecto mais amplo, dos refugiados e do seu trânsito no interior da América do Sul, é fechar os olhos e omitir-se diante de algumas das maiores mazelas da modernidade. Considera-los um objeto secundário em relação ao aspecto econômico é, no mínimo, contraditório.

Nas últimas duas décadas, ocorreram pelo menos três ondas migracionais importantes na América do Sul. A primeira se deu pelo trânsito massivo de imigrantes bolivianos em direção aos grandes centros econômicos da Argentina (Buenos Aires) e do Brasil (São Paulo), principalmente a partir dos anos 2000. No caso Bolívia-Argentina, o Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) aponta que, de 2001 a 2010, a população boliviana na Argentina aumentou em 127.726 residentes. Segundo estimativas do “Department of Economic and Social Affairs” da ONU, esse número chegou a 434.759 em 2017. A escalada da presença imigrante na Argentina acontece principalmente, no final de da recessão econômica de 1999-2002, este movimento acompanha um breve momento de recuperação no setor de serviços, principalmente nos postos de trabalho que exigem menos qualificação. No caso Bolívia-Brasil, o número de residentes bolivianos saltou de 20.387 residentes em 2000 para 38.816 residentes em 2010 (CELADE, 2017), chegando a 47.563 em 2017 segundo a ONU.

A segunda onda acontece a partir da entrada expressiva de refugiados oriundos do Haiti no Brasil, em decorrência do sismo de 2010 e da desestabilização da (historicamente) frágil conjuntura política e econômica naquele país. Segundo o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), de 2011 a 2018 foi registrada a entrada e a permanência por, pelo menos, um ano de 106,1 mil imigrantes haitianos no Brasil (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO; PEREDA. 2019). Vale citar que, a partir de 2015, o Brasil também passa a viver

uma crise político-econômica e uma alta no desemprego, que atinge seu ápice em março de 2017 com mais de 14 milhões de desempregados segundo o IBGE (OLIVEIRA, 2017).

A terceira onda ocorre mediante o aumento expressivo da entrada de imigrantes venezuelanos nos seus países vizinhos, principalmente Brasil, Colômbia e Equador, em decorrência de uma grave crise econômica e política que se instaura naquela nação a partir de meados de 2013. O Ministério de Relações Exteriores da Colômbia publicou o documento “Radiografia Migratoria Colombia – Venezuela 2017” (2018), onde estimativas apontavam que mais de 550 mil venezuelanos teriam adentrado na Colômbia até aquele ano. Um estudo recente publicado pela Fundação Getúlio Vargas, em parceria com o OBMigra e a Universidade Federal de Roraima (UFRR) relata que, “de 2013 a meados de 2019, 176.136 venezuelanos regularizaram sua entrada no Brasil” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

A pandemia de Covid-19, limitou temporariamente o trânsito fronteiriço, bem como a capacidade dos censos nacionais, de obterem dados mais exatos do trânsito migrante e de residência destas populações no interior dos países da América do Sul. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou no dia 14 de maio de 2021, que o Censo Demográfico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) seja realizado em 2022 (SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

3 A CIDADANIA SUL-AMERICANA

Passamos para análise das propostas de cidadania da Comunidade Andina de Nações (CAN), do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Isso, não por entender que estes órgãos foram ou são os únicos capazes de produzir a integração regional, mas por termos encontrado neles, propostas efetivas de cidadania comunitária propriamente dita.

Contudo, analisaremos apenas os avanços institucionais que foram implementados de fato ou que ainda estão em processo de estudo, evitando assim o campo discursivo do vir a ser, das intenções políticas, de alinhamentos ideológicos e partidários.

Não acreditamos na prevalência de um modelo único ou homogeneizador, pois consideramos a diversidade de configurações na integração dos povos sul-americanos por meio da imigração. Os modelos de integração devem levar em conta as demandas postas pelo

movimento humano, pela imigração fronteiriça e regional, entre os países da América do Sul. A cidadania sul-americana pode ser produto, tanto da fusão de propostas e ações já existentes no interior destas instituições, como da expansão do alcance de uma delas.

Ainda que pouco divulgadas, identificamos que estas são duas das principais propostas construídas na história recente e que podem avançar no sentido da constituição de uma cidadania sul-americana, garantindo o trânsito comunitário, o direito a residência, ao trabalho, a saúde, a educação, a previdência social e a assistência. Uma cidadania que contemple a unidade e a diversidade sul-americana.

Em seus objetivos específicos (Artigo 3), o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUR, 2008), ratificou a necessidade do reconhecimento comunitário das cidadanias nacionais:

i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana; (UNASUR, 2008 p. 3)

Isto se aprofunda na medida em que ele propõe avanços importantes, não só no “acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde”, como também no “respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas” (UNASUR, 2008 p. 3).

Artículo 1. Iniciar la construcción de la Ciudadanía Suramericana a partir de su dimensión migratoria, considerando la ampliación de los acuerdos regionales, subregionales y bilaterales, sin perjuicio de los avances que se produzcan en otras dimensiones prioritarias que sobre el tema se estime prioritarias.

Artículo 2. Crear un Grupo de Trabajo bajo la coordinación de la Presidencia Pro Tempore y el apoyo de la Secretaría General, para la elaboración de una Hoja de Ruta y un informe conceptual que explore las diferentes dimensiones de la Ciudadanía Suramericana, tomando en cuenta, entre otros, los instrumentos y experiencias particularmente subregionales, la normatividad interna de cada Estado miembro de la Unión, así como los avances vinculados a este tema que estén siendo tratados en los diferentes Consejos Sectoriales de la Unión.

Artículo 3. Disponer que, a la luz del informe conceptual indicado en el párrafo operativo precedente, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, presente en la próxima reunión ordinaria de este Consejo, las propuestas, lineamientos estratégicos y proyectos de acuerdo que sienten las bases de la ciudadanía suramericana. (UNASUR, 2012, p. 2)

A partir disto, o Grupo de Trabalho sobre Cidadania Sul-americana (GTCS) fica incumbido de produzir um informe conceitual, abordando diferentes dimensões da cidadania Sul-americana. Este possui o objetivo de embasar, não só o conceito de cidadania sul-americana, mas também a pertinência da UNASUL como a instituição mais apropriada para conduzir esta construção.

O “Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana” aprovado pelo Conselho de Ministras e Ministros de Reações da União das Nações Sul-americanas em Guayaquil, no dia 4 de dezembro de 2014, por meio da Resolução Nº 14/2014, reconhece a importância dos avanços produzidos nos âmbitos da CAN e do MERCOSUL, essencialmente pela concretude e a relevância de suas ações. Para ele, estes são os dois principais processos de integração sub-regionais da América do Sul, sobretudo, pelas suas práticas de “otorgamiento igualitario y de generalización gradual de derechos.” (UNASUL, 2015, p. 9). Ele aponta que o “Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUR” (2002) é um dos maiores avanços produzidos no tocante à mobilidade regional. Não só por integrar nove dos doze países da América do Sul, mas também, por garantir progressivamente a preservação dos direitos civis, econômicos e sociais dos nacionais dos Estados Parte (UNASUL, 2015, p. 10). O Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, construído em Brasília, em dezembro de 2002, ratificado no Brasil pelo Decreto nº 6.975, de 07 de outubro de 2009, teria lançado bases sólidas para a construção de uma cidadania sul-americana. Bases a serem consideradas no processo de construção da cidadania sul-americana da UNASUL. Ele também considera os avanços construídos no âmbito da CAN, sobretudo, por facilitar os processos migratórios dos cidadãos andinos e proteger os direitos das pessoas em trânsito, inclusive no que diz respeito a direitos trabalhistas. Ele aponta inclusive, a convergência entre as normas da CAN e do MERCOSUL (UNASUL, 2015, pp. 10-11), como um passo oportuno para a construção da cidadania sul-americana.

Contudo, este documento defende que a UNASUL possui um “modelo superior de integração”. Principalmente por propor, tanto a integração econômica, quanto a integração política entre as nações da América do Sul. (UNASUL, 2015, p. 8).

Si bien los avances son sustantivos, aún deben superarse limitaciones que tienen que ver con la concepción de ciudadanía posible de aplicar en cada modelo y en cada estructura institucional. En tal sentido, debe prestarse especial atención al contexto jurídico - institucional en el que cada proceso encuadra esos avances. En tanto modelos de integración (Comunidad y Mercado Común) de índole inferior a la Unión,

ambos procesos tienen menores alcances que la UNASUR (Unión política y económica). (UNASUL, 2015, p. 9)

Além de um contexto jurídico mais apropriado, o documento também aponta que: “Existe una decidida voluntad política de los países de Suramérica de llevar adelante la integración regional” (UNASUL, 2015, p. 9). Nesse sentido, entendemos que esta é uma leitura conjuntural, resultado de pouco mais de uma década de alinhamento ideológico pró-integração, entre os governos sul-americanos.

La ciudadanía constituye un concepto dinámico, que parte de la dimensión migratoria y de los avances realizados en los diversos ámbitos de la movilidad humana, para ir incorporando sucesivamente nuevas dimensiones. Es decir que la construcción de la identidad regional debe evolucionar asociada al proceso participativo de ampliación progresiva de derechos en el espacio regional. (UNASUL, 2015, p. 13)

A cidadania sul-americana se construiria por meio do reconhecimento progressivo de direitos, deveres e obrigações.

La ciudadanía suramericana es la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR. (UNASUL, 2015, p. 14)

Este é o principal excerto citado por Gallegos (2016), na construção da importante obra que advoga pela cidadania da UNASUL, “Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intra-regional”. Para ele, este trecho do “Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana” define dois eixos centrais desta concepção de cidadania.

[...] por un lado, se plantea reconocer la categoría de ciudadanía suramericana, como una categoría jurídico-política (acceso progresivo a derechos y deberes); por otro, como una categoría socio-cultural (identidad, tradiciones, costumbres, cosmovisiones, etc.). (GALLEGOS, 2016, pp. 80-81)

Consideramos importantes e válidos os marcos jurídicos lançados pelo “Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana”. Estes devem ser tomados como base necessária

para a construção da cidadania sul-americana, seja no âmbito da UNASUL, da CAN, do MERCOSUL.

- La libre movilidad y residencia dentro de la región.
- La consecución de la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas en cualquiera de los países.
- La protección y defensa de sus derechos contra el racismo, la xenofobia y la discriminación y el abuso de autoridad, así como contra la criminalización por su calidad de migrantes.
- La convivencia, la inclusión sociolaboral, la participación ciudadana y la integración.
- Peticionar ante los organismos que a tal fin formen parte de la estructura institucional de la UNASUR para el reconocimiento, reivindicación y defensa de estos derechos, en cualquier circunstancia que así lo amerite. (UNASUL, 2015, p. 14)

O informe produzido na reunião presencial do grupo de trabalho de cidadania sul-americana de 28 e 29 de junho de 2016, em Quito – Equador, estabeleceu quatro eixos fundamentais para a construção de uma cidadania sul-americana. Em primeiro lugar, se aponta a necessidade de uma simplificação administrativa, principalmente no sentido de reduzir a documentação exigida para os trâmites de residência nos Estados-membro. Em segundo lugar, se propõe a criação de uma “Plataforma de Asistencia al Ciudadano Suramericano (PACSUR)”. Em terceiro lugar, se ratifica a perspectiva dos Direitos Humanos em todos os documentos e ações da UNASUL. Em quarto lugar, se reconhece a importância da assistência consular e migratória aos cidadãos sul-americanos em qualquer uma das representações diplomáticas e consulares dos Estados-membro da UNASUL (UNASUR, 2016, pp. 3-8).

Para a delegação argentina, seria necessário um estudo sobre a compatibilidade das normas e processos de integração da UNASUL e do MERCOSUL, a fim de evitar a duplicação de esforços, ou esforços em temas que já avançaram naquela instituição, tanto em matéria de imigração, quanto em outros assuntos. Eles pediram um informe sobre os requisitos estabelecidos pelo Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. A delegação colombiana acompanhou este posicionamento, enquanto a boliviana apontou a existência de um estudo dessa natureza no âmbito daquela instituição (UNASUR, 2017, pp. 8-9). Para as delegações do Brasil e do Paraguai, o GTCS deveria estreitar relações com o Foro Especializado Migratório do MERCOSUL, a fim de que se trabalhassem tais temas de maneira conjunta. Assim, não foi produzido consenso com relação a matéria da

simplificação de trâmites administrativos de imigração, pois ficaram pendentes do referido informe sobre o MERCOSUL (UNASUR, 2017, p. 9).

A criação do MERCOSUL, a partir do Tratado de Assunção (1991), foi de fundamental importância para se pensar um desenvolvimento local integrado e a mediação de interesses econômicos. Principalmente a partir de mecanismos de integração como o Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), instâncias que congregam em si comissões, comitês técnicos e grupos de trabalho importantes. O Conselho do Mercado Comum (CMC), reúne Ministros de Estado, no caso do Brasil, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, o Ministro de Estado da Fazenda, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Além das Reuniões de Ministros, esta instância congrega o Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS), a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, o Alto Representante Geral do MERCOSUL, onde se encontra a Unidade de Apoio a Participação Social, os Grupos de Trabalho e o Fórum consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos. No FCCP se destaca o Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares, que trabalha em matérias como a política do bloco no que se refere a concessão de visto de trânsito, bem como a implementação de anistias consulares aos trabalhadores imigrantes.

Dentre outras instâncias que orbitam os núcleos duros já citados, se destaca o Tribunal permanente de Revisão. Este Tribunal, em conjunto com o Tribunal Administrativo Laboral, desempenha um importante papel como mecanismo arbitral de resolução de controvérsias, a despeito das decisões nestas esferas não terem vinculação ou implementação imediata no interior dos Estados-membro, seus trabalhos pautam em grande maneira os costumes do bloco em Direito Internacional. Cabe ressaltar também, a importância do PARLASUL, como espaço legislativo supranacional. Nele, o Brasil tem direito a 75 representantes, seguido pela Argentina com 43, Venezuela 33, Paraguai 18 e o Uruguai 18. A criação do Parlasul, foi um avanço importante no sentido de ampliar o processo de integração regional, principalmente pela sua natureza legislativa e de representação civil. Este órgão abre a possibilidade de se dinamizar os debates sobre integração, para além da perspectiva econômica, pois neste espaço, a perspectiva dos Direitos Humanos tem ganhado certo protagonismo nos debates sobre os processos de integração regional, principalmente nos temas relacionados a imigrantes e refugiados.

Os direitos, deveres, garantias, procedimentos e outras tratativas do MERCOSUL, foram reunidas em um grande documento denominado “Cartilha da Cidadania do Mercosul”, o qual foi disponibilizado em uma plataforma online (www.cartillaciudadania.mercosur.int), em português e em espanhol. Nela, estes avanços estão organizados por temas relacionados a “Circulação de Pessoas e Bens”, “Trabalho e Seguridade Social”, “Educação”, “Defesa do Consumidor”, “Apoio a Produção e ao Comércio”, “Correspondências e Encomendas”, “Cooperação Consular e Jurídica”, “Direitos Humanos”, “Integração Cultural”, “Aspectos sanitários e de Saúde”, “Dimensão Social” e “Temas Diversos” (MERCOSUL, 2014).

Quanto à “Circulação de Pessoas e Bens”, a cartilha apresenta, principalmente, a Decisão CMC Nº 28/02 e o Acordo Nº 13/02, que versam sobre a Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. O Acordo Nº 14/02 amplia a abrangência deste Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, à Bolívia e ao Chile.

Dentre muitos temas, destacamos a Decisão CMC Nº 44/00, que dispensa a tradução de documentos administrativos para efeitos de imigração entre os Estados Parte do MERCOSUL. A Resolução GMC Nº 08/92, que unifica os regulamentos de trânsito e segurança viária no âmbito dos Estados parte do MERCOSUL, teve um avanço importante com a Resolução GMC nº. 33/14, que estabelece um padrão único de placas de identificação de veículos: o registro migratório eletrônico, Decisão CMC Nº 53/15 e CMC Nº 20/17, o qual dispensa o preenchimento de formulários físicos e facilita a identificação e o trânsito dos imigrantes que atravessam as fronteiras dos Estados Partes.

No capítulo “Trabalho e Seguridade Social”, a cartilha apresenta a Decisão CMC Nº 32/06, que trata das condições mínimas de trabalho, tanto de imigrantes, quanto de nacionais, a serem inspecionadas pelos órgãos competentes de cada Estado-membro do MERCOSUL, como o registro funcional e atenção previdenciária dos trabalhadores, conforme as regras vigentes. A Decisão CMC Nº 19/97 trata dos direitos previdenciários dos imigrantes dos Estados Partes.

No que se refere a “Educação”, este documento reúne uma série de avanços, como a Decisão CMC Nº 21/06, que garante a “gratuidade de vistos para estudantes e docentes dos Estados Partes do MERCOSUL”; as Decisões CMC Nº 04/94 e CMC Nº 15/08, que estabelecem o “reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico”; a Decisão CMC Nº 07/95, que trata da revalidação de diplomas de nível médio técnico; a Decisão CMC Nº 08/96, que dispõe sobre o reconhecimento dos diplomas de nível superior para prosseguimento dos estudos de pós-graduação nas universidades dos Estados Partes do

MERCOSUL; as Decisões CMC N° 04/99 e CMC N° 17/08, que dizem respeito a admissão e acreditação regional de carreiras universitárias; e, por fim, a Decisão CMC N° 16/14, que trata da mobilidade acadêmica (MERCOSUL, 2014).

No capítulo sobre a “Defesa do Consumidor”, esta obra traz a Resolução CMC N° 126/94, que trata dos compromissos internos ao MERCOSUL na defesa do consumidor, e a Resolução GMC N° 42/98, que outorga garantia contratual de produtos e serviços no âmbito do MERCOSUL.

O “Apoio a Produção e ao Comércio” também ocupa um espaço relevante na “Cartilha da Cidadania do Mercosul”, essencialmente no que diz respeito a políticas de apoio a micro, pequenas e médias empresas na Resolução CMC N° 59/98, a facilitação de atividades empresariais na Decisão CMC N° 32/04, na integração produtiva com a Decisão CMC N° 12/08, na arbitragem comercial na Decisão CMC N° 03/98 e nos sistemas de pagamento nas Decisões CMC N° 25/07 e CMC N° 09/09.

A agricultura familiar também está contemplada nesta cartilha pela Decisão CMC N° 20/14 e a Recomendação CMC N° 02/14. Esta Recomendação conta inclusive com um fundo para financiar projetos deste tipo de agricultura, criado a partir das Decisões CMC N° 45/08 e CMC N° 06/09.

A cartilha apresenta também os mecanismos de controle e de procedimentos para enviar e receber correspondências fronteiriças na Resolução GMC N° 29/98 e na Resolução GMC N° 21/99, bem como o transporte de encomendas na Resolução GMC N° 28/05.

Ela também aglutina as decisões sobre a cooperação consular (Decisão CMC N° 35/00), de jurisdição (Decisão CMC N° 01/94), de cooperação (Decisões CMC N° 05/92 e Decisão CMC N° 27/94), bem como a assistência jurídica nestes âmbitos (Decisão CMC N° 02/96).

Uma das partes mais importantes da “Cartilha da Cidadania” é a que trata da promoção dos Direitos humanos no âmbito do MERCOSUL, onde se destaca o compromisso com o Protocolo de Assunção (Decisão CMC N° 17/05). Ele reafirma os valores fundantes do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, bem como Protocolo de Ushuaia sobre o “Compromisso Democrático no MERCOSUL a República da Bolívia e a República do Chile”, na promoção dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais, bem como na garantia da ordem democrática em seus respectivos territórios.

As Decisões CMC N° 14/09 e CMC N° 12/10 amparam a fundação do Instituto de Políticas Públicas e de Direitos Humanos (IPPDHH) do MERCOSUL. Na “Cartilha da Cidadania” também estão registrados passos importantes dados na direção do combate ao tráfico de pessoas (Decisão CMC N° 12/06), bem como o tráfico ilícito de migrantes (Decisão CMC N° 37/04), inclusive no que se refere ao gênero feminino (Decisão CMC N° 26/14), entre outros documentos.

A “Integração Cultural” também é tema de um capítulo da “Cartilha da Cidadania”, em que estão reunidas as decisões que orientam as políticas de valorização da diversidade histórica, cultural e étnica dos povos sul-americanos, como a Decisão CMC N° 11/96 em que os Estados Parte se comprometem com a promoção e o favorecimento de “programas e projetos culturais conjuntos no MERCOSUL” (MERCOSUL, 2014, p. 87). A Decisão CMC N° 21/14 propõe principalmente “o reconhecimento e a valorização da identidade cultural regional” (MERCOSUL, 2014, p. 90).

Dentre os “Aspectos sanitários e de Saúde”, destacamos a Resolução GMC N° 04/05, que trata da padronização da caderneta de saúde das crianças que transitam entre os Estados Parte do MERCOSUL.

Devemos citar a importância da Decisão CMC N° 12/11, isto por ela estabelecer o “Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL”.

Quais os eixos fundamentais do PEAS?

- Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais
- Garantir os Direitos Humanos, a assistência humanitária e igualdades étnica, racial e de gênero
- Universalizar a saúde pública
- Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo
- Valorizar e promover a diversidade cultural
- Garantir a inclusão produtiva
- Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos de previdência social
- Promover a sustentabilidade ambiental
- Assegurar o diálogo social
- Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais. (MERCOSUL, 2014, p. 105)

A abrangência deste plano estratégico, afasta a ideia de um MERCOSUL utilitarista. Nele é possível observar valores essenciais a todas as esferas da vida humana, argumentos pertencentes aos debates mais modernos e abrangentes sobre a cidadania humana. Os conceitos reunidos pelo PEAS são essenciais para a construção de uma cidadania sul-americana, seja no âmbito do MERCOSUL ou de outras instituições de interação da América do Sul e/ou Latina. Junto a esta iniciativa, está o “Instituto Social do MERCOSUL” (Decisão CMC N° 03/07), órgão “técnico político” de pesquisa e implementação da dimensão social.

Em seguida, vem a “Unidade de Apoio à Participação Social” (Decisão CMC N° 65/10), encarregada de administrar a cúpula social do MERCOSUL e a “Organização e movimentos sociais do MERCOSUL” (Decisão CMC N° 10/15), responsável por amparar e integrar os movimentos sociais, os quais possuem um raro espaço de protagonismo institucional.

O “Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados” (FEM), o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC), são instâncias onde se produzem grandes avanços, no sentido da imigração e da ideia de cidadania sul-americana, citados inclusive pelo grupo de trabalho da UNASUL. Este foi criado em novembro de 2003 em Montevideo, com o objetivo de pesquisar os impactos das migrações regionais e inter-regionais.

A primeira vez que o termo Cidadania do MERCOSUL aparece neste âmbito foi na XX Reunião do Foro Especializado Migratório – Ata N° 04/07, realizada dos dias 12 a 14 de setembro de 2007, em Montevideo. Nesta ocasião, a delegação brasileira registrou a necessidade de se avançar prioritariamente no sentido da construção da cidadania do MERCOSUL, considerando principalmente, os logros obtidos a partir do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile (MERCOSUL, 2015, p. 58).

Na XXXVIII Reunião do Foro Especializado Migratório – Ata N° 05/10, realizada do dia 9 a 11 de novembro de 2010, em Brasília, a delegação brasileira informou que, no âmbito do GMC, estava sendo discutido o texto do “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2015, p. 99). O texto aprovado na decisão CMC N° 64/10 não possui um caráter acabado, e visa estabelecer, sobretudo, um plano de ação para a sua própria conformação.

Art. 1° - Estabelecer um plano de ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Art. 2° - O estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos

oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do Mercosul e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região
- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL
- Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. (MERCOSUL, 2010, pp. 1-2)

A proposta de cidadania do MERCOSUL supera o viés voluntarista e se consolida mediante sua viabilidade institucional, a partir dos avanços legais, das capacidades executivas, ou mesmo legislativas de seus órgãos. A partir disso, o “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL” aponta o plano de ação e os âmbitos correspondentes para as respectivas tratativas. No que se refere a circulação de pessoas, este documento propõe a “Facilitação do trânsito e da circulação no espaço do MERCOSUL”, bem como a “Simplificação de tramites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios” (MERCOSUL, 2010, p. 2).

Estas seriam tarefas delegadas principalmente à RMJ (Reunião dos Ministros da Justiça) e à RMI (Reunião dos Ministros do Interior). O Foro Especializado Migratório (FEM) pertence a este último âmbito.

No tocante às fronteiras, o Estatuto busca implementar e ampliar as “Áreas de Controle integrado”, bem como a revisão de alguns acordos existentes nessa temática. Ele também postula a “harmonização” dos documentos de identificação dos Estados Partes do MERCOSUL, bem como a simplificação das exigências consulares por meio da “ampliação dos mecanismos de cooperação”. Estes assuntos deveriam ser tratados em diversos âmbitos, dentre os quais se destacam, os já citados RMJ, RMI e FEM, e o Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), onde se encontra o Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares.

Com relação ao “Trabalho e Emprego”, o documento apresenta diversos pontos relevantes:

- 5.1 Revisão da Declaração sociolaboral do MERCOSUL.
- 5.2 Fortalecimento do funcionamento da Comissão Sociolaboral.
- 5.3 Fortalecimento do Observatório do Mercado de Trabalho.
- 5.4 Desenvolvimento de diretrizes sobre emprego.

5.5 Desenvolvimento de plano regional em matéria de trabalho infantil.

5.6 Desenvolvimento de plano regional em matéria de inspeção de trabalho.

5.7 Desenvolvimento de plano regional em matéria de facilitação da circulação de trabalhadores. (MERCOSUL, 2010, p. 3)

Neste caso, os encaminhamentos se dariam sobretudo no âmbito da Reunião dos Ministros do Trabalho (RMT) e no SGT nº10: Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social integração dos sistemas de Previdência Social, que está dentro do Grupo Mercado Comum (GMC). A integração dos cadastros previdenciários e trabalhistas também ficariam a cargo destes últimos.

A educação é um tópico importante no “Estatuto da Cidadania”, nele se propõe principalmente, a simplificação da equivalência de títulos e cursos superiores, bem como a mobilidade e o intercâmbio acadêmico científico entre “estudantes, professores e pesquisadores” do MERCOSUL. Logicamente, a construção destes logros ficaria a cargo da Reunião de Ministros da Educação (RME).

No tópico sobre transporte, os principais avanços seriam a integração dos sistemas de informação de trânsito, bem como a definição das características da placa do MERCOSUL. Em comunicações, se propõe a redução de preços e tarifas de chamadas de telefones fixo e móvel, e roaming. Em ambos os casos, os trabalhos estariam sob a responsabilidade dos respectivos subgrupos de trabalho (STG), no âmbito do GMC.

Este documento também trata da defesa integrada do consumidor sob a perspectiva do MERCOSUL. Este estaria a cargo da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), especificamente do Comitê Técnico nº 7.

Na perspectiva do avanço no campo dos Direitos Políticos dos cidadãos imigrantes, a cartilha postula o estabelecimento da participação política de nativos de um Estado Parte, em outro Estado Parte do MERCOSUL, viabilizando inclusive a eleição de parlamentares que os represente no PARLASUL (MERCOSUL, 2010, p. 4).

Na XL Reunião do Foro Especializado Migratório Ata Nº 02/11 realizada em Assunção, dos dias 31 de maio a 2 de junho de 2011, as delegações presentes cumprem o que foi estabelecido no Artigo 6 do “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL” CMC Nº 64/10, que estabelece que os Foros do MERCOSUL, deveriam elaborar “um cronograma de trabalho, de

até 10 anos, para a implementação progressiva dos elementos que integram o Plano de Ação” (MERCOSUL, 2010, p. 5).

Contudo, um dos registros mais importantes se produz na XLVIII Reunião do Foro Especializado Migratório Ata N° 01/13 realizada em Montevideo, dos dias 19 a 21 de março de 2013.

En la reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración realizada em febrero último, en Quito-Ecuador, se acordó la elaboración de um “Estatuto Migratorio Andino” tomando como base la normativa acordada por los cuatro países Andinos en el marco del MERCOSUR y con miras a la gradual convergencia con el MERCOSUR y a la construcción de un Espacio Sudamericano. (MERCOSUL, 2015, p. 126).

Nesta, fica expressa a necessidade e a prática da convergência das instituições de integração regionais na América do Sul, em matéria de cidadania sul-americana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A migração é um produto irreversível, crescente e inevitável da globalização. Na perspectiva de quem migra, o processo de desconstrução dos significados sociais das fronteiras físicas na modernidade, se acelera na mesma medida e velocidade à circulação da riqueza bens e informações. Isto, a despeito de refluxos políticos e jurídicos, em marcha em alguns estados nacionais como a Inglaterra e os Estados Unidos.

A circulação migrante, na busca por subsistência e reprodução da vida por meio do trabalho, se acelera na mesma velocidade da vivência moderna do tempo e se encurta na mesma medida de espaço do mundo globalizado. A força de trabalho migrante não pode ser tratada como efeito colateral da integração econômica ou política, a partir de um cálculo de conveniência, ora permitido ora vetado, conforme as necessidades internas dos mercados de trabalho. Seu trânsito deve ser pensado como direito básico, por meio dos princípios que fundamentam a cooperação e a solidariedade entre os povos, por uma globalização cada vez mais humana (SANTOS, 2002).

Comprendemos que, a integração internacional se dá a partir do terreno econômico, mas também mediante aspectos normativos que se estabelecem para além da cooperação voluntarista. A cidadania comunitária sul-americana só irá se efetivar na medida em que ocorra

um avanço no ordenamento jurídico comunitário e institucional. Isso devido a que, a eficácia do Direito comunitário é totalmente dependente de que seu raio de atuação seja capaz de estabelecer um ordenamento jurídico comum, uma normatividade comunitária, baseadas nos interesses comuns e nos princípios que fundamentam a cooperação e a solidariedade.

A conciliação e a convergência das iniciativas, a troca de experiências e aprendizados, o aproveitamento e marcos legais relevantes são alguns dos múltiplos caminhos possíveis para a construção da cidadania sul-americana. Fica claro que a integração regional é produto de um processo histórico, social, econômico, político e cultural de natureza multi-institucional. Neste, a cidadania assume um caráter transnacional e inter-regional, a partir das demandas postas pelo trânsito humano. Avanços e retrocessos fazem parte do movimento civilizatório de aprendizado, a partir de experiências compartilhadas entre os homens em sociedade. Ao nosso ver, os processos de integração avançam quando ocorrem alinhamentos e convergências de diversas naturezas.

O que determina a solidez dos processos de integração é a capacidade de traduzir de maneira concreta, os objetivos que nascem no campo das ideias ou das intenções. A institucionalização não é um fim em si, mas um meio pelo qual a operacionalização de objetivos comuns, produz resultados reais.

A cidadania do MERCOSUL consolidou avanços importantes em diversos âmbitos, reconhecidos inclusive pelos grupos de trabalho da UNASUL. Principalmente a partir da efetivação do Plano de Ação para a implementação do Estatuto da Cidadania do Mercosul até 2021. Este plano avançou recentemente, na ocasião do 30º aniversário do MERCOSUL, na Cúpula realizada no dia 26 de março de 2021, onde o Estatuto de Cidadania do Mercosul, foi lançado oficialmente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2021).

Por fim, concluímos que o processo histórico de construção de uma cidadania sul-americana continua em marcha, principalmente no âmbito do MERCOSUL que, a despeito de suas crises internas, avança no sentido da construção de uma cidadania comunitária sub-regional. A expansão desta iniciativa, depende da continuidade do debate multi-institucional e inter-regional, entre os blocos e mecanismos de integração sul-americanos, bem como do fortalecimento destes.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **TRATADO DE MONTEVIDEO**. Montevideo, 1980. Disponível em: <http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Si_n_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf> Acesso em 19/03/2020

BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, p. 62-80, mar. 2018.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu de; MACÊDO, Marília de; PEREDA, Lorena. **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil**. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra2019, 2019. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes-obmigra/RESUMO%20EXECUTIVO%20%202019.pdf>> Acesso em 19/03/2020

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFIA (CELADE). **Investigación Migración Internacional de Latinoamérica (IMILA)**. BANCO DE DATOS. División de Población de la CEPAL - Naciones Unidas, 2017. Disponível em: <<https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>> Acesso em 15/08/2017

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFIA (CELADE). **Población censal nacida en América Latina y el Caribe, por país de residencia, según país de nacimiento**. (Actualizada según Fe de Errata, julio 2000). IMILA/CELDE/CEPAL. Chile, 2000. Disponível em: <<https://www.cepal.org/celade/publica/bol65/planilla.xls>>. Acesso em: 22/10/2017.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Crise na Venezuela leva Colômbia a sair da Unasul**. Agência Brasil, 28 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-08/crise-na-venezuela-leva-colombia-sair-da-unasul>> Acesso em: 11/10/2018

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano** [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas / Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. - Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/publicacao/a-economia-de-roraima-e-o-fluxo-venezuelano/>> Acesso em: 19/03/2020

GALLEGOS, Jacques Ramírez. **De ‘Trabalhador Migrante’ a ‘Cidadão Sul-Americano’: uma análise da política migratória multilateral**. Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas. Brasília. vol.11 Nº 1, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24933/pdf>>. Acesso em 05/10/2018.

GALLEGOS, Jacques Ramírez. **Hacia el Sur**. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intra-regional / 1.ed. – Quito: CELAG, 2016 Disponível em: <http://www.celag.org/wp-content/uploads/2016/10/hacia-el-Sur_Vfinal-16-03-2.pdf>. Acesso em 05/10/2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de Periferia**: Uma contribuição ao estudo da política internacional. 4 ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da UFRGS/Contraponto, 2002.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **TRATADO DE ASSUNÇÃO**. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Paraguai, 1991. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/#>>. Acesso em 19/03/2020.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL**, Bolívia e Chile. Brasília, 5 e 6 de dezembro de 2002. Brasil – Decreto nº 6.975, de 07 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em 12/09/2018.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR**. Plan de Acción. MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 64/10. Foz de Iguazú, 16 de diciembre de 2010. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_064-2010_ES_Estatuto%20de%20Ciudadania.pdf>. Acesso em 12/09/2018.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Cartilha da Cidadania do Mercosul**. Compilação de Normas Relacionadas com o Cidadão e a Cidadã do MERCOSUL. Secretaría do Mercosul, 2014. Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/>>. Acesso em 12/09/2018.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Memoria Institucional**. Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Esados Asociados. Reunión de ministros del interior. Foro_Migratorio, 2015. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf>. Acesso em 12/09/2018.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/saiba-mais-sobre-o-MERCOSUL>>. Acesso em 10/10/2018.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Organograma MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf>. Acesso em 11/10/2018

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. PROSUL. **Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>>. Acesso em 13/03/2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. PROSUL. **Surgimento do PROSUL.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/20939-surgimento-do-prosul>>. Acesso em 13/03/2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. PROSUL. **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul** – Santiago, 22 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>>. Acesso em 13/03/2020.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. **Cerca de 3 mil venezolanos salen diariamente de Colombia por Rumichaca.** Comunicado Oficial 23/05/2018. Migración Colombia. Maio de 2018. Disponível em: <<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/mayo-2018/7374-cerca-de-3-mil-venezolanos-salen-diariamente-de-colombia-porrumichaca>> Acesso em: 25/05/2018

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Radiografía Migratoria Migratoria Colombia – Venezuela 2017. Publicación 19 de enero del 2018.** Migración Colombia. Janeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/6308-radiografia-de-venezolanos-en-colombia-31-12-2017>> Acesso em: 25/05/2018

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Para marcar seu 30º aniversário, o MERCOSUL lançou o Estatuto da Cidadania, que reúne os direitos e benefícios garantidos aos cidadãos.** Brasília. Assuntos, Notícias, O Brasil no mundo. Publicado em 04 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/noticias/o-brasil-no-mundo/para-marcar-seu-30o-aniversario-o-mercossul-lancou-o-estatuto-da-cidadania-que-reune-os-direitos-e-beneficios-garantidos-aos-cidadaos>> Acesso em: 20/06/2021

OLIVEIRA, N. **IBGE: total de desempregados cresce e atinge 14,2 milhões.** Rio de Janeiro. Agência Brasil, Publicado em 28/04/2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-04/ibge-total-de-desempregados-cresce-e-atinge-142-milhoes>> Acesso em: 16/06/2021

SANTOS, Milton. **O País distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania** / Milton Santos; organização, apresentação e notas de Wagner Costa Ribeiro; ensaio de Carlos Walter Porto Gonçalves. São Paulo: Publifolha, 2002.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **STF determina que governo realize censo demográfico em 2022.** Brasília. Portal STF, Publicado em 17/05/2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=466012&ori=1>> Acesso em 19/06/2021

UNASUR. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.** Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf> Acesso em: 04/10/2018

UNASUR. **UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 8 /2012**. Lima, 29 de noviembre de 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC08.2012.pdf> Acesso em: 04/10/2018

UNASUR. **UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 14/2014**. Guayaquil, 4 de diciembre de 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES14.2014.pdf> Acesso em: 04/10/2018

UNASUR. **Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana. Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana**. Amerindia, Montevideo, 09 de Enero de 2015. Disponível em: <<http://www.amerindiaenlared.org/contenido/6732/informe-conceptual-sobre-ciudadania-suramericana/>> Acesso em: 04/10/2018

UNASUR. **Informe de la Reunión Presencial del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana**. Quito, 28 y 29 de junio de 2016. Disponível em: <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/REUNION PRESENCIAL DEL GRUPO DE TRABAJO DE CIUADANIA SURAMERICANA.pdf?noderefer=6094ec58-75fc-40bc-ad31-a3394867d3b6](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/REUNION_PRESENCIAL_DEL_GRUPO_DE_TRABAJO_DE_CIUADANIA_SURAMERICANA.pdf?noderefer=6094ec58-75fc-40bc-ad31-a3394867d3b6)> Acesso em: 04/10/2018

UNASUR. **Informe de la Vídeo Conferencia del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana**. Quito, 5 de octubre de 2016b. Disponível em: <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIDEOCONFERENCIA DEL GRUPO DE TRABAJO DE CIUADANIA SURAMERICANA.pdf?noderefer=8484d07d-cbc4-4a29-ac61-31d3c4964e2c](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/VIDEOCONFERENCIA_DEL_GRUPO_DE_TRABAJO_DE_CIUADANIA_SURAMERICANA.pdf?noderefer=8484d07d-cbc4-4a29-ac61-31d3c4964e2c)> Acesso em: 04/10/2018

UNASUR. **Informe de la Reunión del Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana**. Quito 24 y 25 de febrero de 2017. Disponível em: <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME DE LA REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO DE CIUADANIA SURAMERICANA.pdf?noderefer=347c691f-f51d-4474-80af-a7d27e292c20](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_DE_LA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_TRABAJO_DE_CIUADANIA_SURAMERICANA.pdf?noderefer=347c691f-f51d-4474-80af-a7d27e292c20)> Acesso em: 04/10/2018

VENTURA, Deisy. BARALDI, Camila. **A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana**. Revista Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento sustentável, v. 4, n. 3, p. 14-16, jul. 2008 Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gram%C3%A1tica-da-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana>> Acesso em 19/03/2020

LA VIGENCIA DE PREBISCH PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR. CLAVES PARA COMPRENDER LOS DESAFÍOS QUE AFRONTA EL MERCOSUR EN SU 30° ANIVERSARIO

Silvana Priscila Palacio³⁶

INTRODUCCIÓN

Raúl Prebisch³⁷ fue un intelectual destacado que, junto a otras figuras descollantes, como Celso Furtado, sentaron las bases del *estructuralismo Latinoamericano*, corriente de pensamiento que fue configurándose -en la segunda mitad del siglo veinte, como una de las principales referencias de la escuela Latinoamericana, en el campo de la Economía Política Internacional. Esta corriente de pensamiento adquirió gran lustre durante las décadas de 1960 y 1970, fundamentalmente, asociada a los escritos de la CEPAL y sus recomendaciones para fomentar el desarrollo, la industrialización y la integración económica de América Latina.

El presente trabajo principia exponiendo algunos de los abordajes de Prebisch que se constituyeron en constantes a lo largo de su carrera intelectual, referentes al desarrollo, la industrialización y la integración económica regional. Para ello, se toma como referencia una de sus primeras grandes obras -como fue *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949) y, una de sus últimas, *Capitalismo Periférico. Crisis y transformación* (1984[1981]). Seguidamente, se presenta un breve análisis de la evolución que registraron algunos procesos de integración que tuvieron lugar en América del Sur, durante la segunda mitad del siglo veinte, a saber: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Finalmente, el trabajo pretende reivindicar la vigencia del enfoque de

³⁶ Silvana Priscila Palacio, Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador) y Magister en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Buenos Aires -UBA), Argentina. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Investigadora y directora de Proyectos de Investigación (UBA). Su campo de estudio es la Economía Política Internacional e Historia Económica. [Autora de libros y artículos publicados a nivel internacional. prisilun@gmail.com](mailto:prisilun@gmail.com)

³⁷ Raúl Prebisch (1901-1986), nació en San Miguel de Tucumán (Argentina) y, se graduó como Contador Público en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como docente de la cátedra de Economía Política, de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA (hasta 1948). Fue el primer Gerente General del Banco Central de la República Argentina, de cuya creación participó activamente durante el gobierno de Agustín Justo. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1950-1963). Fue Secretario General la UNCTAD (1964-1969) y, desde 1976, Editor de la Revista de la CEPAL.

Prebisch para comprender las falencias que registraron los procesos de integración en América Latina y, la dinámica y los desafíos que afronta el MERCOSUR -en su trigésimo aniversario, rumbo a transitar la tercera década del siglo veintiuno.

1. EL ENFOQUE DE PREBISCH SOBRE DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL

Raúl Prebisch fue un economista³⁸ argentino, reconocido a nivel internacional, cuya prolífica obra dejó una impronta indeleble en el pensamiento económico de la región. Su legado intelectual continúa vigente, en el siglo en curso, debido a que sus ideas constituyeron la matriz sobre la cual se desarrolló el estructuralismo Latinoamericano, asociado -fundamentalmente, a pensadores destacados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)³⁹.

Como el propio Prebisch reconoció en “Las cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” (CEPAL, 1987), sus ideas fueron atravesando por diversos períodos luego de que, como intelectual formado en la corriente neoclásica, tuviera que gestionar parte importante de la política económica de Argentina, durante los años treinta (signados por la Gran Depresión). El impacto de aquella crisis -según dijo Prebisch, le llevó a cuestionar su formación en las filas del pensamiento neoclásico y, a promover el desarrollo industrial de Argentina. No obstante, el autor inició el racconto de sus etapas de pensamiento en el período posterior a 1943, tras haber cesado su gestión como Gerente General del Banco Central de la República Argentina, luego del golpe de Estado propiciado al gobierno de Ramón Castillo.

En los inicios de los años cuarenta, Prebisch empezó a reflexionar sobre su gestión económica durante los años de la Depresión y, especialmente, con relación a los problemas asociados a la teoría económica. Así, se cuestionó por qué el Estado debía tener un rol activo en el desarrollo y, por qué las políticas de los centros no generaban los mismos resultados en la periferia. Esas y, otras reflexiones, lo condujeron a lo que él denominó la segunda y tercera etapa de su pensamiento que empezaron a desarrollarse a partir de su incorporación a la CEPAL, en 1949. Durante ese período que se extiende hasta su alejamiento para participar de la creación

³⁸ Aunque destacó como economista, su título de grado era Contador Público, porque en los años en que se graduó no existía la Licenciatura en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

³⁹ Entre otros, Prebisch destacó las contribuciones de Celso Furtado y Aníbal Pinto (PREBISCH, 1984).

de la UNCTAD -en 1963, sus ideas fueron difundidas en diversas publicaciones de la CEPAL, en las que se analizaban los problemas económicos de América Latina y las propuestas de política alternativas a la ortodoxia.

En su primera gran obra, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (PREBISCH, 1949), conocido también como el “Manifiesto de la CEPAL”, se aprecian los principales ejes teóricos que el autor sostuvo a lo largo de su carrera. Fundamentalmente, el cuestionamiento al pensamiento económico clásico, ya que Prebisch consideraba que la división internacional del trabajo que regía en el mercado mundial, desde finales del siglo diecinueve, había conllevado a un *desarrollo asimétrico*, en el que los países centrales se veían beneficiados por la apropiación del fruto del progreso técnico (las ventajas del desarrollo de la productividad), mientras que esos beneficios no llegaban en forma equiparable a la periferia, tal como sostenía la teoría clásica. Desde ese punto de vista, la distribución internacional era la causante de las grandes desigualdades, tanto en lo que respecta al nivel de vida de la población de los centros y la periferia, así como también, a las fuerzas de capitalización -debido a que el margen de ahorro en la economía nacional dependía en gran medida del nivel de productividad. Ese diagnóstico le permitió postular que, la forma de superar esa situación era *promoviendo la industrialización de la periferia*, ya que la consideraba como “[...] el único medio de que disponen [... los países periféricos] para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas” (PREBISCH, 1949, p. 6). Asimismo, en dicha obra, el autor adelantó algunos postulados de lo que, posteriormente, se conocería como tesis Prebisch-Singer⁴⁰, al observar que había existido una tendencia decreciente de los precios de las materias primas, con respecto a los productos industriales (términos de intercambio) -desde la década de 1860 hasta el período anterior a la Segunda Guerra Mundial. Prebisch argumentó que, debido a esa disparidad entre el aumento de la productividad y los precios del sector industrial -con respecto al primario, los empresarios y factores productivos de los países centrales habían incrementado sus ingresos más que el aumento de la productividad, sucediendo lo contrario en los países periféricos. Por ello, postuló que el aumento en el nivel de vida que evidenciaron los países industriales -desde las últimas décadas del siglo diecinueve, fue sostenido por las economías menos desarrolladas, ya que éstas últimas no recibieron a cambio una mejora equivalente en sus niveles de vida (PREBISCH, 1949, p. 14-16).

⁴⁰ Véase OCAMPO y PARRA (2003).

En su explicación de este proceso, el autor recurrió a la dinámica de los ciclos económicos para postular que, existía un *movimiento desigual* entre los ciclos de los precios de las materias primas y los precios de los productos industriales⁴¹. En cierto modo, atribuyó ese desfase al rol de los sindicatos en los sectores industriales de los países centrales, debido a que ellos impedían la flexibilidad a la baja salarial en la fase recesiva (enfoque Keynesiano), mientras que los sectores laborales que se desempeñaban en la producción primaria de la periferia no evidenciaban tal resistencia; así, sostuvo que la periferia tendía a ajustar más, cuanto menos podían ajustar los ingresos de las economías centrales. De ese modo, fundamentó el hecho de que los ingresos de los países centrales subieron -históricamente, más que los ingresos de los países periféricos.

Pese al rezago que observaba en el desempeño del sector primario, con relación al industrial, el autor destacó la *importancia que revestían las exportaciones primarias para sostener la industrialización de la periferia*, ya que las mismas proveían el ingreso de divisas que posibilitaba importar los bienes de capital avanzados tecnológicamente que se requerían para apuntalar el desarrollo de *la industria* que, según él, *tenía el fin social de elevar el nivel de vida de la población*. Por ello, reconoció una complementariedad necesaria entre ambos sectores económicos y, sostuvo que: “La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico” (PREBISCH, 1949, p. 7).

Otro de los temas que perduró en el enfoque de Prebisch fue su preocupación por el *estrangulamiento de la Balanza Comercial* que -por ese entonces, observaba en varios países latinoamericanos que estaban desarrollando un proceso de sustitución de importaciones y, experimentaban dificultades para sostener el flujo de importaciones -con un nivel de exportaciones relativamente bajo. Prebisch atribuyó ese estrangulamiento al *rol centrípeta que tenía la economía de los Estados Unidos*⁴² que, si bien exportaba a América Latina, no importaba en la misma proporción, manteniendo una política proteccionista que generaba escasez de dólares en la región. Incluso, contrastó la postura proteccionista de los Estados Unidos -en el mercado internacional, con el rol liberal que había asumido Inglaterra -desde el

⁴¹ Prebisch consideraba que los ciclos eran más pronunciados en los precios de los productos primarios que en los productos industriales (especialmente, en la fase recesiva), lo que llevaba a un desfase de precios que se iba trasladando en favor de los productos industriales, a lo largo de la evolución cíclica (PREBISCH, 1949, p. 18-20).

⁴² Para Prebisch, después de la crisis de 1929, los Estados Unidos disminuyó significativamente sus importaciones, agravando la caída de precios que sufrieron los países periféricos. Después de 1933, esa postura se tradujo en un significativo incremento de reservas, pero ese país no compartió el crecimiento con el resto del mundo (PREBISCH, 1949, p. 27-29).

siglo diecinueve hasta la década de 1920, argumentando que “[...] nunca había surgido anteriormente un problema de escasez de libras, bajo la hegemonía monetaria de Londres” (PREBISCH, 1949, p. 21). En relación con esta observación, otra constante de su enfoque de análisis fue la argumentación de que, un factor que incidía en el coeficiente de importaciones de la región era la publicidad comercial, a través de la cual se difundían las formas de consumo de los países centrales en las sociedades periféricas (PREBISCH, 1949, p. 23-24). Este argumento fue retomado por Prebisch en *Capitalismo Periférico. Crisis y transformación* (1981), al insistir en la crítica a los sectores de altos ingresos que, con sus pautas de consumo, agravaban el desequilibrio del Balance de Pagos (PREBISCH, 1984).

En opinión de Prebisch, esa imitación de los centros conllevaba a un dilema, ya que, si bien la industrialización aumentaba el ingreso en la periferia, cuanto más aumentaba el ingreso más tendían a aumentar las importaciones, lo que provocaba un círculo vicioso de escasez de dólares. En relación con esta problemática, puede mencionarse su análisis sobre la herramienta del control de cambios que, basándose en su experiencia de los años treinta, sostuvo que este mecanismo se estableció -primero, como una herramienta para administrar los desequilibrios de Balanza de Pagos y, luego, para contener los efectos de la inflación en las importaciones. Sin embargo, consideró que no era efectivo para contrarrestar el incremento de la *inflación* (PREBISCH, 1949, p. 32), otro de los problemas que preocupó a Prebisch a lo largo de su carrera. Por ello, argumentó que no era posible determinar si la escasez de dólares que sufrieron los países latinoamericanos -en la segunda posguerra, fue producto de las bajas importaciones de los Estados Unidos o de la inflación que experimentaron sus economías.

Otra constante en su enfoque fue, el *rol preponderante que le asignó a la inversión extranjera* para promover el desarrollo de la región y el acceso de ésta a los adelantos tecnológicos. En la actualidad, todavía persisten en América Latina algunas de estas limitaciones que Prebisch señalaba a finales de los años cuarenta -del siglo veinte, referidas a la acuciante necesidad del capital extranjero que, en su opinión, era fundamental para romper el círculo vicioso que generaba la escasez de capital: “[...] la productividad es en estos países muy baja, porque falta capital; y falta capital por ser muy estrecho el margen de ahorro, a causa de esa baja productividad” (PREBISCH, 1949, p. 39). Sin embargo, también argumentó que esa escasez de capital no sólo se debía al escaso ahorro de la región, sino también, a la falta de eficacia en la administración de éste. Así postuló que, *el ahorro significaba dejar de consumir*, pero insistió en que los sectores de altos ingresos despilfarraban las reservas al destinar parte de ese capital a importaciones improductivas, para copiar las pautas de consumo de los países

centrales. Por lo tanto, consideró que, si las inversiones fuesen correctamente dirigidas, con el tiempo aumentaría la productividad, lo que permitiría reducir la concurrencia del capital extranjero e incrementar el nivel ahorro e inversión nacional. Para Prebisch, *las inversiones productivas eran las que acrecentaban el nivel de capital por hombre*, es decir, las destinadas a bienes de capital que permitían incrementar la productividad de la economía y, también el gasto público del gobierno que, a su vez, *posibilitaba aumentar el ingreso y mejorar el nivel de vida de las masas*; por ello, sostuvo que “[...] el problema de la formación de capital es de trascendental significación” (PREBISCH, 1949, p. 40).

Por otra parte, señaló que era importante no incumplir con los servicios financieros que conllevaban las inversiones extranjeras y, en lo posible, había que orientar las mismas hacia sectores productivos que redujeran las importaciones (en dólares), para así sostener el normal pago de esos servicios. En el marco de su análisis, el Estado jugaba un rol clave en la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, si bien consideraba que la política monetaria podía integrarse dentro de una política más amplia de desarrollo económico intensivo, también sostenía una postura clásica a este respecto, ya que criticaba la recurrencia de los países de la región al incremento del circulante -por las consecuencias inflacionarias que ello conlleva, además de señalar que, *la inflación empeoraba el Balance de Pagos y no aumentaba las divisas que se requerían para sostener la importación de bienes de capital*. Por el contrario, observó que *la inflación sólo tenía efectos en la redistribución de ingresos* y, que, generalmente, *la clase media y los grupos de ingresos fijos tendían a ser desfavorecidos*, mientras que los empresarios y otros sectores privilegiados se beneficiaban. Aun así, decía que ese beneficio primigenio de estos sectores se iría denigrando con el tiempo, ya que el Estado tendía a incrementar su intervención y la presión fiscal, lo que -a su vez, *desincentivaba la iniciativa privada y terminaba afectando la capacidad de inversión, tan necesaria para la región latinoamericana*. El autor criticaba a quienes sostenían que, en situaciones de escasez de ahorro, la inflación era un medio de creación de capitales y, puso de relieve que “[...] la inflación ha tendido a desalentar formas típicas de ahorro espontáneo” (PREBISCH, 1949, p. 43-44). Incluso, destacó que, no sólo las inversiones extranjeras eran fundamentales para el desarrollo, sino también, las inversiones privadas debían ser alentadas con algún sistema de garantías o reglamentación.

Efectivamente, el capital era crucial para el desarrollo de la región y, Prebisch insistía en que, la elevación en el nivel de vida de las masas dependía de la inversión de capital en la industria, los transportes y la producción de materias primas, así como también, de la aptitud

para manejar ese capital. En su opinión, las inversiones extranjeras bien dirigidas podían contribuir a incrementar la productividad de las economías latinoamericanas lo que, a su vez, permitiría formar capitales, siempre que no se destinen al consumo prematuro, ya que “[...] el capital es escaso y su necesidad muy grande [...] por lo que] habría que ceñir su aplicación a un criterio de estricta eficacia” (PREBISCH, 1949, p. 11). De ese modo, argumentó que, en la medida que se quiera disminuir el aporte del capital exterior, habría que aumentar la capitalización inicial, lo que era incompatible con el consumo de los sectores privilegiados, pero también, con el elevado gasto fiscal del Estado que no contribuía a mejorar la productividad de la economía nacional. Por ello, señaló que *la autarquía económica no siempre era la mejor alternativa*, ya que los beneficios que proporcionaba la industrialización tenían un límite, más allá del cual disminuía la productividad y el bienestar de la población (PREBISCH, 1949, p. 48).

Pese a constituirse en uno de los grandes promotores del desarrollo industrial, Prebisch evidenció un sesgo anti-mercantilista. Aun así, el mercantilismo se impuso en los esquemas de sustitución de importaciones que implementaron los países latinoamericanos desde los años 1930 y, en gran medida, fue el factor que conllevó al fracaso de la ALALC (1960). El cambio de paradigma que produjo la Gran Depresión del siglo veinte, hizo que Prebisch viese agotada la posibilidad de continuar con un modelo de crecimiento desde afuera -basado en exportaciones primarias, y propugnara el *modelo de crecimiento hacia adentro* -mediante la industrialización, como la única vía de desarrollo para la región. En este aspecto, trazó un paralelismo con el concepto de economías de escala que se aplicaba en las industrias y, criticó la multiplicación de empresas pequeñas dentro de un país, sosteniendo que, *si los países unían sus mercados podían incrementar su productividad y la competitividad de las empresas regionales*. Así, desde el Manifiesto de la CEPAL, Prebisch y el organismo enfatizaron en la necesidad de que los países de América Latina se integraran, adecuadamente, en fórmulas de cooperación económica internacional, porque uno de los problemas de las economías latinoamericanas era su tendencia a competir industrialmente, desarrollando los mismos sectores de un lado y otro de la frontera, lo que atentaba contra el desarrollo por el *excesivo fraccionamiento del mercado*. Por ello, promovió la *interdependencia económica* (regional), como una alternativa que posibilitaría ampliar los mercados latinoamericanos, relativamente reducidos en relación con las economías centrales (PREBISCH, 1949, p. 50).

Este tema también está presente en *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, donde Prebisch recordó que, desde la CEPAL se impulsó la integración económica de América

Latina, antes de que se creara la Comunidad Económica Europea; así expresó, “Conste que esta idea se presentó antes del Mercado Común Europeo” (PREBISCH, 1984, p. 27). Su acotación es significativa, ya que hay quienes consideran que América Latina buscó copiar el modelo de integración europea cuando se estableció la ALALC, en 1960. Sin embargo, como muchos han reconocido, *desde sus albores el pensamiento cepalino correlacionó la necesidad de industrialización con las ventajas de la integración regional, en América Latina* -sobre todo, por las restricciones que imponía el esquema de desarrollo centrípeto del capitalismo mundial que, no incentivaba las exportaciones industriales de los países periféricos.

No obstante, ni la industrialización, ni la integración regional, terminaron fructificando en la América Latina de las décadas de 1960-1970, inserta en una economía internacional en la que empezaban a evidenciarse los grandes cambios de paradigma que se impondrían tras la crisis de la estanflación y, en un marco regional signado por una profunda inestabilidad política e institucional. Prebisch (1984) señaló que, desde la CEPAL, ya se había advertido esa falencia, a comienzos de los años sesenta, cuando el modelo de industrialización empezó a mostrar signos de agotamiento y, desde el organismo, se propuso impulsar la *planificación del desarrollo*, entre otros objetivos, para incrementar la acumulación del capital insuficiente -por el estadio incipiente de desarrollo industrial, así como también, para contrarrestar el consumo imitativo de los centros que conllevaba a la baja de productividad en las economías periféricas. La insistente crítica formulada por Prebisch (1984, p. 25), hacia la imitación del modelo de los centros, en cierto modo, evidenciaba una afinidad teórica con las formulaciones que, otrora, efectuó León Troski, en su famosa tesis del *desarrollo desigual y combinado*.

Desde el enfoque de Prebisch, las *fallas en la industrialización* que desarrolló la región bajo el período de sustitución de importaciones obedecieron a una *protección exagerada* y, a lo que denominó la *asimetría de industrialización*, es decir, la falencia de no haber promovido - en la misma medida, las exportaciones industriales⁴³, lo que conllevó a la falta de competitividad del sector.

Otra constante para destacar en su enfoque fue el énfasis que puso en la implementación de *políticas económicas anticíclicas* -en concordancia con su histórico interés por la dinámica del sistema capitalista, ya que las consideraba necesarias para prevenir los efectos perjudiciales que provocaban las crisis que provenían de las economías centrales. También, en este aspecto,

⁴³ Cuando Prebisch editó *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (1981), ya se empezaba a evidenciar el éxito de los países asiáticos que se estaban industrializando bajo un modelo de desarrollo basado en exportaciones con alto valor agregado.

su análisis evidenció la influencia del pensamiento keynesiano -incluso de los ciclos de Kondratieff, aunque él decidió apartarse del enfoque de Marx y Keynes, al sostener que esos enfoques no eran aplicables para los países periféricos (PREBISCH, 1984, p. 31). Aun así, consideró que, en un esquema regulado por el Estado, *la industria podía funcionar como política anticíclica*, al utilizar las inversiones públicas para contrarrestar las fases del ciclo económico. No obstante, era escéptico sobre la factibilidad de aplicación de este tipo de políticas en los países latinoamericanos (PREBISCH, 1949, p. 53).

Por último, el autor señaló algunos otros aspectos que conspiraban contra la posibilidad de aplicar políticas anticíclicas en la región -entre ellos, la flexibilidad que se requería en los factores de producción y el control adecuado de la política de importaciones. Su objetivo primordial era garantizar la menor incidencia posible de la variación de las exportaciones sobre la actividad económica interna, aún a costa de experimentar una elevación en el nivel de inflación. Así, sostuvo que: “Es muy probable que, en la mayor parte de los casos, lo que se gana colectivamente al dar estabilidad a la ocupación, sea mucho mayor de lo que se pierde por el costo más elevado de producción interna” (PREBISCH, 1949, p. 57).

De modo que, siempre postuló la importancia de aumentar la productividad para conducir a una mejora en el nivel de vida de la población latinoamericana. Sin embargo, también consideró que era fundamental, para la consecución de ese objetivo, contar con una *adecuada legislación social* que mejorara el ingreso real de los trabajadores y permitiera disminuir la desigualdad histórica -entre las economías centrales y periféricas. Por ello, su *teoría de la transformación* (PREBISCH, 1984) fue más allá de las consideraciones económicas, para proponer una síntesis entre el socialismo y liberalismo económico, señalando la importancia de *fortalecer el sector institucional, político y social* en el proceso de consecución del desarrollo económico, así como también, la necesaria observancia del sistema democrático y de los derechos humanos. Además, insistió en la *vigencia de su concepto de centro-periferia*, argumentando que el sistema mundial continuaba ordenado de acuerdo con el pretérito esquema de división internacional del trabajo, según el cual, los países se insertaban en el mercado mundial en función de sus ventajas comparativas. En el marco de ese sistema, la periferia se hallaba subordinada a la dominación ejercida por el centro, bajo el designio de su hegemonía y de las leyes del mercado. Por lo tanto, reivindicó su propuesta de que, el medio para librarse de esa dominación radicaba en que la periferia debía crear su propia dinámica y, siguiendo sus ideas primigenias, sostuvo que, América Latina debía industrializarse en un desarrollo que estuviera ligado al progreso técnico de la agricultura -por ser ésta última, la fuente

preponderante de provisión de divisas. Además, argumentó que, dada la industrialización tardía de la periferia, era necesario proteger moderadamente las industrias nuevas, con el fin de compensar sus mayores costos en relación con los países más desarrollados.

2. EL DIFÍCIL DERROTERO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR: DE LA ALALC AL MERCOSUR

2.1. La ALALC: el acuerdo de integración fallido en América Latina

La *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) fue establecida por el Tratado de Montevideo (1960)⁴⁴ y, representó el primer acuerdo de integración entre países de América del Sur y México. Como se mencionó, anteriormente, Prebisch y la CEPAL jugaron un rol destacado en la promoción de la integración latinoamericana, desde que el organismo fue creado a finales de los años cuarenta. Sin embargo, de manera temprana, la integración ya había empezado a desarrollarse en América Central, a partir de la creación del Mercado Común Centroamericano (1951) que precedió, en varios años, a la ALALC. Incluso, desde antes de crearse esta Asociación, la CEPAL (1959) venía promoviendo la conformación de un proceso de integración para toda la región: el *Mercado Común Latinoamericano*.

Tal como se estableció en su estatuto original, la ALALC tuvo el propósito de crear una *Zona de Libre Comercio* entre las Partes Contratantes que debía quedar instituida en un plazo de 12 años -desde la entrada en vigor del acuerdo (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1960, Art. 2). Para ello, los países debían comprometerse a reducir gradualmente sus barreras arancelarias y no arancelarias, para lo sustancial del comercio recíproco, a través de la confección de Listas Nacionales y Listas Comunes que serían negociadas en reuniones periódicas entre las Partes Contratantes (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1960, Arts. 3-7) y, cuyo propósito era liberalizar el comercio. En el caso de las Listas Comunes, las liberalizaciones allí acordadas eran definitivas e irrevocables, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 8 de dicho Tratado. No obstante, por el Artículo 11, se preveía que, en caso de que algún país resultara afectado como consecuencia de dicha liberalización, la corrección de las desventajas sería examinada

⁴⁴ Los países signatarios fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

por las Partes Contratantes -a solicitud del país afectado, con el fin de adoptar medidas adecuadas -no restrictivas, que permitieran impulsar el intercambio comercial “a los más altos niveles posibles”.

De ese modo, el Tratado preveía que las concesiones que otorgarían los países a las demás Partes Contratantes se basarían en el principio de reciprocidad, con el fin de expandir y diversificar el comercio y, promover la progresiva complementación económica de los países integrantes de la Asociación. Además, se estableció que, con el fin de asegurar condiciones equitativas de competencia y facilitar la integración y complementación de las economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarían -en la medida de lo posible, armonizar sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1960, Art. 15). Esto último se complementó con lo establecido en el Artículo 16, según el cual, las Partes Contratantes procurarían una gradual y creciente coordinación de sus políticas de industrialización, patrocinando entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados e, incluso, podían celebrar acuerdos de complementación por sectores industriales. Por otra parte, el Artículo 17 establecía que éstos últimos podían tener cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarían a las materias primas y a las partes complementarias de la fabricación de tales productos y, que las negociaciones de esos acuerdos estarían abiertas a la participación de cualquier Parte Contratante -interesada en los programas de complementación.

Con respecto a la Cláusula de Nación más Favorecida, el Artículo 18 (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1960) estableció que cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de, o destinado a cualquier otro país, sería inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de, o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes y, extendía este tratamiento a los capitales procedentes de la Zona, al decir que dichos capitales gozarían en el territorio de cada Parte Contratante de un tratamiento no menos favorable que aquel que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país. También, se estableció un principio de Trato Nacional en materia de impuestos internos, para los productos originarios de las Partes Contratantes (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1960, Art. 21).

No obstante, en el Capítulo VI, Artículos 23 a 26 del Tratado, se preveía la implementación de medidas de Salvaguardia, con carácter transitorio y siempre que no

impliquen un trato discriminatorio, ante situaciones en las cuales las importaciones de la Zona causaran, o amenazaran causar, un daño a la economía nacional de alguna de las Partes. En lo que respecta a los productos agropecuarios, el Capítulo VII del Tratado estableció que las Partes Contratantes procurarían coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambios de productos agropecuarios, con objeto de lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, elevar el nivel de vida de la población rural y garantizar el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores, y se previó la implementación -en forma no discriminatoria, de políticas de Salvaguardia, en el caso de que algún país necesitara proteger su economía nacional.

Un aspecto para destacar dentro de este acuerdo fue la incorporación de un trato favorable para los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia y Paraguay, según se definió en el Tratado), ya que se estableció que el crecimiento de estas economías facilitaría la consecución de los objetivos del Tratado. Por lo tanto, se habilitaba a las Partes Contratantes, entre otros aspectos, a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes.

Por último, el Tratado estableció que la ALALC era una persona jurídica de derecho pleno que, contaría con el asesoramiento de la CEPAL y el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (CIES). Además, el estatuto previó una estructura burocrática -relativamente precaria, conformada por un Comité -órgano permanente de la Asociación encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, y la Conferencia -órgano máximo de la Asociación, que tomaría todas las decisiones sobre los asuntos que requirieran resolución conjunta de las Partes Contratantes y estaría constituida por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes contratantes. Esta última era la encargada de llevar adelante las negociaciones, en reuniones ordinarias y extraordinarias, con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de las pautas y propósitos del acuerdo.

Cincuenta años después y, teniendo en vista el estado de situación en que se encuentran los procesos de integración en América Latina en los albores de la tercera década del dos mil, se evidencia que la ALALC fue, sin lugar a duda, un acuerdo demasiado ambicioso para la región; más aún, si se añade el contexto económico -regional e internacional, así como la inestabilidad política y social por la que atravesaron la mayoría de los países de la región, durante las décadas de 1960 y 1970. En opinión de numerosos especialistas, el haber fijado

objetivos inalcanzables representó un escollo para que la ALALC pudiera progresar, ya que la mayoría de las economías latinoamericanas no estaban preparadas para liberalizar su comercio con los países vecinos, ni para compartir información, ni avanzar en los acuerdos y beneficios que la Asociación previó en su conformación. Esto implicó que, a los pocos años de la firma del Tratado de Montevideo, la ALALC entró en letargo. Incluso, hacia finales de los años sesenta, mientras la CEPAL insistía en impulsar la conformación de un Mercado Común Latinoamericano (CEPAL, 1967), varios especialistas -entre otros, Teubal (1968), ya ponían al descubierto los signos de fracaso que, por entonces, evidenciaba la integración regional en el marco de esta Asociación.

2.2. La ALADI: un acuerdo laxo que mantuvo vivo el espíritu de integración, en América Latina

Tras dos décadas de resultados infructuosos en materia de integración regional, finalmente, la ALALC fue reemplazada por una nueva entidad, la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI). También denominada Asociación, la ALADI fue creada por el Tratado de Montevideo (1980)⁴⁵, por el cual, los países signatarios ratificaron su voluntad de mantener vigente el espíritu de integración en el ámbito regional y, reconocieron que la misma configuraba el medio principal para que América Latina pudiera acelerar su proceso de desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de sus pueblos.

La experiencia fallida de la ALALC conllevó a que la ALADI se estableciera objetivos, plazos y alcances mucho más flexibles y, menos ambiciosos, de que los que se había fijado el Tratado de Montevideo, de 1960. De ese modo, la ALADI garantizó su vigencia hasta la actualidad, constituyéndose en el marco normativo institucional que acogió a numerosos acuerdos de integración -tanto de alcance regional, como parcial, que fueron suscriptos bajo el paraguas jurídico de esta organización.

La ALADI se creó como un *Área de Preferencias Económicas* (APE), cuyo objetivo a largo plazo es conformar un mercado común latinoamericano -en forma gradual y progresiva, pero no se determinaron tiempos, ni se fijó un cronograma, para alcanzar este objetivo. El

⁴⁵ Los países signatarios fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1999 se incorporó Cuba como país miembro de la Asociación y, en 2012, Panamá.

estatuto de la ALADI dispone que, la normativa de la Asociación tiene como objeto promover y regular el comercio recíproco, la complementación económica y, el desarrollo de acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados. Con este propósito, el Artículo 3 del Tratado de Montevideo (1980) establece que, los Países Miembros tomarán en cuenta para la aplicación y evolución del Tratado -entre otros, los principios de: *pluralismo* (implica que la voluntad de integración está por encima de la diversidad política y económica que pudiera existir en la región); *convergencia* (refiere al propósito de multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, teniendo en vista el objetivo de establecimiento del mercado común latinoamericano); *flexibilidad* (refiere a la posibilidad de concretar acuerdos de alcance parcial que, en algún momento, deberían ser multilateralizados, pero no hay plazos).

Por otra parte, el estatuto de la Asociación establece que el APE estará compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1980, Art. 4). Los acuerdos de alcance parcial son aquéllos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades. Estos acuerdos pueden contener, entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1980, Art. 7-9). En cuanto a los acuerdos de complementación económica (ACE), tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1980, Art. 11). Aunque la ALADI no contempla la cláusula de Nación Más Favorecida que tenía la ALALC, incluye en el Capítulo III de su estatuto, un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo, el cual se basa en los principios de no reciprocidad y cooperación comunitaria.

2.3. El MERCOSUR: de la esperanza de los noventa, a la incertidumbre de los años dos mil

A diferencia de la ALALC y ALADI que respondían a la búsqueda del patrón cepalino de integración económica y productiva regional y, más a semejanza de lo que aconteció en Europa, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se gestó, principalmente, por la voluntad política de integración que sostuvieron los gobiernos de Argentina y Brasil, en un contexto en que América Latina comenzaba a reinstaurar sus regímenes democráticos-institucionales. El acercamiento propició el paulatino abandono de la doctrina de seguridad nacional y, en primera instancia, tuvo como objeto mejorar el comercio bilateral.

La decisión de profundizar las relaciones comerciales, entre Argentina y Brasil, fue propuesta por el presidente Raúl Alfonsín (1983-89), a su par brasileño -presidente electo, Tancredo Neves quien, tras fallecer, fue reemplazado por el vicepresidente José Sarney (1985-90) que abrazó con entusiasmo la iniciativa de integración bilateral (MERCOSUR/PM/SO/DECL.24, 2016). Los acercamientos comenzaron con la visita del Canciller Olavo Setúbal a Buenos Aires, para negociar con su par argentino -Dante Caputo, a fin de mejorar los intercambios económicos y, acordar sobre: deuda externa, Consenso de Cartagena, complementación industrial, económica y tecnológica (BARRETO, 2012, p. 25-6). Las negociaciones dieron sus frutos y, las trabas al comercio empezaron a ser revisadas.

El 30 de noviembre de 1985, Alfonsín y Sarney firmaron la Declaración de Foz de Iguazú que dio inicio formal al proceso de integración argentino-brasileño. Los consensos sobre el uso de la energía nuclear con fines pacíficos posibilitaron la firma de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear (30/11/1985), que reafirmaba los objetivos pacíficos de sus programas nucleares y la voluntad de cooperación bilateral. Este hecho, junto a la visita de Alfonsín a Itaipú, comenzó a romper con la desconfianza que por años había existido en la relación bilateral (BARRETO, 2012, p. 26).

El acercamiento entre ambos países prosiguió y, en julio de 1986, suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña con el fin de impulsar la integración intra-sectorial, el equilibrio del intercambio comercial y la modernización tecno-industrial de las economías. Por la misma, se estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica, a fin de reducir los desequilibrios comerciales bilaterales y profundizar los vínculos comerciales. Pese a la firma de los acuerdos, los progresos en el intercambio económico fueron moderados. Para agosto de 1988, el Canciller Caputo se reunió en Brasil con Abreu Sodré, para tratar temas que iban desde la desgravación tarifaria hasta la construcción de un gasoducto en el Sur. En

noviembre de ese año, se firmó un tratado de integración que preveía la construcción en diez años de un mercado común entre Argentina y Brasil (BARRETO, 2012, p. 60).

Sin embargo, la cooperación continuó siendo dificultosa, debido a las circunstancias económicas que atravesaban los respectivos países. En el caso de Argentina, desde el segundo semestre de 1987, el fracaso económico del gobierno de Alfonsín se reflejó en el rebrote inflacionario y en la derrota que obtuvo en las elecciones legislativas de ese año. Se sumaron, también, las restricciones externas (caídas en los precios internacionales) y la inestabilidad social que disminuyó la confianza en la gestión de dicho gobierno (Palacio, 2011). En agosto de 1988, ante el fracaso del Plan Austral, Alfonsín lanzó un plan económico de emergencia con el objetivo de controlar la inflación hasta las elecciones presidenciales de mayo de 1989. Sin embargo, el plan nació en un contexto de creciente inestabilidad social, el cual se agravó con la oposición política y sindical y el copamiento del cuartel de la Tablada, en enero de 1989. En los meses subsiguientes, la hiperinflación en Argentina provocó una enorme transferencia de ingresos en desmedro de los sectores asalariados. La escasez de mercadería, los saqueos a supermercados, la fuga de capitales, además de la incapacidad del gobierno para hacer frente a sus compromisos de deuda externa (y la falta de apoyo del FMI), terminaron precipitando la crisis política y económica del gobierno de Alfonsín que debió adelantar el traspaso de mando a su sucesor electo, Carlos Menem, en julio de 1989.

En los primeros meses del gobierno de Menem, la crisis prosiguió y la hiperinflación registró otro pico a inicios de 1990. Pese a las circunstancias domésticas, Argentina y Brasil decidieron continuar con la cooperación bilateral, firmando un Acuerdo de Complementación Económica (ACE N° 14) en el marco de la ALADI (1990). Argentina fue el primer país en recibir la visita al exterior del presidente brasileño Collor de Mello, quien señaló la necesidad de profundizar la integración bilateral y, latinoamericana, para reforzar el poder de negociación y lograr así, una inserción más justa de los países de la región en el ámbito mundial (BARRETO, 2012, p. 133). Ese posicionamiento respondía a los principios de un “regionalismo liberal” que, empezaba a cobrar cada vez más impulso durante la década de 1990.

Aunque Uruguay ya venía negociando con Brasil y Argentina, la democratización de Paraguay (1989) permitió que este país también se sumara al proceso de integración en el Cono Sur. El 26 de marzo de 1991, los cuatro países suscribieron el Tratado de Asunción -con los representantes de Argentina (Carlos Saúl Menem; Guido di Tella), Brasil (Fernando Collor de Mello; Francisco Rezek), Paraguay (Andrés Rodríguez; Alexis Frutos Vaesken) y Uruguay

(Luis Alberto Lacalle Herrera; Héctor Gros Espiell). Por el Tratado se creó el Mercado Común -denominado *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), que debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994. El acuerdo se inscribió como ACE N° 18, en la ALADI y, en el Artículo N° 1 (TRATADO DE ASUNCIÓN, 1991) puede observarse que el MERCOSUR se estableció objetivos más ambiciosos que los que otrora se había establecido la ALALC.

De ese modo, la creación del MERCOSUR selló el compromiso de integración que habían iniciado los presidentes de la transición democrática de Argentina y Brasil. Pero el contexto en que nació el Acuerdo distaba de aquel en el que empezaron a realizarse los primeros acercamientos. El mundo había cambiado desde la caída del Muro de Berlín (1989) y, definitivamente, se modificó tras la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ello explica el amplio consenso que adquirió el neoliberalismo, tanto en el ámbito académico, como político internacional, durante los años noventa.

En Argentina, las reformas económicas del gobierno de Menem pretendieron consolidar el modelo de economía de mercado (instaurado parcialmente desde mediados de los años setenta), sobre todo, tras las dos hiperinflaciones que azotaron los primeros meses del gobierno menemista. Con Domingo Cavallo, en el Ministerio de Economía (01/03/91-04/08/96), se profundizó la aplicación de políticas ortodoxas. Es evidente que, las políticas económicas domésticas eran congruentes con el posicionamiento internacional que adoptó Argentina en ese período. Si bien a nivel regional, varios gobiernos impulsaron las reformas que propugnaba el FMI -como señala Barreto, pese a profundizar el acercamiento con Brasil, la política exterior argentina se diferenció de la implementada por ese país. Argentina fue el único de América Latina que envió dos naves al bloqueo de Irak, durante la Guerra del Golfo. Además, en el marco de un mayor compromiso de no proliferación de armas con Brasil, Menem inició -en 1991, el desmantelamiento del proyecto Condor II y, anunció que el país integraría el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas. Posteriormente, Argentina se retiró del Movimiento de los No Alineados. Para Barreto (2012: 134-6), estos actos trataban de llamar la atención de los Estados Unidos.

Según Fraga (citado por PAVÓN, 2012, p. 250-1), el alineamiento de la política exterior de Menem se decidió durante la gestión de Domingo Cavallo como Canciller (1989-1991). Ese alineamiento que se mantuvo con la gestión de Guido Di Tella, en la Cancillería, fue justificado desde el discurso por su asesor y excompañero en Oxford, Carlos Escudé (PAVÓN, 2012, p. 251). Sin embargo, Escudé cuestionó el supuesto “alineamiento automático” de que fue acusada

la política exterior de Di Tella, destacando la decisión de Argentina de fundar el MERCOSUR aliándose con Brasil y, no con Estados Unidos que proponía el ALCA (PAVÓN, 2012, p. 252). Aun así, el MERCOSUR -como reconoce el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue parte de los acuerdos regionales que se materializaron en el marco de un regionalismo abierto que pretendía acompañar el proceso de liberalización multilateral (que avanzó, aceleradamente, con la creación de la OMC). Desde ese punto de vista, el MERCOSUR fue un acuerdo pionero en buscar un tipo de integración hacia afuera.

Por otra parte, para cumplir los objetivos que se propuso el Acuerdo, se fijó un “período de transición” que se extendía desde marzo de 1991 a diciembre de 1994, donde los Estados Parte adoptarían un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia. El objetivo fue crear una *Zona de Libre Comercio* (ZLC) y, para ello se instrumentó el Programa de Liberación Comercial (PLC), a fin de llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (TRATADO DE ASUNCIÓN, 1991, Art. 5). Las desgravaciones progresivas, lineales y automáticas se realizarían cada seis meses y la preferencia arancelaria se aplicaba sobre los aranceles vigentes al 31/12/1990. Las restricciones no arancelarias quedaban congeladas. El 01/01/1995, debía empezar a regir la ZLC. Sin embargo, la existencia de “sectores sensibles” para las economías nacionales, llevó a establecer excepciones al PLC (TRATADO DE ASUNCIÓN, 1991, Anexo I, Art. 7).

En junio de 1992 se elaboró un programa -conocido como Cronograma Las Leñas, que establecía las medidas que debían adoptar los Estados Miembros para llegar a conformar la *Unión Aduanera* (UA) -a diciembre de 1994. Según este, a partir del 1° de enero de 1995, el MERCOSUR tenía que configurar una UA, por lo que tendría que implementarse el *Arancel Externo Común* (AEC). Sin embargo, en la reunión de Ouro Preto (1994), las asimetrías hicieron que los Estados Parte negociaran un Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera (RAM) que permitiría que algunos productos continuaran pagando aranceles en el comercio intrarregional -lo que significaba una “excepción a la ZLC”. La última parte de las excepciones que quedaban en el PLC y debían terminar el 31/12/1994 (20 % para los casos de Argentina y Brasil, y 40 % los de Uruguay y Paraguay), más la lista de salvaguardas vigentes durante el período de transición (1992-94), permanecerían por el período 1995-98. Los productos incluidos en esas listas irían teniendo anualmente una disminución del gravamen de importación, hasta su eliminación; las rebajas se aplicarían sobre la tarifa nominal total de cada

país, vigente al 5 de agosto de 1994. No podría aplicarse ningún otro gravamen arancelario o paraarancelario sobre los productos integrantes de este Régimen (SELA, 2014).

El AEC que se negoció en Ouro Preto se estableció en forma escalonada entre un 0 % y 20 %, con un promedio de 12 % (SELA, 2014). Asimismo, se establecieron dos listas de excepciones: nacionales y comunes. En la lista de excepciones nacionales, cada país podía presentar 300 posiciones a las cuales no aplicaría el arancel externo común, las cuales debían converger a dicho arancel en el año 2001. Las excepciones comunes se establecieron para: los bienes de capital (AEC del 14 %), informática (AEC del 16 %) y telecomunicaciones (AEC del 16 %). Para el caso de bienes de capital, Argentina y Brasil debían converger al AEC en el 2001, mientras que Uruguay y Paraguay debían hacerlo en el 2006 (en forma lineal y automática). Para el caso de informática y telecomunicaciones, los cuatro países miembros debían alcanzar el AEC en el año 2006 (también, de manera lineal y automática). Sin embargo, según el SELA (2014), las excepciones fueron prorrogadas y los plazos no se han cumplido.

Debido a que los Estados miembros iban a tener, en algunas partidas arancelarias, un arancel interno superior al arancel externo común (para terceros países), se decidió que para esos casos se aplicaría la tarifa vigente al 31/12/1994, menos un 10 % (en ningún caso se podía superar el arancel externo común). Dos sectores quedaron sujetos a un tratamiento especial en el MERCOSUR: el azucarero y el automotriz.

El Tratado de Asunción también estableció, en el Artículo 9, la estructura institucional que tendrá el MERCOSUR durante el período de transición: El Consejo del Mercado Común (CMC) y El Grupo Mercado Común (GMC), y el Protocolo de Ouro Preto, en su Artículo 1, completó esa estructura institucional, al establecer que el MERCOSUR contará con los siguientes órganos: El Consejo del Mercado Común (CMC); El Grupo Mercado Común (GMC); La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); y La Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Art. 2). El Protocolo de Ouro Preto estableció en el Capítulo II (Arts. 34 al 36) que el Mercosur tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional y, cuenta con un Sistema de Solución de Controversias (Arts. 43 y 44).

3. LOS DESAFÍOS QUE AFRONTA EL MERCOSUR EN SU 30° ANIVERSARIO

En la actualidad, el MERCOSUR no puede definirse ni como Zona de Libre Comercio, ni como Unión Aduanera plena, ya que subsisten en él excepciones al comercio intrazona y al AEC. A diferencia de la continuidad que varios analistas, como Fernando Mello Barreto y Tullo Vigevani, destacan al caracterizar la política exterior de Brasil durante las últimas tres décadas, la política exterior argentina ha evidenciado pronunciadas discontinuidades en los distintos períodos de gobiernos (mayoritariamente peronistas) que se sucedieron, entre los años noventa y las primeras décadas del siglo en curso; especialmente, entre el período menemista y los gobiernos kirchneristas⁴⁶. En parte, ello se explica por razones político-ideológicas; pero también, por cuestiones económicas domésticas. Inevitablemente, ese vaivén se vio reflejado en la postura que adoptó Argentina en el ámbito regional.

Tras superar lo peor del valle que representó la crisis del 2001, a partir de año 2002, Argentina inició un sostenido repunte económico que se mantuvo hasta 2008, facilitado por un período excepcional de alza en los precios de los commodities. El boom de la soja y, otras materias primas, apuntaló el crecimiento doméstico, permitiendo la estabilización política en la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003-7). Sin embargo, en su período de gobierno, las políticas se orientaron a favorecer el desarrollo del mercado interno y, desde el año 2004, Argentina volvió a imponer restricciones a las importaciones de Brasil, para proteger a la industria nacional de la competencia brasilera (LA NACIÓN, 12 de diciembre de 2004).

Al tiempo que la estrategia exterior del gobierno de Néstor Kirchner empezó a dar la espalda a los Estados Unidos -bajo la gestión de Rafael Bielsa en la Cancillería (2003-5) y su sucesor Jorge Taiana (2005-10), el país abrazó la revitalización de la integración política con sus vecinos sudamericanos. Eduardo Duhalde, titular de la Comisión de Representantes del MERCOSUR durante la gestión de Néstor Kirchner, fue uno de los asistentes a la creación de la *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN), hacia fines del 2004. Esa entidad se propuso integrar a los países del Sur con infraestructura básica, desarrollo y explotación de los recursos naturales, energéticos y de comunicaciones (LA NACIÓN, 8 de diciembre de 2004). En 2008,

⁴⁶ Esta opinión difiere de la expresada por algunos autores, como Escudé (2012), quien sostuvo que hubo una continuidad en la política exterior argentina de los gobiernos de Menem y los gobiernos de la “era K” (Néstor Kirchner y Cristina Kirchner).

esta entidad fue reformulada y pasó a denominarse *Unión Sudamericana de Naciones* (UNASUR) -foro que tuvo un rol activo en algunas crisis políticas de la región.

Paradójicamente, la integración económica regional no corrió con la misma suerte. Las dificultades que, desde inicios del dos mil, arrastraban las grandes economías del bloque mercosuriano -Argentina y Brasil, conllevó a que estos países privilegiaran sus mercados domésticos y exportaciones extrazona, en detrimento del comercio intrarregional. El MERCOSUR fue quedando virtualmente paralizado por la reimplantación de barreras técnicas al comercio. Como sostuvo el informe del SELA (2014):

A inicios de este siglo, crecieron las barreras técnicas al comercio, los impuestos domésticos aplicados de forma discriminatoria, la proliferación de medidas antidumping en el comercio intrarregional, y las restricciones cuantitativas de facto a través del mecanismo de las licencias no automáticas. Luego de [...las] crisis muchos de los instrumentos aplicados no fueron removidos sino que se mantuvieron y volvieron a usarse intensamente en el período reciente (2008-2013). (SELA, 2014, p. 13 -cursiva propia)

Con respecto a Argentina, el deterioro de la situación económica doméstica, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-15), conllevó a que -a partir del año 2010, el Ejecutivo decidiera establecer controles cambiarios y comerciales que se profundizaron desde 2011, sumándose a las restricciones que ya existían. De ese modo, al tiempo que su gobierno sostenía la retórica de la integración política sudamericana, la economía argentina se tornaba cada vez más proteccionista, evidenciando una tendencia de cierre económico que, indudablemente, afectó a la dinámica del bloque. En 2015, Argentina exhibía un nivel de apertura comercial cercano al que había ostentado hacia fines de la década de 1980.

Como señalan Carciofi y Campos (2016, p. 3-4), los mercados de origen y destino del comercio exterior del MERCOSUR se han modificado en los últimos 15 años -por el crecimiento de la participación de socios extra-MERCOSUR (China y Este de Asia) y, por la pérdida de participación de socios tradicionales (Estados Unidos, Europa y América Latina). Por su parte, Jacobo y Barraud (2013, p. 68) sostienen que la disminución del comercio intrazona para Argentina y Brasil (sobre todo, desde el 2002), obedeció a que las principales materias primas que se exportan, tanto por parte de Argentina como de Brasil, no tienen como destino el MERCOSUR y, de allí el buen desempeño que exhibieron las exportaciones extrazona de ambos países -en relación con la disminución del comercio intrazona. Gasparini (2014) destaca que los países del MERCOSUR encuentran en el bloque el destino para sus

productos industriales⁴⁷, a diferencia del patrón que prevalece en las exportaciones al resto del mundo.

Claramente, la evolución del comercio intrarregional viene registrando -desde hace años, una tendencia al deterioro, que ha conllevado a una falta de interés en la dinámica del Acuerdo. Como observó el SELA (2014, p. 13) “[...] el acuerdo comercial se ha caracterizado por un bajo grado de cumplimiento de las reglas vigentes, junto a mecanismos de solución de controversias comerciales muy débiles”. El AEC que se negoció en Ouro Preto y, que debía poner en marcha la unión aduanera (UA), tampoco logró implementarse. Según el SELA “[...] 20 años después de iniciado el proceso de construcción de la unión aduanera muy poco se avanzó [...] desde el año 2008 se vienen incumpliendo los plazos [...] El resultado son muchas normas y pocos o nulos compromisos efectivos.” (SELA, 2014, p. 16 -cursiva propia).

Algunos analistas sostienen que, las grandes dificultades que han obstaculizado al MERCOSUR residen en las asimetrías y las crisis (económicas y políticas) que sufrieron los países Miembros de Acuerdo (BERMÚDEZ, 30 de abril de 2018). Otros, señalan el interés de Brasil por afianzar su posicionamiento internacional -aún durante la gestión de Lula Da Silva, a expensas de un bajo interés por consolidar la integración en el bloque (VIGEVANI y CEPALUNI, 2012). Además, hay quienes coinciden en que la propuesta de incorporación de Venezuela al bloque (y la de Bolivia que está en proceso), ha generado mayores disidencias internas -dificultando la consolidación de la integración regional (CARCIOFI y CAMPOS, 2016). Incluso, debido al rezago del MERCOSUR y, a los cambios de orientación política acontecidos en los países socios -en los últimos años⁴⁸, cada vez son mayores los reclamos de Brasil y Uruguay por la *flexibilidad del MERCOSUR*⁴⁹, lo que evidencia la decisión de estos países de avanzar en alianzas extrazona, sin el “chaleco de fuerza” que impone el Tratado de Asunción. De acontecer esta flexibilidad, es probable que se debilite, aún más, la precaria inercia comercial que sostiene al MERCOSUR.

CONSIDERACIONES FINALES

⁴⁷ Principalmente de Brasil y, en segundo lugar, aunque muy por debajo de este, se hallan las exportaciones de Argentina.

⁴⁸ En Brasil, bajo la gestión de Jair Bolsonaro, y en Uruguay -más recientemente, con el ascenso de Luis Lacalle Pou.

⁴⁹ Véase la propuesta del Canciller Ernesto Araújo de Brasil (SOLÁ, ARAÚJO, ACEVEDO y BUSTILLO, 2021).

En su trigésimo aniversario, los desafíos que afronta el MERCOSUR parecen superar las esperanzas que sembró el Acuerdo cuando se selló, a comienzos de los años noventa, y no parecen estar en vías de una pronta solución, de mantenerse el *statu quo*. Pese a los cambios de signos políticos que han experimentado los países Miembros -especialmente, las economías más grandes (Argentina y Brasil), las negociaciones intrarregionales en el MERCOSUR no han progresado, significativamente, en las últimas dos décadas. El avance que implicó la firma del Acuerdo con la Unión Europea (2019), fue para algunos una señal de la revitalización del MERCOSUR. Pero la ratificación de este Acuerdo está, hoy, lejos de ser concretada -entre otros aspectos, por la resistencia de algunos países europeos, por los efectos que generó la pandemia y, por el cambio político que aconteció en Argentina -a partir de la asunción de la fórmula presidencial Alberto Fernández/Cristina Fernández de Kirchner que puso en cuestionamiento el Acuerdo firmado bajo la gestión de su antecesor, Mauricio Macri.

Como señalan varios autores y, destacan los análisis del BID, el MERCOSUR ha sido el Acuerdo menos dinámico de la región, en las primeras décadas del presente milenio; sobre todo, si se lo compara con el impulso que ha demostrado la Alianza del Pacífico (AP), creada bajo un esquema mucho más abierto y flexible de comercio regional y multilateral. Si bien en 2018, el MERCOSUR manifestó su interés de iniciar un acercamiento con los países de la AP y, la ALADI apoyó con entusiasmo esa decisión, la realidad es que la situación económica y político-ideológica de los Estados Parte (sobre todo, de Argentina y Brasil) ejerce una enorme preponderancia en el desempeño del bloque. Esta situación se halla agravada, en 2021, no sólo por los efectos que generó la pandemia en el ámbito regional y doméstico de cada país, sino también, porque esas divergencias político-ideológicas entre el gobierno de Argentina y los socios fundadores del MERCOSUR se han profundizado, a medida que Argentina estrechó sus lazos con regímenes de centroizquierda de la región. La situación crítica que evidenció Venezuela, en la última década, fue otro factor que generó controversia y, profundizó los desacuerdos entre los países Miembros⁵⁰. Aun así, las crecientes tensiones políticas y sociales que se evidenciaron en la región -durante los últimos años, han provocado que la crisis del MERCOSUR, en cierto modo, pase a un segundo plano, frente a la incertidumbre que experimentan algunas economías del bloque regional.

⁵⁰ Mientras los gobiernos de centro derecha no apoyan al régimen de Nicolás Maduro, Argentina -bajo el gobierno de Fernández/Fernández de Kirchner, se ha resistido a condenar al régimen venezolano.

Por otra parte, aunque la idea de profundizar la integración en el Cono Sur nació en el marco de una situación económica crítica que, por ese entonces, afrontaban Argentina y Brasil, los cambios internacionales de los años noventa propiciaron que el MERCOSUR registrara un auge en materia de cooperación regional -sobre todo, hasta el año 1998. Sin embargo, para finales de los años noventa y comienzos del dos mil, las crisis de la globalización conllevaron a reorientar las economías nacionales hacia las urgencias domésticas y los intereses extrazona (ligados a su inserción en el mercado mundial).

Asimismo, la importante burocratización que ostenta el bloque no se vio reflejada en la fortaleza institucional de la normativa MERCOSUR, sino que, por el contrario, las decisiones continúan dependiendo de la cooperación intergubernamental. Incluso, temas fundamentales, como las discusiones en torno a la “aplicación de la cláusula democrática”, no tuvieron el consenso unánime de los Miembros del Acuerdo. Frente a las asimetrías y las discrepancias políticas que, vienen profundizándose desde 2020, las negociaciones con países extrabloque continuarán apareciendo como una alternativa más atractiva, frente a la revitalización del MERCOSUR.

Por último, ante a la creciente incertidumbre mundial que desencadenó la pandemia del Covid y, el retorno de medidas proteccionistas en las principales economías del mundo (además de la proliferación de acuerdos megarregionales), es evidente que la supervivencia del MERCOSUR depende de la voluntad política de los países fundadores del Acuerdo - especialmente, de la cooperación de Argentina y Brasil.

Como observaba Prebisch, los históricos problemas de las economías del Sur y, en general, latinoamericanas, continúan siendo: la *fragilidad económica, institucional y social*; la dificultad para evitar las *rivalidades económicas* y, promover -en su lugar, la cooperación económica regional; el *rezago industrial* de la mayoría de las economías de la región; la *dependencia de las economías centrales* (a las que se incorpora China, como la novedad del siglo veintiuno) bajo el patrón persistente -aunque vulnerable, de crecimiento desde afuera promovido por las exportaciones primarias; la *escasez del ahorro* y el círculo vicioso que conlleva a la *baja productividad*; y, la *dependencia tecnológica* que sigue siendo una realidad en América Latina, rumbo a transitar la tercera década de los años dos mil. Ello explica por qué los empresarios de Argentina y Brasil continúan pidiendo un mayor proteccionismo regional y, se oponen a la rebaja del AEC que pretende impulsar el gobierno de Brasil⁵¹. La *falta de*

⁵¹ Véase Lerner (4 de junio de 2021).

competitividad ha sido, históricamente, uno de los grandes lastres para el desarrollo de la región que, en cierto modo, también permite comprender la dificultad para cooperar y profundizar la integración regional, ya que, frente a los efectos de las crisis globales, regionales y nacionales, los gobiernos tendieron a priorizar la protección de sus mercados domésticos, antes que el afianzamiento y profundización de la integración regional. Por otra parte, más allá de que el MERCOSUR permitió aumentar el comercio intrarregional, especialmente, en el sector de la industria automotriz -en los años previos a la pandemia, el Acuerdo regional se halla muy lejos de los progresos evidenciados por otras experiencias de integración, tanto de América como Europa⁵². Si el MERCOSUR pretende salir del languidecimiento en que se halla desde hace casi dos décadas, deberá avanzar en la armonización de las políticas comerciales del bloque, con el fin de facilitar la operatividad de la ZLC y la conformación de la tan ansiada UA y, el Mercado Común. Ello, no sólo permitiría revitalizar el intercambio intrarregional, sino fortalecer el poder de negociación del bloque, con vistas a la posibilidad de acordar con países y mercados extrabloque. Sin embargo, en el estado de situación actual, en que sobresalen las divergencias ideológico-políticas que mantienen los regímenes gubernamentales de los países Miembros del Acuerdo, no está muy claro que esa voluntad -que requiere de estadistas dispuestos a revitalizar el Acuerdo regional, vaya a evidenciarse. Parafraseando a Prebisch, en la realidad económica, política e institucional que afrontan los países de América Latina, pensar que la clase política pueda privilegiar el largo plazo, en detrimento de los intereses políticos coyunturales, parece una idea poco realizable.

REFERÊNCIAS

BARRETO, F. **A Política Externa após a Redemocratização**, Tomo I – 1985-2002. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores. 2012.

CARCIOFI, R. y CAMPOS, R. Inserción internacional de la economía argentina, Temas y propuestas para una agenda de la política comercial. **Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE)**. Octubre de 2016. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/insercion-internacional-economia-argentina.pdf>

⁵² Este último Acuerdo también está sujeto a crisis institucionales, pero el nivel de capitalización y la voluntad política de los países más desarrollados ha sido fundamental para sostener la cooperación regional.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Raul Prebisch: Un Aporte Al Estudio De Su Pensamiento**. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 1987.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). El cómo y el por qué de la integración. **Noticias de la CEPAL**. N° 6, 1-12. 1967.

ESCUDE, C. **Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China**. Buenos Aires: Editorial Lumiere. 2012.

GASPARINI, C. Integración regional y cooperación en el MERCOSUR. Avances, retrocesos y oportunidades. **Documento de trabajo**. N° 1. Argentina: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Diciembre 2014.

HOPENHAYN, B. Crisis y transformación: vigencia del pensamiento de Raúl Prebisch. **Ciclos**. Vol. XV (N° 29). 23-37. 1er. semestre de 2005.

JACOBO, A. y BARRAUD, A. MERCOSUR: un análisis empírico desde el comercio exterior. **Cuadernos de CC. EE. y EE**. N° 64. 61-80. 2013.

MERCOSUR/PM/SO/DECL.24. **Adhesión al 30° Aniversario de la Declaración de Foz de Iguazú**. PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Secretaría Parlamentaria. 2016.

OCAMPO, J. y PARRA, M. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. **Revista de la CEPAL**. N° 79. 7-35. Abril de 2003.

Palacio, P. **Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Historia económica argentina (1983-89)**. Alemania: Editorial Académica Española. 2011.

PAVÓN, H. **Los intelectuales y la política en la Argentina: El combate por las ideas 1983-2012**. Buenos Aires: Editorial Debate. 2012.

PREBISCH, R. **Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación**. México: Fondo de Cultura Económica. 1984[1981].

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago de Chile: CEPAL. 1949.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Relaciones Intrarregionales. **Secretaría Permanente del SELA**. N° 6-14. 2014.

SOLÁ, F.; ARAÚJO, E.; ACEVEDO, E.; BUSTILLO, F. **MERCOSUR 30 Años: 1991-2021**. Edición Conmemorativa. Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). 2021.

TEUBAL, M. El fracaso de la integración económica latinoamericana. **Desarrollo Económico**. 8 (29). 61-93. 1968. doi:10.2307/3465914.

VIGEVANI, T. y CEPALINU, G. **Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula**. Lanham: Lexington Books. 2012.

Fuentes periodísticas

BERMÚDEZ, A. Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como en la Unión Europea. **BBC NEWS MUNDO**. 30 de abril de 2018. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43916189>

LA NACIÓN. Una historia no tan corta. 19 de diciembre de 2004. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.lanacion.com.ar/664438-una-historia-no-tan-corta>

LA NACIÓN. Se creó la Comunidad Sudamericana. 8 de diciembre de 2004. Recuperado el 10 de junio de 2021 de <https://www.lanacion.com.ar/661119-se-creo-la-comunidad-sudamericana>

LERNER, A. Mercosur: empresarios brasileños le piden a Argentina frenar la propuesta de Bolsonaro. **Ámbito**. 4 de junio de 2021. Recuperado el 10 de junio de 2021 de <https://www.ambito.com/economia/empresarios/mercosur-brasilenos-le-piden-argentina-frenar-la-propuesta-bolsonaro-n5198130>

Documentos: Protocolo de Ouro Preto (1994); Tratado de Asunción (1991); Tratado de Montevideo (1980); Tratado de Montevideo (1960). *Otras fuentes:* Banco Central de la República Argentina (BCRA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, Argentina); Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

O CONCEITO DE AMÉRICA LATINA: DA IDENTIDADE CULTURAL À ESTRUTURA ECONÔMICA

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo⁵³

Amaury Patrick Gremaud⁵⁴

Márcio Bobik Braga⁵⁵

INTRODUÇÃO

Esse trabalho pretende apresentar a evolução do conceito de América Latina desde seu surgimento, em meados do século XIX, ainda como a expressão de uma unidade pretensamente cultural, até sua afirmação, pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), como objeto de análise designador de uma mesma estrutura econômica e histórica, compartilhada por todos os países da região, em que pesem suas particularidades. Em marcos temporais, a análise vai da segunda metade do século XIX, quando há o surgimento do conceito de “América Latina”, até a fundação da ALALC, em 1960, primeiro grande acordo de integração regional que dá consequência econômica e política a esse conceito. Ou seja, procura-se apresentar a evolução de uma ideia que surge como proposta de identidade continental e chega, menos de 100 anos depois, a embasar um ambicioso projeto político e econômico. Destaca-se que a pesquisa parte do pressuposto de que “América Latina” não é um conceito que se refere apenas a uma região geográfica. Sua construção histórica recebeu vertentes políticas, artísticas, filosóficas e econômicas. Trata-se, portanto, de um conceito complexo, para o qual convergem várias expressões do pensamento.

Na primeira parte, apresentaremos o debate em torno do surgimento do nome “América Latina” para, em seguida, discutirmos as atribuições propriamente conceituais que essa expressão recebeu desde sua origem. A intenção é demonstrar que esse conceito, criticado por Alan Rouquié por uma abertura de significados que o permite não ser “nem plenamente cultural, nem apenas geográfico” (1992, p. 24), tem sua força justamente na sua capacidade de comportar mais de uma definição, ou melhor, de ter uma definição aberta. Em um primeiro momento, ele

⁵³ Doutor em Integração da América Latina pelo PROLAM-USP. É Professor Colaborador e Pós-doutorando do Departamento de Economia da FEARP-USP. E-mail: alexandre.figueiredo@usp.br

⁵⁴ Doutor em Economia pela FEA-USP. É Professor Doutor do Departamento de Economia da FEARP/USP, do PROLAM-USP e do Mestrado em Gestão de Organizações de Saúde da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP-USP). E-mail: agremaud@usp.br

⁵⁵ Doutor em Economia pela FEA-USP. É Professor Livre-Docente do Departamento de Economia da FEARP-USP e do PROLAM-USP. E-mail: marbobik@usp.br

tomará a forma de uma identidade em oposição aos Estados Unidos, unificando toda uma vasta região multicultural em torno do objetivo comum de fazer frente a agressões externas. Essa definição pela oposição incorpora a lenta construção de uma identidade própria vinda desde antes das independências e que se afirmará plenamente apenas no século XX.

Já na segunda parte, pretendemos apresentar a forma pela qual o conceito de América Latina ganhou contornos econômicos e estruturais mais precisos. As alterações trazidas pelas guerras mundiais abriram novas possibilidades que, por sua vez, permitiram que “América Latina” expressasse também uma estrutura econômica com características próprias, problemas e soluções originais, a despeito das diferenças. Foi apenas com a formação da CEPAL, em 1948, que o conceito de “América Latina” ganhou densidade e, sobretudo, reconhecimento internacional.

1 – “AMÉRICA LATINA”: DE CONCEITO POLÍTICO E CULTURAL À DIMENSÃO ECONÔMICA

Embora o tema da identidade dos povos dessa região que hoje chamamos de América Latina estivesse presente mesmo antes das independências, foi o processo de dissolução dos impérios coloniais ibéricos que ampliou a discussão fazendo com que justamente na dissolução encontremos um caminho de união. Mas afinal... quem somos? O que somos? Qual a melhor forma política que nossos Estados devem adotar? Quais decisões serão adequadas? Essas questões estiveram presentes dos intensos debates que acompanharam as guerras de independência e as posteriores buscas pela consolidação de uma vida institucional estável e diferente dos marcos coloniais. República ou monarquia, França ou Estados Unidos, economia aberta ou fechada? Todos esses problemas foram formulados tendo como pano de fundo outro que os antecede e para o qual, de uma forma ou de outra, cada escolha terá uma resposta: somos um mesmo povo, dividido em vários Estados? Ou, na versão poética formulada por Zea (1980) para o pensamento de Bolívar: se estivemos unidos na escravidão (colonial) podemos estar unidos na liberdade? Dessa forma, a identidade e a integração foram questões que caminharam - e caminham - juntas. O delineamento do sentido conceitual de “América Latina” vem acompanhado pelo debate em torno da expressão política consequência desse conceito, que é a integração. Na história latino-americana, quando o conceito de América Latina foi mais

difundido e complexo, maior foi o esforço integracionista. Por outro lado, quando as respostas derivadas desse conceito foram replicadas pelo insucesso conjuntural, a integração perde força⁵⁶.

O Romantismo e o Positivismo foram, no século XIX, respostas a essas questões articuladas em grandes movimentos de ideias (Zea, 1976). Já no plano político e econômico, a expressão do dilema identitário se desenvolveu com as tentativas constantes de se organizar um grande bloco regional que unificasse de alguma forma os Estados que surgiram da desintegração dos Impérios Ibéricos na América. No contexto das lutas pelas independências, várias lideranças propuseram algum arranjo nesse sentido, tais como Francisco de Miranda (1985, p. 13-19), Cecílio del Valle (2008), Bernardo de Monteagudo (1979) e, na América lusófona, Silvestre Pinheiro Ferreira (Reza, 2009, p. 102) e José Bonifácio (Aleixo, 2000), para citar alguns exemplos.

Contudo, foi Simón Bolívar, principal entusiasta de um projeto de unificação, que logrou promover o primeiro congresso continental, realizado no Panamá, em 1826. Tratava-se de um contexto no qual Estados americanos haviam surgido em torno dos núcleos urbanos que capitanearam a contestação contra o domínio colonial. Embora os aliados do poder imperial houvessem sido derrotados definitivamente em dezembro de 1824, a soberania daqueles Estados ainda estava ameaçada. Tanto havia o risco de uma nova agressão externa, conduzida pelas potências da Santa Aliança, como havia o perigo de conflitos internos em virtude de temas como a delimitação de fronteiras, dentre outros. Foi nessa conjuntura que a identidade “americana” (ainda sem o “latina”), em oposição ao europeu/espanhol, ganhou sua expressão política nos tratados assinados no Panamá, em 1826, sob patrocínio de Bolívar.

Como é próprio da história da integração na região, nem todos aderiram ao projeto proposto por Bolívar. Participaram do Congresso o México, a República Centro-Americana, a Grande Colômbia (então composta pelos atuais Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá) e o Peru. A Bolívia, recém-independente (1825), concordou em participar, mas não conseguiu enviar delegados a tempo. O Brasil, assim como os EUA, a Inglaterra e a Holanda, participaria na condição de observador. Os quatro tratados assinados versavam sobre a formação de uma organização internacional, congregando a representação dos Estados membros, além de

⁵⁶ No caso do Brasil, há um debate sobre a aceitação ou não do pertencimento a uma “América Latina”: BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol.22, n.44, pp. 289-321, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/v22n44/v22n44a01.pdf>.

disposições militares para uma defesa contra agressores, acordos de preferências para o comércio regional, dentre outras. Apesar de não corresponderem ao que Bolívar desejava e de nunca terem sido ratificados, esses tratados são a pedra basilar da integração e de uma expressão consequente da identidade regional (Figueiredo, 2017).

Durante o século XIX, sempre que houve algum risco à soberania, esses Estados afirmariam novamente a necessidade de um acordo de integração. Congressos continentais com essa pretensão foram realizados, com maior ou menor adesão, em 1847-48 (Lima, Peru), em 1856 (Santiago do Chile) e em 1864-65 (novamente, em Lima). Embora respondessem a contextos de agressão clara, como a independência do Texas e a guerra dos Estados Unidos contra o México, o desembarque de flibusteiros norte-americanos na América Central, dentre outras, esses tratados também não foram ratificados e nem levaram a uma organização política efetiva. Mesmo assim, contribuíram para um sentimento de distanciamento com relação aos EUA, presente no conceito de América Latina que surgirá na segunda metade do século XIX.

Um arranjo mais estreito de unidade encontrava obstáculos menos na ausência de um sentimento de unidade que na economia. A rigor, a reorganização das economias da região na vida independente forjou o que Donghi chamou, em obra de 1967, de “ordem neocolonial”, na qual os Estados latino-americanos foram integrados ao capitalismo internacional na condição de exportadores primários (1985). A consequência para um projeto de integração foi a que Celso Furtado expressou: forjaram-se economias concorrentes, disputando os mesmos mercados centrais para seus produtos primários (2007). Em condições assim, não haveria base ou funcionalidade para a consolidação de um acordo regional, já que a unidade não se expressaria na materialidade da estrutura econômica, que também é um processo social. Assim, um apelo pela unidade, mais político e cultural e desprovido da base econômica, encontrava obstáculos para avançar.

Mas foi nesse contexto, somente na segunda metade do século XIX, que surgiu, ainda sem muita expressão, o conceito de “América Latina”. Sua origem já é envolta em um debate historiográfico: seria um termo cunhado pelo imperialismo francês de Napoleão III para justificar suas pretensões junto às antigas colônias espanholas ou seria um conceito elaborado por intelectuais da própria “América Latina”, no intuito de afirmarem uma identidade particular diante do mundo?

Uma interpretação muito difundida (e contestada) é a do historiador norte-americano John Leddy Pelan (1993). Segundo ele, a expressão “América Latina” teria sido cunhada para

legitimar as pretensões expansionistas do II Império Francês (1852-1870), sob o regime de Napoleão III. Phelan identifica Michel Chevalier, intelectual e político francês ligado às correntes “panlatinas” que encontraram ressonância na corte de Luís Bonaparte, como o autor do conceito. Durante a década de 1830, Chevalier havia realizado uma viagem aos Estados Unidos, México e Cuba e publicara um livro com suas impressões. É nesta obra (*Lettres sur l’Amérique du Nord*), de 1836, que ele teria feito pela primeira vez a distinção entre uma América protestante e anglo-saxônica e uma América católica e latina.

Chevalier proporá, na década de 1850, uma política externa “panlatina” para a França, partindo do pressuposto de teorias raciais em voga na época. A Europa, dizia, estava dividida entre três “raças”: os anglo-saxões ou germânicos, os eslavos e os latinos, sendo que Inglaterra, Rússia e França eram os Estados que lideravam cada um desses blocos. A “latinidade” amparava-se no compartilhamento de um mesmo tronco linguístico, de uma origem política comum na Roma Antiga e de uma mesma religião, a católica. Caberia à França liderar o bloco “latino”, composto ainda por Portugal, Espanha, Bélgica, Itália e até mesmo a Áustria. Além disso, caberia também a ela estar presente junto aos estados “latinos” da América, para defendê-los do expansionismo dos “anglo-saxões” (Phelan, 1993, p. 473). É com essa política que a França embarcará na frustrada invasão do México que depôs o governo republicano para instaurar um novo império sob a coroa de um príncipe Habsburgo, Maximiliano I. Ao final do conflito que se seguiu, tanto o imperador forjado como seus aliados locais foram derrotados e fuzilados pelas forças liberais do presidente da República mexicana, Benito Juárez, colocando fim a um projeto que visava à substituição da Espanha pela França como matriz colonial e cultural do Novo Mundo.

Como legado desse intento, teria restado o nome “América Latina”, uma construção ideológica do pensamento francês e seu projeto neocolonial. Chevalier não chegou a utilizar o termo como um substantivo próprio, mas sim como um adjetivo: haveria uma Europa “latina” como haveria uma América “latina”. Foi um intelectual de seu círculo, L. M. Tisserand, que a teria empregado pela primeira vez como nome próprio, “l’Amérique Latine”, em 1861, em artigo na revista *Revue des Races Latines* (Phelan, 1993, p. 473). Nas décadas seguintes, o termo teria sido adotado tanto pela intelectualidade francesa como pela americana.

Assim, em sua origem, a expressão “América Latina” seria própria de uma visão eurocêntrica e colonialista. Não sem razão, muitas críticas a essa nomenclatura surgirão posteriormente, dada a exclusão imensa que ela comporta da vastidão da cultura da região,

como os povos originários, os que vieram escravizados da África, dentre outros que não podem ser reduzidos à “latinidade” pensada pela intelectualidade francesa que assessorava Luís Napoleão. Sintomático, aliás, que um autor da segunda metade do século XIX, certamente conhecedor do termo “América Latina”, tenha preferido não utilizá-lo. José Martí, em sua crítica aos “pensadores raquíticos, os pensadores de lampiões” que “tecem e requeimam as raças de livraria”, preferirá, em texto de 1891, a expressão “Nossa América” em oposição a uma outra América, que não seria “nossa”, ao norte (Martí, 1985).

A tese de que a ideia de uma “América Latina” teria a origem apontada por Phelan foi contestada pela pesquisa do filósofo e historiador uruguaio Arturo Ardao (1980), um dos intelectuais que, com o mexicano Leopoldo Zea, levou adiante o que foi chamado de movimento latino-americano de História das Ideias, ele próprio um marco para a consolidação, na Filosofia e na História, do conceito de América Latina (Carvalho, 2009). Na obra *Genesis de la Idea y el Nombre de America Latina* (1980), Ardao defende que o termo é de autoria de intelectuais hispano-americanos, preocupados com a questão da identidade da região e já antevendo uma necessária unidade contra o expansionismo dos Estados Unidos. Assim, a conceituação ganha uma origem radicalmente diversa da proposta por Phelan e se filia ao início de uma tradição integracionista.

O primeiro a usar o termo “América Latina” não teria sido nem Chevalier e nem Tisserand, mas sim o colombiano José Maria Torres Caicedo, em um poema de 1856 intitulado *Las dos Americas*⁵⁷, uma advertência contra a ameaça representada pelos Estados Unidos. Assim, embora houvesse, como é inegável, um movimento “pan-latino” na França, a identificação do termo “América Latina” com a região se deu para unificar e impedir novas agressões, e não para justificar uma nova potência colonial. Na década de 1860, Caicedo ainda publicará trabalhos em defesa da organização de uma instituição que unificasse econômica e politicamente a América Latina, antecipando, para a região, temas que seriam retomados décadas mais tarde, como a constituição de uma união aduaneira, uma cidadania comum e mesmo um tribunal supranacional (Caicedo, 1865).

Nessa vertente que identifica entre hispano-americanos a autoria do nome, há ainda outros pensadores apontados como os primeiros a utilizarem a expressão América Latina.

⁵⁷ Diz o poema, em sua 24ª estrofe: “*Mas aislados se encuentran, desunidos, / Esos pueblos nacidos para aliarse: / La unión es su deber, su ley amarse: / Igual origen tienen y misión; La raza de la América Latina / Al frente tiene la sajona raza / Enemiga mortal que já amenaza / Su libertad destruir y su pendón*”.

Miguel Rojas Mix defende que o verdadeiro autor teria sido o chileno Francisco Bilbao, ativista republicano e defensor da unidade dos Estados surgidos da desintegração do Império espanhol (2004). Bilbao teria, conforma a pesquisa de Rojas Mix, empregado o termo “latina” para essa região da América meses antes de Torres Caicedo e com o mesmo intuito de fazer frente à expansão dos Estados Unidos. Temeroso quanto às incursões militares patrocinadas por norte-americanos, especialmente as do flibusteiro William Walker na América Central, ele também defendeu a formação de uma integração dos Estados da região com união aduaneira, política e mesmo uma força armada conjunta. *“Uno es nuestro origen y vivimos separados. Uno nuestro bello idioma y no nos hablamos”* (Bilbao, s/d, p. 109), discursou, denotando os elementos que dariam conteúdo ao conceito de América Latina: mesma origem, mesma língua.

Mais do que a autoria de um nome, o que importa é seu significado. Ardao menciona desde o título de sua obra a formação da “ideia” e do “nome” da América Latina, ou seja, considera que ambas as categorias teriam histórias diversas. Circulava já na Europa, especialmente no ambiente erudito de Paris, a ideia segundo a qual o continente americano estaria dividido em duas partes muito diferentes, ao norte e ao sul. Conforme o expansionismo militar dos Estados Unidos avançou, consolidou-se essa percepção e a busca de um conceito integrador se definiu também pela oposição àquele expansionismo. Assim, embora o termo “latino” possa, em uma leitura literal, ser excludente para a maioria da população do continente que se pretende nomear, a ideia que a história do pensamento fez se encontrar com esse significante tem um caráter integrador e defensor da posição dos povos do sul.

À parte o debate em torno da autoria do conceito, ele não teve grande difusão no século XIX. Em verdade, ele viu surgir uma proposta rival: o pan-americanismo (Ardao, 1986). Em 1889-90, por iniciativa do governo dos Estados Unidos, aconteceu a Conferência Internacional de Washington. Era a primeira reunião da maioria dos Estados americanos. A pretensão dos EUA, ecoando a Doutrina Monroe, era construir seu predomínio na região, antagonizando com a hegemonia inglesa que ainda se mantinha. Não foram assinados tratados de comércio que dariam tratamento favorecido à indústria norte-americana em expansão após a Guerra de Secessão, mas foi criada uma Oficina Comercial das Repúblicas Americanas, embrião da futura Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, se consolidaria um espaço institucional que falava em “Américas”, enfatizando a pluralidade, e não em um grande bloco com identidade e interesses comuns. Os congressos de Estados “latino-americanos” não mais se reuniram, mas sim ocorreram as reuniões pan-americanas.

Não obstante, o sentimento de oposição aos Estados Unidos ganhou fôlego. A expansão militar já havia deixado prejuízos políticos que as reuniões pan-americanas buscavam superar. Contudo, a guerra contra a Espanha em 1898, concluída com a anexação de Cuba e Porto Rico pelos EUA na condição de protetorados, gerou uma forte reação que preparou o caminho para o latino-americanismo. Cuba e Porto Rico moviam suas tardias guerras de independência. Ao intervirem no processo e impedirem essa independência, os Estados Unidos mostravam uma face agressiva e ameaçadora. Entre a intelectualidade, foram muitas as manifestações contrárias a essa medida, enfatizando o que seria a cultura comum de origem ibérica e latina, agredida pelo expansionismo “anglo-saxônico” (Royano, 2000).

É nesse contexto que surge *Ariel*, obra do uruguaio José Enrique Rodó, publicada em 1900. Sendo nome e conteúdo entes separados, no início do século XX a ideia de uma “América Latina” se chamou “arielismo”. *Ariel* consolidou a visão de uma identidade cultural regional, em oposição aos perigos trazidos pelos Estados Unidos, e lhe deu grande difusão. Mais que isso, a obra acentuava o que seria uma superioridade moral dos latino-americanos diante do utilitarismo e materialismo do norte. Conforme Krause, se Rodó não foi o autor do conceito de América Latina, foi certamente o primeiro ideólogo do nacionalismo latino-americano (2011, p. 37). Assim, em *Ariel* Rodó teria concebido o argumento mais eficiente e duradouro de uma união da região: sua distinção cultural e sua oposição, também em termos culturais, aos Estados Unidos. As décadas finais do século XIX diminuíram a fé, então bastante difundida nos círculos cultos e liberais, no exemplo do “irmão do Norte”. Uma ideia de certa unidade, que já fora utilizada durante as guerras de independência para opor os agora “americanos” (e ainda não “latino-americanos”) aos espanhóis, volta à tona em uma nova consciência de agressão externa comum. Trata-se ainda de uma reação intelectual da “cidade letrada”, com ênfase na identidade cultural, mas já é um sentimento de nacionalismo continental mais poderoso do que qualquer variante tentada durante o século XIX. E a oposição aos EUA estava agora em seu cerne.

Ariel tem a forma de um discurso cívico. Nele, um velho e sábio professor fala à juventude tendo como cenário sua biblioteca e uma estátua de Ariel, o anjo que intercede por Próspero na peça *A Tempestade*, de Shakespeare⁵⁸. O espaço onde se desenvolve o discurso, a biblioteca, é apresentado como à parte do mundo cosmopolita, moderno. É uma sala recolhida, silenciosa, de reflexão, o mundo próprio do intelectual que começa a construir seu lugar na sociedade de massas como uma interseção entre o público e o privado. Não adentraremos aqui

⁵⁸ Existe uma longa tradição literária e no pensamento sobre a América Latina a partir da obra de Shakespeare, na qual o *Ariel* de Rodó é um dos elos. Sobre essa tradição: RICUPERO (2016).

no debate filosófico que Rodó propõe e em sua crítica aristocrática à modernidade e à democracia, temas que também estão presentes na obra. Concentrando-nos apenas ao que interessa de legado do livro para a conceituação e a identidade da América Latina, pode-se dizer que *Ariel* teve a força que teve tanto por ser uma proposta de unidade cultural para a região como também por apresentar uma resposta e contraponto aos Estados Unidos e seu modelo. Naquele contexto, o livro correspondeu ao anseio de uma geração.

A tese da obra afirma que havia se difundido no continente uma “nordomanía”, em prejuízo do que os latino-americanos possuíam de mais elevado. Essa “mania de norte” apresentava os Estados Unidos como um modelo a ser copiado. Haveria, nas elites dirigentes, uma vontade explícita de “deslatinizar” a América, eliminar sua herança cultural ibérica e latina para, com isso, ser conquistada pelo norte sem que houvesse a necessidade de disparar um único tiro. A América Latina seria herdeira do mundo clássico, os EUA não. Essa seria a raiz de sua diferença e o motivo de não interessar aos “latinos” uma assimilação cultural pelo norte. Há em Rodó uma valorização do legado ibérico (típica do movimento posterior a 1898). Nesse sentido, há também uma inversão da tradição vinda de Sarmiento (2010), no Cone Sul, segundo a qual o passado ibérico era um fardo a ser carregado e superado.

Conforme *Ariel*, a riqueza dos Estados Unidos, que encantavam ao sul, era acompanhada por uma sociedade materialista e utilitária. Por outro lado, na América Latina predominariam o espírito e a elevação. Interessante notar que a obra apresenta argumentos que, como indica Ricupero (2016), já surgiam em autores anteriores, como em Ruben Darío e Paul Groussac, que também partiam das imagens sugestivas de *A Tempestade*. No mesmo sentido, pode-se citar também o brasileiro Eduardo Prado (2003), autor de *A Ilusão Americana*, obra de 1893, crítica aos Estados Unidos e proibida de circular quando publicada. Uma década depois, outro brasileiro, Manoel Bomfim escreve *A América Latina: males de origem* (2008), obra que denuncia o colonialismo europeu como raiz dos problemas dos países latino americanos, mas que também adverte para os cuidados que estes países devem ter em relação aos Estados Unidos. Contudo, foi somente a partir de Rodó que o argumento ganhou grande difusão. Com todas as críticas que cabem e já foram feitas a *Ariel*, a obra mantém o mérito de ter apresentado, no início do século XX, o argumento de uma identidade própria e elevada, além de um necessário distanciamento dos perigos que os Estados Unidos representariam.

A obra *Ariel* deve rápida difusão e edições pelo continente, ganhando adesões e impulsionando movimentos. Um deles, de suma importância para a modernização do ensino,

teve início em Córdoba, com uma revolta dos estudantes contra a estrutura hierárquica e o currículo defasado da tradicional universidade da cidade. A vitória dos estudantes cordobeses se difundiu e deu forma ao movimento continental da Reforma Universitária, que encontrará no Peru dois pensadores que incorporaram o conceito de América Latina: Victor Raúl Haya de la Torre e José Carlos Mariáteghi. Ambos utilizaram a ideia de América Latina como categoria de análise, criticando-a, mas absorvendo o seu legado integracionista. Haya fundará o primeiro partido continental, tendo como base o sentimento de pertença à América Latina, a Alianza Popular Revolucionária Americana (APRA). Por sua vez, Mariáteghi será o intelectual que apresentará, pela primeira vez, uma construção teórica marxista a partir das bases e fundamentos locais.

Contudo, neste momento o conceito ainda padecia de um conteúdo mais amplo que a pretensa unidade cultural e solidariedade histórica. Como falar em uma América Latina de forma politicamente consequente apenas a partir desses fundamentos? Em que pese a obra visionária de estudiosos da economia como o argentino Alejandro Bunge (1929) e o próprio Haya de la Torre, que dizia em 1925 que *“nuestro conflicto con los Estados Unidos no es un conflicto de razas ni una cuestión de espíritu (...) es, pues, fundamentalmente económico”* (1985, p. 75), predominava ainda uma visão culturalista do termo. Foi a partir do Entre Guerras, ainda de modo incipiente, que o caminho para a América Latina passou a ser compreendido como econômico, pois o próprio conceito começa a ser definido a partir da identificação com uma realidade histórica e econômica comuns. As alterações do contexto global, com as duas guerras mundiais, abriram desafios, exigiram novas respostas e trouxeram aquele conceito para o centro do debate econômico.

2 - “AMÉRICA LATINA”: UM CONCEITO PARA O DEBATE SOBRE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Qualquer que seja o elemento discursivo em torno do conceito de América Latina, houve sempre a preocupação com algum tipo de vínculo “político” entre os Estados Nacionais que formam a região. Afinal, mesmo como expressão cultural (além de social e política), o conceito demanda algum tipo de interesse comum que aproxime os objetivos regionais dos “projetos nacionais”. Antes da Primeira Guerra Mundial, o modelo de divisão internacional do trabalho

pouco contribuiu para esta inserção. Não havia sentido pensar em vínculos produtivos entre países produtores primários. Ser produtor primário significava, sob o ponto de vista político, ampliar os vínculos econômicos nacionais com a Europa. Sob o ponto de vista das ideias econômicas, significava seguir as recomendações da Escola Clássica. Assim, defendia-se que garantido o livre funcionamento das forças de mercado, os países teriam garantido também o pleno emprego dos fatores de produção. Por sua vez, garantido o livre comércio internacional baseado no princípio dos custos comparativos de David Ricardo, a especialização decorrente representaria o “equilíbrio ótimo”, sob o ponto de vista do “bem estar” econômico. Teoria e a realidade pareciam caminhar juntas, pelo menos até o final da década de 1920.

A Grande Depressão de 30 provocou significativos abalos nas crenças e nas práticas liberais. A crise mostrava que as livres forças de mercado não eram suficientes para garantir o pleno emprego dos fatores de produção, como previam os modelos liberais clássicos. No campo das ideias, surgia de forma impactante a *Teoria Geral* de Keynes, que questionava a capacidade da economia neoclássica em explicar o desemprego. Sob o ponto de vista metodológico, Keynes deslocou o foco analítico do que hoje chamamos de microeconomia, baseado nos comportamentos individuais, para a macroeconomia, que passa a considerar a produção como um processo social.

Várias foram as implicações teóricas decorrentes das ideias de Keynes. Uma das mais importantes foi certamente o rompimento com a soberania da teoria do *laissez faire* ao considerar o Estado como agente coordenador das decisões econômicas. Conforme destacou Celso Furtado, “ao colocar em primeiro plano uma visão global das decisões econômicas, cuja insuficiência de coordenação seria a causa primária do desemprego dos fatores, Keynes restabeleceu a primazia do político sobre o econômico” (1980, p. 29). Abria-se assim espaço para novas abordagens em torno das causas do desemprego e possibilidades das ações coordenadoras do Estado. Não seria exagero, aliás, afirmar que Keynes abriu o caminho para a construção de uma Teoria do Desenvolvimento Econômico que, como será discutido, tem profundo impacto no conceito de América Latina.

Além dessas implicações teóricas, a crise da década de 1930 provocou rupturas nas estruturas produtivas nacionais com importantes implicações sociais e políticas para os países latino-americanos. A queda na renda mundial e o surgimento de medidas protecionistas durante a crise resultou em forte diminuição nos fluxos de comércio internacional. Para os países produtores primários, a crise levou a mudanças nas estruturas produtivas em direção à

industrialização substitutiva de importações, cuja intensidade dependeu do tamanho do mercado interno e da disponibilidade de recursos e fatores, dentre outros. Este período de crise foi, para a América Latina, de “rupturas e experimentações”, na expressão de Rosemary Thorp (1998, p. 103) e não passou despercebido pelos governantes e alguns de seus economistas que, mais tarde, seriam definidos como desenvolvimentistas.

Ainda que o período de “ruptura e experimentação” tenha criado condições para uma maior diversificação produtiva nos países produtores primários, a reconstrução da ordem capitalista mundial no Pós-Guerra estava inclinada ao retorno do sistema de divisão do trabalho que prevaleceu antes do início da Grande Depressão. Esta hipótese é sugerida pelas novas instituições criadas para a “reconstrução” de um capitalismo corrompido pelas guerras e depressão, como as regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*GATT*, na sigla em inglês), o Fundo Monetário Internacional (FMI), e pelo surgimento dos Estados Unidos como novo centro do capitalismo. Nesse novo mundo, o modelo primário exportador voltaria a ocupar a posição de liderança. Porém, as consequências da industrialização ocorrida em algumas das economias latino-americanas no período Entre Guerras, aliada à necessidade de geração de empregos sugeriam outra estratégia: superar o modelo primário-exportador a partir da industrialização substitutiva de importações. A industrialização surgia assim como uma opção estratégica e que passava a contar com respaldo na Economia, agora também *keynesiana*. Neste contexto, surge a Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL), cujos trabalhos terão influência decisiva na construção uma nova concepção de América Latina.

Criada em 1948, a CEPAL tinha como objetivo assessorar os governos dos países latino-americanos em questões econômicas. Sua influência, entretanto, iria além das atividades de consultoria ao reformular, em seus primeiros documentos oficiais, o conceito de desenvolvimento econômico e suas implicações políticas e sociais. Além disso, no que toca diretamente ao nosso tema, a CEPAL teve importância fundamental. Até 1948, o conceito de América latina ainda não havia adquirido uma legitimidade e um reconhecimento amplos. Com a CEPAL, no marco institucional das Nações Unidas, era a primeira vez que a região passava a ser oficialmente designada como “América Latina”. A questão do contraponto aos Estados Unidos que o conceito trazia em si de nascimento era tão importante que Washington atuou fortemente para, primeiro, impedir a criação da Comissão e, derrotada, impedir que ela fosse bem sucedida (Dosman, 2011, p. 267-339). Os EUA alegavam que qualquer discussão do gênero deveria se dar nos marcos da Organização dos Estados Americanos (OEA), organização herdeira do conceito de pan-americanismo e também institucionalizada naquele mesmo ano de

1948. Apesar dessa oposição, a CEPAL teve sucesso. Conduzida pelo economista argentino Raúl Prebisch, produziu documentos que abriram novas perspectivas analíticas acerca da condição estrutural de atraso verificada nos países latino-americanos, considerados já em seu conjunto. Além disso, esses documentos seriam cruciais para a criação de uma ideologia desenvolvimentista que, contrapondo-se ao liberalismo até então predominante, seria favorável a uma integração regional.

O caráter “rebelde” da CEPAL já se fazia sentir em seu primeiro documento, de 1949, intitulado “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, redigido por Raul Prebisch (Bielschowsky, 2000, p. 69-136) e conhecido oportunamente como o “Manifesto Latino-Americano”. O texto questionava os alicerces da ortodoxia pretendia mostrar ao mundo uma interpretação alternativa para a desigualdade econômica entre os Estados. Contratado inicialmente como consultor, Prebisch iniciava sua análise a partir de uma evidência empírica acerca do comportamento dos termos de troca entre bens primários e industrializados. Na época, o departamento estatístico das Nações Unidas havia publicado os resultados de um estudo econométrico que sugeria a existência de um processo de deterioração dos termos de troca desfavorável aos países produtores primários. Tratava-se de um resultado que não estava previsto nos modelos de equilíbrio estáticos neoclássicos. Prebisch partirá desses dados empíricos para afirmar que as estruturas primárias exportadoras impediam que os países da América Latina se beneficiassem do progresso tecnológico que estaria ocorrendo nos países industrializados, ao contrário do que defendiam os liberais.

A oração inicial do documento já apresenta sua disposição justamente para confrontar a tese hegemônica: “na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo sistema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente” (Prebisch, 2000, p. 71). Outro elemento importante nesse início de “Manifesto” é a presença de uma “América Latina” já considerada como um bloco, com estrutura econômica e problemas comuns. A percepção de Prebisch acabou por nortear vários documentos técnicos da Comissão que, apesar se apresentarem como trabalhos de consultoria técnica, acabaram sendo considerados os textos iniciais de uma teoria do desenvolvimento econômico aplicada à América Latina. Ao conceito identitário e pretensamente cultural do século XIX, era então incorporada uma teoria econômica do desenvolvimento que oferecia uma resposta, em nome de toda a região, à posição predominante dos países ricos no comércio internacional.

A partir dessa nova definição, foi se delineando uma visão latino-americana sobre o mundo, responsável por inserir o tema do desenvolvimento e da desigualdade entre os Estados no centro do debate internacional. O conceito de América Latina torna-se inseparável da teoria do desenvolvimento que o adotou e ampliou. Sob o ponto de vista econômico, ninguém soube melhor apresentar o significado desse desenvolvimento para a América Latina do que Celso Furtado (2007). Para o economista brasileiro, egresso dos quadros da CEPAL, os países da região compartilhavam estruturas econômicas subdesenvolvidas e cristalizadas pelo sistema de divisão internacional do trabalho que vigorou até o início do século XX. Estas estruturas eram caracterizadas pela existência de um setor dinâmico, cujo desempenho dependia do comportamento da demanda dos países industrializados, e de um conjunto pré-capitalista, em grande parte de subsistência e baixa renda. O problema dessa estrutura “dual” estaria na relação entre os dois conjuntos setoriais. Para Furtado, nos países do centro, o fluxo de renda gerado pela produção industrial se traduzia na diversificação da produção voltada para o mercado interno, fazendo com que aquele fluxo fosse totalmente funcional ao desenvolvimento econômico. Já na América Latina, a “periferia” do sistema, a dinâmica se colocaria de forma totalmente diversa. Nela, a renda gerada pelo setor dinâmico não fluía com a mesma intensidade para os demais setores da economia. O resultado seria o estabelecimento de uma estrutura dual pouco funcional ao desenvolvimento econômico, marcada por essa convivência entre um setor dinâmico e outro atrasado. Além disso, as estruturas primárias não favoreciam o surgimento de organizações sociais que permitissem uma luta política por melhor distribuição da renda, como os sindicatos nos países industrializados centrais. A superação do subdesenvolvimento viria apenas como uma ruptura com o modelo primário exportador, possível apenas com a industrialização substitutiva de importações.

Contudo, para Furtado, assim como para Prebisch, a industrialização por si só não era suficiente para romper a condição de atraso. A transformação de uma economia primário exportadora em outra mais diversificada poderia ser comprometida pelas estruturas subdesenvolvidas consolidadas historicamente. A industrialização substitutiva de importações, inicialmente motivada pela interrupção dos fluxos de comércio internacional, criava demandas setoriais que não necessariamente seriam atendidas pela economia. Os problemas de infraestrutura, por exemplo, poderiam limitar a expansão de determinadas atividades. Havia também o problema da dependência econômica externa. A industrialização, ao demandar novas importações de máquinas, equipamentos e insumos não produzidos internamente poderia agravar o problema do desequilíbrio externo crônico (criado pela deterioração dos termos de

troca). Havia ainda um problema estrutural: as reduzidas dimensões dos mercados nacionais. Mercados reduzidos implicariam no pior aproveitamento das economias de escala, o que traria como resultado plantas produtivas menos eficientes. Como resultado, novas indústrias teriam custos relativos maiores em relação às já estabelecidas nos países do centro. Sob o ponto de vista regional, a industrialização poderia aprofundar as desigualdades econômicas na periferia. O conceito de América Latina ganha então um novo significado econômico. A industrialização substitutiva de importações deveria ser conduzida a partir de um sistema econômico regional integrado. Ou seja, a integração ideada no século XIX volta a ser a consequência concreta da concepção de uma América Latina, porém agora com melhores fundamentos econômicos.

A integração econômica da América Latina já estava presente no “Manifesto” apresentado por Prebisch em 1949. Com o aprimoramento da percepção acerca dos benefícios dessa integração, a CEPAL lançou, em 1959, o documento “O Mercado Comum Latino-Americano” (Prebisch, 2000). Nele, Prebisch concebe a criação de um “sistema econômico latino-americano” como instrumento para tornar mais eficiente os processos de industrialização substitutiva de importações. Em síntese, o documento considera dois benefícios imediatos da integração econômica regional: a ampliação dos mercados, tornando as indústrias latino-americanas mais eficientes; e o melhor aproveitamento das vantagens comparativas “regionais”, possíveis apenas pela coordenação das ações dos Estados. O documento também considera as possibilidades em torno das negociações no âmbito do GATT, particularmente em torno dos crescentes subsídios agrícolas na Europa, e da aceitação de determinados aspectos dos planos de desenvolvimento regionais (maior cooperação internacional no âmbito das políticas desenvolvimentistas). Mas o grande objetivo da integração estaria na própria concepção do desenvolvimento cepalino.

As ações da Cepal sempre foram relacionadas aos projetos de industrialização substitutiva de importações implementados na América Latina. Entretanto, o documento de 1959 coloca este objetivo em uma perspectiva diferente pela qual a industrialização substitutiva de importações não deveria ser um fim em si mesma, mas um passo anterior para a criação de uma estrutura produtiva diversificada e voltada para o comércio internacional. A integração econômica regional seria então uma forma de promover uma industrialização para fora (algo semelhante ao que fizeram os Tigres Asiáticos e a China). Nesse sentido, a cooperação econômica entre os países latino-americanos seria uma das questões fundamentais da teoria do desenvolvimento econômico. Se o modelo primário exportador conspirava contra a criação de

um projeto comum (ou um espaço unificado funcional), a industrialização demandava formas de cooperação regional e coordenação dos projetos nacionais. Até mesmo por isso, o projeto industrializante se encontrou com o conceito de América Latina. Não é à toa, um dos mais destacados economistas cepalinos considera a integração como uma “forma superior de planejamento econômico para o desenvolvimento” (Furtado, 1983). Em suma, foi pelas possibilidades em torno da integração econômica que o conceito de América Latina ganhou novos contornos e se adensou.

A ideologia desenvolvimentista defendida pela CEPAL esteve presente em vários planos nacionais de desenvolvimento econômico, levando consigo o consenso latino-americano. Sob o ponto de vista da convergência regional, entretanto, nenhum outro resultado foi mais significativo do que os esforços em direção à criação de um mercado comum formado pelos países da América Latina. Esta hipótese pode ser comprovada, pelo menos no nível do discurso político, no preâmbulo do Tratado de Montevideu, que criava, em 1960, a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), primeira organização de integração econômica regional:

“PERSUADIDOS de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos;

CONSCIENTES de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo;

CONVENCIDOS de que el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo;

SEGUROS de que mediante adecuadas fórmulas podrán crearse condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adapten gradualmente y sin perturbaciones a nuevas modalidades de comercio recíproco, originando otros estímulos para su mejoramiento y expansión;

CIERTOS de que toda acción destinada a la consecución de tales propósitos debe tomar en cuenta los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio;

DECIDIDOS a preservar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad; y

ANIMADOS del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una zona de libre comercio y celebrar, a tal efecto, un Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (...).”

Ao considerar a liberalização comercial regional como parte de estratégias mais amplas de superação do subdesenvolvimento, a ALALC representava o esquema de cooperação econômica mais audacioso de sua época. Era a consubstanciação do projeto cepalino e também a primeira consequência político-econômica da incorporação do conceito de “América Latina” pelos Estados da região. A conformação de uma economia integrada passava necessariamente pela identidade comum identificada no século XIX, reforçada por Rodó e outros no início do XX e adensada pela teoria econômica cepalina.

Na ALALC, não se tratava apenas de um modelo previsto pelas novas regras de comércio internacional (especialmente o capítulo XXIV do GATT), mas sim de um sistema econômico regional como parte de um processo de transformação estrutural: do modelo primário exportador para a industrialização substitutiva de importações, dentro de um arranjo de integração que pressupunha o conceito de “América Latina” como a “pátria grande”. Seus aspectos comerciais, muito mais do que expressar as livres forças do mercado regional, estavam condicionados às políticas de industrialização substitutiva de importações conduzidas pelos Estados Nacionais. Como vimos, sob o ponto de vista econômico, o objetivo do modelo de integração latino-americana (seguindo os preceitos da Cepal) seria tornar a industrialização mais eficiente a partir da criação de um mercado unificado mais amplo e favorável à exploração das economias de escala nas novas indústrias. Em uma perspectiva mais ampla, a integração teria como objetivo maior a superação do subdesenvolvimento latino-americano a partir da criação de mecanismos de coordenação regional.

O tratado de Montevideu foi assinado pelos governos da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, aderiram a Colômbia, em 1961, o Equador,

em 1962, a Venezuela, em 1966, e a Bolívia, em 1967. Era mais ampla que qualquer dos congressos realizados no século XIX. Além da liberalização do comércio regional, que deveria ocorrer em um prazo de 12 anos, o tratado previa esquemas de complementação industrial, tratamento diferenciado para as nações menos desenvolvidas, coordenação de políticas econômicas e um sistema de compensação de pagamentos entre os bancos centrais. Seus primeiros anos de existência foram de otimismo, particularmente em relação às concessões comerciais e aos acordos de complementação industrial (uma versão regional das atuais cadeias produtivas globais). O discurso em torno de uma unidade latino-americana como uma possibilidade (teórica), contava agora com o respaldo de um processo real. Em 1962, a união entre o identitarismo do século XIX e o pensamento econômico do século XX estavam presentes em discurso pronunciado pelo então presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o economista chileno Felipe Herrera. Ele, que já fora ministro da Fazenda e presidente do Banco Central de seu país ecoava os pensadores do século XIX ao afirmar que “no es una entidad ficticia la nación latinoamericana. Subyace en la raíz de nuestros Estados modernos, persiste como fuerza vital y realidad profunda”. A América Latina seria, na definição de Herrera, “una gran nación deshecha” (Pinedo C., 2009, p. 167).

Infelizmente para os desenvolvimentistas - e seguindo também aqui o caminho dos arranjos dos congressos continentais do século XIX - os acordos previstos no Tratado de Montevideu nunca foram cumpridos. Dentre as múltiplas explicações, podem ser consideradas as incertezas em relação aos ganhos (compartilhadas principalmente pelas economias menos desenvolvidas) e a conjuntura política marcada pela instauração de governos ditatoriais por toda a região. No plano político, o alinhamento dessas ditaduras a Washington contribuiu para arrefecer o projeto latino-americanista de integração, que nunca interessou aos Estados Unidos.

Durante a década de 1980, o esgotamento do processo de substituição de importações em vários países, junto com as crises macroeconômicas (inflação, dívida externa, etc.) parecia tornar sem sentido a integração como instrumento de transformação das estruturas. Ainda assim, não é possível deixar de perceber que, mesmo sem alcançar seus objetivos, alguns resultados práticos do Tratado de Montevideu ainda se fazem presentes nas relações entre os países latino-americanos. Regras e ações tomadas no âmbito da ALALC tiveram resultados duradouros, como os acordos de complementação industrial e os acordos entre bancos centrais. A partir do reconhecimento das dificuldades dos países em cumprir metas para a liberalização comercial, a ALALC foi substituída, em 1982, pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, com objetivos mais modestos em termos de metas, porém como órgão

coordenador (facilitador) da integração (pelo estabelecimento de regras). Com o fim do período ditatorial e a redemocratização, a possibilidade de integração “ressurge” com o Mercosul, estruturado a partir da reaproximação entre Brasil e Argentina já nos anos 80.

À parte a questão dos resultados, talvez a grande influência da CEPAL e de seu projeto de integração no contexto de uma teoria do desenvolvimento econômico tenha sido reforçar a importância da existência de uma unidade latino-americana no mundo capitalista. Este resultado é visível no contexto do retorno da ideologia liberal, ou neoliberalismo, a partir da propagação do programa de reformas do chamado Consenso de Washington. Vindo da década de 1990, ele permanece, com idas e vindas, até os dias atuais. O notável é que, nesse momento, em contraste com o período da soberania da ideologia liberal clássica e neoclássica que vigorou até a década de 1930, a ideia e funcionalidade do conceito de América Latina com sua consequente defesa de uma unidade latino-americana se impõe a esse novo predomínio liberal. Se a América Latina e sua integração não encontravam espaço no mundo do modelo primário exportador e defensor do livre comércio, hoje essa ideia é tão forte que se impõe também ao neoliberalismo, ainda que adaptada. Se no pós Segunda Guerra Mundial esta unidade tinha como objetivo aprofundar as transformações estruturais em direção à industrialização substitutiva de importações, agora ela também é apresentada como aliada às reformas de mercado. No âmbito da economia, surge a concepção do Regionalismo Aberto (aliás, conceito considerado pela mesma CEPAL). Tudo isso nos leva a crer que a relação estabelecida entre a integração econômica regional e desenvolvimento econômico trouxe novos elementos discursivos para o conceito de América Latina que permanecem até os dias atuais. Com seus altos e baixos, “América Latina” é um conceito consolidado e ainda é também a categoria de análise mais importante para a compreensão dos países da região e sua inserção no mundo.

Um aspecto importante a destacar é que, especialmente depois da crise da dívida externa e da ascensão das políticas liberais, segundo alguns autores, a reação dos países passou por diferenciações importantes. Em alguns, existe uma incorporação mais profunda dos princípios, instituições e políticas liberais enquanto em outros, apesar do avanço destas instituições, nota-se uma resistência maior a sua incorporação. Bizberg (2015), por exemplo, aponta a existência de uma variedade de capitalismo na América Latina nas primeiras décadas do século XXI. Estas diferenças dificultam a coordenação de políticas na região e podem explicar um processo de integração fragmentária, a despeito de algumas tentativas de integração pós-liberal que retomam um princípio de unidade contra-hegemônica, como a UNASUL.

Até onde esta fragmentação pode significar uma erosão do próprio conceito de América Latina do ponto vista econômico depende de até onde questões como o subdesenvolvimento, a vulnerabilidade externa, os desequilíbrios estruturais internos, as persistentes desigualdades - agora ampliadas de sentidos -, além de questões ambientais, permitam imaginar que existam elementos econômicos unificadores que mantenham a ideia de se buscar um desenvolvimento econômico latino-americano, o que junto com os aspectos políticos e culturais, continua a dar sentido à ideia de América Latina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “América Latina” é, portanto, mais um projeto que uma indicação geográfica. Quer tenha surgido para dar legitimidade ao expansionismo do Império francês, quer tenha para atribuir uma identidade unitária a uma plêiade de povos que compartilham um mesmo passado colonial e lidam com uma mesma ameaça, esse conceito foi desde o início um projeto a ser construído. No século XIX, ele incorporou o ideal unionista, que vem desde as independências, e também as reuniões de congressos continentais, cujas propostas não foram adiante por esbarrarem contra uma estrutura econômica primário-exportadora que tornava concorrentes os países que falavam em unidade. Além disso, rivalidades locais, que conduziram a guerras entre os estados da região, também ampliavam as dificuldades na consolidação de uma consequência política e econômica ao latino-americanismo. De todo modo, o conceito conseguiu se consolidar como um projeto identitário e cultural. Com todas limitações que esse termo, “latina”, posso comportar, é certamente um bem sucedido caso de nacionalismo continental que abarca, em sua conceituação, muito mais do que a limitação do termo indica.

No século XX, quando a crise de 1929 e as guerras mundiais alteraram as relações econômicas entre os países, foi aberto um espaço novo para o conceito se afirmar, junto com o projeto industrializante que também foi um projeto de independência diante do centro. Se na economia primário-exportadora a integração era fraca ou inexistente e o conceito de América Latina tinha conotação mais política e cultural, no Pós-Guerra, uma economia de incipiente industrialização permitiu a adesão a uma integração forte e a consolidação do conceito de América Latina. Nesse novo momento, ele vem acompanhado por uma teoria econômica do desenvolvimento, que é a outra face da identidade cultural. Ao acrescentar a teoria econômica

ao latino-americanismo, os economistas da CEPAL completaram a construção do conceito. Mais que isso, permitiram a articulação dos primeiros acordos de integração efetivos da história da região. Se é verdade que a multiplicidade de tratados que sucedem à ALALC - como a ALADI, o Mercosul, a Comunidade Andina, dentre outros na “sopa de letras da integração regional” (Malamud, 2009, p. 99) – tem na sua quantidade uma demonstração das dificuldades para implementar esse projeto, é também verdade que todas fazem referência à ideia de “América Latina”. Certamente é um conceito consolidado, embora não o seja enquanto projeto.

Hoje, em um contexto no qual o avanço da reprimarização no continente coloca novos marcos a partir dos quais os formuladores de políticas atuam, cabe perguntar sobre o futuro desse conceito. Haverá ainda uma integração latino-americana e mesmo uma “América Latina”? A resposta passará pela capacidade das novas gerações incorporarem mais elementos e teorias a esse conceito elástico e entranhando na história dos países da região.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, José Carlos Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 43, nº 2, julho/dezembro de 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200008.

ARDAO, Arturo. Génesis de la idea y el nombre de América Latina. Caracas: **Centro de Estudios Latinoamericanos Romulo Gallegos**, 1980.

_____. La Idea de la Magna Colombia de Miranda a Hostos. In: ZEA, Leopoldo (comp.). **Fuentes de la Cultura Latinoamericana**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 33-49.

_____. Panamericanismo y Latinoamericanismo, in: ZEA, Leopoldo (coord.). **América Latina en Sus Ideas**. Cidade do México e Paris: Siglo XXI e UNESCO, 1986, p. 157-171.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol.22, n.44, pp. 289-321, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/v22n44/v22n44a01.pdf>.

BILBAO, Francisco. Iniciativa de América. Idea de un Congreso Federal de las Republicas. In: **El Evangelio Americano y Páginas Selectas**. Barcelona: Casa Editorial Maucci, s/d (em torno de 1850).

BIZBERG, I. (org.). Variedades del Capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile. México: **Colegio del México**, 2015.

BOMFIM, Manoel. *A América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, 2008.

BUNGE, Alejandro. Una Gran Unidad Económica. La unión aduanera del Sur. **Anales del Instituto de Ingenieros de Chile**, Santiago, ano XXIX, nº 11, p. 677-688, novembro de 1929.

CAICEDO, José Maria Torres. **Unión Latinoamericana – pensamiento de Bolívar para formar una liga americana**. Paris: Rosa y Bouret, 1865.

CARVALHO, Eugenio Rezende de. Leopoldo Zea e o movimento latino-americano de História das Ideias. **Varia História**, Belo Horizonte, vol. 26, nº 43, p. 267-282, jan/jul 2010.

DONGHI, Túlio Halperin. *História da América Latina*. São Paulo: **Paz e Terra**, 2005.

DOSMAN, Edgar J. Raúl Prebisch (1901-1986) – A construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: **Centro Internacional Celso Furtado e Contraponto**, 2011.

FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. Bolívar – fundações e trajetórias da integração latino-americana. São Paulo: **Annablume**, 2017.

FURTADO, Celso. *A Economia Latino-Americana*. São Paulo: **Cia. Das Letras**, 2007.

____Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico: um enfoque interdisciplinar. São Paulo: **Companhia Editora Nacional**, 1980.

____Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: **Editora Abril Cultural**, 1983.

HAYA DE LA TORRE, Victor Raúl. *Obras Completas*, v. I, Lima: Mejia Baca, 1985.

KRAUSE, Enrique. Os Redentores – Ideias e poder na América Latina. São Paulo: **Benvirá**, 2011.

MARTÍ, José. *Nossa América*. São Paulo: **Hucitec**, 1985.

MALAMUD, Carlos. La Crisis de la Integración se Juega en Casa. **Revista Nueva Sociedad**, nº 219, p. 97-112, janeiro/fevereiro de 2009.

MIRANDA, Francisco de. Planes de Gobierno – 1801. In: ROMERO, José Luis. *Pensamiento Político de la Emancipación (1790-1825)*. Caracas: **Biblioteca Ayacucho**, vols. 23 e 24, 1985.

MIX, Miguel Rojas. *Los Cien Nombres de América*. Córdoba: **Universidad Nacional de Córdoba**, 2004.

MONTEAGUDO, Bernardo de. *Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los estados hispanoamericanos*. México, **UNAM**, 1979.

PINEDO C., Javier. Felipe Herrera y su proyecto de integración latinoamericana. Apuntes para una biografía intelectual. **Revista Universum**, Talca, vol. 1, nº 24, p. 162-180, 2009.

PHELAN, John L. El origen de la idea de Latinoamérica. In: ZEA, Leopoldo (comp.). **Fuentes de la Cultura Latinoamericana**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 461-475.

PRADO, Eduardo. A Ilusão Americana. Brasília: **Senado Federal**, 2003.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: **Bielschowsky, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, vol. 1. São Paulo: Record, 2000**, p. 69-136.

PREBISCH, Raúl. O Mercado Comum Latino-Americano. In: **Bielschowsky, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, vol. 1. São Paulo: Record, 2000**, p. 347-371.

REZA, Germán A. de la. La Invención de la Paz – de la República Cristiana del Duque de Sully a la sociedad de naciones de Bolívar. México: **Siglo XXI**, 2009.

RICUPERO, Bernardo. Ariel na América: viagens de uma ideia. **Intersecções**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 372-407, dez de 2016.

ROUQUIÉ, ALAIN. O Extremo Ocidente: introdução à América Latina. São Paulo: **Edusp**, 1992.

ROYANO, L. (edit.) Fuera del Olvido: Los escritores hispano-americanos frente a 1898. **Santander: Universidade de Cantabria**, 2000.

SARMIENTO, Domingo Faustino. Facundo ou Civilização e Barbárie (Tradução: Sérgio Alcides). **1ª edição. São Paulo: Editora Cosac Naify**, 2010.

THORP, Rosemary. Progreso, pobreza y exclusión – una historia económica de America Latina en el siglo XX. Washington: **Banco Interamericano de Desarrollo**, 1998.

VALLE, José Cecílio del. Soñaba el Abade San Pedro. Yo También sé soñar. Honduras: **secretaria de Cultura, Artes y De sports e Banco Central de Honduras**, 2008.

ZEA, Leopoldo. El Pensamiento Latinoamericano. Barcelona: **Ariel**, 1976.

UNASUL: DAS INSPIRAÇÕES DE BOLÍVAR À SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Jóhidson Ferraz⁵⁹
Marco Aurélio Gumieri Valério⁶⁰

INTRODUÇÃO

Os ideários de integração na América foram defendidos por diversos pensadores⁶¹ e se remontam antes da formação dos Estados-nacionais americanos, ou mesmo de se tornarem independentes em relação às coroas europeias: Espanha, França, Holanda, Inglaterra e Portugal. Os ideais desenvolvidos por eles iam desde o fortalecimento bélico para enfrentar as antigas metrópoles até a necessidade de estreitamento dos laços políticos e econômicos para um desenvolvimento dos países americanos – principalmente, para os latino-americanos. Uma vez independentes, os países da América Latina sofreram influência de três eventos que ainda hoje comandam as relações entre as nações livres latino-americanas. Um deles, temporalmente marcado. Dois deles, reforçados com a passagem do tempo.

O primeiro diz respeito à composição monárquica brasileira, única em meio a inúmeras repúblicas. A forma de governo monárquico criaria uma percepção de desconfianças mútuas até pelo menos o fim do século XIX, quando o Brasil se tornou também uma república. Apesar de marcado no tempo, esse fato contribuiu durante no mínimo um século para limitar as tentativas de integração na América do Sul (DULCI, 2012).

Os outros dois eventos têm relação com um determinante de ordem externa e outro de ordem interna: externamente, conforme denotado por Moniz Bandeira (2010), foi a independência das treze colônias da América do Norte e o processo de conformação dos Estados

⁵⁹ Mestre e Doutorando em Integração da América Latina - PROLAM - USP. Email: johidsonferraz@usp.br

⁶⁰ Doutor. Professor Associado - PROLAM - USP. Email: marcoareliogv@usp.br

⁶¹ Entre outros podemos citar: o padre Alexandre de Gusmão, Pablo Olavide, Francisco de Miranda, Andrés Bello, Bernardo O'Higgins, Juan Alberdi, San Martín e Simón Bolívar

Unidos da América (EUA); enquanto que interno à América Latina foi o surgimento da ideia de Pátria Grande de Simon Bolívar⁶².

Isso porque, a rápida e impressionante ascensão dos EUA implicou um olhar de irmão maior e superior sobre o sul do continente, de modo que todas as tentativas de integrar o hemisfério e que vieram do Norte necessariamente passaram por atender primeiro aos anseios e interesses estadunidenses. Por outro lado, e como contraponto a aqueles, o ideário Bolivariano ou “*de la Patria Grande*” – que recomendava a busca pela integração das ex-colônias –, o qual, embora modificado ao longo do tempo, resistiu às mudanças e se apresentou como alternativa latino-americana à sanha nortista⁶³.

Deste modo, na primeira parte deste capítulo apresentaremos as concepções integracionistas que são comumente resgatadas quanto a estrutura ideacional do projeto da UNASUL, principalmente a partir dos escritos de Bolívar. Posteriormente, apresentamos a estrutura institucional da organização, seus princípios de fundação e um retrospecto histórico de sua institucionalização e, por fim, denotamos como suas fragilidades institucionais perfizeram seu enfraquecimento.

AS ASPIRAÇÕES DE BOLÍVAR E SEU REFERENCIAL INTEGRACIONISTA PARA CONSTRUÇÃO DA UNASUL

A concepção integracionista de Simón Bolívar e seu ideal de Pátria Grande foi sendo proposta⁶⁴ e construída desde os anos 1812, com o Manifesto de Cartagena, posteriormente em 1815, com a Carta da Jamaica⁶⁵ e na célebre Carta de Lima⁶⁶, de 07 de dezembro de 1824 cujo

⁶²Simon Bolívar foi militar e líder político venezuelano, foi uma das peças chave nas guerras de independência da América Espanhola do Império Espanhol.

⁶³ SOUTO MAIOR, ANO, p.110.

⁶⁴ Porém, o historiador Luiz Souza Gomes denota que as ideias defendidas no Manifesto de Cartagena já haviam sido preconizadas por um artigo publicado por Bolívar no jornal inglês “Morning Chronicle”, em 1810 (GOMES, Luiz Souza. América Latina, Seus Aspectos, Sua História, Seus Problemas. São Paulo: FGV, 1996).

⁶⁵ A carta da Jamaica tem esse nome em virtude de ter sido escrita por Bolívar enquanto encontrava-se exilado no território jamaicano, após a derrota dos revolucionários na tentativa de independência de 1810 e de 1813, o texto completo pode ser consultado em: <http://www.cpihts.com/PDF/Simon%20Bolívar.pdf>

⁶⁶ Na Carta de Lima, Bolívar afirmava que: “já é tempo que os interesses e as relações que unem entre si as Repúblicas Americanas, antes colônias espanholas, tenham uma base fundamental que eternize, se possível, a duração destes governos. Profundamente penetrado dessas ideias, convidei em 1822, como presidente da República da Colômbia, os governos das Repúblicas do México, Peru, Chile e Buenos Aires para formarmos uma

teor maior era a afirmação de uma vontade de formar uma confederação hispano-americana com regiões antes dominadas pelo Império Espanhol.

Em 1824, Bolívar começou a empreitada para reunir os países latino-americanos no que foi chamado de Congresso do Panamá. Uma série de correspondências⁶⁷ fora enviada para os governos dos jovens países hispano-americanos convidando-os para participar do congresso. Inicialmente, apenas os países de fala hispânica e independentes da coroa espanhola foram convidados, uma vez que a participação do Brasil, EUA e as Províncias Unidas do Rio da Prata (PURP) não eram desejadas por Bolívar, como nos explica Santos:

Para Bolívar, o Brasil não deveria participar por dois motivos: idealizava uma Confederação que reunisse tão somente as antigas colônias espanholas na América e vislumbrava no Brasil uma ameaça a ser neutralizada, já que o país era tido como o representante dos interesses da Santa Aliança na América. No que tange aos Estados Unidos, acreditava que a Doutrina Monroe tinha o mesmo conteúdo intervencionista do tratado constitutivo da Santa Aliança, além de não ter sido uma antiga colônia espanhola, gerando dificuldades linguísticas e culturais insuperáveis. Por fim, não desejava a participação das Províncias Unidas do Rio da Prata em razão do alto grau de anarquia produzido pelas disputas internas naquele país (Federalistas e Unitários), bem como no Chile, e por ser o governo do Rio da Prata contrário à constituição de uma Confederação composta pelas antigas colônias espanholas na América, temendo o surgimento de um poder superior ao dos Estados recém-independentes (SANTOS, 2004).

Mesmo com as refutações da presença desses países na conformação do Congresso do Panamá, por parte de Bolívar, eles são convidados a enviar seus delegados. Além de Brasil, EUA, PURP⁶⁸ foram convidados também, mas na função de observadores, a Grã-Bretanha e a Holanda (DULCI, 2012, p. 39).

confederação e reunirmos no Istmo do Panamá, ou em outro ponto escolhido pela maioria, uma assembleia de plenipotenciários de cada Estado que nos servisse de Conselho nos grandes conflitos [...] No dia em que nossos plenipotenciários trocarem suas credenciais fixar-se-á na História Diplomática da América uma época imortal. Quando, depois de 100 séculos, a posteridade buscar a origem de nosso Direito Público e recordar os pactos que consolidaram os seus destinos, hão de ser notados com admiração os protocolos do Istmo. Aí se encontrará o plano das primeiras alianças trançando as marchas de nossas relações com o Universo.” (DULCI, Tereza M. S. Dulci. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem*. São Paulo: Alameda, 2012, p. 38).

⁶⁷ Para maiores detalhes e verificar o teor das cartas consultar a obra: SANTOS, Luís Claudio V. G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

⁶⁸ Segundo Tereza Dulci: Brasil não participou do Congresso do Panamá porque o governo imperial tinha receios de estabelecer uma aliança com os vizinhos hispano-americanos, “anárquicos” e “instáveis” [...] Além do Brasil e dos Estados Unidos, o Haiti também não esteve presente nesse Congresso, pois o país era considerado inconveniente devido ao seu movimento de independência ter sido liderado por escravos ou ex-escravos (DULCI, Tereza M. S. Dulci. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem*. São Paulo: Alameda, 2012, p. 38).

Assim, o Congresso do Panamá ocorreu entre 22 de junho de 1826 a 15 de julho do mesmo ano, e tinha como objetivo: a união das nações sobre a base de um direito internacional comum; a criação de uma liga para tentar resolver os problemas entre os novos países hispano-americanos ou com países estrangeiros; o repúdio a tentativas de recolonização da América; a abolição das discriminações de origem e de cor; o fim do comércio escravo e a abertura dos países hispano-americanos ao comércio inglês⁶⁹. Contudo, apesar de não alcançar os objetivos desejados, por problemas internos graves dos recém-criados países latino-americanos, o Congresso do Panamá é conclamado como referencial para projetos integracionistas da região na contemporaneidade, como o casounasulino.

De outro lado, como resposta frente aos anseios da Santa Aliança, e segundo Souto Maior (1996), um posicionamento político às Cartas da Jamaica e do Manifesto de Cartagena, o presidente James Monroe, em 02 de dezembro 1823, em sua fala ao congresso estadunidense proclama a insígnia da Doutrina Monroe⁷⁰, “a América para os americanos”, e são difundidos os preceitos do Panamericanismo⁷¹ que servirão de norte central para o que anos depois veio a ser as Conferências Panamericanas⁷².

Neste contexto, se instaurou uma conjuntura de desconfiança e de disputas nas relações internacionais dos países americanos⁷³, influenciada pelas investidas estadunidenses em ditar

⁶⁹ DORATIOTO, Francisco. *Espaços Nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo: Brasiliense, 1994; HALPERÍN DONGHI, Túlio. *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975 e DULCI, Tereza M. S. Dulci. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem*. São Paulo: Alameda, 2012.

⁷⁰ “Monroe Doctrine”. Disponível em: <http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Monroe.html>. Acessado em: 04/03/2016.

⁷¹ O Panamericanismo pode ser definido como o movimento dos países americanos para criar e fomentar a colaboração entre os Estados em diversos âmbitos de interesses comuns, sejam militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais ou culturais (SANTOS, 2004).

⁷² As conferências panamericanas se caracterizaram como um esforço diplomático dos Estados no sentido de estabelecer mecanismos de aproximação entre si (SANTOS, Ricardo. *A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul*. Porto Alegre: EDIL, 2004).

⁷³ Ver BUENO, Clodoaldo. “Pan-Americanismo e Projetos de Integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826 -2003)”. In: *Política Externa*, São Paulo, vol. 13, n. 1, 2004, p. 65-80; e CERVO, Amado Luiz. “Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos”. In: CERVO, Amado Luiz; DOPCKE, Wolfgang (orgs.). *Relações Internacionais dos Países Americanos: vertentes da História*. Brasília: Linha Gráfica, 1994, p. 358-367.

as pautas das nove conferências⁷⁴, que levaram, em 1948, à criação da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A OEA, criada no dia 30 de abril de 1948, tem como missão institucional alcançar uma ordem de paz e de justiça, para promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência. Segundo Villa (2003), no cenário de Guerra Fria que então se anunciava, a entidade garantiu aos EUA uma zona livre da influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Paralelamente à OEA, os países latino-americanos iniciam suas tentativas de integração sem a presença estadunidense, principalmente a partir das contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Em 1960, surgiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com Argentina, Brasil, Chile, México, Peru, Paraguai e Uruguai, entrando, em 1970, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Ainda em 1960, nasceu o Mercado Comum Centro-Americano – MCCA, com Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador. Com a ALALC enfraquecida surge, em 1969, o Pacto Andino (Comunidade Andina das Nações – CAN, a partir de 1996), com Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (posteriormente Venezuela, que se retirou em 2006, quando Peru e Colômbia fecharam acordos bilaterais com os EUA). Em 1980, foi criada a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. Ainda na década de 1980, Brasil e Argentina se aproximaram, resultando na Ata de Iguazu, de 1985, um embrião do Mercosul, assinado através do Tratado de Assunção em 1991 (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – Venezuela pediu adesão em 2006 e em 2012 foi aceita).

O surgimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) envolveu uma conjuntura mais recente, marcada por governos progressistas, interessados em maior autonomia para a região. O cenário de elaboração da Unasul recebeu decisiva contribuição dos falecidos Presidentes Hugo Chávez, da Venezuela e de Néstor Kirchner, da Argentina, do Presidente Rafael Correa, do Equador, do Presidente Evo Morales, da Bolívia e do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil⁷⁵. A UNASUL congregou os 12 países do subcontinente, fato inédito de um arranjo integracionista institucionalizado em nossa região.

⁷⁴ Foram realizadas dez Conferências Panamericanas, porém, a X Conferência Panamericana, ocorrida em 1954 em Caracas, foi a última conferência, sendo seus trabalhos substituídos pela OEA (ARRIGHI, Jean Michel. OEA, Organizações dos Estados Americanos. Traduzido por Sérgio Bath. – Barueri: Manole, 2004, p. 16).

⁷⁵ Em 2000 é criada a Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), cujo objetivo principal é a elaboração de planos para as áreas de integração física e infra-estrutura que modernizasse as

Aspecto importante a ser destacado que influenciou a criação e o papel desempenhado pela UNASUL na região, foi o impacto da conjuntura internacional na América do Sul no período entre o fim da Guerra Fria até meados dos anos 2000. A iniciativa de sua criação foi resultado das transformações na integração regional dos anos 1990 baseados no que foi chamado pela CEPAL (1994) de regionalismo aberto para a ampliação da agenda integracionista. Nesse sentido, tornou-se importante resgatar as condicionantes globais e regionais que possibilitaram essa mudança no escopo da integração regional no continente a partir do século XXI.

Segundo Pennaforte (2001), o término da Guerra Fria e a redemocratização dos países sul-americanos foram as condicionantes propícias para a entrada da onda neoliberalizante na região. O quadro composto pelo fechamento de mercados nacionais a produtos estrangeiros, pela manutenção de mecanismos de controle de preços e pelos altos índices inflacionários, empobreceu e endividou o continente, obrigando à busca por recursos de instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional que estabelecia em sua cartilha, como contrapartida ao empréstimo, fortes medidas liberalizantes da economia que arraigaram as desigualdades sociais internas e devastaram as possibilidades de desenvolvimento da região.

Com a virada do século, viu-se a convergência da chegada ao poder de governos progressistas de esquerda motivados pelo desgaste do modelo imposto pelo Consenso de Washington. Tal conjuntura se soma à tensão causada pela ‘guerra ao terror’ após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque e ainda com a crise econômica nos EUA que se alastrou para a Europa em 2008.

Para além, o surgimento do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e a insistente sugestão de uma mudança comercial mundial do Oceano Atlântico para o Pacífico, tornaram-se elementos decisivos a influenciar a solução de controvérsias entre os países sul-americanos mais no âmbito da UNASUL e menos no da OEA, que historicamente esteve atrelada aos EUA.

relações e potencializasse a proximidade sul-americana. Na 3ª reunião da IIRSA, discutiu-se a convergência dos interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento e dessa forma aconteceu a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações(CASA). Depois da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana que também reuniu Presidentes da América do Sul, em 2004, na Venezuela, a CASA virou Comunidade Sul-Americana de Nações, e finalmente, em 2008, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), envolvendo os 12 países da América do Sul (CARVALHO, 2013).

UNASUL: FUNDAÇÃO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A União das Nações Sul-Americana (UNASUL), fundada no dia 23 de maio de 2008, foi uma organização internacional intergovernamental, que teve seus preceitos de criação cunhados nos ideais de integração regional. A origem de sua conformação se inicia em 2000, com as reuniões e cúpulas de mandatários sul-americanos.

A I Reunião de Presidentes da América do Sul⁷⁶, realizada em Brasília, no dia 01 de setembro de 2000, fora organizada e convocada pelo governo brasileiro na presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e tinha como objetivo tratar com espírito pragmático de temas em que [os presidentes] identificaram a conveniência da adoção de enfoques específicos sul-americanos, relacionados à geografia comum de seus países: democracia; comércio; infra-estrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia (Preâmbulo, Comunicado de Brasília, 2000).

O principal resultado dessa reunião foi a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que teve como objetivo a elaboração de planos para as áreas de integração física e de infraestrutura que modernizassem as relações e potencializasse a proximidade sul-americana. Porém, vale destacar que essa iniciativa estava sob a égide das ideias do regionalismo aberto cepalino⁷⁷, o qual estipulava que o regionalismo na América do Sul deveria, de um lado, privilegiar a liberalização comercial entre os países do mecanismo integrativo e, de outro, abrir e definir políticas de liberalização em relação a países não pertencentes ao bloco, postulando assim medidas tarifárias calcadas nos preceitos neoclássicos da economia para uma inserção no comércio internacional, por isso, os mecanismos de infraestrutura trabalhados na IIRSA voltavam-se para a inserção das economias sul-americanas no mercado mundial, conforme denotado por Karen dos Santos Honório:

⁷⁶ De acordo com Comunicado de Brasília, “o evento contou com a participação dos Chefes de Estado dos doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, bem como dos Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). Estiveram presentes observadores do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Governo do México, ALADI, Comunidade Andina, FONPLATA, PARLATINO, CEPAL, SELA e BLADDEX” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 1º de Set. de 2000).

⁷⁷ Em definição, “regionalismo aberto” é conceituado como: “um processo de crescente de 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” (CEPAL, 1994).

podemos considerar que apesar da reunião de 2000 representar uma mudança em relação aos temas que guiavam o regionalismo na década de 1990 (medidas tarifárias, facilitação do comércio entre os países e outras questões comerciais), os objetivos a serem alcançados com as novas estratégias propostas na reunião de Brasília ainda miravam resultados do regionalismo aberto, como a maior inserção econômica regional nos mercados mundiais. Isso fica claro no documento produzido como resultado da reunião, o Comunicado de Brasília. Nele os países reforçam que a integração e a coesão da América do Sul são essenciais para a inserção do subcontinente na economia mundial (HONÓRIO, 2013, p. 28).

Ainda nessa direção, com os mesmos propósitos e ideais da primeira reunião, ocorreu em 26 e 27 de julho de 2002, em Guayaquil na Colômbia, a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos. Nesta reunião, os chefes de Estados, apenas, renovaram os compromissos referendados na reunião de 2000: a defesa dos princípios de direitos humanos, democracia e o alicerce da integração a partir da infraestrutura (Consenso de Guayaquil, 2002).

Já a III Reunião de Presidentes, que ocorreu entre os dias 07 e 09 de dezembro de 2004, em Cuzco no Peru, teve como marco a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN ou CASA), além da conformação do programa intitulado: “Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010”, o qual tinha como previsão focar a integração física da América do Sul em 31 projetos sob um orçamento de US\$ 4,3 bilhões. Tal programa fora implementado posteriormente com a criação da UNASUL no conselho de Infraestrutura e Planejamento, porém, fora reiteradas vezes modificado e espera ser revisitado e/ou lembrado (HONÓRIO, 2013).

Contudo, no que tange a conformação da CASA, é interessante perceber, de acordo com o exposto no parágrafo primeiro da Declaração de Cuzco, que a Comunidade se fundamentava sobre:

a história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais [...] o pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-

discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias (Declaração de Cusco, 2004).

Tais fundamentos deram início para transformações ideacionais no entendimento dos governos sul-americanos acerca de integração regional, tendo uma redução, pelo menos discursivamente, da presença ideológica neoliberal do regionalismo aberto cepalino, principalmente pelo resgate e tentativas de construção de uma identidade e valores comuns, além de apontamentos para uma resignificação do que tange a inserção internacional. Nesse sentido, na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações “*los Jefes de Estado de los países miembros establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región*”, que resultou na assinatura de múltiplas declarações que presumiam uma guinada para a conformação de um organismo de integração regional. São exemplos disso as assinaturas das seguintes declarações: Declaração Sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul⁷⁸, Declaração Presidencial e Agenda Prioritária⁷⁹, Declaração Sobre Integração na Área de Infraestrutura⁸⁰, Declaração Sobre o Seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes, Declaração Sobre a Cúpula Comunidade Sul-Americana de Nações - União Africana⁸¹ e a Declaração Conjunta Sobre a Colômbia⁸².

Vale salientar que essa declaração sobre a Colômbia deu indícios do interesse em resolver os problemas conjunturais da região sul-americana dentro da própria região, indicado em seu último parágrafo:

⁷⁸ O texto da declaração demonstra que se buscava, enfim, a convergência dos mecanismos integrativos através da criação de uma zona livre de comércio sul-americana, abrigando ALADI, MERCOSUL, CAN e CARICOM, com a cooperação do Chile, da Guiana e do Suriname (*Declaração sobre a convergência dos processos de integração da América do Sul*, 2005).

⁷⁹ Esta declaração definiu como agendas prioritárias: o diálogo político; a integração física; o meio ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; e, as telecomunicações, além de estabelecer os procedimentos institucionais desse arranjo regional (Declaração Presidencial e Agenda Prioritária, 2005).

⁸⁰ Convencionou-se acelerar o processo de execução dos projetos prioritários para a integração sul-americana nas áreas de infraestrutura, de transporte e de comunicações (Declaração Sobre Integração na Área de Infraestrutura, 2005).

⁸¹ Essas duas declarações sinalizavam pelos interesses dos chefes de Estados sul-americanos em compor uma interação cooperativa e destacam a necessidade de aproveitar o “momentum” político favorável e a dinâmica por ela gerados para promover o fortalecimento e a diversificação das relações entre essas duas regiões do mundo em desenvolvimento (CSN, 2005)

⁸² Segundo o texto da declaração: os chefes de Estados sul-americanos, expressaram seu reconhecimento e apoio aos esforços que têm sido feitos na Colômbia para o estabelecimento da paz. Saudaram o progresso da desmobilização, tanto coletiva como individual, e o desarmamento de mais de 18.600 membros de grupos armados ilegais e reconheceram o aporte da Organização dos Estados Americanos (OEA), através da Missão de Acompanhamento do Processo de Paz, MAPP-OEA (CSN, 2005).

Nesse contexto, expressaram seu interesse em fortalecer o apoio à Missão com o propósito de que possa concluir de maneira integral o mandato conferido pelo Conselho Permanente da OEA, e solicitaram ao Secretário-Geral dessa Organização que no prazo de um mês indique aos países da Comunidade Sul-americana de Nações a melhor forma em que se pode materializar esse apoio (Declaração Conjunta Dos Presidentes da Comunidade Sul-Americana de Nações Sobre os Esforços para o Estabelecimento da Paz na Colômbia, 2005).

Em dezembro de 2006, em Cochabamba - Bolívia, foi realizada a II Reunião de Chefes de Estados da Comunidade Sul-Americana de Nações que delineou, na Declaração de Cochabamba, linhas gerais para um plano estratégico de aprofundamento da integração sul-americana. Para isso, estabeleceu as seguintes matizes que deveriam ser perseguidas pela CASA: o fortalecimento institucional; o diálogo político para uma concertação regional comum; a intensificação do diálogo extra regional (a ideia era aumentar canais de diálogo externo e cooperação entre a CASA e outras regiões e grupos regionais); a coordenação das posições dos países-membros na OMC e nas instituições financeiras multilaterais; e, através dos parlamentos dos países-membros, para considerarem a definição de mecanismos a fim de estabelecer um espaço parlamentar sul-americano (BID, Informe Mercosul, 2006, p. 94; Declaração de Cochabamba, 2006).

Do ponto de vista teórico analítico, essa reunião foi a mais contundente na incorporação de outros ideais de integração regional para além do regionalismo aberto cepalino, uma vez que intensificou a participação estatal no processo a partir de questões políticas, identitárias, sociais e de projeção regional sub hemisférica.

Nessa direção, em 2007, na primeira Cúpula Energética Sul-Americana na Ilha Margarita, Venezuela, foi discutida a proposta de mudar o nome de CASA (CSN) para UNASUL, e a criação de uma secretaria permanente, com sede em Quito, no Equador (BID, Informe Mercosul, 2006, p. 94).

Finalmente, na Terceira Reunião de Cúpula de Presidentes e Chefes de Estados, em 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL que criava a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), envolvendo os 12 países do subcontinente. Entretanto, a organização só entrou em funcionamento em 2011 com a ratificação do nono Estado-membro, o Uruguai.

Neste ponto é importante salientar que, o Tratado da UNASUL criava uma organização internacional de personalidade jurídica no sistema internacional, ao contrário da CASA que não

possuía essa prerrogativa, uma vez que conformava, apenas, um foro político de concertação integrativa.

Nesse sentido, sua estrutura político-institucional era formada por quatro órgãos: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo (CCEG), o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (CMRE), o Conselho de Delegadas e Delegados (CD) e a Secretaria Geral (SG). Do ponto de vista formal, os mecanismos de coordenação política e os mecanismos de busca e implementação dos objetivos de sua formação eram implementados por esses órgãos em diferentes escalas e objetivos.

O CCEG era o órgão máximo da instituição e tinha o poder deliberativo, eram suas atribuições: a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação; b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial; c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros (UNASUL, TC, Art. 6º, 2008). Suas reuniões ordinárias eram anuais e tinham o consenso como forma de decisão.

Já o CMRE estava hierarquicamente abaixo do CCEG, porém tinha poder regulatório/normativo e auxiliava e direcionava as decisões deliberativas dos Chefes e Chefas de Estado e de Governo para as demais instâncias da instituição e a periodicidade de suas reuniões ordinárias eram semestrais (UNASUL, TC, Art. 8º, 2008).

O CD, por sua vez, coordenava as dinâmicas operacionais e técnicas da organização, sendo responsável pela coordenação, manutenção e implementação dos 12 conselhos setoriais que compunham o quadro institucional da organização para a busca coordenada da integração regional a partir de temas sensíveis ao desenvolvimento dos países da região, tais como saúde, educação, segurança e defesa, infraestrutura, entre outros, além dos órgãos e institutos conveniados ou pertencentes à UNASUL⁸³ (UNASUL, TC, Art. 9º, 2008). E a Secretaria Geral abrigava as dinâmicas administrativas da organização. Segundo o TC, a Secretaria Geral era o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executava os mandatos

⁸³ Eram eles: Conselho Sul-Americano de Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, também conhecido como COSIPLAN; o Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral e o Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED – CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS).

que lhe conferiam os órgãos da UNASUL e exercia sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tinha sua sede em Quito, Equador (UNASUL, TC, Art. 10, 2008).

Dentro da estrutura normativa, foi criado em 2010 o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, que previa mecanismos e sanções expressas caso algum Estado Membro violasse o compromisso com a democracia, conforme denotava seu artigo primeiro: “O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos” (art. 1º). Segundo o Protocolo, na hipótese de ocorrência de uma das situações referidas no artigo primeiro, o Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou, na falta deste, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores se reuniria – em sessão extraordinária – convocado pela Presidência Pro-Tempore: de ofício, a pedido do Estado afetado ou de outro membro da UNASUL, e decidiria, por consenso, a natureza e o alcance das medidas que seriam aplicadas, levando em conta as informações pertinentes recolhidas com base no disposto no artigo 4º do Protocolo⁸⁴ e respeitando a soberania e a integridade territorial do Estado afetado (UNASUL, Protocolo sobre a Democracia, 2010).

Sobre esse ponto, um tema abria margem para algumas problematizações: o entendimento expresso (ou a falta deste) sobre democracia. O TC, o Protocolo sobre o Compromisso com a Democracia ou outros documentos adicionais, não previam qual é o entendimento da ideia de democracia para a instituição, tampouco direcionavam qualquer princípio e/ou parâmetro para o entendimento de tal tema, cabendo apenas um substrato subjetivo para os tomadores de decisão. Essa questão é reiteradamente lembrada (principalmente a subjetividade para o entendimento da aplicação de sanções) para o caso da suspensão do Paraguai em 2012 por conta do impeachment do presidente Fernando Lugo.

⁸⁴ O art. 4º previa as seguintes sanções: (a) Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL; (b) 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; (c) Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; (d) Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte, e (e) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, PD, 2010).

A INTERGOVERNAMENTALIDADE UNASULINA: VETOR DE SUSTENTAÇÃO E DE ENFRAQUECIMENTO INSTITUCIONAL

Como vimos, a influência direta de alguns presidentes impulsionou a institucionalização da UNASUL, além de intelectuais e diplomatas, conforme explica MiriamGomes Saraiva:

A visão progressista, por sua vez, orienta-se para a dimensão política. O processo de integração, neste caso, tem uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico vis a vis terceiros Estados. Entendem que o processo de integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações. Propõem um processo de integração cuja base seja uma identidade comum no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional. Sem se perfilarem ao neofuncionalismo e desde outro ponto de vista, vêm a institucionalização como um incentivo para a integração. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas ligadas a partidos progressistas com um histórico de atuação internacionalista (SARAIVA, 2011, p 08).

Nessa direção, o viés ideológico progressista assentado em sua conformação revelou também um traço importante na institucionalidade unasulina, o intergovernamentalismo.

Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira (2006, p. 20-21), apontam que a convergência política-ideológica entre regimes de esquerda pode denotar, em um primeiro momento, um impulso e aprofundamento dos mecanismos de integração regional, porém, apontam também, que dessa assertiva se remete a ideia de que regimes presidencialistas de esquerda são menos propensos à conformação de organismos de caráter supranacional, principalmente por terem problemas com a cessão de soberania e a supranacionalização de normas. Nesse sentido, os autores salientam que os governos de esquerda têm maior apreço por esquemas intergovernamentais, que são mais flexíveis acerca do grau institucional e de cessão de soberania, porém, proporcionam menos garantias à estabilidade e desenvolvimento do arranjo coletivista, e desse modo, deve-se levar em conta os aspectos relacionados aos regimes políticos, o nacionalismo e as diversas forças político partidárias que permeiam o sistema político.

Esses aspectos relacionados ao intergovernamentalismo presidencialista enfraqueceram, a partir de 2015, a coesão política-ideológica dos países da região. A fragilidade institucional que dispunha a Unasul permitiu revezes ao projeto integrativo, principalmente, quando as novas configurações políticas da região passaram a ter alinhamento direto com a

política externa estadunidense e abandono de ideias de autonomia do ponto de vista de política externa.

QUADRO 1 – Órgãos e unidades institucionais da UNASUL

I) Conselho de Chefas e Chefes de Estado

O Conselho de Chefas e Chefes era considerado a instância máxima do bloco. Seu objetivo era estabelecer a linha de atuação política da organização, planos de ação e decidir sobre as propostas dos outros conselhos. Suas reuniões eram anuais, mas poderiam ser convocadas reuniões extraordinárias. A Presidência Pró-Tempore era exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

II) Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores era responsável por: adotar resoluções para implementar decisões dos Conselhos de Chefas e Chefes; desenvolver e promover o diálogo; aprovar o orçamento anual do bloco para seu funcionamento; criar Grupos de trabalhos, entre outras tarefas. Suas reuniões eram semestrais.

III) Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados era formado por um representante de cada país, e tinha por função: conduzir negociações prévias, elaborar projetos, decisões e resoluções. Suas reuniões eram preferencialmente bimestrais e, em geral, no país mandatário da Presidência Pró Tempore.

IV) Secretaria Geral

A Secretaria Geral era o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executava os mandatos que lhe conferiam os órgãos da UNASUL e exercia sua representação por delegação expressa dos mesmos. O Secretário Geral era indicado pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e aprovado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado. Exercia sua função por um período de dois anos, renovável uma vez, e não podia ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Conselhos Setoriais

A UNASUL possuía, também, doze Conselhos Setoriais, que visavam distribuir melhor as instâncias para implementar as políticas, propostas pelos Estados, de modo a integrar o trabalho em toda região. Eram eles: Conselho Sul-Americano de Saúde, mais conhecido como UNASUL-Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, também conhecido como COSIPLAN; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral Sul-Americano; Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional.

Demais organismos

Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS), Grupo de Estudos de Solução de Controvérsias no âmbito da Secretaria Geral.

Fonte: UNASUL, 2016. Elaboração nossa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos práticos, a proposta de criação da UNASUL, estava atrelado às vontades e anseios políticos dos governos nacionais frente às suas agendas de desenvolvimento. Para isso, a propulsão da integração que engendrou a UNASUL não perpassou apenas a cooperação em um único âmbito – ou impulsionada por agentes externos a região como é possível verificar nas ondas do regionalismo no século XX –, quer queira econômico, político, comercial, social, cultural, etc, mas sim no conjunto de todos esses, os quais passaram a estar presentes nos projetos de desenvolvimento dos países da região com a viradado século XXI. Essa miríade de abrangência da UNASUL pôde ser percebida através de sua estrutura institucional multissetorial que abrigava os doze conselhos setoriais (um específico para cada matéria).

A importância dos conselhos setoriais estava na formação de respostas conjuntas e consensuadas das problemáticas comuns enfrentadas por todos os países sul-americanos, o que gerava uma interlocução essencial para um possível e necessário aprofundamento da integração e conseqüentemente para a governança regional.

A necessidade de uma maior disposição dos governos para uma consolidação desses conselhos e da própria instituição, tornou-se em um paradoxo para o aprofundamento da integração. Isso porque, como vimos, a convergência de governos progressistas de esquerda

nos primeiros dez anos do século XXI na região possibilitaram a criação da UNASUL, porém, essa faceta institucional condicionou à concertações de tendências ideológicas semelhantes para que não houvesse a redução das pautas integracionistas ou mesmo que gerasse obstáculos para a integração sul-americana. Essa fragilidade institucional oportunizou, com as transformações do cenário político regional - tanto domesticamente aos países, quanto internacionalmente -, o enfraquecimento e denúncias dos Estados-membros ao Tratado da organização.

REFERÊNCIAS

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso. **El panamecanismo, de la Doctrina Monroe a la Doctrina Janson**. México: Cuadernos Americanos, 1965.

ALBA. **Antecedentes históricos del ALBA**. Disponível em: http://www.alianzabolivariana.org/antecedentes_alba_listar.php. Acesso em: 03 mar. 2015.

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Revista DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, nº 10, p.5-26, out. 2009 – Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/bibliotecadigital>. Acesso em: 01 Mar.2013.

AMORIM, Celso. Entrevista ao Ministro Celso Amorim. **Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA**. 2010. Ano 7. Edição 61 - 13/07/2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23. Acesso em: 15 Set. 2014.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA, Organizações dos Estados Americanos**. Traduzido por Sérgio Bath. – Barueri: Manole, 2004

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira – Grupo Editorial Record, 2010.

BARROS, Pedro Silva. **Venezuela - OEA, Unasul e a política externa brasileira diante da crise na Venezuela**. 2014. Disponível em: <http://peronomucho.com/oea-unasule-a-politica-externa-brasileira-diante-da-crise-na-venezuela/>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRICENO RUIZ, J. **Autonomia y Desarrollo em el Pensamiento Integracionista Latinoamericano**, in J.B.Ruiz e A. Rivarola e A. Gragea (orgs.), Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, pp. 10-30.

CEPAL. El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

DORATIOTO, Francisco. **Espaços Nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As conferências pan-americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem**. São Paulo: Alameda, 2012.

DUPAS, Gilberto & OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos**. In: AYERBE, Luis Fernando. *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008, p.235-264.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2013.

LLANO, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança?. **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, n. 14, Out – Nov 2012.

OEA. **Nossa história**. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 10 de mai. 2015.

_____. **Estados Membros**. Disponível em: http://www.oas.org/pt/estados_membros/default.asp. Acesso em: 22 jan. 2016.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. **Rev. Bras. Polít. Int.** 43 (2): 108-129, 2000.

_____. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 27, p. 13-29, nov. 2006.

PENNAFORTE, Charles. **América Latina e o Neoliberalismo: Argentina, Chile e México**. Rio de Janeiro: E-papers, 2001.

SANTOS, Luís Claudio V. G. **O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

SANTOS, Ricardo. **A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul**. Porto Alegre: EDIL, 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: 3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores. Realizado na Universidade de São Paulo, entre os dias 20, 21, 22 de Junho de 2011. **Anais eletrônicos do III Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores**. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a28.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SARTI, Ingrid. **Desafios da integração ampliada da América do Sul.** In: Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI/ [organização de Ingrid Sarti et al.] – Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

Documentos por organização internacional:

CASA:

Decisão sobre propostas apresentadas durante o diálogo presidencial. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

Decisão sobre propostas dos presidentes do Uruguai e da Venezuela. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração de Ayacucho. Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul - Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos.** – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração de Caracas no âmbito da I Reunião de Ministros da energia da Comunidade Sul-Americana de Nações. Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul - Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração de Cusco. Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul. Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul. Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul. Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- Declaração Presidencial e Agenda Prioritária. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em:

[http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade Sul-Americana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração sobre a convergência dos processos de integração da América do Sul.

Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade SulAmericana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_SulAmericana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração sobre a Cúpula Comunidade Sul-Americana de Nações - União Africana.

Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade Sul-Americana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

- Declaração conjunta sobre a Colômbia. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade Sul-Americana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração sobre integração na área de infra-estrutura. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade Sul-Americana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

Declaração sobre o seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade Sul-Americana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

Programa de Ação. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade Sul-Americana de Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf). Acesso em: 28 fev. 2016

UNASUL:

Comunicado de Galápagos (2014). Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE GALAPAGOS.pdf?noderef=e23940f1-0a96-4e2d-9ce3-4a14fb53420e](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_GALAPAGOS.pdf?noderef=e23940f1-0a96-4e2d-9ce3-4a14fb53420e). Acesso em: 15 nov. 2015.

Comunicado de la UNASUR sobre la denuncia del Estado Plurinacional de Bolivia (2013). Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS.pdf?noderef=2de06d0c-7c9d-4aca-9c93-12a575f494b9](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=2de06d0c-7c9d-4aca-9c93-12a575f494b9). Acesso em: 15 nov. 2015.

Comunicado del Consejo de Ministras Y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR (2014). Disponível em:

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO DE L CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR SOBRE EL PROCESO DE DI% C3% 81 LOGO EN LA REP% C3% 9 ABLIC A BOLIVARIANA DE VENEZUELA.pdf?noderef=43d05bd6-00cc-43dc-97b0-99b0dbce1c95](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_L_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR SOBRE EL PROCESO DE DI% C3% 81 LOGO EN LA REP% C3% 9 ABLIC A BOLIVARIANA DE VENEZUELA.pdf?noderef=43d05bd6-00cc-43dc-97b0-99b0dbce1c95). Acesso em: 15 nov. 2015.

Declaração da Cúpula de Georgetown. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/america-do-sul-e-integracao-regional/declaracao-da-cupula-de-georgetown-em-portugues>. Acesso em: 27 ago. 2015.

Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2013).

Disponível em:

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION DE L CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS \(UNASUR\).pdf?noderef=ceafffe1-372f-4e4e-8323-b1e211037a4c](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_L_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_(UNASUR).pdf?noderef=ceafffe1-372f-4e4e-8323-b1e211037a4c). Acesso em: 15 nov. 2015.

Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador (2010). Buenos Aires, 2010.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.EQUAD.pdf. Acesso em: 20 abr. 2016.

Declaración de Guayaquil (2012). Disponível em:

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION DE GUAYAQUIL EN RESPALDO A LA REPUBLICA DEL ECUADOR EL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR.pdf?noderef=887ea7fc-a2b7-4a67-85f9-b00558df9523](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_GUAYAQUIL_EN_RESPALDO_A_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR_EL_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR.pdf?noderef=887ea7fc-a2b7-4a67-85f9-b00558df9523). Acesso em: 15 nov. 2015.

Declaración de la Moneda (2008). Santiago, Chile: Presidência da República, 2008.

Disponível em:

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION DE LA MONEDA.pdf?noderef=b0907e28-1d94-4ec3-9861-70739a8e6397](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_MONEDA.pdf?noderef=b0907e28-1d94-4ec3-9861-70739a8e6397). Acesso em: 20 abr. 2016.

- **Declaraciones de S.E. La Presidenta de La Republica de Chile, Michelle Bachelet, Presidenta Pro Tempore de La UNASUR.** Disponível em:

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACIONES DE S E LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA DE CHILE MICHELLE BACHELET](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACIONES_DE_S_E_LA_PRESIDENTA_DE_LA_REPUBLICA_DE_CHILE_MICHELLE_BACHELET)

[PRESIDENTA PRO TEMPORE DE LA UNASUR.pdf?noderef=53783e09-aa05-47e8-97e9-60e5ab71e538](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PRESIDENTA_PRO_TEMPORE_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=53783e09-aa05-47e8-97e9-60e5ab71e538). Acesso em: 20 abr. 2016.

- Estatuto do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) (2011).

Disponível em:

<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20ECONOMIA%20Y%20FINANZAS.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

- **Informe 6-26 da Reunião da UNASUL com o governo dos EUA.** Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/> . Acessado em: 20 abr. 2016.

Informe de Pando (2008). Disponível em: <http://www.hacer.org/pdf/Pando.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2015.

Memória anual da UNASUL (2012-2013). Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/publicaciones-unasur>. Acesso em: 15 fev. 2016.

Memória anual da UNASUL (2014-2015). Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/publicaciones-unasur>. Acesso em: 15 fev. 2016.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia. Disponível em: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

- **Resolução 25/2012.** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_25_2012. Acesso em: 21 abr. 2016.

Resolução Nº 01/2012 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CD_P_RESOLUCION_No_01_2012_PRESUPUESTO_DE_UNASUR_2011_2012.pdf?noderef=28441b68-3a5e-4c70-b92f-5e1cf77be820. Acesso em: 15 fev. 2016.

Resolução Nº 04/2013 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_04_2013_PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2013.pdf?noderef=641c71ec-762c-44a0-bd21-7bc1b474c33f. Acesso em: 15 fev. 2016.

Resolução Nº 09/2014 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_9_2014_PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2015.pdf?noderef=61b53f0e-35dc-426d-8187-a481e0c1fcb9. Acesso em: 15 fev. 2016.

Resolução Nº 18/2015 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_018_2015_PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2016.pdf?noderef=9ac49f15-67a4-4de7-a7ef-35e4c8b0a55d. Acesso em: 15 fev. 2016.

Resolução Nº 6/2013 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em:
https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_6_2013_PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2014.pdf?noderef=3259a05a-7bfd-4d20-807c-e8cc16c91be7. Acesso em: 15 fev. 2016.

Tratado Constitutivo da UNASUL (2008). Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>. Acesso em: 10 mai. 2015.

O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO UMA FERRAMENTA INTEGRACIONISTA

Cristiano Manhães⁸⁵

Guilherme Henrique Pinto⁸⁶

INTRODUÇÃO

A região da América Latina sempre busca através da integração regional uma maior autonomia e poder de barganha. Assim, é constante cada vez mais a necessidade de compreender quais desafios, barreiras ou até mesmo o que ocasionou alguns fracassos e dismantelamentos. Em relação à União de Nações Sul-Americanas (Unasul), por exemplo, um processo que começou com grandes esperanças, e terminou de forma quieta, tanto no esquecimento por boa parte das políticas externas latino-americanas quanto no contexto de trocas governamentais, e em especial ao Brasil, como país chave na região, que desde 2013 vem passando por crises estruturais. As análises desse processo [Unasul] atualmente, com um distanciamento histórico de 4 anos, permite a interpretação adequada de consequências mais duradouras e impactos das sucessivas tentativas de integração. Dessa forma, o trabalho a seguir se foca principalmente na Unasul, em especificidade nos sucessos e fracassos do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como uma ferramenta de tentativa de regionalismo, suas consequências práticas e os objetivos que não foram atingidos.

O foco no CDS se dá principalmente por tratar de um tema muito importante para as Relações Internacionais: “o poder”. Fazer parte de um Conselho de Segurança é algo que necessariamente envolve questões como soberania, legitimidade, cooperação, sobrevivência,

⁸⁵ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Franca/SP. Pesquisador do Grupo de Estudos de Segurança Internacional (GEDES/UNESP). Bolsista do CNPq - Brasil - PIBIC com os temas: autonomia política e desenvolvimento de tecnologia. Intercambista na Facultad de Defensa Nacional (FADENA). Membro do Grupo de Pesquisa sobre a Tríplice Fronteira (GTF/UNILA). E-mail: c.manhaes@unesp.br.

⁸⁶ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Franca/SP. Foi pesquisador CNPq - Brasil - PIBIC com os temas: política externa, integração regional, e tecnologia. Pesquisador do Laboratório de Pesquisas associado ao Laboratório de Novas Tecnologias em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP). Membro do Laboratório de Relações Internacionais (LabRI/UNESP). Membro do Centro de Estudos Multidisciplinares em Sociedade da Informação. E-mail: guiworkk@gmail.com.

todos os temas pertinentes ao profissional que busca entender a essência das Relações Internacionais. Apesar da exemplar iniciativa, ela foi destruída e esquecida com o tempo.

O trabalho procura entender o problema de como a CDS falhou como ferramenta de integração regional, buscando em sua história, as atitudes feitas para favorecer o regionalismo, e quais atitudes foram feitas para desestimular a integração. O trabalho parte da hipótese que a Colômbia, e outros países da região de cunho mais liberalizante, trabalharam ativamente para impedir o bom funcionamento do CDS em nível regional, o que acarreta no futuro em sua não legitimidade perante a integração regional.

Para isso o trabalho será dividido em quatro seções. A primeira, buscará mostrar as sucessivas tentativas de integração regional, isto é, desde o Congresso Anfictiônico (1826) até os dias atuais, com um maior foco na Unasul. A segunda, a história do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), e como ele foi utilizado como ferramenta de uma integração regional. A terceira parte remonta todos os principais sucessos do CDS e suas consequências na área de Defesa e Segurança no sub-complexo regional, sob a ótica construtivista. A quarta e última seção, as considerações finais buscando responder questionamentos específicos sobre o CDS.

2. As sucessivas tentativas de integração regional

A busca por uma autonomia latino-americana é um anseio antigo, e isso fica evidenciado ao longo de diversos processos e mecanismos de integração assistidas ao longo da história da região como: Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Comunidade Andina (CAN), Comunidade do Caribe (CARICOM), Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e dentre outras.

Sendo, portanto, a integração como forma de aumento na barganha e conseqüentemente aumento da autonomia, o Mercosul acaba sendo um exemplo, uma vez que “[...] fortaleceu seu poder de barganha como bloco e seus membros isoladamente” (CERVO, 2015, p. 519). Ou também tem objetivo na “defesa de países mais fracos diante da força econômica de países mais fortes e a garantia de mais poder na disputa pelo mercado mundial, no caso dos países ricos” (SOUZA, 2014, p. 219).

Dessa forma, integração, autonomia, bem como desenvolvimento socioeconômico estão correlacionados com a inserção internacional da região, isso porque “quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades

de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região" (SOUZA, 2014, p. 220). E isso já é assistido na região seja por influência da Inglaterra até meados 1914 e Estados Unidos após sua consolidação hegemônica na região (1945 - dias de hoje).

Assim, Souza (2014) sugere que para uma compreensão das sucessivas tentativas de integração sejam observadas por “ondas”, isto é, a América Latina desde o período pré-independência de seus países até a atualidade passou por quatro ondas de integração. Assim, numa forma geral a primeira onda é caracterizada em marco temporal: 1826 até o entre guerras; a segunda: entre guerras até 1970; a penúltima: 1970-1990; e enfim, a última: 1990 até hoje. E Corazza (2014) distingue outras “ondas”, porém de caráter nacionalista e de certo grau acompanha o marco temporal de Souza.

Agora, brevemente, serão abordados alguns elementos de cada onda, para que se tenha a compreensão dos dias de hoje, no âmbito Unasul. A primeira se iniciou no Panamá, em 1826, no Congresso Anfictiônico, e teve como foco o norteamento da consolidação das independências e a confirmação da defesa unida entre os Estados americanos. Acordos de natureza bélica, tanto no âmbito da defesa quanto de ataque foram assinados contra um possível ataque espanhol ou da igreja.

Além do mais, o Congresso seria um pilar fundamental para forjar o sentimento de identidade cultural e o caráter político da América latina por parte dos intelectuais e do corpo diplomático. A influência dos intelectuais, principalmente, dos hispano-americanos tem uma notória importância, uma vez que a construção identitária permeava em grupos culturais, com a finalidade de criar a ideia de identidade ou identificar os valores de suas respectivas sociedades e culturas.

Essa necessidade de forjar o sentimento de identidade cultural tiveram dois aspectos:

El primero tuvo un carácter político, la defensa común contra posibles ataques de las antiguas metrópolis europeas; el segundo fue de naturaleza cultural, para fortalecer la idea de una identidad continental que finalmente cristalizó en lo latinoamericano (GRANADOS GARCÍA, 2004, p. 42).

E na sua obra, Granados García traz uma crítica sobre a má utilização do próprio território latinoamericano para os congressos, justamente, para debater “latinoamerica” entre os séculos XVIII e XIX. Porém, ele salienta que o debate ganharia mais força na transição dos séculos XIX e XX. E retoma sobre o papel dos intelectuais, “[h]ubo diferentes posiciones, unas utópicas, otras de carácter político-militar y unas más que apuntaron a ver en la unión y confederación el anhelado progreso a que toda sociedad del siglo XIX aspiró” (GRANADOS GARCÍA, 2004, p. 61).

Posteriormente, outro congresso, em 1848, foi realizado como uma tentativa de integração “as tentativas de integração, no entanto, prosseguiram, Foi assim que, em 1839, o governo peruano solicitou ao congresso constituinte do país autorização para convidar às demais repúblicas hispano-americanas para a celebração de um tratado de aliança defensiva” (SOUZA, 2014, p. 222). E assim, corriqueiramente buscavam oxigenar as aspirações integracionistas, mas até 1865, por exemplo, nenhuma tentativa logrou êxito.

A principal causa e que merece destaque de tal malogro se deu pela disputa entre Inglaterra e EUA, com a finalidade de dividir a região, ou seja, cada potência à época almejava influenciar a América Latina ou até mesmo o domínio propriamente dito. No tocante aos Estados Unidos, Souza (2014) destaca que o país já nascera com a vocação expansionista, através do “Destino Manifesto” ou também conhecida por “Doutrina Monroe” (1823), a qual “defende uma integração continental tutelada pelos Estados Unidos” (CORAZZA, 2014, p. 271).

Sobre a expansão estadunidense ela se deu por duas vias: i) militarmente e ii) economicamente. É possível distinguir que para a América Central a via militar foi a mais adotada, ao passo que América do Sul se deu através do âmbito econômico, como acordos comerciais, e neste ponto que entra também a Inglaterra, visto que ambas as potências passaram a buscar pela hegemonia na região. Porém, “esse expansionismo estadunidense em direção ao sul do continente defrontou-se com a barreira imposta pelos interesses ingleses na região” (SOUZA, 2014, p. 226).

Essa barreira da Inglaterra era o seu protecionismo, como o *Corn Laws*, assim, tanto países europeus - França, Alemanha, Itália - quanto outros países fora da Europa - Japão e até mesmo os EUA - não aceitaram essa condição. Só que, “outros países mais frágeis, particularmente os da América Latina, que acabavam de conquistar a independência, ou aceitaram ou foram forçados a aceitar” (SOUZA, 2014, p. 226).

Foi essa a maneira que a região latina se inseriu na divisão internacional do trabalho, isto é, enquanto a Inglaterra se ocupava de produzir e importar bens industrializados (alto valor agregado), restou aos demais, por exemplo, se manter focado aos produtos primários (baixo valor agregado). Brasil e Paraguai foram os países que tentaram reagir com essa situação imposta, mas o primeiro cedeu e o segundo passou por uma guerra e foi dizimado.

Uma ressalva ao Paraguai, este país merece destaque pelo fato de num momento pós independência foi o que mais se distanciou em termos industriais, ou seja, “o Estado impulsionava a industrialização de forma independente, fabricando ‘pólvora, munição [...] e até

navios” (SOUZA, 2014, p. 227). Esse protagonismo regional não agradava a Inglaterra, que como supracitado, buscava a dominação regional.

E no que diz respeito à Guerra do Paraguai, a influência inglesa e o desfecho, a Inglaterra saiu ganhando em todos os sentidos: “a invasão foi financiada, do começo ao fim, pelo Banco de Londres, a casa Baring Brothers e o Banco Rothschild, em empréstimos com juros leoninos que hipotecaram o destino dos países vencedores” (GALEANO, 1986 *apud* SOUZA, 2014, p. 205).

No fim dessa primeira onda, é possível rememorar as figuras do intelectual cubano José Martí, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil Barão do Rio Branco e do nicaraguense Augusto César Sandino. O primeiro, buscou ir contra ao ideário do “panamericanismo”, que tinha influência estadunidense. O segundo, conhecido por sua atuação diplomática na consolidação fronteiriça e buscou parcerias com Argentina, Brasil e Chile, através do Pacto ABC, por exemplo. O último, buscou novamente nas inspirações de Simón Bolívar para integração latino-americanas, neste caso não gerou resultado.

A segunda onda é acompanhada num período concomitante de industrialização latino-americana, principalmente, nos países como Argentina, Brasil e México. Outros também passavam por esse processo como: Colômbia, Chile e Uruguai. Essa onda guarda algumas peculiaridades, pelo fato de ser um período da Grande Depressão (1929), segunda guerra mundial, surgimento das instituições internacionais, a bipolaridade da guerra fria e de fato as primeiras experiências de integração, como a ALALC e de bloco regional o Mercado Comum Centro-americano (MCCA), ambos em 1960.

O primeiro marco na tentativa de integração nesse período está relacionado com o Brasil e a Argentina, aqui cabe comentar que os dois países no Congresso do Panamá não compareceram, pois se encontravam em guerra à época. Isso, portanto, já mostra um maior nível diplomático na condução de uma integração regional, ainda mais sendo estes países os mais industrializados.

No país platino, Raúl Prebisch antes da criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) já figurava como fomentador da integração. Exemplo disso é sua atuação na Conferência da Bacia do Prata (1941), em que acordos de caráter comerciais foram assinados. Souza (2014) destaca que um ano antes em reuniões entre Argentina e Brasil vinham discutindo sobre a construção de um mercado regional e até mesmo uma forma de oposição em relação à “Doutrina Monroe”, “a formação de um bloco comercial Brasil-Argentina poderia

representar uma revolução diplomática na América do Sul” (DOSMAN, 2011 *apud* SOUZA, 2014, p. 230).

A Argentina acabou se deparando com uma triangulação diplomática, ou seja, Argentina, Inglaterra e Estados Unidos. Com o país europeu ela sofria de uma dependência e com os EUA, após ter declarado neutralidade após ataques japoneses em Pearl Harbor (EUA) e ascensão do totalitarismo do nazifascismo, sofreu com embargos econômicos e financeiros, “inclusive criando obstáculos para seus acordos comerciais com o Brasil” (SOUZA, 2014, p. 231). Como a integração com o Brasil era uma finalidade de diminuir a dependência inglesa, foi com a atitude estadunidense que esse fomento caiu por terra.

A princípio, toda a discussão e iniciativas de integração se esvaziaram, mas com a criação da CEPAL, em 1948, buscou-se novamente por energias. Ela teve como função estudar e questionar o subdesenvolvimento latino-americano e como buscar romper diante de experiências históricas e econômicas.

Historiadores e estudiosos da própria organização apresentam sete etapas da evolução econômica dos países latino-americanos: 1) 1950 – enfoque centro periferia; 2) 1960 – reformas estruturais para desobstruir a industrialização; 3) 1970 – reorientação dos modelos desenvolvimentistas para a homogeneização social e a diversificação pró-exportadora; 4) 1980 – a “década perdida”, superação do endividamento externo mediante o ajuste com crescimento; 5) 1990 – transformação produtiva com “equidade”; 6) 2000 – desenvolvimento em prol da assimetria, globalização e as questões sociais.; 7) Agenda para 2030 – igualdade e desenvolvimento sustentável (BIELSCHOWSKY, 1998, CEPAL, 2018 *apud* JUNQUEIRA; NEVES, 2018).

Na visão do teórico dependentista, Theotônio dos Santos a CEPAL “vai dar fundamento de análise econômica e um embasamento empírico, assim como um apoio institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento” (SANTOS, 1998, p. 64). Sendo uma das primeiras críticas da Comissão já em 1950, segundo Santos (1998) o modelo agrário-exportador, isto é, aquela condição imposta pela Inglaterra. Assim, a influência cepalina iria inspirar no fomento de plantas industriais na América Latina e com isso fazendo com que a região começasse a desenvolver tecnologias, em outras palavras, bens de maior valor agregado. Também dotaria com que a região fosse capaz de desenvolver de uma forma autônoma e endógena, um pensamento que mais tarde, em 1955, iria corroborar com o pensamento isebiano do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), principalmente, no pensamento do cientista político Hélio Jaguaribe, no tocante à autonomia: viabilidade nacional e a permeabilidade internacional.

Para uma maior consolidação de integração, a CEPAL partiu para sua primeira experiência, que foi de tentar, em outras palavras, aproximar a América Central - Costa Rica,

El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua - com a do Sul. A ideia foi boa e exitosa, com a criação do MCCA, por exemplo, a região aumentou em números de intercâmbio comercial, como também em aspectos industriais. Entretanto, como já supracitado, para a América Central restaram às intervenções militares estadunidense, assim “o malogro dessa experiência costuma ser atribuído à guerra entre El Salvador e Honduras, em julho de 1969, mas, mais uma vez, é possível conjecturar sobre a intervenção dos EUA” (SOUZA, 2014, p. 233).

Finalmente, a influência da guerra fria e a bipolaridade para a região se deu com o Movimento de Países Não-alinhados e o Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo que o Fundo, sob persuasão dos EUA, começou a limitar propostas e objetivos da CEPAL “as pressões do FMI impediram a adoção de dois elementos básicos para assegurar o êxito dessa iniciativa [CEPAL]” (SANTOS, 1993 *apud* SOUZA, 2014, p. 235).

Essa influência do sistema financeiro, por exemplo, segundo Souza (2014) fez com que estágios de uma integração regional fossem limitados, principalmente, a área de livre-comércio. Dessa forma, observa-se que uma consolidação da integração na América Latina ainda passaria enfrentar desafios e entraves, ainda mais com a consolidação hegemônica estadunidense pós segunda guerra mundial e “os interesses estratégicos desse país entravam em contradição com a integração latino-americana” (SOUZA, 2014, p. 235).

Assim, é possível consolidar e sintetizar a segunda onda em: i) enfraquecimento da Inglaterra na região; ii) consolidação hegemônica estadunidense; iii) industrialização latino-americana; iv) sistema financeiro e as transnacionais estadunidenses. Em relação ao papel inglês, após as duas guerras mundiais e a Grande Depressão, seu maior objetivo era a reconstrução. Uma vez que o palco central das guerras foi assistido no Velho Mundo, os EUA foram se consolidando industrialmente, militarmente, como também no aumento de investimentos em outros países.

Os dois últimos pontos estão entrelaçados, sob influência do primeiro, dito de outro modo, “suas corporações transnacionais [EUA] estavam sedentas de ocupar na região [América Latina] o espaço que antes fora ocupado pelos capitais ingleses ou que começava a ser ocupado por burguesias nacionais” (SOUZA, 2014, p. 237).

Uma outra grande onda de integração latino-americana foi assistida entre o final da década de 1960 e início de 1970 durante um período de 20 anos. De início, carece observar que foi um momento em que países da América Latina passavam por ditaduras militares. A peculiaridade dessa terceira onda se dá por grandes mudanças bruscas no sistema internacional desde o início de um declínio estadunidense até surgimento de países anteriormente enfraquecidos por conta

dos conflitos bélicos da época, como Alemanha e Japão. Também a maior consolidação dos países Não-Alinhados.

No tocante à integração em si, em 1966, o primeiro grande passo foi a tentativa de criar e consolidar a ALALC, seu objetivo principal era “constituir uma União Aduaneira num prazo de 10 anos” (SOUZA, 2014, p. 239), e para posteriormente a terceira etapa de uma integração fosse realizada, o Mercado Comum. O que fomentava essa integração era a ruptura tanto da dependência externa quanto do capital estrangeiro. Mas, em 1980, através do Tratado de Montevideu tornou-se ALADI. Um segundo passo, foi entre dois países de peso econômico e geográfico: Brasil e México. A ideia era criar um Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), que não tem a finalidade em ser um bloco econômico regional e cujos propósitos são:

- a) promover la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros;
- b) promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países.

E objetivos:

- 1) Promover la cooperación regional, con el fin de lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente.
- 2) Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos, o de éstos con Estados Miembros del SELA y en especial aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia, respetando los compromisos asumidos en el marco de tales procesos;
- 3) Promover la formulación y ejecución de programas y proyectos económicos y sociales de interés para los Estados Miembros;
- 4) Actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales;
- 5) Propiciar, en el contexto de los objetivos de cooperación intra-regional del SELA, los medios para asegurar un trato preferente para los países de menor desarrollo relativo y medidas especiales para los países de mercado limitado y para aquellos cuya condición mediterránea incide en su desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones económicas de cada uno de los Estados Miembros.

Muito provavelmente o maior processo de integração é o Mercosul, justamente, pelo fato de ter aproximado dois países que anteriormente eram rivais: Argentina e Brasil. Os laços bilaterais foram consolidados nos governos de Raúl Alfonsín e José Sarney, mas outro fator também que fortaleceu a maior amizade foi o nuclear, pois contribuiu para uma estabilidade regional,

em 1985, o acordo de integração energético-nuclear Alfonsín-Sarney representou um gesto que atualmente é entendido como a pedra fundamental de discussões anteriores, [...]. A criação de um cenário de estabilidade e

cooperação entre brasileiros e argentinos era importante por diminuir as contendas interestatais, *construir interesses recíprocos e formar uma identidade comum* (TEIXEIRA DA SILVA, 2014, p. 154, nossos grifos).

Além do mais, a guerra das Malvinas foi também um outro fator que influenciou essa aproximação,

Esse ensejo, portanto, corroborou e daria o início para a criação do Mercosul. Isso porque em julho de 1986 foi assinada a “Ata para a Integração argentino-brasileira”. Através dela, “[e]ra a primeira vez que se vislumbrava o propósito de uma integração e cooperação econômica” (ALMEIDA, 2013, p. 569). Além desses anseios, Almeida (2013) reforça que essa ação também tinha por finalidade superar a rivalidade entre os países, sendo o caminho para isso uma institucionalização entre os Estados parte.

Por fim, a última onda de integração é concomitante influenciada pelo Consenso de Washington, isto é, do final da década de 1990 até os dias atuais. Um traço marcante desse período foi a ascensão de governos progressistas, o que muitos especialistas e estudiosos denominam de: Onda Rosa. Devido ao Consenso Washington, com viés de políticas neoliberais, influenciou muito a questão comercial e no tocante ao regionalismo aberto.

Nesse sentido, essa última onda, portanto, é assistida com traços neoliberais e favoreceu maiores discussões em relação à integração regional, assim “terminou favorecendo a busca de caminhos mais profundos de integração, ao criar as condições (crises econômicas e sociais recorrentes) que levaram à constituição de governos progressistas na região” (SOUZA, 2014, p. 254).

Um dos motivos que fomentou essa nova oxigenação de processos integracionistas foi justamente o fracasso da ALCA, uma iniciativa dos EUA, que tinha como proposta a eliminação de barreiras alfandegárias entre os países membros. Ela se deu em 1994 através dos Estados Unidos na 1ª Reunião de Cúpula das Américas, em Miami, para que fosse criada uma grande área de livre comércio - sendo um dos principais pontos da reunião.

Sua problemática iniciou descompassada, uma vez que economias díspares passariam a concorrer como se fossem uniformes, assim alguns governantes nas figuras de Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, presidentes do Brasil e Venezuela, respectivamente, acreditavam que essa concorrência dos produtos latino-americanos ficaria aquém em relação, principalmente, dos EUA impactando no fechamento das indústrias, como também no aumento de desempregos. Outro fator seria um desmantelamento do Mercosul, que ainda se encontrava em um estágio “recém-nascido”.

Dessa forma, uma resposta latino-americana para com a ALCA foram três propostas de integração: a) União das Nações Sul-Americanas (Unasul); b) Aliança Bolivariana dos Povos

de Nossa América (ALBA); e c) Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Os dois primeiros “se propõem, pela via da cooperação, a corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela inserção subordinada da América Latina no mundo e pelo processo de integração regional baseado na competição” (SOUZA, 2014, p. 261).

Mais especificamente em relação à UNASUL, ela surge (Vigevani e Ramanzini, 2014) como uma nova forma de integração regional. Sua principal iniciativa foi buscar “fortalecer a soberania e a autonomia nacional dos países-membros” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 519). Já no tocante aos objetivos, “fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, buscando articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando os espaços nacionais de formulação de política” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 519).

Em relação à sua crise será brevemente abordada posteriormente. Assim, nessa primeira parte buscou abordar desde algumas “ondas” integracionistas na América Latina. Tentou também mostrar a influência, que anteriormente era majoritariamente inglesa e com o fim da primeira guerra mundial os EUA passaram a se consolidar como hegemônicos, ainda mais na região latino-americana. Agora serão abordados pontos de integração regional, porém com os olhos voltados à Defesa e Segurança.

3. História do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)

Parte-se do princípio que o maior estímulo para o início de uma conversa em questão de integração regional, na América do Sul, começou por Fernando Henrique Cardoso, por volta de 2000, em um contexto de crescente desinteresse norte-americano no Sul (FUCCILLE, 2014). As conversas em sentido bilateral intensificaram-se e tomaram corpo a partir de 2003 com o interesse ativo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva nessa questão, estimulando, nos bastidores em sentido bilateral, o início de uma conversa mais séria para a construção do que veio a ser conhecido como o Conselho de Defesa Sul-Americano

Entende-se o princípio fundamental do conselho como um ponto de partida inicial para uma verdadeira criação de um complexo-regional de segurança, teorizada principalmente por Buzan e Weaver. Os complexos regionais são formados por dois fatores principais, o primeiro, pela própria natureza anárquica do Sistema Internacional e as consequências das balanças de poder, a segunda pela natureza da proximidade geográfica dos atores em questão (BUZAN; WAEVER, 2003). A ideia de que a geografia pode interferir nas questões de segurança não é nova, mas o princípio de que diferentes regiões mundiais podem ser caracterizados e divididas

em complexos regionais, que atuam de maneira diferente dependendo dos atores envolvidos nela, representa uma capacidade de estudo analítico em questões de defesa pouco discutidas na América Latina até então, passando a ser o foco de discussões acadêmicas na época das discussões bilaterais iniciadas pelo governo brasileiro (FUCCILLE, 2014).

No complexo regional sul-americano, alguns atores fora da discussão acadêmica estimularam os Estados a pensarem em um esforço regional. A existência de ameaças de securitização cada vez mais regionalizadas, também denominadas como *novas ameaças*, era uma preocupação constante, e um fator de instabilidade geográfica entre os Estados (FUCCILLE, 2014). Dessa maneira, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) nasce necessariamente como uma ferramenta de esforço regional para cooperação e independência no cenário internacional, com os membros encontrando-se pelo menos uma vez ao ano.

Em sua criação houve a preocupação por parte dos EUA do que tal união poderia significar para sua capacidade de influência regional. Os crescentes laços estatais latinos foram possíveis devido ao enfraquecimento da influência regional americana, em virtude de outros interesses políticos como focar ativamente em seus interesses externos no oriente. Entretanto, é inegável que houve um interesse por parte dos EUA em garantir o que a CDS não deveria ser (FUCCILLE, 2014). Dessa maneira, Bush, utilizando-se de laços criados com Álvaro Uribe, então presidente colombiano, incentivou o Estado a defender um Conselho de Segurança não-operativo, algo contrário ao que a Venezuela na época defendia. No caso, a Venezuela era a favor de um conselho de segurança operativo, sendo amplamente denominado de uma “OTAN do Sul” ou uma “OTAN dos pobres” (FUCCILLE, 2014). Os conflitos políticos e clima de insatisfação regional também se deram devido ao crescimento bélico de atores regionais. 2005 a 2006 foi um ano de intenso desenvolvimento bélico venezuelano, sendo, na época, o terceiro maior comprador russo, perdendo para a Índia e China, com argumentos girando em torno de uma possível corrida armamentista regional, Venezuela se preocupou com Colômbia, e, como mencionado anteriormente, com os EUA. O Brasil, Peru e Chile seguiram o mesmo movimento em 2007 e 2008, contribuindo para a insegurança regional (JÚNIOR, 2015).

Esvaziando-se o sentido de uma empreitada regionalista sem a presença da Colômbia, visto suas irregularidades frente ao subcomplexo de segurança, o Brasil se viu na posição, como *player regional* de acatar com o funcionamento de um CDS suavizado. Foram, portanto, considerados objetivos da CDS:

Conforme seu documento constitutivo, seus objetivos gerais são: (a) consolidar o subcontinente 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 sul-americana em matéria de defesa,

tomando em conta 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, 2013, p. 07).

Havia, de alguma maneira, um interesse mútuo de todos os Estados membros de ver em sua formação um Conselho de Segurança. A Argentina, após realizado o Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa em 2007 com o Brasil, entendia o CDS como uma maneira de se fortalecer na região, buscando e evitando a influência de atores extra-regionais em questões locais (especificamente no que tange ao episódio ocorrido nas Malvinas), trazendo novos atores em defesa de uma região mais segura. A Venezuela ainda sofria do medo proveniente de uma possível invasão americana, e acreditava que tal conselho desincentivasse empreitadas territoriais. A Colômbia especificamente temia isolamento regional, e buscava simpatizantes para seus conflitos internos, e o Brasil buscava demonstrar no cenário internacional sua capacidade de ator regional (FUCCILLE, 2013).

Em seus anos iniciais, o CDS criou o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e definiu uma metodologia em comum para medir os gastos em defesa. Seu momento mais importante foi logo no início, apaziguando os conflitos existentes da Colômbia com os Estados na região, especificamente o Equador. Em 2008, antes de sua criação, Colômbia lançou a chamada Operação Phoenix, entrando em território equatoriano em busca das FARC, ocasionando em mortes de guerrilheiros, e colocando em xeque a soberania territorial equatoriana (PAGLIRI, 2015). Segundo Pagliari 2015, os anos iniciais da CDS demonstraram um forte desenvolvimento no compartilhamento de informações no âmbito militar, com uma significativa diminuição em 2011. Mesmo após a criação da CDS alguns eventos, incluindo aqueles relacionados à Colômbia, contribuíram para a continuidade da instabilidade regional. O maior exemplo no caso ocorreu em 2009, com a utilização de bases americanas em território colombiano, decorrente do Plano Colômbia.

Em relação ao Plano, por volta dos anos 2000, aconteceu um proeminente aumento de aquisição de armamentos na região latino-americana, seja na compra direta de equipamentos ou na transferência de tecnologia entre Colômbia e Estados Unidos. Essa relação é movida pela percepção de uma potencial ameaça, no caso venezuelana, visto que o país deu início à modernização da Força Armada Nacional Bolivariana (FANB) devido a preocupação com uma possível invasão dos Estados Unidos através da fronteira colombo-venezuelana (VIANA, 2015).

Consequência da intensa atuação dos Estados Unidos na Colômbia entre os períodos de 2000 e 2010, que ofereceu ao país andino, segundo Viana (2015, p. 27) um aporte de US\$ 5,6 bilhões, destinado à ajuda militar. E sendo o único país latino-americano a fazer parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Esse episódio acendeu a luz para uma escalada militar na região norte da América do Sul.

Observa-se que a maioria dos Estados regionais, incluindo o Brasil, expressaram seus respectivos descontentamentos nos encontros da Unasul, com realce especial na participação crescente do Brasil em tentar resolver os conflitos entre Colômbia, Equador e Venezuela, proveniente do “*aftermath*” da Operação Phoenix. Ou seja, houve um interesse de política externa ativa proporcionado pelo Brasil em lidar com os problemas securitizadoras na região andina, envolvendo esses Colômbia, Equador e Venezuela, além de sucessivas tentativas de amenizar a presença militar das bases americanas na Colômbia (JÚNIOR, 2015). Em termos de sub-complexos de segurança, o norte andino se tornou o centro de desestabilização regional. Quando se fala em cooperação militar “suavizado”, entram questões de nível técnico que melhoram a transparência e a legitimidade dos esforços de cooperação regionais:

Entre elas podem destacar-se as visitas mútuas de delegações civis e militares de alto nível dos respectivos Ministérios de Defesa, as visitas mútuas de delegações e reuniões de pessoal e técnicas e as reuniões entre instituições de Defesa equivalentes. Assim como também o intercâmbio de instrutores e estudantes de instituições militares, a participação em cursos e eventos acadêmicos militares e civis, as visitas de navios de guerra e a participação em eventos culturais e desportivos. Somado a essas medidas, em alguns casos são previstas a criação de facilidades na relação entre as bases industriais de defesa dos países em acordo (JÚNIOR, 2015, p. 62).

Logo em 2009 houve a movimentação primordial dos membros da CDS por criarem bases institucionais necessárias ao pleno funcionamento em harmonia com todos os membros. O Brasil buscou, em questão de política externa, criar o que é chamado como “zona de paz”. Tal zona garante ao Brasil a possibilidade de ascensão mundial, no sentido de promover em nível regional, um bom funcionamento econômico com os vizinhos, estimulando investimento estrangeiro em território nacional (FUCCILLE, 2014). Logo no primeiro ano houve interesse em determinar, por meio do documento “*Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*”: a) intercâmbio de operação; b) medidas conjuntas no âmbito de segurança; c) cumprimento e verificação de atividades de defesa. O documento disserta sobre produções que deveriam servir aos respectivos Ministérios da Defesa dos países membros, esforçando-se em estabelecer uma metodologia regional em comum na área de segurança (JÚNIOR, 2015).

Em 2011 ocorreu a primeira prática de exercícios militares em conjunto o “UNASUR 01”, com a participação da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, com foco específico em operações de paz, no Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) (JÚNIOR, 2015). Tal treinamento se deu primordialmente devido aos mecanismos de cooperação adotados, principalmente a metodologia comum, que foi tão importante para a análise de gastos militares entre os países membros. A ONU na resolução A/RES/57/13 demonstra o reconhecimento latino de construir uma zona de paz, trazendo legitimidade para a região.

4. Processos de Integração na América Latina sob a ótica do subcomplexo de segurança

Buzan discute da formação latino-americana comparando o subcomplexo de segurança com do sul com o do norte. Ao contrário do norte, os latinos não estiveram envolvidos em grandes guerras durante o século XX. Entretanto, as guerras de independência do século XIX futuramente se tornaram em guerras de formação de Estado para depois guerras civis (BUZAN; WAEVER, 2003). A falta de guerras, mas o alto índice de violência coloca a América Latina como um ator contrário ao senso comum dos estudos de política externa, sendo que, se os fatores que proporcionam instabilidade não são externos, como o são na maior parte dos casos, o maior influenciador dessa instabilidade provém da dinâmica interna latina.

Os fatores iniciais de integração são importantes em certo nível para determinar como o início de um projeto se dá, mas não significam que os atores por trás desse projeto mantenham a opinião conforme as dinâmicas políticas se alteram. Isso é uma verdade em especial para com o Brasil em seus processos integracionistas. Em sua criação, o objetivo da Unasul era claro, demonstrar ao mundo a independência regional, essa verdade foi se alterando com o tempo.

Em 1980 foi criada uma tentativa de integração regional baseada primordialmente na lógica liberal, levando como argumento o fim da utilidade de um Estado desenvolvimentista. Nesse contexto, o MERCOSUL foi criado (MARIANO, 2015). Houve sérias críticas, contudo, a esse tipo de regionalismo, visto que em uma experiência de 10 anos pouco se alcançou, e a dialética liberal perdeu força, dando espaço ao que veio a ser a Unasul, sendo dirigido primordialmente pela lógica regionalista pós-liberal.

Uma ideia regionalista pautada na integração por uma comunidade regional forte, resistente a uma abertura comercial, e estimulando a união de Estados ideologicamente próximos. Seu pressuposto é que apenas a liberalização do comércio na região, sem o incentivo

dos Estados, não é o suficiente para garantir uma onda integracionista forte planejada. A principal crítica ao modelo de regionalismo aberto é a consideração das assimetrias existentes entre os atores, ignorando como essa assimetria poderia interferir no processo. A necessidade do desenvolvimento, superação da pobreza e desigualdade como a incorporação de grupos sociais excluídos dos modelos liberais de integração também foram pautas dentro desse processo. Como exemplo, durante 2001 os próprios membros da OCDE havia o constante medo da globalização causar impactos negativos em quesitos culturais, proporcionados até então principalmente pelo ambiente neo-liberal em levar adiante agências de baixa regulação Estatal (VEIGA, 2007).

O nacionalismo econômico colocava em xeque no cenário internacional a capacidade de desenvolvimento de agendas liberais, no mesmo contexto em que a rodada de Doha demonstrou a insuficiência do Sistema Internacional lidar com assimetrias importantes principalmente para o Brasil. Dessa maneira havia um cenário favorável, e até incentivado pelo Norte, para a criação de novas maneiras de pensar maneiras de lidar com a pobreza sistêmica do Sul. Com o questionamento sobre as práticas adotadas nos anos 80 sobre liberalização comercial, foi-se questionado também o caráter integracionista voltado para questões estritamente comerciais (VEIGA, 2007).

Os países latinos que tiveram dificuldades em se integrar foram aqueles que ainda se viam fortemente entrelaçados com o comércio internacional e buscavam alternativas bilaterais de acordos. O Chile, por exemplo, sofre uma outra gama de influências regionais, com toda a pressão externa que vem em dividir um oceano inteiro com grandes poderes econômicos como a China e o Japão. As preocupações da falta de comprometimento de tais Estados em se comprometerem à integração já foram expressadas:

Portanto, no que diz respeito a manifestações mais recentes do regionalismo sul-americano, as experiências em curso se inspiram, sobretudo, no diagnóstico pós-liberal. Países cujas políticas seguem orientadas pela perspectiva de integração internacional, como o Chile, a Colômbia e o Peru, buscam fortalecer seus laços comerciais com países de extra-zona, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento e encontram dificuldades para integrar a suas agendas comerciais as propostas heterodoxas em que se concentram os esforços do regionalismo sul-americano hoje (VEIGA, 2007, p. 20).

É imperativo mencionar as elites como fatores no processo de integração. Na América Latina os processos obtiveram mais sucessos quando se buscou além da esfera meramente comercial, e tentou-se incorporar esquemas de preocupações políticas e sociais. A integração parece se iniciar em nível comercial e se consolidar quando existe preocupação social, incluindo nesse processo as interferências das elites. O problema em focar estritamente nos fatores

comerciais quando se pensa em processos integracionistas gira em torno da do eventual conflito que surgirá entre diferentes partes interessadas dos respectivos Estados, principalmente quando se adota um parâmetro neofuncionalista de análise (MARIANO, 2015).

Para o sucesso nos movimentos integracionistas essa base de apoio precisa estar bem consolidada, seu papel funcional é passar a impressão do movimento inicial ser algo bom, e assim adquirir o apoio da sociedade para as movimentações integracionistas. É essencial que a sociedade veja nos movimentos algo benéfico para o longo prazo, apesar de que na maioria das vezes o ganho não ser imediato, a desintegração por falta de apoio do núcleo central integracionista, a elite, pode ser uma constante realidade. O sucesso dos movimentos também está correlacionado à burocracia dos organismos, ou seja, sua institucionalização. Quanto mais atores são contemplados, maior a legitimidade interna dos respectivos membros (MARIANO, 2015).

Os movimentos supranacionais não garantem necessariamente a legitimidade e aprofundamento da integração, entretanto assim o foi para com a UE. É possível entender que a supranacionalidade pode proporcionar uma maior integração, entretanto tal atitude principalmente para a América Latina é complexa. No caso da Unasul especificamente dificilmente se entende a organização como completamente integrada, visto que seus processos serviam mais como palco de discussão. O CDS pode ter servido como base para proporcionar algum nível de legitimidade e integração no processo difuso, e assimétrico que foi a Unasul. O MERCOSUL, por outro lado, é fortemente institucionalizado, mas não é capaz de lidar com as diferenças políticas internas que os atores enfrentam durante o processo, levando o bloco a sofrer demasiado com as diferentes percepções políticas que os membros possuem dentro da organização, com a questão de autonomia do bloco funcionando como peso primordial para as alterações necessárias (MARIANO, 2015).

As duas principais linhas de pensamentos latinas, os institucionalistas e o supranacionalismo. Os primeiros pensam na integração da maneira idealizada nos anos 80, entendendo que os movimentos precisam ser rápidos e fluídos para se adequarem efetivamente com a dinâmica global internacional, indo contra as diretrizes de uma integração demasiadamente institucionalizada, procurando respostas eficientes ao Sistema Internacional. O supranacionalismo entende que a instabilidade regional impossibilita um comprometimento sério para com o movimento, porque as instituições estão em sintonia direta com os limites possíveis de ações de um Estado. Todos os pontos em questão giram ao redor do que se entende como “aprofundamento” em regionalismo (MARIANO, 2015). O intergovernamentalismo foi

o principal destaque pelo qual os movimentos passaram a ter início no governo Lula até o final do governo Temer. A diplomacia brasileira a demonstra como favorável não apenas em questões internas mas em sua dialética internacional, apresentada em alguns momentos durante a condução de sua política internacional:

Na busca do desenvolvimento, o Brasil vem seguindo uma política externa ativa e diversificada. A diversidade é, mais do que nunca, a palavra de ordem. No mundo multipolar em formação, não há espaços para opções ou parcerias excludentes. O desafio reside em operar simultaneamente em múltiplos planos, sem alinhamentos automáticos. O reforço das relações e da integração na América do Sul, em particular no MERCOSUL, é elemento fundamental dessa estratégia diversificada. Com um entorno estável e próspero asseguramos melhores condições para nosso desenvolvimento e para nossa inserção internacional. A América do Sul tem logrado dar respostas próprias aos desafios enfrentados pela região nos mais variados campos (FIGUEIREDO, 2014, s/p.).

Atualmente o Brasil se encontra em uma posição instável. Os sucessos atingidos pelo CDS no quesito de integração metodológica parecem ter sido diretamente debilitados pela falta de comprometimento dos Estados partes para com a realização de um projeto nacional. Não restam dúvidas dos interesses políticos inerentes em um processo intergovernamental apresentado como o fora pela Unasul, e seus respectivos conselhos. A existência de um constante paradoxo é real. Como um Conselho de Segurança pode atingir a independência e a interoperabilidade desejada se nem mesmo os processos nos quais o CDS está inserido é claro e conciso? Tais questionamentos ajudam definitivamente a entender as dificuldades enfrentadas para que tais organizações se façam acontecer principalmente na América Latina, e ilumina igualmente uma parte do processo histórico recentemente encerrado nos últimos anos. Sobre o tema, vale as contestações de Souza Veiga, que mesmo em 2007, percebia as dicotomias existentes na própria essência da integração latina:

O exercício prospectivo desenvolvido nesse trabalho sugere que, apesar da prevalência de cenários que não podem induzir ao otimismo quanto às perspectivas da integração regional nos marcos do “regionalismo pós-liberal”, não se deve excluir a hipótese de emergência de um cenário favorável ao projeto sul-americano. A emergência de tal cenário permitiria abordar, com visão ao mesmo tempo estratégica e pragmática, uma diversificada agenda de temas econômicos em que a solução regional agregaria valor quando comparada a soluções nacionais, bilaterais ou sub-regionais (VEIGA, 2007, p. 42)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se durante a construção do texto demonstrar a responder questionamentos específicos sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano, especificamente suas principais atividades enquanto operante, um levantamento histórico do processo específico de defesa da América Latina, analisando igualmente os processos não necessariamente militares, mas sim o todo. O questionamento inicial era se, pelo fato de a Colômbia estar internacionalmente ligada aos EUA em conformidade política, ela teria sido um dos principais atores a impedir o pleno funcionamento e operacionalização do CDS

É ao ver dos autores impossíveis determinar a causa sem um aprofundamento mais detalhado de todo o processo, mas determinantes em comum apareceram durante todo o ensaio. Observa-se um problema de conceitualização do que deveria ser o CDS, com a ideia de outros membros da América Latina, como a Venezuela, buscando levar a agenda de um conselho ativo protegendo todo o continente, de maneira a estimular operações militares em conjunto. Não apenas a Colômbia foi contra tal iniciativa, como também colocou o Brasil em uma situação justa, visto que um movimento de unificação regional, sem um dos membros de maiores conflitos internos, o movimento de integração da Unasul perderia sua legitimidade como capaz de lidar com os conflitos internos. A Colômbia também foi contra tal iniciativa por fazer parte internacionalmente de uma influência clara norte-americana em território latino.

Por outro lado, é impossível afirmar que caso não fosse a Colômbia o CDS teria agido de maneira diferente. Mesmo nas intenções iniciais da Unasul pouco se encontra de pensamentos, pronunciamentos ou autores que argumentam a ideia inicial em ser uma organização que fosse em essência supranacional, na verdade, parece ser desde o princípio da Unasul a busca por um organismo que funcionasse de maneira intergovernamental, algo que foi decidido e procurado explicitamente pela política externa brasileira. É dicotômico pensar em um CDS sem um nível supranacional forte, visto que os exemplos mais claros de união militar ocorrem em maioria com alguma pitada de abertura de soberania em nome de um conjunto, da maneira que ocorre em organizações que buscam ser supranacionais, no caso o maior exemplo que se tem é a OTAN.

Em resumo, é imprescindível a utilização da Colômbia como um ator que atuou ativamente para o CDS tomar uma estrutura diferente das possíveis em ambientes supranacionais, mas ela não agiu sozinha. O Chile também discursou de maneira menos integracionista e até recentemente criou o próprio bloco com ideais que são essencialmente intergovernamentais, o PROSUL. Parece haver uma ligação correlacionada entre o pensamento neoliberal, e as tentativas de integração, quanto maior é a vontade liberalizante encabeçada por

um Estado, seja por questões externas ou pela própria dinâmica política nacional, pouco se age em garantir uma integração baseada em questões de independência econômica, colaboração internacional, e pouca influência e espaço para temas que não envolvam ganhos econômicos no curto prazo.

Apesar disso, é impossível determinar o fracasso do CDS como qualidade exclusiva da Colômbia. Ela, como todo o ambiente latino na qual se encontra, é envolto de temas mais complexos do que a simples decisão de um Estado. São uma série de dinâmicas políticas e históricas, e a atuação de todos esses Estados em conjunto, que definem o sucesso de um movimento integracionista ou não.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Daniel Lima de. **História do Brasil**. - Brasília: FUNAG, 2013.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CERVO, Amado. Do Projeto Desenvolvimentista à Globalização. In: **História da política exterior do Brasil**. - 5ª ed. rev. ampl., - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CORAZZA, Gentil. Nacionalismo, integração e desenvolvimento na América Latina. In.: Clara Agustina Suárez Cruz; Gentil Corazza; Nilson Araújo de Souza. (Org.). **América Latina: Olhares e perspectivas**. 1ª Ed. Florianópolis: Insular, 2014.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto. **Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião da cerimônia de formatura da Turma Nelson Mandela (2012-2014) do Instituto Rio Branco**. MRE. Brasília: MRE, 2014.

FUCCILLE, Alexandre. **Conselho de Defesa Sul- Americano (CDS): Balanço e Perspectivas**. IX Encontro ABCP. Brasília, DF. 04 a 07, ago. 2014.

GRANADOS GARCÍA, Aimer. Congresos e intelectuales en los inicios de un proyecto y de una conciencia continental latinoamericana, 1826-1860. IN: GRANADOS GARCÍA, Aimer; MARICHAL, Carlos. **Construcción de las identidades latinoamericanas: ensayos de historia intelectual, siglos XIX y XX (Comps)**. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2004, p.39-69.

MARIANO, Karina. **Regionalismo na América do Sul: Um Novo Esquema de Análise e a Experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Editora Unesp. 2015.

MARICHAL, Carlos. **Construcción de las identidades latinoamericanas: ensayos de historia intelectual, siglos XIX y XX (Comps)**. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2004, p.39-69.

JÚNIOR, Augusto. Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar. **Revista Política Hoje**. 1ª Edição, Volume 24, p.57-72. 2015

JUNQUEIRA, Cairo G. B.; NEVES, Bárbara. Os 70 anos da CEPAL e as Ondas de Regionalismo na América Latina. **ODR**. 2018. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2018/03/05/os-70-anos-da-cepal-e-as-ondas-de-regionalismo-na-america-latina/>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

PAGLIARI, Graciela. Conselho de Defesa Sul-Americano e a Adoção de Medidas de Fortalecimento de Confiança. **Carta Internacional**. Vol. 10, edição especial, 2015 [p. 23 a 40].

SELA. **Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)**. Secretaría Permanente Documento Institucional. Caracas, Venezuela, Enero, 2006.

SOUZA, N. A. América Latina: inserção internacional, integração e desenvolvimento. In.: Clara Agustina Suárez Cruz; Gentil Corazza; Nilson Araújo de Souza. (Org.). **América Latina: Olhares e perspectivas**. 1ª Ed. Florianópolis: Insular, 2014.

VEIGA, Pedro. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas, e dilemas**. Série Comércio Internacional, Santiago. 2007.

TEIXEIRA DA SILVA, F. C. . O Brasil no Mundo: política externa e de defesa, 1945-2012. In: Daniel Aarão Reis Filho. (Org.). **Modernização, ditadura e democracia no Brasil (1945-2012)**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014, v. 05, p. 127-181.

VIANA, Manuela Trindade. Ameaças, complexos e paradoxos: as especificidades do regional na busca por segurança na América do Sul. **Carta Internacional**, v. 10, n. 2, p. 24-40, 2015.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. **Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul**. – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: UM PANORAMA A PARTIR DE BLOCOS REGIONAIS

Débora Villetti Zuck⁸⁷

INTRODUÇÃO

Integrar significa “1. Tornar inteiro; completar; integralizar. 2. Fazer parte de [...] 3. Juntar [...] 4. Tornar-se parte integrante; incorporar-se” (FERREIRA, 2008, p. 484). A integração é um processo social e histórico que ocorre em nível externo, entre países e/ou regiões que, por interesses afins, se integram, se juntam, passam a fazer parte ou tornam-se integrantes e formam um conjunto de abrangência regional, um bloco. Mas não necessariamente, pois a integração pode ser estabelecida, também, por e entre países e/ou regiões via mecanismos ou elementos (como leis, acordos, convênios, redes, instituições) que contribuam para uma finalidade integracionista.

O processo de integração entre regiões e formação de blocos compõe a configuração econômica mundial. No que tange à América Latina, o espectro integracionista, de longa data, ronda o continente, marcado por conflitos e disputas em torno de princípios, objetivos, finalidades, planos e compromissos definidos, do envolvimento de sujeitos e esferas e das áreas de abrangência e de atuação contemplados.

A integração é uma dinâmica entre países latino-americanos, nações diferentes, não homogêneas, com desenvolvimento capitalista dependente, algumas com padrão relativamente importante, outras com processos industriais incipientes e desindustrialização, com concentrações urbanas elevadas e com população originária, com idioma e cultura conservada e mesclada, com diferenças geográficas, educacionais e desigualdade de Produto Interno Bruto.

Um processo permeado por embates, vinculado à orientação política das nações. Para Toussaint (2009), a disputa entre projetos de integração tem um conteúdo de classe antagônico. Daí a distinção entre uma integração que seja de unidade na diversidade de povos e culturas que integram o continente pelo passado singular que têm, ou de incorporação e submissão, muitas vezes, com foco comercial mais do que social, político, cultural e educacional.

⁸⁷ Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pedagoga na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: debi_vz@hotmail.com.

A educação é uma das áreas consideradas nos processos de integração regional desenvolvidos historicamente, mas a integração econômica ou, melhor, de viés comercial, conduzida pelo âmbito governamental, têm sido sua forma hegemônica em nível mundial.

Com o objetivo de compreender como a educação superior se expressa nos processos de integração, este texto i) apresenta um panorama da educação nos seguintes blocos regionais: Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Comunidade Andina (CAN), Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e ii) problematiza a relação entre educação superior e integração regional e as concepções de educação presentes.

De cunho teórico, o estudo foi realizado a partir de bibliografia, abrangendo aspectos históricos e conceituais sobre a integração latino-americana e a educação superior, em interface com a sociedade, e de análise documental dos blocos. Inicialmente, é abordado o processo de integração regional e sobre a incidência de estudos latino-americanos e integracionistas na educação superior e na universidade. A partir destes substratos, apresenta-se como a educação se expressa nos blocos regionais supracitados e as concepções que permeiam a educação superior. Por fim, são tecidas algumas considerações sobre a relação em questão e desafios que seguem, abertos às possibilidades da história.

2 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A integração latino-americana é tema de longa data e com formas históricas distintas. A análise de cada forma e/ou caso mereceria capítulos à parte. Dado o recorte deste estudo, cabe registrar que, segundo Souza (2012; 2016), as tentativas de integração, ao longo da história: i) se confundem com a formação de algumas nações⁸⁸; ii) ora são associadas ao processo de industrialização e ao desenvolvimento; iii) ou a reorganização capitalista pós-crise mundial, a partir dos anos 1970, com o neoliberalismo; iv) ora são marcadas por projetos “alternativos” com a emergência de governos progressistas na América do Sul, eleitos com discursos de contestação à orientação neoliberal, e um novo processo de integração regional com o fracasso do projeto estadunidense de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁸⁹.

⁸⁸ Presente nos processos de independência política do jugo da colonização, principalmente no caso das experiências que originaram as repúblicas oriundas da América espanhola, entreando o sonho da “Pátria Grande de Bolívar” ou a “Nossa América” de Martí.

⁸⁹ Conforme Carcanholo (2011), ainda que o projeto da ALCA tenha sido derrotado em 2005, sua essência segue viva nos Tratados de Livre Comércio (TLCs) que continuam vigentes, bem como nos tratados bilaterais de

Se desde 1950 a integração propiciava condições para a ampliação dos mercados e para etapas do processo de substituição de importações, a partir dos anos 1980 passou a corresponder a um “regionalismo aberto”, a derrubada das barreiras nacionais e a liberalização comercial, ao fluxo de mercadorias, serviços e pessoas (ESTAY, 2001). Isto é, a integração econômica como estratégia de industrialização, chave para o desenvolvimento capitalista, sob a inspiração cepalina⁹⁰, na qual se situa a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – precursora da ALADI – e o Pacto Andino, posteriormente foi “renovada” a serviço de uma melhor inserção internacional e ampliação dos mercados, com blocos como a ALADI, a CAN e o MERCOSUL. Por sua vez, segundo Souza (2012, p. 117), os processos “alternativos” de integração “procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural” (SOUZA, 2012, p. 117). Nesse quadro, no início do século XXI, emergem a ALBA-TCP, alternativa a integração neoliberal e que se torna uma aliança, a UNASUL e a CELAC, iniciativa mais abrangente da história da integração latino-americana.

Embora com relações internacionais distintas, desde posições subordinadas até conflitivas com os Estados Unidos, e com contradições internas em termos integracionistas, coexistem distintos blocos regionais e muitos buscam diminuir sua margem de dependência face ao imperialismo. Porém, a situação dos processos de integração se alterou nos últimos anos e há um desmantelamento de alguns blocos regionais⁹¹. Ademais, distintos âmbitos são focados pelos blocos, com destaque para o comércio, a produção e circulação, infraestrutura, educação.

INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E EDUCAÇÃO SUPERIOR

Uma vez que a educação é parte das relações sociais, a integração por meios educativos também é evocada. Por um lado, como será visto no próximo item, a educação é um âmbito de atuação dos blocos regionais e, por outro, via políticas, os blocos, mecanismos, elementos ou

investimentos. Isso porque, para Estay (2001), a globalização é compatível com os projetos “integracionista” da ALCA e os TLCs, que visam a partir de fora incorporar e submeter economias menores.

⁹⁰ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi uma das precursoras da integração regional. Para promover o desenvolvimento “autônomo” e endógeno, propôs um mercado comum como instrumento para modificar a estrutura produtiva da área (LAREDO, 1994).

⁹¹ É o caso da UNASUL, cujo colapso “surge como símbolo de um processo mais amplo de retrocesso regional, derivado de uma ofensiva conservadora” e, em sua “substituição”, a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) (JAEGER, 2019, p. 5).

conceitos de integração são introduzidos no interior da escola e/ou da universidade, direcionando a educação, como é o caso da educação superior, uma vez que esta não tem caráter autônomo nem hegemônico diante das relações sociais em que está inserida.

A educação superior compõe a educação escolar, prática social, parte da cultura, ambas socialmente referenciadas. Enquanto instituição própria de educação escolar, de nível superior, a universidade desenvolve ensino, pesquisa e extensão e se insere no âmbito da implementação das políticas educacionais para a garantia da educação, direito social e política pública – que emana do Estado, resultado de demandas sociais, expressa contradições e é mediatizada por lutas, pressões, conflitos e confrontos (NETTO, 2003) – permeada por projetos políticos e econômicos, como o de integração latino-americana.

A educação superior é partícipe do processo de integração da América Latina. Cooperações, convênios, mobilidade acadêmica, intercâmbios, formação de profissionais, atuação em escolas de fronteiras, acesso à ciência e a tecnologia, grupos de estudo e pesquisa, projetos, programas, disciplinas, departamentos, instituições, cátedras, redes, revistas, pesquisas e eventos científicos, entre outros, são elementos constitutivos desse processo, em diferentes perspectivas e que abrange distintos âmbitos.

Uma das primeiras iniciativas nesse sentido foi da União de Universidades da América Latina e Caribe (UDUAL), organização internacional, criada em 1949, que busca estabelecer a cooperação entre as universidades, instituições e organizações internacionais e objetiva “fortalecer o intercâmbio acadêmico, a mobilidade, o reconhecimento e a transferência de créditos, bem como o fortalecimento dos processos de avaliação e garantia da qualidade” (UDUAL, 2019, p. 1). A necessidade de que a universidade fosse voltada à região tem suas raízes na sua V Assembleia, em 1967, a qual recomendou um conjunto de ações, inclusive para contribuir com a formação de uma consciência integradora (RICOBOM, 2010).

No que tange ao Brasil, o intercâmbio cultural entre este e os demais países da região não foi intenso até os anos 1980⁹² e no campo educacional praticamente inexistia, embora houvesse interesse pela problemática latino-americana, evidenciada pela criação de centros de estudos e projetos executados conjuntamente por organismos internacionais (SAVIANI, 1987).

⁹² Em 1973, Brasil e Paraguai estabeleceram um Acordo Básico de Cooperação Educacional, Científica e Cultural (AMARAL; SÉRGIO, 2016).

Este interesse pode ser verificado em algumas iniciativas que surgiram desde então e se consolidaram, como é o caso do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP), criado em 1988. Temático e interdisciplinar, sua missão é “produzir conhecimento sobre a realidade latino-americana sob as dimensões social, econômica, política, educacional e cultural”, composto por docentes que desenvolvem ensino, pesquisa e extensão “sobre os aspectos teóricos e práticos das diferentes dimensões dos processos de integração da América Latina” (PROLAM, 2019, p. 1).

Por sua vez, o Memorial da América Latina, fundação vinculada à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, criada pela Lei 6.472/1989, tem por finalidade a divulgação e o intercâmbio da cultura brasileira e latino-americana e inclui o Centro Brasileiro de Estudos da América Latina (CEBEAL), concebido por Darcy Ribeiro. Este centro visa apoiar estudos acadêmicos relacionados à América Latina, fomentar pesquisa e a reflexão sobre processos da região e reúne acervo temático (FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA, 2019).

Outro exemplo é o Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA), criado em 2006, vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), abrange pesquisa, formação, intercâmbio, extensão, assessoria, comunicação e pós-graduação, num esforço na universidade em compreender essa temática e que também passou a ser um ponto de referência no debate da integração latino-americana em termos econômicos, culturais e institucionais (IELA, 2019).

A busca da integração, num contexto de aproximação regional com a América Latina e outras regiões do mundo, expansão e interiorização do ensino superior no Brasil, levou o governo Lula a criar, em 2010, instituições com ênfase integracionista: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

A política educacional da UNILA tem entre seus objetivos, conteúdos e princípios a integração da América Latina e sua missão é “formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul” (BRASIL, 2010, p. 1), mas não necessariamente⁹³. Trata-se de uma universidade temática,

⁹³ Isso tenderia a reduzir o âmbito de incidência à América do Sul, sendo a integração da América Latina e Caribe mais ampla e a UNILA uma alternativa a não concretização da Universidade do MERCOSUL, proposta pelo governo Lula ao bloco.

bilíngue, que tem a integração como parte do processo de formação e do resultado que almeja alcançar, com egressos, pesquisas e interação regional para além da tríplice fronteira.

Estas iniciativas evidenciam, principalmente a partir da educação superior e da universidade, o interesse por questões relacionadas à América Latina e à integração desta região, de forma mais frequentes nas últimas décadas, bem como que as universidades estão ligadas ao impulso da integração por meios educativos.

Conforme Manzur (2005), a vinculação entre as universidades e o processo de integração regional tem dimensões diversas: i) a integração tem sido impulsionada pelas elites intelectuais do “mundo universitário” e identificadas com instituições de ensino superior; ii) as universidades têm visto na integração um objeto de estudo, de ensino, pesquisa e extensão, ainda que as atividades investigativas sejam relativamente reduzidas e as de extensão sejam desenvolvidas de maneira pontual e isoladas; e iii) algumas universidades demonstraram um esforço especial e interesse em desenvolver suas próprias vias de integração regional, com mecanismos oficiais ou privados, por meio de institutos e redes.

A educação superior está inserida no processo de integração regional (AZEVEDO, 2007; 2008) e “tem um papel fundamental no processo de regionalização e na construção da regionalidade – porção do capital cultural que desempenha o papel de cimento ideológico para a coesão regional e, logo, em favor da integração regional”, pois para a regionalização a construção de uma identidade regional, de pertencimento a mesma (como línguas, conhecimentos, culturas, artes e ciências) é basilar (AZEVEDO, 2018b, p. 4).

A educação enquanto agente de integração pode “desempenhar um papel estratégico, ao possibilitar outras alternativas de atuação e abrir perspectivas que não aquelas meramente econômicas” (MARTINEZ, 2000, p. 80), embora não descolada, em última instância, do âmbito determinante do social. Mas como os processos de integração abordam a educação superior? E que concepção de educação está presente? Interessa, pois, compreender como a educação superior se expressa nos blocos regionais, seja para o entendimento do conjunto, em sua visualização panorâmica, ou das especificidades.

4 A EDUCAÇÃO NOS BLOCOS REGIONAIS: UM PANORAMA

Apresenta-se, a seguir, um panorama de como os blocos abordam a educação.

4.1 Na ALADI

O programa de atividades da ALADI no âmbito educacional está baseado no Acordo Regional de Cooperação e Intercâmbio de Bens nas Áreas Cultural, Educacional e Científica, assinado em 1988, vigente desde 1989 e consolidado em 1997. Sua finalidade é “propender à formação de um mercado comum de bens e serviços culturais destinado a dar amplo âmbito à cooperação educacional, cultural e científica dos países signatários e a melhorar e elevar os níveis de instrução, capacitação e conhecimento recíproco dos povos da região” e, para tanto, prevê a livre circulação dos materiais e elementos culturais, educacionais e científicos, obras de arte, objetos de coleção e antiguidades (ALADI, 1997, p. 2).

O bloco dispõe de um Centro Virtual de Formação, um ambiente de aprendizagem para oferta de cursos e oficinas on-line de temas relacionados à integração econômica regional e comércio exterior, na forma de “capacitações” e, também, de uma Biblioteca especializada em integração, que iniciou suas atividades com a criação do bloco em 1960 (ALADI, 2019). Como parte de “outros temas” na dimensão social, em sua página, não há menção a educação – embora ela seja (juntamente com o meio ambiente e a saúde) um sub-tema convocado pela ALADI desde 1991 –, e predomina a dimensão produtiva. A ALADI trata, portanto, de forma ampla a cooperação educacional, e não há alusão a educação superior, especificamente. Certamente, a elevação de níveis de conhecimento é relevante, porém, a “formação de um mercado comum de bens e serviços culturais” deixa entrever uma concepção de educação, como será visto.

4.2 Na CAN

No âmbito da CAN, a Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) foi criada na Bolívia, em 1985 (em Sucre, sede central), e no Equador, em 1992 (em Quito, sede nacional), posteriormente, com sedes locais também na Bolívia (em La Paz e Santa Cruz) e escritórios na Colômbia (em Bogotá) e no Peru (em Lima). Contava com uma sede nacional na Venezuela, fechada após sua saída da CAN. A UASB é uma instituição educativa pública do Sistema Andino de Integração, supranacional, voltada à pesquisa, ao ensino, à formação e promoção da cooperação e coordenação entre as universidades da sub-região e ao fortalecimento dos princípios do bloco, atuando propriamente na pós-graduação. Dentre suas funções está “Coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural. Contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos, y fomentar y difundir los valores culturales, entre otros” (CAN, 2019, p. 1).

É uma das mais antigas instituições de ensino público voltada à integração regional na América do Sul, e sua missão é ser um órgão acadêmico da CAN para a formação de “recursos humanos” e qualificação no âmbito da pós-graduação *lato e stricto sensu* em diversas áreas do conhecimento, “contribuindo para formar líderes no processo de transformação e integração libertadora”, direcionada, portanto, ao espaço regional da CAN e regida por um Conselho Superior formado por representantes dos países do bloco e professores (UASB, 2015 apud ALMEIDA, 2015, p. 54). Essa universidade constitui-se como um mecanismo integracionista e sua fundação e atuação relaciona-se diretamente ao referido bloco.

4.3 Na UNASUL

A UNASUL criou, em 2009, uma instância política intergovernamental destinada a definir, organizar e promover políticas e projetos comuns a fim de auxiliar o projeto de integração do bloco: o Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (UNASUL, 2009). Em 2012, este foi substituído por conselhos setoriais – Conselho Sul-Americano de Educação (CSE), Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC) e Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (CSCTI) – que incorporaram os acordos e projetos desenvolvidos em cada uma das áreas. Estes conselhos foram estabelecidos considerando “Que la educación es una prioridad en el proceso de integración suramericano; Que la cultura es central para la construcción de un espacio de integración regional; Que la ciencia, la tecnología e innovación son áreas fundamentales para el desarrollo de capacidades en nuestra región” (UNASUL, 2012, p. 1).

Em relação à educação, o bloco dispunha de Plano Operacional Quinquenal do Conselho Sul-Americano de Educação (2014-2019), organizado em três eixos (qualidade e equidade, cidadania e direito e integração social e regional), com seus respectivos objetivos, resultados, atividades e metas. Referente à educação superior, dois objetivos específicos foram definidos para o período neste plano: “Generar mecanismos de articulación de sistemas de acreditación de carreras en educación superior” (UNASUL, 2014, p. 3) e “Identificar los órganos, normativa, procedimientos e instrumentos existentes en la región para el reconocimiento de títulos de educación superior” (UNASUL, 2014, p. 11).

Percebe-se que havia um planejamento do bloco no âmbito educacional, sistematizado e definido a partir do plano operacional que direcionava um conjunto de ações a serem realizadas, inclusive na educação superior à integração, com foco no reconhecimento de títulos

e na avaliação de cursos de graduação. Porém, está descontinuado e dada a situação de desmantelamento, o próprio bloco está em questão.

4.4 Na ALBA-TCP

A ALBA-TCP conta com projetos de alfabetização, por meio do método cubano *Yo sí puedo*, desenvolvido a partir de convênios em alguns países do bloco, para além de Cuba e Venezuela, Bolívia, Equador, Nicarágua, República Dominicana, entre outros⁹⁴. Em 2009, foi acordada a constituição da “Universidad de los Pueblos del ALBA-TCP”, a fim de contribuir com o desenvolvimento e a integração “grannacional”⁹⁵, de um grupo de trabalho sobre acreditação e avaliação dos sistemas de educação superior e um Acordo de Reconhecimento de Títulos e Diplomas de Educação Superior (ALBA-TCP, 2019). Porém, assim como da UNASUL, não foram encontradas informações ou atualizações sobre o andamento destas ações.

4.5 Na CELAC

A CELAC possui uma Declaração Especial sobre Educação para o Desenvolvimento Sustentável, na qual os países acordam, entre outros: “Promover en la región latinoamericana y caribeña la educación para todos, gratuita y de calidad para el desarrollo sostenible”; “Promover y apoyar iniciativas orientadas a fortalecer el trabajo de las instituciones de educación superior de los países de la región, a fin de que realicen investigaciones y logren innovaciones para el desarrollo sostenible”; “Fortalecer la cooperación Sur-Sur, como complemento a la cooperación Norte-Sur”; “que se realicen intercambios y asociaciones internacionales en materia de educación”; “Trabajar conjuntamente con la UNESCO [Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura] en la promoción de la Educación para el Desarrollo Sostenible” (CELAC, 2015, p. 2-3).

Observa-se que a educação está associada ao desenvolvimento sustentável, temática contemplada pelo referido organismo internacional e meta a ser seguida. Em que pese a importância deste aspecto, contudo, é difícil pensar na “educação para o desenvolvimento sustentável”, ligada a sustentabilidade ambiental, tendo em vista a tendência subjacente destrutiva e insustentável do capital sobre a natureza e a sociedade, a qual não há menção.

⁹⁴ No Brasil o método é utilizado em alguns estados e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

⁹⁵ Em perspectiva i) histórica e geopolítica, é a concepção bolivariana de união para formar uma grande nação; sócio-econômica, é a estratégia que busca produzir a satisfação das necessidades sociais da maioria; iii) ideológica, é uma política soberana e autodeterminada, crítica à globalização neoliberal (ALBA-TCP, 2019).

Ademais, a cooperação a ser fortalecida prevê a necessidade de “complementar” sua forma predominante e central – com os países do Norte.

4.6 No MERCOSUL

O MERCOSUL possui um setor específico de educação e, comparativamente aos demais blocos, apresenta de forma mais definida e organizada suas políticas para a educação superior. O Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) é o espaço de coordenação das políticas de educação básica, tecnológica e superior e dispõe de um sítio eletrônico sobre as áreas contempladas no MERCOSUL Educacional, como é conhecido.

Conforme Azevedo (2009), o MERCOSUL Educacional, na prática, surge com o SEM, criado em 1991 por intermédio do Protocolo de Intenções assinado pelos Ministros de Educação dos países partes com a finalidade de ser uma instância estratégica para o movimento efetivo de integração. O SEM constitui-se como “um espaço de coordenação das políticas educacionais que reúne países membros e associados” (MERCOSUL, 2019, p. 1).

Considerando que “a formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes da sub-região”, a Decisão nº 07/1991 do Conselho do Mercado Comum criou a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL, com a função de propor ao referido Conselho medidas visando a coordenar políticas educacionais nos Estados partes do bloco (MERCOSUL, 1991, p. 1).

A Decisão nº 15/2001 aprovou a estrutura do SEM e dentre as instâncias de apoio, criou o Comitê Coordenador Regional e as Comissões Coordenadoras de Área (Básica, Tecnológica e Superior) e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação (MERCOSUL, 2001). Em 2005 foi criado o Comitê Assessor do Fundo Educacional do MERCOSUL, em 2006 a Rede de Agências Nacionais de Acreditação (relacionada ao reconhecimento de cursos) e em 2011 a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (MERCOSUL, 2019).

Desde a criação do SEM foram elaborados planos educacionais, correspondentes aos períodos 1992-1994 (prorrogado até junho de 1998), 1998-2000, 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015 e 2016-2020 (MERCOSUL, 2019). Este último estava organizado em quatro eixos (gerar e difundir o conhecimento; mobilidade para a integração regional; qualidade e equidade; inclusão e participação social), com objetivos, prioridades, área e subárea, atividade, relação

com o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) do MERCOSUL, com o Plano Operacional Quinquenal do Conselho Sul-Americano de Educação da UNASUL e com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), período e recursos técnicos e/ou financeiros, incluindo organismos internacionais e governamentais, ministérios de educação (MERCOSUL, 2017).

Percebe-se que por meio deste planejamento são organizadas as ações da educação, as quais, entre outros aspectos, podem estar relacionadas às ações sociais do bloco, com o que foi planejado no âmbito educacional pela UNASUL e em termos de objetivos e metas de “desenvolvimento sustentável” pela ONU.

A partir dos planos educacionais são desenvolvidos programas e projetos nas áreas, os quais possibilitam uma noção da abrangência contemplada pelo bloco. Na educação superior pode-se mencionar: o Sistema de Acreditação Regional de Cursos Superiores dos Estados membros e associados do MERCOSUL (ARCUSUL – um sistema de avaliação regional); o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional (MARCA) para os Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos Superiores⁹⁶ no MERCOSUL; o Programa de Mobilidade de Docentes do Ensino Superior; o Programa de Associação Universitária para a Mobilidade desses docentes; o Programa de Intercâmbio Acadêmico de Português e Espanhol; o Programa de Apoio ao SEM (PASEM); o Projeto de Apoio da União Europeia ao Programa de Mobilidade; o Núcleo de Estudos e Pesquisas na Educação Superior do MERCOSUL; o Sistema Integral de Fomento para a Qualidade dos Cursos de Pós-graduação do bloco; e o Universitários MERCOSUL (MERCOSUL, 2019)⁹⁷.

Pode-se inferir que pela elaboração e implementação destes programas e projetos conjuntos, bem como de protocolos e acordos de integração e cooperação, o SEM busca a integração educacional dos países do MERCOSUL e abrange distintos âmbitos, como o reconhecimento de cursos e títulos, mobilidade acadêmica, intercâmbio bilíngue, apoio da União Europeia, estudos e pesquisas, entre outros à integração da educação superior.

As políticas educacionais do bloco são objetos de estudos e pesquisas e apontam contribuições relevantes para o seu entendimento. Dada a relação entre educação superior e integração e sua incidência e desenvolvimento comparado aos demais blocos, é importante trazer alguns elementos para reflexão.

Conforme Martinez (2000), o tratado constitutivo do MERCOSUL sugere uma integração regional em múltiplos aspectos. Na cultura e educação prevê a “reorganização” das universidades, com vistas à integração dos sistemas de ensino superior dos países-membros.

⁹⁶ O Mecanismo Experimental de Credenciamento (MEXA) desenvolvido inicialmente contemplou os cursos de graduação em Agronomia, Engenharia, Medicina, Odontologia, Veterinária e Arquitetura (AZEVEDO, 2009).

⁹⁷ Há, ainda, um conjunto de Decisões do Conselho do Mercado Comum, na educação básica e superior.

As universidades passaram a ocupar uma importante posição estratégica, enquanto instituições de cooperação, dada a centralidade da ciência, da tecnologia, da informação e do conhecimento no conjunto das economias nacionais, dos blocos regionais e da ordem econômica internacional em consolidação (MARTINEZ, 2000, p. 81).

À medida que o MERCOSUL fosse cumprindo suas metas, estaria assentando condições para um “mercado comum”, o que implicaria a eliminação de barreiras nacionais ao exercício profissional para os cidadãos dos Estados da região” e suporia “o reconhecimento ou a equivalência dos processos de qualificação e formação de recursos humanos” (NEVES, 1994, p. 288). Aspectos que, a depender dos programas, projetos e eventos promovidos, continuam sendo perseguidos pelo SEM.

De uma forma geral, a integração é determinada “pelas relações internacionais, pelos acontecimentos [...] do país, pelas políticas públicas e gestão das instâncias governamentais, pelas políticas e gestão das instituições universitárias envolvidas e pela cultura institucional que se manifesta em relação a integração” (MOROSINI; NEVES; FRANCO, 1994, p. 301). Por isso, Morosini (1994) já considerava a necessidade de examinar a viabilidade da integração entre os sistemas de educação superior dos países do bloco, as dificuldades econômicas e de diferenciação. Além disso, os desafios perpassam a concepção de integração, medidas práticas e políticas para sua efetivação. Posteriormente, Morosini (2000) indica que as características dos sistemas apontam uma complexidade, há uma carência de informações sobre os sistemas e de financiamento, problemas de reconhecimento de títulos e diplomas para a “livre circulação” dos profissionais e estruturas culturais e linguísticas diferenciadas.

Segundo García Guadilla (2002, p. 40), “la dimensión de integración – tan incrustada desde el siglo XIX en el discurso de lo deseable en América Latina – no ha logrado expresarse en políticas operativas y convenientemente financiadas, como ha sido el caso en la comunidade académica europea”. Assim, além do desafio de integrar seus próprios “sistemas” de educação superior, ao mesmo tempo, os países do MERCOSUL têm de criar mecanismos de reconhecimento e mobilidade com sistemas extrabloco (AZEVEDO, 2014). Em muitos casos, são países que sequer tem uma integração interna estabelecida, ou mesmo, a rigor, um sistema.

Na educação superior ganha força o discurso em prol da integração regional impulsionado pelo movimento crescente de incentivos à internacionalização e cooperação entre as instituições de ensino superior: “Estas condutas, visando o intercâmbio e a cooperação, podem ser percebidas por intermédio das análises das ações propostas pelo Setor Educacional do Mercosul (SEM) e contidas também nos demais documentos norteadores de diretrizes para setor” (BERTOLLETI; AZEVEDO, 2017, p. 262).

Morosini (2000) entende que desde o primeiro plano educacional do SEM seriam priorizadas a formação de uma consciência social favorável ao processo de integração, a capacitação de recursos humanos para contribuir com o desenvolvimento econômico e a compatibilização e harmonização dos sistemas educativos.

O Mercosul Educativo reafirma a perspectiva internacional do papel central da educação nas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, tornando-os mais competitivos frente aos desafios do processo de globalização/regionalização, bem como o fortalecimento dos laços culturais e sociais entre os países envolvidos para a construção de uma transação. O *Mercosul Educativo* ressalta a qualidade e acresce ainda a necessidade do estabelecimento de uma nova aliança entre o setor educativo e o setor produtivo (MOROSINI, 2000, p. 56).

Este bloco, enquanto possibilidade de integração regional, confirmaria “a importância da universidade em seu papel de formadora de recursos humanos” (MOROSINI, 2000, p. 59). Martinez (2000, p. 83) também indica a necessidade de “recursos humanos” “de alto nível” em temáticas latino-americanas, cujos estudos poderiam “se constituir em um impulsionador estratégico na inserção do continente nos processos de internacionalização da economia”. Tais estudos perpassariam aspectos históricos, comparados, interdisciplinares, estruturas das universidades, atividades (congressos, reuniões, eventos) sobre a região.

Em que pese à importância do conhecimento, da formação e de estudos históricos, geográficos, antropológicos, educacionais, entre outros, de temas latino-americanos, todavia, há uma vinculação entre o MERCOSUL Educacional e a concepção educacional produtivista, que aponta a educação como estratégia de desenvolvimento. Na análise de Barboza (2009), a teoria do capital humano é um dos suportes ideológicos da política educacional que sustenta o projeto de integração do MERCOSUL nos planos educacionais do SEM.

Outro aspecto que poderia ser considerado é a europeização do bloco, a partir da influência do Processo de Bolonha para uma “economia baseada no conhecimento”. Semelhante ao que vem ocorrendo na União Europeia, o MERCOSUL Educativo poderia se constituir em um espaço educacional de âmbito continental (MOROSINI, 2005).

Na Europa, a integração acadêmica, como consequência de um longo e intensivo processo de integração econômica, social e política, está se efetivando com o Processo de Bolonha, cujos objetivos fundamentais apontam à competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior frente a outras regiões e para a mobilidade e o emprego no espaço europeu, com vistas a harmonizar os sistemas universitários, de modo a equiparar os graus, diplomas,

títulos universitários, currículos acadêmicos, e adotar programas de formação contínua reconhecíveis por todos os Estados membros da União Europeia, via política pública transnacional (AZEVEDO, 2007).

Segundo Azevedo (2007; 2008), o Processo de Bolonha e a Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior do MERCOSUL têm sido fontes indutoras de reformas na educação superior com vistas à comparabilidade, reconhecimento de créditos e mobilidade acadêmica entre os sistemas nacionais de educação superior.

A implementação de um sistema europeu universitário potencializaria a mobilidade acadêmica e a empregabilidade na Europa e se traduz numa “radicalização da teoria do capital humano, pois, atualmente, não se trata de uma promessa de rendimentos superiores para os trabalhadores escolarizados, mas uma imposição para que os mesmos estejam em ‘educação contínua’ para não perderem a condição de ‘empregabilidade’” (AZEVEDO, 2007, p. 146). Logo, qualquer semelhança com aspectos apontados anteriormente referentes ao MERCOSUL Educacional não parece mera coincidência.

Para Cabrito (2009), com aquela declaração, pretende-se fomentar a mobilidade da mão-de-obra altamente qualificada, semelhante ao que se verifica ao nível de circulação de capitais, matérias-primas e bens, cuja liberdade de circulação exige um dispositivo de comparação de estudos superiores para reconhecimento dos diplomas, de graduação e pós-graduação, obtidos em qualquer país da União Europeia, o qual, a partir da opção pelo modelo anglo-saxônico, diminuiu o tempo necessário para a diplomação. Ou seja, se trata não apenas de contribuir para o desenvolvimento pessoal e coesão social, inerente à “construção de uma sociedade do conhecimento”, mas de um instrumento “globalizado” cujas propostas baseadas na teoria do capital humano servem aos objetivos da economia.

Para Almeida, Fávero e Tonieto (2015, p. 242), o Processo de Bolonha é a “resposta da Europa, organizada politicamente como União Europeia, aos padrões de competitividade, aligeiramento da formação profissional, com vistas à integração de sujeitos ao mercado de trabalho”. Mas numa fase em que a promessa de integração ao mercado já foi desfeita e o sujeito precisa de educação “ao longo da vida” para estar em condições de “empregabilidade”.

A europeização do Mercosul pode ser interpretada como uma expressão de um novo imperialismo ou mesmo um novo colonialismo, porque a europeização da educação superior no Mercosul não significa a aquisição de valores de um ‘europeísmo social’, inspirado nas conquistas político-sociais europeias. Em vez disso, a europeização do Mercosul tem significado a transferência de ‘melhores práticas’ neoliberais que estão sendo executadas através do processo de integração europeia. O modelo de regionalismo aberto

do Mercosul exacerbou esses tipos de mercantilização e liberalização (AZEVEDO, 2014a, p. 12 apud AZEVEDO, 2015, p. 52).

Programas de cooperação inter-regionais, como o *Alfa Tuning Project* e o *Mobility Program Mercosur*, ambos convênios financiados pela Comissão Europeia, que objetivam aproximar a Europa do MERCOSUL, propiciam a europeização e a promoção da europeidade por intermédio da educação superior (AZEVEDO; CATANI, 2015).

Berchenko (2002, p. 312) questiona se, após a preponderância do modelo norte-americano na formação das elites latino-americanas, haveria ainda lugar para um modelo europeu e observa que o interesse da União Europeia em relação à integração latino-americana na área da educação se expressa no âmbito de acordos de cooperação, como os programas *Columbus* (desenvolvimento da gestão institucional desse nível de ensino, dirigida aos dirigentes das instituições), *Nicolam* (instalação de uma rede de informação recíproca, integrando o programa *Prometheus/Europa*, voltada aos jovens profissionais) e *Alfa* (ações de formação, pesquisa, transferência de conhecimentos e criação de redes, “destinadas à formação de recursos humanos de alto nível”).

Os acordos entre União Europeia e MERCOSUL representariam o instrumento “mais avançado” da cooperação (vale dizer, para o capital). Além disso, o interesse pela região pode ser resumido que, para a União Europeia o MERCOSUL é o núcleo da integração latino-americana, assim, “Hoje, como ontem, a integração regional latino-americana é, antes de tudo, econômica e política; secundariamente, educativa e cultural. Os atores que intervêm neste terreno, o definem e delimitam, são raramente originários dessa mesma região” (BERCHENKO, 2002, p. 325).

Também para Lamarra (2012, p. 122), a “América Latina es una región en proceso de integración regional donde se aspira a una mayor movilidad académica y profesional universitaria y a una integración de los sistemas educativos superiores”, à construção de espaço regional, todavia, referenciado em processos de “globalização” da educação superior e no Processo de Bolonha, construído como uma iniciativa dos ministros de educação, isto é, de cima para baixo.

Há uma identificação entre projetos hegemônicos, do centro e da periferia do sistema capitalista. A associação entre ambos parece expressar, no âmbito educacional, o que ocorre na economia. A integração acadêmica europeia, a mais desenvolvida no contexto contemporâneo, seria o modelo “ideal” inspirador da integração educacional regional buscada pelo SEM, a mais

desenvolvida no capitalismo dependente. Sob essa orientação e vinculação, difundem-se as práticas neoliberais para o alcance de um mercado comum educacional dominado pelo capital.

Cogitar a possibilidade de um mercado educacional remete à concepção de educação como mercadoria, um serviço comercializável e contrasta com a educação como direito.

5 CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO EM DISPUTA QUE PERMEIAM A INTEGRAÇÃO

Se as nações modernas são instituições, ou seja, “construções históricas determinadas por decretos estatais exigindo a unidade legal e linguística e a defesa das fronteiras”, por sua vez, “a ‘globalização’ impõe a criação de novas instituições internacionais” que se encarregariam das políticas econômicas, sociais, educacionais entre outras, antes a cargo do Estado nacional – como é o caso da Área de Livre Comércio do Atlântico Norte (NAFTA)⁹⁸, da CAN, do MERCOSUL – a serem reguladas por um “superorganismo”, a Organização Mundial do Comércio (OMC), logo, há um deslocamento da política para o campo internacional (CHAUÍ, 2001, p. 32-33).

Percebe-se, com isso, que um movimento no sentido de transformar a educação superior em um serviço econômico vem sendo realizado no âmbito do mercado comum educacional ou de espaços de educação superior, por meio de blocos de integração regional.

Os serviços educacionais, em especial os do ensino superior, “Campo de sonhadas futuras inversões comerciais”, constam da agenda da OMC como “objeto de liberalização comercial competitiva” (SGUISSARDI, 2002, p. 240 apud JANTSCH, 2010, p. 61). Segundo Cunha (2003 apud NORONHA, 2012, p. 368), “partindo da falsa premissa de que o ensino é um serviço econômico [...] os governos de certos países estão a exigir a OMC que obrigue a todos abrirem seus mercados educacionais à competição internacional”. Com isso, os certificados, os diplomas e a avaliação, por exemplo, não mais estariam circunscritas aos Estados nacionais, devido à desintegração dos sistemas de ensino que este processo acarretaria. Nesse sentido, no final de 2019 foi aprovado o Convênio Mundial da UNESCO de

⁹⁸ Iniciativa entre México, Estados Unidos e Canadá, em vigor desde 1994 (iniciada pelo acordo entre Estados Unidos e Canadá, em 1988), base da ALCA. Foi substituída, em 2018, pelo governo Trump, por um novo acordo comercial – o USMCA (sigla em inglês correspondente as iniciais dos países que o firmaram).

Reconhecimento das qualificações na Educação Superior, a fim de facilitar a mobilidade acadêmica internacional, a cooperação e avaliação das qualificações. Como visto anteriormente, a maior parte dos blocos regionais tem no rol de ações educativas questões de avaliação, mobilidade, cooperação, reconhecimento de cursos, buscando “padronização”.

Portanto, a partir da configuração socioeconômica de blocos regionais, em nível mundial, emerge uma concepção de universidade voltada ao mercado, atendendo a princípios microeconômicos, na perspectiva transnacional da educação que corre o risco de ser incluída na área de serviços (MOROSINI, 2005). Em decorrência, o ensino superior refletiria as tensões entre a educação como bem público e como serviço social (DIAS SOBRINHO, 2002 apud MOROSINI, 2005). Entre a concepção de educação superior como bem público *versus* a lógica do mercado. Pois, enquanto fenômeno social e histórico sofre mudanças e cumpre papéis dinâmicos, respondendo às demandas das circunstâncias históricas (DIAS SOBRINHO, 2004).

Para Azevedo, Silva Júnior e Catani (2015), a educação deve ser tratada como um bem público e um direito humano fundamental, patrimônio imaterial, juntamente com o conhecimento, a ciência e a cultura, que em lugar de serem mercadorizados ou privatizados devem ser compartilhados internacionalmente, o que caracterizaria uma forma de internacionalização solidária.

As concepções de público ou privado têm muito a ver com as finalidades estabelecidas pelas instituições, e “enquanto os bens privados implicam competitividade e exclusão, os bens públicos se baseiam nos princípios de equidade, solidariedade e inclusão” (DIAS SOBRINHO, 2013, p. 114). Porém, conforme Leal, Leher e Azevedo (2018, p. 8), é preciso qualificar melhor o que tem sido chamado de bem público, pois, “o Banco Mundial diz: ‘a educação é um bem público global’ segundo uma perspectiva utilitarista, de que público é o que pode ser ofertado para todos, independente de ser público ou privado”. Nesse sentido, também está a concepção de educação como “bem público social” na Conferência Mundial de Educação Superior, que abre espaço à mercantilização e contrasta com a concepção de educação como direito.

Ademais, segundo Minto (2014), em termos econômicos, a noção de bem público supõe que todos devem ter acesso à educação, bem necessário à constituição da ordem capitalista e consoante à lógica das discussões na OMC, desde 2001, quanto à liberalização da educação superior como serviço a ser comercializado internacionalmente sem interferência estatal. No caso do Brasil, da ordem capitalista subordinada, essa noção se opõe a de “educação como direito, presente na CF/1988, estando assentado na ideia de que o Estado garante a todos o

consumo de um bem (equidade) [...] Prevalece a concepção de educação como serviço, estando a cargo de cada indivíduo a escolha do melhor ‘produto’ no mercado (MINTO, 2014, p. 326). Assim, segue em conflito com a concepção de educação como direito, cada vez mais restringido, e objeto de luta.

A educação nos blocos regionais é atravessada por tais concepções – presentes em alguns explicitamente, em outros de modo implícito e contraditório – e por influências de distintas ordens, lócus de disputa, conforme interesses de classe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração latino-americana guarda uma contradição desde o período colonial, em que “los latinoamericanos habíamos sido condenados a vivir cien años de soledad” (MÁRQUEZ apud OBEDIENTE, 2007, p. 75-76) e “la interpretación de nuestra realidad a través de patrones que no son los nuestros, sólo servirá para hacernos más desconocidos, menos libres, más solitarios” (OBEDIENTE, 2007, p. 76).

Trata-se de uma tarefa que não é de fácil realização. Os interesses de classes e segmentos sociais, na maioria dos blocos, se materializam numa integração setorizada: saúde, transporte, indústria, cultura, agricultura, educação, entre outros. Essa integração nega a totalidade da realidade, que compõe o desenvolvimento, pois se trata de uma estratégia comum de exploração do capital sobre o trabalho na região, otimizando os espaços privilegiados e garantindo, no âmbito do bloco, a reprodução e a acumulação capitalista. Com isso, gerencia a contradição estrutural que configura o desenvolvimento desigual e combinado do modo de produção capitalista (BARBOZA, 2009). Logo, se se quer outro tipo de sociedade, também se quer outro tipo de economia, outro tipo de processo de integração, que, no limite, indique a ruptura. Uma integração não homogênea, não padronizada, mas de unidade na diversidade.

Além disso, no final da segunda década do século XXI, há uma situação distinta da identificada por Souza (2012; 2016) e, de certa forma, o fechamento de uma janela histórica em termos de governos considerados “progressistas” na região e, em que pese os avanços e as especificidades, não houve, todavia, um rompimento do neoliberalismo. Vale mencionar que, “mesmo com governos críticos ao neoliberalismo, os modelos vigentes implementados na época liberal anterior, pouco foram alterados (especialmente no Brasil e na Argentina)”

(SALUDJIAN, 2014, p. 84). Como se sabe, “as decisões políticas sozinhas não têm a capacidade de modificar os fundamentos dos regimes de acumulação, tampouco pode se realizar uma integração econômica alternativa plena sem uma visão estratégica e política comum” (SALUDJIAN, 2014, p. 85).

“Nova” tentativa de integração emerge (?) ou retoma e dá continuidade a que vinha antes da virada secular, de forma retrógrada, e os desafios em relação à integração seguem vigentes: à sua abrangência territorial, existem projetos de integração regional em andamento; à ênfase na visão “comercialista” dos processos de integração que são desenvolvidos; à situação de dependência externa das economias da região, que caracteriza a América Latina desde a independência política; o papel dos processo de integração regional; deixar de ser um projeto apenas dos governos nacionais para ser um projeto dos Estados nacionais e dos “povos” latino-americanos; resolver a questão cultural e realizar a integração cultural sem submeter uma cultura à outra, preservando a diversidade (SOUZA, 2012).

Mas, no cenário atual, inúmeros são os desafios para além dos supracitados. Acrescenta-se o desmonte, supressão e retirada de blocos e mecanismos integracionistas por questões políticas, realinhamento com os Estados Unidos, intensificação da perspectiva liberal com a ofensiva conservadora e a retomada de negociações bilaterais em detrimento aos blocos, por exemplo. Ou seja, “novas” (ou velhas?) relações vão se desenhando (ou retomando) no âmbito da integração latino-americana.

Sabe-se que, enquanto temática associada diretamente à política externa, conduzida ao longo de distintos governos, a integração regional pode apresentar estagnações, retrocessos e alterações em sua direção, principalmente em contextos ou conjunturas nos quais predominam acordos bilaterais entre países. Se os acordos deixarem de ser estabelecidos pelos blocos para serem estabelecidos bilateralmente a integração desaparece. Cada projeto de governo tem impresso, portanto, sua marca nesse processo histórico e social.

A política externa não está desconectada da política interna dos países e das tendências e cenários internacionais, pois, enquanto política pública, dá consecução aos interesses do Estado no âmbito das relações internacionais, de uma forma específica, mas também da economia e do projeto societário em curso.

A integração por meios educativos parece secundarizada entre as áreas temáticas dos blocos regionais e mecanismos integracionistas, além disso, na educação superior,

Los procesos de integración regional aún son tímidos y reducidos, no existe una organización supranacional capaz de movilizar y asegurar la adhesión de países a programas de carácter regional, faltan recursos y prevalecen además, enormes deficiencias entre los sistemas de Educación Superior en la región, caracterizado por una extrema diversidad de las estructuras institucionales de los sistemas nacionales de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CARVALHO, 2009, p. 1 apud AZEVEDO, 2018b, p. 7).

Também de acordo com Rivas (2000, p. 129), “la cuestión cultural no ha estado totalmente ausente, pero ha sido por lo general un tema de menor significación relativa frente a los demás problemas de la integración”. Isto é, frente ao comércio, aos serviços, mercadorias e infraestrutura, dada a tônica produtivista.

Tendo em vista estes aspectos, o panorama apresentado e as concepções que permeiam a educação superior, percebe-se que a educação, de uma forma geral, e a educação superior, de forma específica, é abordada nos blocos regionais como elemento de cooperação, intercâmbio, mobilidade, políticas, planos, programas, acordos, declarações, conhecimentos e culturas, “capacitações”, formação de “recursos humanos”, serviços ou âmbito a ser “padronizado”, equiparado internacionalmente à “livre circulação”, “sem fronteiras”, tal qual o modo de produção vigente requer. Na lógica de mercado *versus* a busca de alternativas, a educação nos blocos teria uma finalidade não em si mesma, mas relacionada à formação de uma consciência da integração (mas de qual integração?), ou para propiciar outros aspectos, pois na educação está a disputa pelas gerações. Ademais, por meio de políticas de Estado, governos ou blocos, a integração regional por meio da educação é introduzida no interior de instituições, como as universidades constituídas enquanto mecanismos em prol de determinado projeto integracionista, seja da CAN, com a UASB, ou do Brasil, com a UNILA.

A relação entre educação superior e integração regional aproxima dos setores produtivos, aos interesses do mercado e a reveste de um papel estratégico na economia dos blocos, o que leva a questionar sua simbiose à lógica do mercado e da internacionalização, da influência externa de organismos e organizações internacionais e regionais (SPELLER, 2010).

A educação enquanto agente de integração poderia possibilitar perspectivas não meramente econômicas e a integração deixar “de ser un mero negocio, destinado tan sólo a garantizar áreas de inversión y mercados, para convertirse en un gran proyecto político y cultural” (MARINI, 1991, p. 5), pois há projetos de incorporação e submissão ou de unidade na diversidade. Mas, no cenário de ofensiva conservadora, a integração solidária, soberana e com relativa autonomia agoniza, blocos e proposições são esvaziados, substituídos, países

retomam o alinhamento à política externa estadunidense, bem como a educação superior e as instituições públicas são atacadas.

Nesse sentido, em suma, a educação superior, nos blocos ou mecanismos, reflete as tensões entre sua concepção como direito *versus* serviço. Enquanto direito social e política pública, na qual é o desenvolvimento que produz a educação e não o inverso, à concepção de mercadoria, “serviço” individual regulado internacionalmente. Logo, a necessária resistência a relação entre educação superior e integração regional como expressão da reprodução do pensamento educacional economicista, a concepção produtivista e a dimensão instrumental e utilitarista da educação.

REFERÊNCIAS

ALADI. **Acordo Regional de Cooperação e Intercâmbio de Bens nas Áreas Cultural, Educacional e Científica**. (AR.CEIC no 7 – Consolidação). Montevideu, Uruguai: ALADI, 1997. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/Regionales/pt/07/AR_CEyC_07_consolidado_pt.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

ALADI. **O que é a Associação Latino-Americana de Integração?** 2019. Disponível em: <http://www.aladi.org/sitioaladi/>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ALBA-TCP. **Documentos**. 2019. Disponível em: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos>. Acesso em: 30 nov. 2019.

ALMEIDA, L. R. de. **O Mercosul Educacional e a Criação da UNILA no início do Século XXI: Por uma Integração Regional via Educação**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional), UFRJ, Rio de Janeiro, 2015. 149 f. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2357254. Acesso em: 12 mar. 2020.

ALMEIDA, M. de L. P. de; FÁVERO, A. A.; TONIETO, C. A expansão da Educação Superior no Brasil sob influência da Declaração de Bolonha: primeiras aproximações. *In*: ALMEIDA, M. de L. P. de; FÁVERO, A. A.; CATANI, A. M. (Org.). **O Espaço Europeu de Educação Superior (EES) para Europa**: apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influências. Curitiba, PR: CRV / Buenos Aires: Editora CLACSO, 2015. p. 229-250.

AMARAL, J.; SÉRGIO, S. (Org.). **Cooperação Internacional em Educação na fronteira brasileira**. 1o Curso de formação – Manual do participante. Brasília: Assessoria Internacional do MEC, 2016.

AZEVEDO, M. L. N. de. A integração dos sistemas de educação superior na Europa: de Roma a Bolonha ou da integração econômica à integração acadêmica. **Educação Temática Digital (ETD)**, Campinas, Dossiês Estudos e Pesquisas em Educação Superior, v. 9, p. 133- 149, 2007. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/731/746>. Acesso em: 26 jun. 2019.

AZEVEDO, M. L. N. de. A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional - para o Mercosul. **Avaliação**: Revista de Avaliação da Educação Superior (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 875-879, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300019. Acesso em: 25 jun. 2019.

AZEVEDO, M. L. N. de. O MERCOSUL e a Educação Superior: qual integração? **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 303-320, 2009. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/1719/1165>. Acesso em: 10 jul. 2019.

AZEVEDO, M. L. N. de. A Integração Regional, a Estratégia Europeia de Desenvolvimento e algumas comparações com o Mercosul. **Revista latinoamericana de educación comparada**, Dossier Internacionalización de la Educación Superior, año 5, n. 5, p. 29-40, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4766843>. Acesso em: 26 jun. 2019.

AZEVEDO, M. L. N. de. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa**, Sorocaba, vol. 1, n.1, p. 56-79. 2015. Disponível em: <http://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/24/171>. Acesso em: 03 jul. 2019.

AZEVEDO, M. L. N. de. ENLACES, CRES y Regionalidad: algunas aproximaciones sobre la integración de los campos de Educación Superior en América Latina y el Caribe. **Archivos de Ciencias de la Educación**, Vol. 12, n. 14, p. 1-14, 2018b. Disponível em: <https://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Archivose050/10526>. Acesso em: 02 jul. 2019.

AZEVEDO, M. L. N. de; CATANI, A. M. Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para além da Europa: apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influências. *In*: ALMEIDA, M. de L. P de; FÁVERO, A. A.; CATANI, A. M. (Org.). **O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para além da Europa**: apontamentos e discussões sobre o chamado Processo de Bolonha e suas influências. Curitiba, PR: CRV / Buenos Aires: Editora CLACSO, 2015. p. 41- 61.

BARBOZA, M. de J. **Política de Educação nos planos do Setor Educacional do Mercosul**: a educação como elemento de integração e desenvolvimento regional. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Unioeste, Cascavel, PR, 2009.

BERCHENKO, P. A política da União Europeia e da Espanha no domínio da educação e cultura na América Latina. *In*: TRINDADE, H.; BLANQUER, J-M. (Org.). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 306-325. (Coleção Universit@s)

BERTOLLETI, V. A.; AZEVEDO, M. L. N. de. A Integração da Educação Superior na América Latina como um campo em construção e em disputa. *In*: AZEVEDO, M. L. N. de; VOLSI, M. E. F.; MIRANDA, P. R. (Org.). **Educação superior**: as diversas faces da expansão. Maringá: Eduem, 2017. p. 255-275.

BRASIL. **Lei nº 12.189 de 12 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12189.htm. Acesso em: 08 jul. 2019.

CABRITO, B. G. Globalização e mudanças recentes no ensino superior na Europa: o processo de Bolonha entre as promessas e realidades. *In*: MANCEBO, D. *et al.* (Org.). **Reformas da educação superior**: cenários passados e contradições do presente. São Paulo: Xamã, 2009. p. 35-59. (Coleção Políticas Universitárias)

CAN. **Somos Comunidad Andina**. 2019. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>. Acesso em: 20 nov. 2019.

CARCANHOLO, M. D. Integração regional dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. *In*: MATTEI, L. (Org.). **A América Latina no limiar do século XXI**: temas em debate. Florianópolis: Insular, 2011. p. 97-118.

CELAC. **Declaración Especial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños sobre Educación para el Desarrollo Sostenible**. Costa Rica: CELAC, 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DE9.2015.ES.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**: Revista de Ciência da Educação, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Campinas, SP: CEDES, Especial out. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Educação Superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Campinas/Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772013000100007&script=sci...tlnq. Acesso em: 20 jun. 2017.

ESTAY, J. La “vieja” y la nueva integración. *In*: PARLATINO, Grupo Parlamentario Venezolano del Parlamento Latinoamericano. **Cumbre de la Deuda Social y la Integración Latinoamericana**. Vol I. Caracas, Venezuela: Editorial Melvin, 2001.

FERREIRA, A. B. de H. **Miniaurélio**: o minidicionário de língua portuguesa. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA. **O Memorial**. 2019. Disponível em: <http://www.memorial.org.br/>. Acesso em: 06 dez. 2019.

GARCÍA GUADILLA, C. Educación Superior en América Latina: una perspectiva comparada de la década de los noventa. *In*: TRINDADE, H.; BLANQUER, J-M. (Org.). **Os desafios da educação na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 32-60. (Coleção Unisersit@s)

IELA. **Quem somos**. 2019. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br/instituto#sobre>. Acesso em: 06 dez. 2019.

JAEGER, B. C. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul- americana em tempos de ofensiva conservadora. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre/RS, v. 10, n. 49, p.5-12, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/88358/52481>. Acesso em: 23 nov. 2019.

JANTSCH, A. P. Mercadorização, formação, universidade pública e pesquisa crítico- emancipatória: em tempo de realização plena do conceito de capital. *In*: OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M.; SILVA JÚNIOR, J. dos R. (Org.). **Educação superior no Brasil**: tempos de internacionalização. São Paulo: Xamã, 2010. p. 55-78. (Coleção Políticas Universitárias)

LAMARRA, N. F. La universidade en América Latina. Problemas, retos y expectativas. *In*: MACIEL, A. M. da R. *et al.* (Org.). **Universidade hoje**: o que precisa ser dito? Santa Maria, RS: Ed. da UFSM, 2012. p. 101- 135.

LAREDO, I. M. Tranfondo político de los procesos de integración. *In*: MOROSINI, M. C. (Org.). **Universidade no MERCOSUL**: condicionantes e desafios. São Paulo: Cortez, 1994. p. 44-72.

LEAL, F. G.; LEHER, R.; AZEVEDO, M. L. N. de. Perspectivas e desafios para a Educação Superior na América Latina e o Caribe: Entrevista com Roberto Leher, Reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com comentários de Mário Luiz de Azevedo, da Universidade Estadual de Maringá. **Arquivos**

Analíticos de Políticas Educativas, vol. 26, n. 166, p. 1-22, 2018. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/4286/2187>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MANZUR, J. C. M. Educación para la integración latinoamericana: propuestas y retos. *In*: PALACIOS, J. M. S.; FLORES, R. Á. de (Org.). **Integración latinoamericana, fronteras y migración**: Los casos de México y Venezuela. México: Plaza y Valdés, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. **Acerca del Estado en América Latina**. Havana, 1991. Disponível em: http://www.marini-escritos.unam.mx/070_estado_america_latina.html. Acesso em: 27 abr. 2019.

MARTINEZ, P. H. Papel Estratégico dos Estudos Latino-Americanos. *In*: CATANI, A. M. (Org.). **América Latina**: impasses e alternativas. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000. p. 77-88.

MERCOSUL. **Decisão no 07/1991 do Conselho do Mercado Comum**. Cria a Reunião de Ministros de Educação. Brasília, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoes/>. Acesso em: 07 dez. 2019.

MERCOSUL. **Decisão no 15/2001 do Conselho do Mercado Comum**. Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001 – 2005 del Sector Educativo del Mercosur, Bolivia y Chile. Montevideú, 2001. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/decisoes-conselho-mercado-comum-cmc/finish/4-decisoes-decisiones/405-decisao-mercosur-cmc-dec-n-15-01.html>. Acesso em: 07 dez. 2019.

MERCOSUL. **Decisão nº 21/2017 do Conselho do Mercado Comum**. Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL até 2020. Mendoza: MERCOSUL, 2017. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/65960_DEC_0212017_PT_%20Plano%20A%C3%A7%C3%A3o%20SEM.pdf. Acesso em: 07 dez. 2019.

MERCOSUL. **MERCOSUL Educacional**. 2019. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/>. Acesso em: 07 dez. 2019.

MINTO, L. W. **A educação da “miséria”**: Particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

MOROSINI, M. C. Universidade e Integração no Mercosul: condicionantes e desafios. *In*: MOROSINI, M. C. (Org.). **Universidade no MERCOSUL**: condicionantes e desafios. São Paulo: Cortez, 1994. p. 23-35.

MOROSINI, M. C. Mercosul e Educação Universitária: de 1991 ao terceiro milênio. *In*: CATANI, A. M. (Org.). **América Latina**: impasses e alternativas. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000. p. 49-64.

MOROSINI, M. C. O ensino superior no Brasil. *In*: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Org.). **História e memórias da educação no Brasil**. Vol. III, Século XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 296-323.

MOROSINI, M. C.; NEVES, C. E. B.; FRANCO, M. E. D. P. Universidade e Integração no Mercosul: a carta de Porto Alegre. *In*: MOROSINI, M. C. (Org.). **Universidade no MERCOSUL**: condicionantes e desafios. São Paulo: Cortez, 1994. p. 299-306.

NETTO, J. P. O Materialismo Histórico como instrumento de análise das Políticas Sociais. *In*: NOGUEIRA, F. M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). **Estado e Políticas Sociais**: Brasil – Paraná. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2003.

NEVES, C. E. B. Limites e Possibilidades da Integração entre Universidades. *In*: MOROSINI, M. C. (Org.). **Universidade no MERCOSUL**: condicionantes e desafios. São Paulo: Cortez, 1994. p. 284-290.

NORONHA, M. O. Universidade: história, dilemas e perspectivas. *In*: MACIEL, A. M. da R. *et al.* (Org.). **Universidade hoje**: o que precisa ser dito? Santa Maria, RS: Ed. da UFSM, 2012. p. 315-372.

OBEDIENTE, M. S. **Memorias para la integración**: Ensayo sobre la diversidad, la unidad histórica y el futuro político de Sudamérica y el Caribe. Caracas, Venezuela: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 2007.

PROLAM. **O PROLAM**. 2019. Disponível em: http://www.prolam.usp.br/?page_id=652. Acesso em: 06 dez. 2019.

RICOBOM, G. A integração latino-americana e o diálogo intercultural: novas perspectivas a partir da universidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), XIX, 2010, Fortaleza, CE. **Anais eletrônicos** [...]. Fortaleza: UFC, 2010, p. 3742-3750. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3573.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

RIVAS, R. A. Identidad e Integración en América. *In*: CATANI, A. M. (Org.). **América Latina**: impasses e alternativas. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000. p. 115-142.

SAVIANI, D. **Ensino público e algumas falas sobre universidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

SOUZA, N. A. de. América Latina: as ondas da integração. **OIKOS**, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 1, p. 87-126, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SOUZA, N. A. de. América Latina: inserção internacional, integração e desenvolvimento. *In*: CRUZ, C. A. S.; CORAZZA, G.; SOUZA, N. A. de (Org.). **América Latina: olhares e perspectivas**. 2 ed. Florianópolis: Insular, 2016. p. 219-270.

SPELLER, P. Marcos da educação superior no cenário mundial e suas implicações para o Brasil. *In*: OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M.; SILVA JÚNIOR, J. dos R. (Org.). **Educação superior no Brasil: tempos de internacionalização**. São Paulo: Xamã, 2010. p. 13-28.

TOUSSAINT, E. Latinoamérica: en pro de una integración regional y una desvinculación parcial del mercado capitalista mundial debemos aprender las lecciones del siglo XX para aplicarlas al comienzo del siglo XXI. *In*: **Conferência Internacional de Economía Política Respostas del Sur A la crisis económica mundial**. Caracas, Venezuela: Centro Internacional Miranda, 2009.

UDUAL. **UDUAL**. 2019. Disponível em: <https://www.udual.org/principal/sobre-udual/#historia>. Acesso em: 06 dez. 2019.

UNASUL. **Decisión no 12/2012**. Crea los Consejos Suramericanos de Educación; de Cultura; y de Ciencia, Tecnología e Innovación en reemplazo del COSECCTI. Lima, Peru: UNASUL, 2012. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC12.2012.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

UNASUL. **Resolución nº 10/2014**. Plan Operativo Quinquenal del Consejo Suramericano de Educación. Paramaribo, Suriname: UNASUL, 2014. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES10.2014.pdf http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES10.2014ANEXO.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

CINEMA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL: UM OLHAR SOBRE OS ANOS DA RETOMADA – 1991-2011

Gabriela Morena de Mello Chaves⁹⁹

INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI um otimismo crítico (ou uma crítica otimista) contagiou parte dos estudos sobre a contemporaneidade na América Latina. No cenário político-econômico, fortaleciam-se teorias sobre o desenvolvimento da região que apontavam para a ideia de integração regional. Tais teorias destacavam a necessidade de melhor aproveitamento dos fatores de produção disponíveis e de coordenação dos planos de desenvolvimento dos diferentes países, sem, no entanto, abdicar do papel estratégico dos Estados ou negligenciar a urgência da temática social e das reduções das assimetrias entre os vizinhos.

O retorno, então, recente da democracia a essa parte do continente contribuía para instalar a lógica da integração nas relações internacionais sul-americanas. A integração regional, para além de sua finalidade econômica, era percebida como um meio de fortalecer os valores e as instituições democráticas (PEÑA, 2009), contrapondo-se positivamente à lógica de fragmentação alimentada por conflitos territoriais e por tensões acerca dos recursos naturais. O Mercado Comum do Sul – Mercosul, e a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, despontavam como tentativas legítimas de aproximação.

Com o Mercosul surgia, motivada pela retórica governamental, uma nova proposta de integração para além do econômico. Impulsionados pela instabilidade econômica da região, lideranças políticas começaram um processo de mobilização que rapidamente se estendeu a diversos setores da sociedade. Em meio a esta efervescência, modificações na atividade cinematográfica marcaram a retomada da produção alterando a visão desses países sobre a própria região. Se antes o foco recaía sobre as dificuldades condicionadas pelos processos de crise econômica, a partir do Mercosul voltou-se o olhar para as oportunidades de uma produção

⁹⁹Doutoranda em Políticas Públicas - Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território (DCSPT), Universidade de Aveiro. gabriela.chaves@ua.pt.

conjunta, do intercâmbio de mão-de-obra técnica e qualificada e da circulação de filmes pela região, como elemento facilitador do processo, como forma de atingir um público maior e como estratégia para aumentar as condições de sustentabilidade do realizador do ponto de vista comercial.

Esse momento da cinematografia sul-americana propiciava uma melhor compreensão de seus postulados culturais, dos desafios impostos à atividade produtiva e das possibilidades de trocas que o cinema carrega. Apesar do debate sobre o tema ter se enriquecido, a região ainda sofre com a escassez de informação sobre as estruturas produtivas de suas indústrias culturais. E sem informação não é possível elaborar políticas e estratégias de desenvolvimento nem sob a perspectiva econômico-industrial, nem sob a ideológico-cultural (GETINO, 2007). Assim, ainda que a bibliografia sobre o tema seja escassa, a análise deste cinema contemporâneo na América Latina está na agenda de investigação da região.

O presente artigo, resultado dos estudos desenvolvidos no âmbito de uma pesquisa de mestrado¹⁰⁰ que durou 2 anos, busca trazer novos dados, de modo a manter aceso o debate na área. A pesquisa considerou os filmes como produtos de uma estrutura e buscou, assim, compreender como estão organizadas as indústrias cinematográficas nos quatro países da região. Para tal foram observadas as principais questões político-econômicas que agitavam os países, a redemocratização, as políticas neoliberais, os acordos comerciais, o desenho de novas políticas de proteção e fomento a atividade cinematográfica.

O trabalho de reconstituição da história recente da cinematografia apoiou-se em dados coletados junto aos órgãos e observatórios oficiais dos países-membro. Embasaram quantitativamente o trabalho informes, relatórios e anuários da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul - Recam, Agência Nacional do Cinema – Ancine (Brasil), Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales – Incaa (Argentina), Dirección de Cultura, Departamento de Industrias Creativas – Dicrea (Uruguai), além de protocolos, legislações e textos oficiais de programas lançados, aprovados e/ou

¹⁰⁰ O artigo é parte do primeiro capítulo da dissertação *Indústrias nacionais, diálogos regionais: trocas no cinema contemporâneo sul-americano*, defendida no Programa de Integração da América Latina – Prolam, USP, em 2012. O trabalho analisa a retomada da produção filmográfica nos países do Cone Sul nos últimos anos de século XX e primeiros anos do atual, e avalia as contribuições dessa nova cinematografia para o processo de integração da região. As co-produções que também são analisadas no primeiro capítulo da dissertação foram excluídas do presente artigo para que se pudesse aprofundar na análise de aspectos da história recente das indústrias nacionais.

assinados pelos países. A partir de entrevistas com profissionais e estudiosos da área, periódicos e trabalhos anteriores procurou-se balizar a análise qualitativa¹⁰¹.

Em síntese, o objetivo é apresentar um breve histórico sobre a retomada da produção cinematográfica nos países do Cone Sul, tendo como eixo uma análise das estruturas produtivas. Espera-se que tal análise possa facilitar a compreensão do papel desempenhado pelo projeto do Mercosul na aproximação entre essas indústrias e em que medida esse movimento tem contribuído, ou poderia contribuir, para a integração regional.

2. PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA RECENTE NO CONE SUL

Em 1960 os cineastas brasileiros traduziam o descontentamento com o cinema dominante e propunham a explicitação da miséria social como condição brasileira de subdesenvolvimento e da força de sua renovação estética. Os princípios de solidariedade continental e de esperança no desenvolvimento do processo produtivo cinematográfico foram compartilhados por toda a geração sul-americana do Cinema Novo, tornando-se marca identificadora do movimento. Inspirados pela Nouvelle Vague e pelo neo-realismo italiano, estes novos cineastas produziram filmes autorais, de baixo custo, denunciando os problemas sociais brasileiros e transitaram entre o filme rural e o urbano. Os longa-metragens, repletos de ideias novas, tiveram repercussão nacional e internacional e o Cinema Novo estabeleceu-se como norteador do futuro do cinema no Brasil (MIRANDA, 2006).

Na mesma época, a renovação chegava ao cinema argentino. Rompendo com as produções de apelo popular e com o seu próprio *star system*, uma geração de curta-metragistas ocupava os cineclubes, as revistas de cinema e as associações de classe. Parte desta geração buscou formação técnica na Itália no início dos anos 1950 e as lições aprendidas no Centro

¹⁰¹ Foram consultados os *Anuario de la Industria de Cine*. INCAA, 2009 e 2010; *Relatórios da RECAM*, e *Informe RECAM 2004-2008* (Recam, 2009) disponíveis no site www.recam.org. (visitado em 2007 e 2010); *Relatórios do OMA*, disponíveis no site www.oma.recam.org/boletines (visitado em 2007); *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*. (Ministério da Cultura. 2006), em www.cultura.gov.br (visitado em 2012); *Consumo de Cine em Salas Comerciais (2003-2007)*. (DICREA, 2008) em www.recam.org (visitado em 2010); *Protocolo de Integração Cultural do Mercosul*, disponível no site www.mercosur.org.uy (visitado em 2007). E entrevistas semi-estruturadas com Dra. Andrea Molfetta, Dra. Marina Moguillansky e Nancy Caggiano, assistente técnica da RECAM, realizadas em Buenos Aires, em novembro de 2011.

Sperimentale de Cinematografia¹⁰² se mostraram aplicáveis à realidade da incipiente cinematografia latino-americana (FRANCO, 2008). O Nuevo Cine Argentino revelou muitos jovens realizadores e trouxe a proposta do cinema independente; parte do grupo se caracterizou pela política de resistência (CATANI; MIRANDA, 2006). Paralelamente, outras experiências lançavam o cinema que se produzia no restante do continente em direção a novos rumos, todas elas partilhavam da mesma inspiração, refletindo um espírito da época.

Nos anos seguintes, este cinema, engajado na integração do continente e na construção de uma sociedade mais justa e descolonizada, sofreu os revezes do endurecimento político das ditaduras militares implantadas na América do Sul. Censura, repressão e perseguição política atingiram a classe artística, intelectual e mesmo o público espectador. A criação da Embrafilme (Empresa Brasileira de Filmes S.A.), a partir da década de 1970, amenizaria esse quadro.

Embora mais violenta, a repressão chegou mais tarde à Argentina, permitindo que o cinema resistisse por mais tempo e continuasse revelando grandes nomes e boas produções. Entretanto, em meados dos anos 70 teve início a sua crise. Na década de 80 a situação era grave em todo o continente. As seguidas crises econômicas e o aumento da inflação levaram à mudança de hábito dos consumidores. As salas das pequenas cidades, principalmente no Brasil, foram fechadas e deram lugar a igrejas e estacionamentos, o que restringiu o acesso, tornando o cinema uma experiência quase exclusivamente metropolitana. Os cinemas de rua foram substituídos pelos de *shopping center*, elitizando ainda mais a atividade cultural. No mesmo período, a popularização da televisão e do vídeo-cassete como formas de entretenimento e o aumento do valor dos ingressos afastariam intensamente o público espectador (GETINO, 2005).

2.1 Brasil - A Retomada

Durante 20 anos a Embrafilme¹⁰³ foi a grande força motriz do cinema no Brasil (excluíam-se os filmes da pornochanchada carioca e os produzidos pela “Boca do Lixo” de São Paulo). Seu modelo concentrava a produção e a distribuição das obras, com grande influência

¹⁰² Estudaram nesta, que é a mais antiga escola de cinema da Europa, o argentino Fernando Birri, o brasileiro Rudá de Andrade, o cubano Thomaz Gutiérrez Alea, entre outros jovens latino-americanos.

¹⁰³Instituição de capital misto, criada em 1969, responsável pela produção, co-produção, financiamento, exportação e importação de películas, formação de profissionais, publicação de estudos e sistematização da informação estatística do setor. A principal fonte de informações sobre a Embrafilme encontrada pela autora foi AMANCIO, Tunico. *Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro, 1977-1981*. Niterói: EdUFF, 2000.

na exibição, e sua atividade era viabilizada dentro de um programa de investimentos diretos. A empresa ainda publicava sistematicamente informações sobre o mercado e oferecia suporte internacional aos filmes, por intermédio de apoios à sua presença em festivais e em mercados internacionais. A partir dos anos 1980, porém, o modelo Embrafilme começou a mostrar sinais de grande saturação e desgaste (ALMEIDA; BUTCHER, 2003). Logo as políticas neoliberais, tendência em todo o continente, atingiriam o cinema. Em 1990 o então presidente Fernando Collor de Mello encerrou as atividades da Embrafilme e dissolveu o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE)¹⁰⁴. A liberalização do setor cinematográfico foi completa com a eliminação da cota de exibição para a cinematografia nacional e a abertura irrestrita das importações.

Em 1990, primeiro ano do governo Collor, nenhuma produção nacional estreou nas salas do país, fenômeno inédito na história na cinematografia brasileira. Até 1993 (ano da criação da Lei do Audiovisual¹⁰⁵) o país apresentou um número tão inexpressivo de filmes nacionais nas salas de exibição que um ajuste tornou-se necessário no Festival de Gramado, principal festival de cinema do país: devido à escassez de produção brasileira em 1992 a mostra passou a contemplar filmes ibero-americanos, que nos anos seguintes seriam incluídos em sua competição (CAETANO, 2007).

No final de 1991, a promulgação da Lei Rouanet¹⁰⁶ reanimou a classe cinematográfica ao estabelecer o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e permitir que empresas públicas e privadas utilizassem parte dos impostos deduzidos sobre sua renda para apoiar projetos culturais. Ainda que esta lei não fosse específica para o setor cinematográfico, sua promulgação iniciou certa recuperação na atividade cultural do país e rearticulou os profissionais da área que passaram a pressionar ainda mais o Estado para a criação de uma lei específica para o audiovisual.

No ano de 1994, graças à contenção do processo inflacionário, resultante da política financeira do ministro Fernando Henrique Cardoso, e o aquecimento da economia do país, o

¹⁰⁴ Criado pelo Decreto Federal 77.299, de 16 de março de 1976. Visava substituir os conselhos deliberativo e consultivo do [Instituto Nacional de Cinema](#), extinto em 1975, e tinha como objetivo assessorar o [Ministério da Educação e Cultura](#) na formulação de políticas para o cinema brasileiro, bem como normatizar e fiscalizar as atividades cinematográficas no país. Com a promulgação de seu novo estatuto em 1987, o Concine passou a ser o órgão forte do cinema no Brasil, sendo responsável pela formulação, controle e fiscalização das leis e normas da atividade, bem como da política de comercialização e regulamentação do mercado.

¹⁰⁵ Lei No 8.685, de 20 de julho de 1993.

¹⁰⁶ Lei No 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Esta lei, apesar de criada durante o governo Collor, só começou a ser efetivamente utilizada em 1993, dada a complexidade dos mecanismos e as condições políticas e econômicas do país.

setor cinematográfico teria um impulso com a liberação dos capitais dos empresários da área de exibição para ampliação e modernização das salas. A esta política somaram-se ações da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura e iniciativas dos estados interessados em incorporar a produção e a difusão cinematográfica como parte de seus programas culturais. Assim, entre 1995 e 2002 o número de filmes produzidos no país passou de 5,4% para 26,9% do total de produções estreadas. Neste período produziram-se aproximadamente 190 longas-metragens, 340 documentários e 660 curta-metragens; surgiram 60 novos cineastas, o cinema brasileiro conquistou 200 prêmios entre locais e internacionais e o público espectador saltou de 36 mil para quase 7 milhões em 2001 (GETINO, 2005).

Em 1995, o longa *Carlota Joaquina – Princesa do Brazil*, dirigido por Carla Camurati, marcaria o reinício do cinema nacional: assistido por 1,3 milhão de espectadores¹⁰⁷ surpreenderia a todos, inclusive por fazer surgir na tela o Brasil que, visto através de um relato histórico, ficcional e satírico, em nada lembrava a imagem do país construída pelas pornochanchadas das décadas anteriores. A partir de então outras produções arrebatariam o público e começariam a reconquistar o espaço da cinematografia brasileira nas salas de exibição do país. Até 1998 outros três longas-metragens atingiram a marca de mais de 1 milhão de espectadores: *O Quatrilho* (Fábio Barreto, 1995), *O Noviço Rebelde* (Tizuka Yamasaki, 1997) e *Central do Brasil* (Walter Salles, 1998). Em 2003, *Carandiru* (Hector Babenco) atingiu 4,6 milhões de espectadores; em 2008, *Meu Nome não é Johnny* (Mauro Lima), alcançou a marca de 1,4 milhão¹⁰⁸ nas três primeiras semanas de exibição.

O início do reconhecimento internacional viria com a indicação de *O Quatrilho* (Fábio Barreto, 1995) ao Oscar de melhor filme estrangeiro, em 1996. Em 1998, *O que é isso companheiro?* (Bruno Barreto, 1997) confirmaria a tendência. No ano seguinte seria a vez de *Central do Brasil* (Walter Salles, 1998), assinalando um novo salto com a sua consagração pela vitória no Festival de Berlim, com um Urso de Ouro para o filme e um Urso de Prata para a atriz Fernanda Montenegro. Por sua decisiva contribuição à “Retomada”¹⁰⁹, ele deve ser destacado na história de nosso cinema.

¹⁰⁷ De acordo com os registros da Filme B, empresa especializada em mercado cinematográfico, estes números foram atingidos em 1996.

¹⁰⁸ Dados do Ministério da Cultura retirados do artigo A Hora e a Vez do Mercado de Cinema Brasileiro em <http://www.cqs.adv.br/artigos/03.htm> (visitado em 10/03/2008).

¹⁰⁹ Ainda que não haja consenso entre os estudiosos sobre o uso deste termo, ele vem sendo comumente utilizado pela mídia e por parte da comunidade cinematográfica. Ao que tudo indica o termo “retomada” surgiu na análise de Lúcia Nagib sobre o cinema brasileiro da década de 1990. “(...) filmes como *Um céu de estrelas* (1997) da Tata Amaral, *O baile perfumado* (1997), do Paulo Caldas e do Lírio Ferreira, *Terra estrangeira* (1995),

No início dos anos 2000 o cinema brasileiro passava por um momento de reorganização, com a classe cinematográfica mobilizada pela necessidade de mudança e grandes expectativas. Assim, em julho, os setores da produção, distribuição e exibição se reuniram no III Congresso Brasileiro de Cinema¹¹⁰ (III CBC), em Porto Alegre, para debater o modelo de indústria e comércio cinematográfico vigente, a evolução tecnológica e as mudanças que começavam a se desenhar no cenário. O Congresso conseguiu realizar um diagnóstico profundo da realidade cinematográfica e audiovisual do país e sensibilizou o poder público para a revisão da relação Estado-cinema no Brasil (AZULAY, 2007).

A busca por uma nova política estratégica para o audiovisual que fosse capaz de desenvolver o setor, descentralizar a produção e garantir um acesso mais democrático dos brasileiros à sua própria cultura, sem onerar o Estado, levou à criação da Agência Nacional de Cinema¹¹¹ (Ancine). Embora tenha sido concebida originalmente como Ancinav, agregando o conceito de audiovisual ao de cinema, como na maioria das legislações modernas, a agência teve sua proposta modificada por força de pressões e exigências dos representantes das emissoras de televisão que, temerosos que a entidade governamental funcionasse como agente regulador ou fiscalizador de suas atividades, promoveram o rompimento da aliança estratégica e tática com o setor cinematográfico.

Criada nos moldes de uma agência reguladora, buscando resgatar os anos de atraso político para o setor, a Ancine instituiu ainda o Conselho Superior de Cinema (CSC), composto de representantes de nove ministérios, representantes do audiovisual e da sociedade civil, com a atribuição de definir a política nacional de cinema. Nos anos seguintes à sua criação, a agência concentrou-se na consolidação dos mecanismos previstos na legislação - tais como a gestão dos mecanismos de incentivo fiscal, de fomento direto, controle e fiscalização - e na efetivação de uma política internacional para o cinema, buscando criar e aprimorar instrumentos de cooperação com as cinematografias de outros países. Apesar das muitas críticas que se possam fazer ao processo ou mesmo ao modelo adotado, não foi insignificante o avanço do

do Walter Salles e da Daniela Thomas, eram inteiramente novos, estavam propondo algo que fugia totalmente daquele esquema Embrafilme, de uma certa fórmula já usada e gasta. E o que nós propusemos (...) foi fazer um levantamento geral de quem estava fazendo cinema no Brasil e quais os filmes que estavam sendo produzidos. O resultado foi o livro *O cinema da retomada*." Lúcia Nagib em entrevista a Gilberto Alexandre Sobrinho e Cecília Antakly de Mello, 2009.

¹¹⁰ O congresso anterior, o II CBC, fora realizado em São Paulo em 1952. Desde então não acontecia um encontro de cinema de âmbito nacional de tal amplitude e representatividade. (AZULAY, 2007)

¹¹¹ Criada pela Medida Provisória 2.228, em setembro de 2001.

cinema brasileiro nos anos seguintes à criação da agência que se revelou capaz de deslocar a questão do cinema e dos temas relativos ao audiovisual para uma base comum da comunicação social. Além de mobilizar a opinião pública nacional para o debate do audiovisual, a Ancine buscou ter uma atuação voltada para a defesa da diversidade cultural, do sistema multilateral de comércio, da integração regional e da cooperação internacional, o que contribuiu para o estabelecimento de novas políticas e mecanismos de desenvolvimento do cinema na região.

Apesar do pouco investimento brasileiro na formação de novos públicos, fenômenos de bilheteria começaram a revelar novos espectadores do cinema nacional, o que assegurou maior dinamismo ao setor na primeira década do século XXI. José Padilha e Fernando Meirelles são dois exemplos desse contexto. Dirigido pelo primeiro em 2007 foi lançado *Tropa de Elite*. Ancorado em técnicas elaboradas, na construção de um personagem-herói e em estratégias de *marketing* completamente inovadoras, a obra arrebatou o público e dividiu a crítica. Seu sucesso levou à continuação da história num *Tropa de Elite 2* (2010), do mesmo diretor e produtor, consolidando o gênero de ação e a ideia do sequenciamento, procedimento que se revelou uma fórmula de manutenção do público. Antes dele, em 2002, o sucesso coube a Meirelles com *Cidade de Deus*, que havia conseguido um grande impacto ao retratar a favela carioca e contar a sua história numa complexa crítica social, apresentando muitas inovações técnicas, como a montagem fragmentada, os filtros quentes e jovens atores não profissionais. O filme foi um dos maiores êxitos de público do Cinema da Retomada, dentro e fora das fronteiras nacionais.

Também em relação ao filme de Meirelles a resposta não foi unânime. Setores da crítica também haviam se incomodado com este caso, concluindo que o retrato da pobreza e a nova proposta apurada para apresentá-lo nas telas eram apenas estratégias de conquista de público (o internacional, principalmente). O debate da crítica brasileira em torno da nova estética foi protagonizado pela crítica Ivana Bentes ao contrastar a estética da fome de Glauber Rocha com a “cosmética da fome” do cinema contemporâneo, que sinalizaria uma espetacularização irreflexiva dos problemas sociais¹¹². Além das questões estéticas, a comparação com o Cinema Novo se dava porque os filmes da Retomada, como os que marcaram o movimento anterior, refletiam sobre a identidade nacional, fato que também chamava a atenção de críticos que valorizavam a produção contemporânea. Ismail Xavier, por exemplo, destaca que o cinema brasileiro que desponta nos anos 1990 é um cinema que voltava a questionar a nação, desta vez a partir de narrativas individuais e olhares subjetivos, características que, marcando a época em

¹¹² BENTES, Ivana. *Da estética da fome à cosmética da fome*, Jornal do Brasil, 08/07/2001.

que esses filmes são produzidos, expressam na ficção a individualização constitutiva da atual etapa do capitalismo global (MOGUILLANSKY, 2011).

Sem dúvida, a não ser o momento no qual foram produzidos e seu sucesso de público, nada une a filmografia do período: o cinema da “retomada” no Brasil não se formou à volta de um programa único e coletivo de atuação como de certa maneira houve no passado. Trata-se de um tempo no qual cada cineasta teoriza o mundo com suas armas, e constrói, a partir de suas experiências pessoais, narrativas diversas sobre os mais variados temas. “A diversidade é, portanto, o traço de união do cinema brasileiro pós-1991”, momento de projetos “cujas marcas pessoais (...) excedem a assinatura dos créditos da obra” (SILVA, 2007: p.29).

2.2 Argentina – O Nuevo Cine Argentino

Até meados dos anos 40, a indústria cinematográfica argentina foi líder em produção de filmes na América Latina (GETINO, 2005). Durante a II Guerra Mundial diversos fatores locais e internacionais levaram-na ao segundo lugar, ficando atrás do México e, mais tarde, com o crescimento da produção cinematográfica brasileira, o país desceu ao terceiro lugar da região. Na década de 1960, o país fortalecia o movimento do Nuevo Cine Latino, levando às telas do continente produções de qualidade que alcançavam reconhecimento internacional. Tal cinema, como a experiência que vinha se espalhando por todo o continente, rompia com a narrativa imposta pela indústria e apresentava um cinema de autor, ligado a uma nova estrutura de produção. Sua descrição remete a uma série de características comuns ao cinema que atualmente é feito na Argentina:

(...) o cinema de autor, ou cinema independente, ou *cinema novo*, ou cinema moderno, ou cinema livre, é o cinema onde o valor cultural, artístico, político, sobrepuja o interesse comercial. (...) É produzido a baixo custo, isto é: pequenas equipes, atores semiprofissionais, pouca película, produção rápida. (...) A saída internacional destes filmes se faz via festivais. (ROCHA, 2006: p.343)

Talvez pela semelhança observada na estrutura de produção ou na linguagem destes filmes, talvez pela dificuldade em encontrar uma nomenclatura mais adequada, o cinema produzido na Argentina no início do século XXI também foi chamado de *Nuevo Cine Argentino*, ainda que seus atores e críticos não pretendam estabelecer nenhuma relação ou

vínculo com o cinema da década de 1960. Ao longo deste artigo, para diferenciá-lo do seu homônimo precursor, o cinema mais recente será referido pela sigla NCA.

Considerando o número de filmes produzidos anualmente, consequência tanto das novas políticas locais de fomento à produção cinematográfica quanto da inexpressiva produção dos países vizinhos, a partir dos anos 90, o cinema argentino voltou a ocupar a liderança regional no rol de países produtores. Com a aprovação da nova Ley de Cine¹¹³ em 1994 o país resgatou a política de proteção à indústria cinematográfica local que existira até o início dos anos 40 e fora reforçada em 1957 com a criação do Instituto Nacional de Cinematografía (INC). A nova lei recriou a obrigatoriedade da exibição de filmes argentinos nas salas do país, aumentou o crédito estatal para subsídio da produção cinematográfica nacional – através dos novos impostos que elevavam os recursos destinados ao Fondo de Fomento – e estabeleceu a criação do Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) em substituição ao antigo INC. A lei estabeleceria ainda que o reembolso de parte dos subsídios estatais fosse feito com uma porcentagem do faturamento de bilheteria dos filmes produzidos com estes recursos (GETINO, 2005). O resultado de sua aprovação foi a reativação imediata do setor, em 1995, com o salto da produção para 22 longa-metragens (em 1994 cinco haviam sido finalizados), num processo que aumentou consideravelmente o interesse de pequenos e médios empresários, bem como de cineastas, em gerir os subsídios garantidos (SILVA, 2007).

A renovação do cinema argentino não se deve, todavia, apenas à Nueva Ley de Cine, mas sim à uma série de transformações. A ampliação e renovação dos espaços de formação de profissionais da cadeia do cinema iniciada na década de 1990 é parte fundamental deste conjunto de mudanças (MOGUILLANSKY, 2011). Em 1989 tinha sido criado o curso de Desenho de Imagem e Som na Universidade de Buenos Aires, em 1991 fundada a Universidad del Cine (FUC), e nos anos seguintes, foram revistos e atualizados os currículos e grades dos cursos oferecidos pela Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica (ENERC), ligada ao INCAA. Estes espaços oxigenavam a classe produtora num momento em que o público e a crítica clamavam por novos projetos, novos formatos e novas estéticas.

Neste contexto o regime de conversibilidade¹¹⁴, implantado no primeiro governo do presidente Carlos Menem (1991), permitiu a aquisição de equipamentos e aparelhos digitais importados, especialmente pequenas câmeras e tecnologia de edição, disponibilizados em

¹¹³*Ley de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica Nacional* (Nº 24.377).

¹¹⁴ Política econômica baseada na paridade peso-dólar.

produtoras e escolas (MOLFETTA, 2008). A tecnologia digital tornou a produção cinematográfica acessível e garantiu uma possibilidade de independência que marcou a nova geração de cineastas argentinos.

Posteriormente surgiram novos empreendimentos produtivos, dos quais fazem parte os grandes conglomerados das comunicações. Para Getino (2005), o mais importante deles é a produtora Patagonik Film Group, composto pelo Grupo Clarín, Walt Disney Buena Vista e Telefónica Espanhola, esta através de sua empresa Admira. A produtora é responsável por alguns dos maiores êxitos da cinematografia nacional da última década, além de outros filmes de qualidade relativa e pouco sucesso comercial, mantendo uma estratégia e desempenho parecidos com a da produtora Globo Filmes, no Brasil.

A fusão das distribuidoras nacionais em busca de competitividade em relação às grandes congêneres também foi um fator de incentivo à recuperação do cinema argentino. A empresa Líder foi fruto de uma dessas fusões e logo se tornou a distribuidora com mais espaço no mercado local, atingindo 23,4% em 1996, segundo Molfetta (2008). Em contrapartida, o Incaa buscou garantir espaço para o NCA fora do circuito mercadológico. Assim surgiram os Espacios Incaa, salas em centros culturais, outras alugadas no interior do país que são renomeadas de acordo com a distância que mantém em relação ao Km 0 nacional, o Congresso Nacional. Desta maneira o Cine Gaumont, antigo e tradicional cinema de rua localizado na Praça do Congresso, passou a ser chamado de Espacio Incaa Km 0, enquanto o Cine Cmte. Piedra Buena, em Santa Cruz, se tornou o Espacio Incaa Km 2010. O INCAA, portanto, associou-se a governos provinciais e municipais e estendeu a rede de distribuição exclusiva para o cinema nacional, federalizando esta distribuição e a manutenção de salas por vezes condenadas ao fechamento. Ao reservar espaços, distribuir e subsidiar a exibição do cinema nacional, o INCAA contribuiu para recolocar o público em contato com esta produção favorecendo a formação de novas audiências em todo o território nacional.

Neste cenário, a nova geração de cineastas argentinos, empenhada em produzir com qualidade, dividiu-se em duas correntes. A primeira, contando com a produção dos principais conglomerados da comunicação, como Artear-Clarín, Telefé, Pol-ka e Cuatro Cabezas, caracteriza-se por oferecer filmes de caráter mais “industrial”, exibidos no grande circuito, de acordo com as definições de Pierre Bourdieu (1993). Estes filmes, com a participação de atores conhecidos do público nacional, seguem formatos de gêneros tradicionais, principalmente a comédia e o drama, tendo obtido bons resultados de bilheteria. A segunda corrente, mais

presente no cinema argentino do que no brasileiro, utiliza um tom intimista e autoral, conta histórias cotidianas que revelam o diagnóstico de um país em crise, mas resistente. Produzidos a baixo custo, contando frequentemente com o apoio dos fundos disponibilizados por fundações e festivais e, em alguns casos, com o aporte dos próprios realizadores e equipe técnica, os filmes desta segunda corrente são os principais responsáveis pela grande renovação estética do cinema argentino (AMATRIAIN, 2009). Segundo o cineasta e crítico argentino David Oubiña (2009), o primeiro grande sucesso desta nova onda foi *Pizza, birra y faso*¹¹⁵ (Bruno Stagnaro e Adrián Caetano, 1998), com uma narrativa marcada pela violência.

Na sequência de lançamentos marcantes destacam-se *Mundo Grua* (Pablo Trapero, 1999) e *La Ciénaga*¹¹⁶ (Lucrecia Martel, 2001). Abordagem sensível, histórias verídicas, atores não-profissionais e baixo custo de produção são marcas do primeiro. Premiada na primeira edição do BAFICI – Buenos Aires Festival Internacional de Cinema Independente –, chamou a atenção do mundo para a renovação do cinema argentino: “seu êxito internacional foi a carta de apresentação que legitimou o NCA no mundo” (OUBIÑA, 2009: p.20). Com *La Ciénaga*, Lucrecia Martel afasta-se do cenário portenho, o mais presente no NCA, para relatar a história de duas famílias do noroeste argentino marcadas pelo tédio. O filme foi premiado em Berlim e recebido com prestígio em outras capitais européias, incluindo Paris, e confirmou que pelo mérito dessa “poética de insólita densidade baseada em situações aparentemente insignificantes” (MOLFETTA, 2008: p.186), esta geração obteve reconhecimento nacional e internacional.

Ao contrário do que ocorria no Brasil, a crítica cinematográfica argentina esteve receptiva e favorável à renovação que o cinema apresentava. Não são raros os títulos exprimindo entusiasmo, como é o caso de “Un nuevo cine para una nueva Argentina”¹¹⁷. Logo no início da década de 2000 a revista *El Amante*, importante publicação voltada para o cinema, apresentava em sua reportagem de capa as diferenças entre o velho e o novo cinema que se fazia no país, qualificando-os: “*Cine argentino. Lo malo / Lo bueno*” (OUBIÑA, 2009). Selava-se uma aliança entre os jovens realizadores e a nova crítica.

As novas escolas de cinema do país explicavam, em parte, este forte vínculo entre produção e crítica. Espaços próprios para a construção de um pensamento crítico-analítico, as

¹¹⁵ Não estreado no Brasil.

¹¹⁶ Lançado no Brasil com o título de *O Pântano*.

¹¹⁷ Subtítulo que abre a primeira seção do artigo *El cine argentino – Um estado de situación* (LA FERLA, 2008).

escolas constituíram importantes arenas de debate que contribuíram para o desenvolvimento da atividade e para o amadurecimento de uma classe cinematográfica¹¹⁸. Eduardo Russo, Ignacio Amatriain, Máximo Ezeverri, David Oubiña, são alguns dos muitos críticos que fazem parte da esfera acadêmica, espaço em que profissionais de uma e outra área de atuação (produção e crítica) levantam questionamentos comuns, participam de debates, reúnem-se para pensar e fazer, discutir e contribuir, cada um a seu modo, com este novo cinema argentino (TORRE; ZARLENGA, 2009). No prólogo do livro *Poéticas en el cine argentino: 1995-2005* Ramiro Ortiz defende que o NCA trouxe também uma revitalização para o campo da reflexão. “Desde meados da década de 90, se escreve cada vez mais sobre cinema argentino. A proliferação de universidades dedicadas ao tema, o surgimento de festivais, cineclubes e publicações em geral, são parte deste fenômeno”, destaca o autor (ORTIZ, 2002).

No final dos anos 90 e início da nova década a presença do cinema argentino no mercado local chegou a superar 20% das arrecadações com exibição. Muito embora esses números tenham variado em função da crise econômica que assolava o país no mesmo período, a Argentina ostentava, entre os países latino-americanos, o maior faturamento em exibição de produções nacionais¹¹⁹. Podemos pensar em uma relação paradoxal entre economia e cinema na Argentina. A partir do ano 2000, em meio a uma das maiores crises econômicas da história nacional, a produção fílmica estabeleceu-se entre 35 e 40 longas por ano. A repercussão de algumas dessas produções no mercado local e o reconhecimento alcançado no âmbito internacional fizeram desta fase um dos melhores momentos da atividade produtiva em termos de diversidade e qualidade de conteúdos (GETINO, 2005). Foram destaques de público deste momento os longas *Manuelita*¹²⁰ (Manuel Garcia Ferré, 1999), *El Hijo de la Novia*¹²¹ (Juan José Campanella, 2001), exemplos da corrente mais industrial, e *Nueve Reinas*¹²² (Fabián Bielinsky, 2000), e o já citado, *La Ciénaga*, ambos exemplos da corrente independente.

A produção entusiasmante e o reconhecimento internacional de um conjunto de obras maduras e criativas no quadro de instabilidade política, econômica e social levaram o diretor

¹¹⁸ Segundo o conceito de “campo restrito” de Bourdieu (1995), existe um circuito de produção específico que não está destinado exclusivamente ao grande público, mas também a um grupo de especialistas, críticos, cinéfilos e realizadores. Analisamos aqui as novas escolas de cinema da Argentina, espaços como a FUC e a ENERC, como parte fundamental deste circuito.

¹¹⁹ Tais conclusões foram feitas a partir da análise de dados apresentados por GETINO (2005) em seu estudo sobre o cinema no Mercosul.

¹²⁰ Estreou no Brasil com o título *A Tartaruga Manuelita*.

¹²¹ No Brasil: *O Filho da Noiva*.

¹²² *Nove Rainhas*.

Pablo Trapero a afirmar que a crise argentina foi o propulsor da busca de novas maneiras de filmar, “numa confluência de linguagens e olhares pautados (...) por um passado comum” (SILVA, 2007: p.39).

Mais além da discussão de se há um novo cinema argentino ou não, ou se ele é original ou não, o que há é uma etapa de outra maturidade, que é o que dá solidez a essa idéia de movimento da qual se fala. Aqui na Argentina, de repente nos demos conta de que nos conhecíamos, fazíamos filmes, tínhamos uma forma de vida comum. Há um tipo de construção de filmes que evidentemente é diferente do que se fazia antes. Fazer cinema num país onde de um dia para o outro o dólar vale três vezes mais, ou onde você tem cinco presidentes... Este é o momento mais evidente de crise na Argentina, mas ela sempre foi a mesma, este sempre foi um lugar instável. (Pablo Trapero em SALLES, 2002: p.01)

A declaração, se analisada atentamente, apresenta a Argentina como metonímia do processo cinematográfico sul-americano contemporâneo.

2.3 Uruguai - A *Première*

O Uruguai surge como um caso singular entre os vizinhos do continente, pois quando o assunto é cinema sua pequena população comporta-se de forma peculiar em relação às outras nações sul-americanas. Em 2000 o censo indicava uma população de 3,463 milhões de habitantes¹²³, no ano anterior o público registrado nas salas do país foi de 1,726 milhão¹²⁴, parcela que representa cerca de 49% do total de sua população. São dados superiores aos que apresentam o Brasil, por exemplo, que possuía na época uma porcentagem equivalente a 33% de sua população frequentando as salas de cinemas¹²⁵. Mas as diferenças não se restringem a esses números. Apesar de no circuito comercial ocorrer a reprodução do padrão norte-americano de exibição, o Uruguai mantém uma contínua projeção de estreias brasileiras e argentinas no circuito alternativo, representado principalmente pela *Cinemateca Uruguaya*, considerada uma das mais importantes instituições do estilo em toda a América Latina. O

¹²³ Dados do IBGE, 2004.

¹²⁴ Dados da Cinemateca Uruguaya, apresentados por SILVA, 2007.

¹²⁵ Dados do Ministério da Cultura retirados do artigo A Hora e a Vez do Mercado de Cinema Brasileiro em <http://www.cqs.adv.br/artigos/03.htm> (visitado em 10/03/2008)

circuito cultural uruguaio era composto em 2002 por 10 salas de exibição: 7 da *Cinemateca Uruguaya* e 3 do Cine Universitário (GETINO, 2005). Nestas salas a presença do cinema hollywoodiano foi, no referido período, de apenas 10%, dividindo espaço com o cinema de diversos países, entre eles o francês (10%), o alemão (9%), o italiano (6%), o argentino (4% ¹²⁶) e outros da América Latina que somam 17%, além de outros europeus (19%)¹²⁷.

Apesar do relativo grande público e da forte rede de exibição, a produção cinematográfica do país ainda era incipiente até meados da década de 1990. Em 1991, nem Uruguai nem Paraguai contavam com legislações ou instituições públicas que fomentassem ou regulassem a atividade audiovisual. Para completar o quadro de desestruturação do segmento, também não contavam com um tecido empresarial que pudesse apoiar o desenvolvimento da atividade. De acordo com um estudo local (STOLOVICH; et alli, 2004), a indústria cinematográfica uruguaia produziu entre 1986 e 1994 uma média anual de 35 obras que em sua maior parte era composta por curtas e médias-metragens. Em alguns anos nenhum longa-metragem foi finalizado¹²⁸. No quinquênio seguinte a produção foi duplicada, atingindo uma média de 63 títulos anuais¹²⁹. Mais importante do que o aumento em termos quantitativos foram o crescimento da qualidade apresentada pelas produções, o número de estreias nacionais e o seu impacto junto ao público local.

A contiguidade geográfica e a identidade linguística em relação à Argentina ofereciam pontos positivos e negativos para o desenvolvimento da indústria uruguaia. Se por um lado o vizinho mais desenvolvido exportava seus filmes para as salas uruguaias, preenchendo as telas do país com imagens próximas, que competiam com as imagens próprias que o Uruguai poderia produzir, por outro a curta distância permitia que profissionais uruguaio migrassem para a indústria vizinha em busca de capacitação. Além disso, a proximidade com os laboratórios de Buenos Aires era um estímulo para a realização mesmo sem contar com uma indústria que cobrisse todas as etapas da produção.

¹²⁶ Além dos 10% da exibição no circuito comercial divididos entre Argentina e México, neste mesmo ano.

¹²⁷ Os cinemas de outras origens como o Oriente Médio, os asiáticos, África, Oceania e o próprio Uruguai, juntos somam 25% de presença nas salas no período referido.

¹²⁸ No início dos anos 1990 o Uruguai atravessava um longo período sem produções de longas, Moguillansky (2011) aponta que desde *Mataron a Venancio Flores* (Juan Carlos Rodríguez Castro, 1982) até 1991, nenhum filme foi realizado no país.

¹²⁹ Para título de comparação vale lembrar que estes números se referem a curtas, médias e longas-metragens, enquanto os números de produção apresentados até agora sobre os outros países restringiam-se à produção de longas.

Também contribuiu para esse desenvolvimento a constante prática que os profissionais mantiveram, mesmo no mais longo jejum da cinematografia local, nas atividades em vídeo e publicitária (FERRÉ, 2008). Tais fatores, somados a uma malha empresarial que contava com capital nacional nas áreas de distribuição e exibição e ao papel fundamental desempenhado pela Cinemateca Uruguaya, garantiram ao país um futuro mais promissor do que o do vizinho Paraguai. Completava este quadro uma forte escola crítica de arte e cultura desenvolvida principalmente a partir da Geração de 45, que destacou nomes como o de Mario Benedetti, Ángel Rama e Idea Vilarino.

A intensa atividade dos profissionais de cinema no Uruguai na primeira metade da década de 1990 teve como resposta das autoridades locais a criação do Instituto Nacional del Audiovisual (INA), em 1994. Neste mesmo ano, o surgimento da Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay (ASOPROD) influenciou ainda mais o desenvolvimento do setor. Em 1995, foi instituído o Fondo para Fomento y Desarrollo de La Producción Audiovisual Nacional (FONA) que estabeleceu o primeiro passo para a construção de uma política nacional para a área (MOGUILLANSKY, 2011). Na década seguinte passou a existir a possibilidade de filmar com o apoio dos irmãos mais afortunados do Cone Sul. Entre 2000 e 2001, cinco longa-metragens nacionais estrearam no circuito uruguaio, alguns deles com grande sucesso de público, como *En la Puta Vida* (Beatriz Flores, 2001) com 152.000 espectadores, recorde histórico do país. Este, como a maior parte dos filmes ali produzidos, contou com a participação de capital argentino e espanhol através do Programa *Ibermedia*, que facilitou o desenvolvimento de projetos no setor. Dentre as produções do período destacam-se ainda *25 Watts* (2001) e *Whisky* (2004), ambos de Juan Pablo Rebella e Pablo Stoll.

A população reduzida do Uruguai, a despeito de seu interesse por cinema, condiciona as atividades na área. Assim, a abertura de canais de coprodução com países do Mercosul pôde ativar a sua cinematografia ao mesmo tempo que abriu a possibilidade de encontrar nos mercados vizinhos a audiência complementar capaz de viabilizar economicamente o setor.

2.4 Paraguai

A situação do cinema paraguaio era a mais difícil entre os vizinhos do sul na década de 1990, e se mantém inalterada até o momento atual. Como o Uruguai, o Paraguai não contava

com espaços para formação de mão-de-obra cinematográfica¹³⁰, políticas para o desenvolvimento e proteção da cultura local, além de legislação que regulasse a atividade. Seu mercado interno, apesar de maior do que o Uruguai em números absolutos, mostrava-se ainda mais reduzido, contando com um baixíssimo número de espectadores. A própria economia do país, ainda sofrendo os efeitos da devastação causada pela Guerra da Tríplice Aliança (1864-70) e sem grandes chances de recuperação desde então, não favorecia o desenvolvimento da indústria cinematográfica. O país produziu seu primeiro longa-metragem em 1937 - *Paraguay, Tierra de Promisión* (James Bauer, 1937)¹³¹. Mais de 40 anos depois, lançou seu segundo filme: *Cerro Corá* (Guillermo Vera, 1978), sobre a Guerra da Tríplice Aliança. E, finalmente, em 2006, *Hamaca Paraguaya* (Paz Encina, 2006) se estabeleceu como um marco dessa incipiente filmografia.

Hamaca destaca-se de muitas maneiras: trata-se de uma obra falada em guarani, que utiliza atores não-profissionais, tendo merecido atenção internacional, especialmente depois da vitória do prêmio Fipresci, na seção “Un certain regard”, do Festival de Cannes em 2006. Em entrevista concedida a Denise Mota da Silva em julho de 2006, Paz Encina dizia que esta co-produção argentina, francesa e holandesa só foi possível devido ao acesso a fundos internacionais: “A cultura do cinema no Paraguai não está institucionalizada, e o apoio do governo é quase nulo.”

O único fundo de financiamento para arte e cultura no país é o Fondo Nacional de La Cultura y las Artes¹³² (Fondec), que reúne todo o investimento estatal disponível para a área. Assim, o cinema disputa recursos, módicos¹³³, com todas as outras áreas da cultura, incluindo as bolsas para a execução de projetos e pesquisas. Hugo Gamarra¹³⁴, um dos principais nomes do cinema paraguaio, reforça as dificuldades apontadas por Encina e destaca que a história do cinema no Paraguai é uma história de descontinuidade, de algumas produções com outros países e da falta de proteção à memória visual do país (KING, 2002).

¹³⁰ O Instituto Profesional de Artes y Ciencias de La Comunicación (IPAC), fundado em 1990, foi o primeiro espaço para formação profissional na área do audiovisual no país e voltava-se para a produção televisiva. Recentemente, em 2009, foi criada a primeira escola de cinema do país, nesta mesma instituição privada.

¹³¹ AGUIRRE, 2002 *apud* SILVA, 2007.

¹³² Lei Nº 1.299 de julho de 1998.

¹³³ No seu primeiro ano o Fondec contou com um aporte inicial equivalente a R\$ 1.000.000,00, feito pela Secretaria da Cultura, além de recursos arrecadados a partir de tributação estipulada pela lei.

¹³⁴ Responsável pela recuperação da Cinemateca Paraguaya (único espaço de exibição de filmes não-norte-americanos do país) e Organizador do Festival Internacional de Cine, Arte y Cultura de Paraguay, que em 2011 chegou a sua 20ª edição.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi a partir de meados da década de 1990 que os cinemas brasileiro e argentino deram início ao seu processo de renovação. A aprovação de novos instrumentos legais permitiu aumentar o investimento público na produção audiovisual. Surgiram novos realizadores¹³⁵, novas linguagens, novos modos de produzir e novas estéticas. Os anos 2000 constituem o período de consolidação deste novo cinema. O reconhecimento internacional ecoou dentro das fronteiras nacionais e a resistência do público ao cinema local foi reduzida. A formação de novos públicos, especialmente entre os mais jovens, contribuiu para o aumento da aceitação e o cinema reconquistou prestígio. Em relação ao Uruguai, o período é marcado pelo início de uma história de produção regular e pela afirmação de uma nova geração de produtores, diretores e distribuidores. Este panorama mostra um setor dinâmico nos três países, com considerável desenvolvimento do setor cinematográfico num curto espaço de tempo.

Analisar o Paraguai é uma tarefa mais difícil, pela escassez de dados e pela incipiência de sua produção. Ao contrário dos outros vizinhos, muitos dos seus entraves para o desenvolvimento da atividade cinematográfica permaneceram inalterados. Entretanto, o surgimento de algumas produções isoladas aponta para o desejo de se fazer cinema mesmo num contexto de adversidade produtiva e apresenta uma classe cinematográfica em estágio embrionário.

Canclini declara que entender como as indústrias culturais e a massificação urbana se articulam para preservar culturas locais e, ao mesmo tempo, fomentar maior abertura e transnacionalização dessas culturas é uma tarefa-chave dos estudos culturais contemporâneos (GARCÍA CANCLINI, 2008a). Nesse sentido iniciou-se um estudo da situação atual das indústrias cinematográficas dos países que compõem o Mercosul para conhecer a realidade da produção nos quatro países, as possibilidades de circulação desta filmografia entre as nações vizinhas e as trocas que poderiam contribuir para o desenvolvimento do cinema e da própria região.

¹³⁵ Apesar do aumento da participação feminina (CAETANO, 2007) e do princípio de democratização trazido pelas transformações técnicas, fazer cinema continuou sendo uma atividade, majoritariamente, masculina e um privilégio das classes sociais mais altas.

O cinema tem se desenvolvido simultaneamente com os avanços da indústria, da tecnologia e dos mercados, diferentemente de outras manifestações culturais. Desta forma, o estudo do contexto social, político e econômico no qual os filmes sul-americanos têm sido produzidos é indispensável para uma melhor compreensão do seu valor enquanto bem cultural. Por isso buscou-se compreender a “lógica de produção” da atividade cinematográfica de acordo com a tríplice indagação proposta por Martín-Barbero (2009) a respeito da *estrutura empresarial*, de sua *competência comunicativa* e sua *capacidade tecnológica*¹³⁶. Os filmes foram analisados como produtos de determinadas condições produtivas (em constante transformação) e como sujeitos de um processo de reencontro entre o público e as imagens nacionais.

No que diz respeito ao Brasil, as dimensões físicas, a exclusividade da língua e as características históricas, políticas, econômicas e culturais isolaram o país dentro de seu próprio continente. Bem como outras atividades culturais, o cinema viveu tradicionalmente voltado para si próprio, desenvolvendo-se, por consequência, principalmente como um produto nacional para uma plateia nacional. O mercado interno brasileiro garantiu minimamente a manutenção de sua indústria e o país se afastou da lógica das parcerias e co-produções que assegurava a sobrevivência dos cinemas nacionais vizinhos, especialmente o argentino e o uruguaio. No campo da economia e da cultura, a Argentina beneficiou-se de vínculos mais estreitos com a Europa e com os vizinhos do sul do continente, encontrando aí respostas para os limites de seu mercado que exigiam parcerias para viabilizar a atividade. A proximidade com o Uruguai fez deste um destino certo para os filmes argentinos e, posteriormente, condicionou os projetos de co-produção entre ambos os países.

Após a crise dos anos 80, a década de 90 poria em xeque as políticas protecionistas de defesa de mercado e de produção subsidiada pelo Estado. Logo, tornou-se imperativo para os cinemas latino-americanos, bem como os europeus e asiáticos, buscar alternativas para a sua sustentabilidade. Integrar-se regionalmente pareceu uma opção face aos desafios impostos por uma realidade que demandava competitividade, escala e auto-suficiência como pressupostos de sobrevivência (AZULAY, 2005).

¹³⁶ No prefácio à 5ª edição espanhola de *Dos meios às mediações*, Martín-Barbero apresenta sua mais recente proposta para traçar um novo mapa das mediações. O esquema move-se sobre dois eixos: o diacrônico, entre matrizes culturais e formatos industriais, e o sincrônico, entre lógicas de produção e competências de recepção ou consumo.

No período estudado consolidou-se uma tendência de tratamento da produção cultural a partir de uma perspectiva socioeconômica com resultados positivos para a indústria cinematográfica. No entanto, apesar do otimismo em relação à recuperação da atividade, observamos um quadro aquém das expectativas estabelecidas no início do processo das transformações que estiveram em curso na região. Pode-se constatar hoje, com alguma distância temporal, que o dismantelamento das estruturas produtivas do cinema imposto pelos anos de abertura e liberalização de mercado foram mais danosos do que se poderia prever. O cenário internacional marcado pela hegemonia norte-americana e por sucessivas crises econômicas também não favoreceu o crescimento e a autonomia das indústrias culturais nos países emergentes. Por último, as assimetrias entre os países da América do Sul surgiam como mais uma barreira ao processo de integração e ao projeto de desenvolvimento conjunto.

Há ainda o problema dos financiamentos. No Brasil a política de fomento estatal baseada na isenção fiscal estabeleceu uma espécie de dinâmica do mecenato, onde as empresas são responsáveis por apoiar a produção e, apesar de empregarem dinheiro público¹³⁷, têm o poder de decidir o que será produzido. Por poderem vincular a sua marca ao produto final, os filmes acabam condicionados às orientações e aos planejamentos do setor de *marketing* das empresas financiadoras. Na Argentina a política de fomento às produções é mais eficiente, prevê um retorno do investimento ao fundo que apoia a atividade no país e determina que a gestão deste fundo seja feita por especialistas no assunto. Entretanto, o montante destinado ao cinema é ainda insuficiente para manter a produção local nos patamares ideais. Resta ao cinema amparar-se em fundos internacionais. A dependência dos mecanismos de Estado é, portanto, marca dessas cinematografias, e coloca em questão a existência de uma indústria propriamente dita.

Por último, a estrutura socioeconômica da América do Sul, caracterizada pela profunda desigualdade entre as classes, torna-se mais um entrave ao desenvolvimento da atividade. Tomados em conjunto, os brasileiros¹³⁸ vão ao cinema a cada dois anos (0,40 vezes por habitante). Pesquisas feitas por exibidores, em 2005, confirmam ainda que 10 milhões de brasileiros, pouco mais de 5% da população, frequentam as salas oito vezes por ano¹³⁹. Esses dados, que atestam a elitização da atividade, apontam para o fato de que sem a incorporação de espectadores das outras classes sociais o cinema não terá escala econômica para viabilizar-se.

¹³⁷ Já que a verba destinada aos filmes é oriunda de isenção tributária.

¹³⁸ Os dados sobre o mercado brasileiro foram tomados para ilustrar esta condição que se estende a toda a região.

¹³⁹ (DAHL, 2005: p.13).

Como vimos, o conjunto da obra produzida na região no período estudado indica que a presença do Estado a favor do cinema nacional, através de inúmeras formas de apoio, ainda é indispensável em todos os países do continente para gerar imagens que expressem os imaginários coletivos e a identidade cultural de cada comunidade (GETINO, 2005). Desta forma o Estado poderia reservar à comunicação midiática uma função primordial nos processos de aproximação internacional, assegurando o fluxo de trocas que os mercados estabelecem (GARCÍA CANCLINI, 2008b). Em relação ao cinema, garantir a sua circulação para além das fronteiras nacionais é contribuir para o trânsito de imagens e mensagens. Ao fazê-lo, multiplicam-se interligações culturais e circulam ideias que poderão constituir elementos de aproximação, ou de abertura, entre os povos, pois os processos e as práticas da comunicação coletiva - e reconhecemos aqui o cinema ficcional como uma delas - não possibilitam somente o trânsito de capital e as inovações tecnológicas, mas sim profundas transformações nos modos de tecer laços sociais, nas identidades que agregam tais mudanças e nos discursos que as legitimam (MARTÍN-BARBERO, 2003).

A cultura pode, assim, desempenhar um papel importante na superação de barreiras convencionais entre os povos; na promoção ou estímulo de mecanismos de compreensão mútua; na geração de familiaridade ou redução de áreas de desconfiança; pode, enfim, cumprir uma função diplomática entre nações (RIBEIRO, 1989). Da análise das muitas realizações que contribuíram para alterar a geografia da circulação cinematográfica na América do Sul, compreende-se que a predisposição dos organismos governamentais é um catalisador do processo de integração política, econômica e cultural. Entretanto, o propósito essencial das políticas públicas deve ser criar condições de sustentabilidade e desenvolvimento para a atividade audiovisual, especialmente no momento em que ela já foi alçada à condição de matéria estratégica dos governos (SENNA, 2005).

No cinema nenhum filme pode recuperar seu investimento contando apenas com o circuito de salas de seu próprio país, aliás, podemos afirmar mesmo que nem mesmo com a exibição em salas além de suas fronteiras. Essa dificuldade de sobrevivência fez surgir a tendência de transnacionalização do cinema, o chamado *cinema-mundo*, que leva às telas temáticas “internacionais” e usa tecnologia visual e estratégias de *marketing* sofisticadas para inserir-se no mercado mundial (GARCÍA CANCLINI, 2008a).

No geral observou-se que a atividade cinematográfica da região conseguiu ampliar seus mercados, diversificou fontes de financiamento e o cinema sul-americano iniciou uma etapa de

diversificação e universalização por mérito da classe cinematográfica e dos atores governamentais envolvidos nos processos. Tais conquistas estiveram de acordo com as metas estabelecidas pelos Estados da região e são frutos de acordos internacionais bilaterais e multilaterais e de estratégias políticas que respeitam os pressupostos culturais e econômicos da defesa da diversidade. A universalização diversificada, tanto em termos de produção quanto de mercados, foi naquele período pressuposto para o desenvolvimento dos cinemas nacionais de todo o mundo (AZULAY, 2007)

García Canclini (2008a) interpreta essa internacionalização como uma abertura das fronteiras geográficas de cada sociedade para incorporar bens e materiais simbólicos das outras. Assim, a globalização bem como a regionalização, no sentido de integração dos países de uma mesma região, supõe uma interação funcional de atividades econômicas e culturais. Observando a dinâmica internacional do período, poder-se-ia concluir que as relações supranacionais estavam em crescente expansão graças aos movimentos migratórios, às indústrias culturais e a todos os circuitos em que se interconectam nossos modos de vida.

A análise das transformações dos processos produtivos cinematográficos revela a importância dos processos culturais como princípios configuradores da coesão social e, ainda, a falácia da concepção de modelos sustentáveis de desenvolvimento e projetos democráticos de sociedade estabelecidos às margens da cultura (ESCOBAR, 2007). Afinal, um dos elementos estruturantes deste processo de integração é a compreensão de que pertencemos a um espaço diverso e multicultural onde o outro é um “próximo” com quem é necessário entender-se e comunicar-se independentemente das demarcações territoriais (MARTÍN-BARBERO, 2009). Neste caminho, os conteúdos simbólicos que o cinema carrega são ferramentas essenciais para a aproximação entre os vizinhos mercosulinos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. S.; BUTCHER, P. **Cinema, desenvolvimento e mercado**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

AMATRIAIN, I. **Una década de nuevo cine argentino (1995-2005). Industria, crítica, formación y estéticas**. Buenos Aires: CICCUS, 2009.

AZULAY, J. T. A internacionalização do cinema brasileiro. In: **Cinema Brasileiro Contemporâneo**. [s.l: s.n.].

AZULAY, J. T. Por uma política cinematográfica brasileira para o século XXI. In: **Cinema no mundo: indústria, política e mercado: América Latina vol II**. São Paulo: [s.n.].

BOURDIEU, P. **The Field of Cultural Production**. Columbia: University Press, 1993.

CAETANO, M. DO R. Os anos 1990: Da Crise à retomada. **Alceu**, v. 8, n. 15, p. 10, 2007.

CATANI, A. M.; MIRANDA, L. F. Cinema (verbetes). In: **Latinoamericana – Enciclopédia Contemporânea da América Latina e Caribe**. São Paulo - Rio de Janeiro: Boitempo - Laboratório de Políticas Públicas, 2006.

DAHL, G. Arte e indústria. In: **Cinema Brasileiro Contemporâneo**. Brasília: MRE, 2005.

ESCOBAR, T. 15 años Del MERCOSUR: El Debe y El Haber de lo Cultural. In: BARBOSA, R. A. (Ed.). . **MERCOSUL - Quinze Anos**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

FERRÉ, P. Inventar para (sobre)vivir. In: RUSSO, E. (Ed.). . **Hacer cine: producción audiovisual em América Latina**. São Paulo: Paidós, 2008.

FRANCO, M. Vivências em torno do Nuevo Cine Latinoamericano. In: **Reflexões sobre cinema latinoamericano**. Curitiba: FAP – Faculdades de Artes do Paraná, 2008.

GARCÍA CANCLINI, N. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008a.

GARCÍA CANCLINI, N. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008b.

GETINO, O. **Cine iberoamericano: los desafios del nuevo siglo**. San José: Editorial Veritas: Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano, 2005.

GETINO, O. As cinematografias da América Latina e do Caribe: indústria, produção e mercados. In: MELEIRO, A. (ORG. . (Ed.). . **Cinema no mundo: indústria, política e mercado: América Latina vol II**. São Paulo: Escrituras Editora, 2007.

KING, N. Film Culture in Paraguay: Interview with Hugo Gamarra Etcheverry. **Senses of cinema**, 2002.

LA FERLA, J. El cine argentino – Un estado de situación. In: RUSSO, E. (Ed.). . **Hacer cine: producción audiovisual em América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2008.

MARTÍN-BARBERO, J. Globalização comunicacional e transformação cultural. In: MORAES, D. (Ed.). . **Por uma outra comunicação**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MARTÍN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

MIRANDA, L. F. Cinema Novo (verbetes). In: **Latinoamericana – Enciclopédia Contemporânea da América Latina e Caribe**. São Paulo - Rio de Janeiro: Boitempo - Laboratório de Políticas Públicas, 2006.

MOGUILLANSKY, M. **Pantallas del Sur: La integración cinematográfica en el Mercosur**. [s.l.] Universidad de Buenos Aires, 2011.

- MOLFETTA, A. Cinema argentino: a representação reativada (1990-2007). In: BAPTISTA, M.; MASCARELO, F. (Eds.). . **Cinema mundial contemporâneo**. Campinas: Papirus, 2008.
- ORTIZ, R. Asuntos Argentinos. In: PAULINELLI, M. (Ed.). . **Poéticas en el cine argentino: 1995-2005**. Córdoba: Comunicarte, 2002.
- OUBIÑA, D. La vocación de alteridad. In: PENA, J. (Ed.). . **Historias extraordinárias – Nuevo cine argentino 1999-2008**. Madrid: T&B Editores, 2009.
- PEÑA, F. La integración del espacio sudamericano - ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Revista Nueva Sociedad**, v. 219, p. 46–58, 2009.
- RIBEIRO, E. T. **Diplomacia Cultural – Seu papel na Política Externa Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989.
- ROCHA, G. **O século do cinema**. São Paulo: Cosac & Naify, 2006.
- SALLES, W. Entre a ruptura e a tradição. **Ilustrada - Folha de São Paulo**, p. 1, 22 maio 2002.
- SENNA, O. O cinema brasileiro contemporâneo. In: VILARON, A. ET ALLI (Ed.). . **Cinema Brasileiro Contemporâneo**. Brasília: MRE, 2005.
- SILVA, D. M. **Vizinhos Distantes - Circulação cinematográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2007.
- STOLOVICH, L.; ALLI, E. **La Industria Audiovisual Uruguaya**. Montevideo: Ideas, 2004.
- TORRE, M.; ZARLENGA, M. Fabricando directores – Una reflexión en torno a los espacios de formación cinematográfica en el surgimiento del Nuevo Cine Argentino. In: AMATRIAIN, I. (Ed.). . **Una década de nuevo cine argentino (1995-2005). Industria, crítica, formación y estéticas**. Buenos Aires: CICCUS, 2009.

SOBRE OS ORGANIZADORES



JÚLIO CÉSAR SUZUKI

<https://orcid.org/0000-0001-7499-3242>

Es graduado en Geografía (UFMT), también en Letras (UFPR) y en Química (IFSP), con maestría y doctorado en Geografía Humana (USP). Posee Libre Docencia en Fundamentos Económicos, Sociales y Políticos de la Geografía. Es profesor asociado en los departamentos de Geografía de la FFLCH/USP y en el programa de posgraduación en Integración de América Latina (PROLAM) de la Universidad de São Paulo (USP). E-mail: jcsuzuki@usp.br.



NASTASIA BARCELÓ

<https://orcid.org/0000-0002-4385-8942>

Es graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, UNILA. Posee maestría en Relaciones Internacionales por el Programa San Tiago Dantas y actualmente es candidata a doctora en el programa de Integración de América Latina, PROLAM, de la Universidad de São Paulo, USP. Ejerce como docente e investigadora en el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). E-mail: nastasiabsevergnini@gmail.com



FRANCO ALEJANDRO LÓPEZ

<https://orcid.org/0000-0002-9111-7225>

Es graduado en Comunicación Social y Periodismo en la Universidad La República en Chile y cursa Sociología en la Universidad Paulista, UNIP. Posee especialización en Política y Relaciones Internacionales por la Fundación Escuela de Sociología y Política de São Paulo, FESPSP. Realizó su maestría en el programa de Integración de América Latina, PROLAM, de la Universidad de São Paulo, USP. Actualmente es candidato a doctor en Sociología en la Universidad Federal de Pernambuco, UFPE. E-mail: franco.alejandro@ufpe.br

SOBRE OS AUTORES

ALEXANDRE GANAN DE BRITES FIGUEIREDO

Es doctor en Integración Latinoamericana por el PROLAM-USP, donde es profesor. Realizó estancia posdoctoral en el Departamento de Economía del FEARP-USP.

AMAURY PATRICK GREMAUD

Es doctor en Economía por la FEA-USP. Es profesor de doctorado en el Departamento de Economía del FEARP/USP y del PROLAM-USP y de la Maestría en Gestión de Organizaciones de Salud de la Facultad de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP-USP).

CAMILA CARESIA WEXELL SEVERO

Es economista formada en la PUC-SP, candidata a maestra en el programa de posgraduación en Integración Contemporánea (PPG-ICAL) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Becaria DS-Unila e investigadora del Observatorio de la Integración Económica de América del Sur (OBIESUR).

CRISTIANO MANHÃES

Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Franca/SP. Investigador del Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GEDES/UNESP). Becario del CNPq - Brasil - PIBIC con los temas: autonomía política y desarrollo tecnológico. Estudiante de intercambio en la Facultad de Defensa Nacional (FADENA). Miembro del Grupo de Investigación sobre la Triple Frontera (GTF/UNILA). Correo electrónico: c.manhaes@unesp.br.

DÉBORA VILLETTI ZUCK

Es doctora en Educación por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Maestra em Educación y graduada en Pedagogía por la Universidad Estadual del Oeste de Paraná (UNIOESTE). Especialista en Educación por la Universidad Tecnológica Federal de Paraná (UTFPR) y pedagoga en la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (UNILA).

GABRIELA MORENA DE MELLO CHAVES

Es candidata a doctora en Políticas Públicas en la Universidad de Aveiro y maestra en Integración de América Latina por el PROLAM de la Universidad de São Paulo. Actualmente es investigadora asistente en la Universidad de Aveiro, desarrollando un proyecto de investigación sobre implantación territorializada de políticas sociales e integra también un equipo de consultores internacionales con foco en Gobernanza Integrada.

GUILHERME HENRIQUE PINTO

Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Campus de Franca/SP. Fue investigador del CNPq - Brasil - PIBIC con los temas: política exterior, integración regional y tecnología. Investigador del Laboratorio de Investigación asociado al Laboratorio de Nuevas Tecnologías en Relaciones Internacionales (LANTRI/UNESP). Miembro del Laboratorio de Relaciones Internacionales (LabRI/UNESP). Miembro del Centro de Estudios Multidisciplinares en la Sociedad de la Información.

JÓHIDSON FERRAZ

Es graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA). Maestro y actualmente candidato a doctor por el programa de posgraduación en Integración de América Latina de la Universidad de São Paulo (PROLAM-USP).

LEANDRO DA SILVA SELARI

Es doctor por el programa de posgraduación en Integración de América Latina, PROLAM, de la Universidad de São Paulo.

LUCIANO WEXELL SEVERO

Es doctor en Economía Política Internacional por el PEPI/UFRJ. Profesor del Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política (ILAESP) de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA) y coordinador del Observatorio de la Integración Económica de América del Sur (OBIESUR).

MÁRCIO BOBIK BRAGA

Es doctor en Economía por la FEA-USP y profesor del Departamento de Economía del FEARP-USP y del PROLAM-USP.

MARCO AURÉLIO GUMIERI VALÉRIO

Es abogado, profesor del programa de posgraduación en Integración de América Latina, PROLAM, de la Universidad de São Paulo. Actúa también como profesor del programa de posgraduación en Planeamiento y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Estatal Paulista (FCHS/Unesp).

REGIANE NITSCH BRESSAN

Es doctora y maestra en Integración de América Latina (PROLAM/USP). Profesora de Relaciones Internacionales, UNIFESP. Profesora del programa de posgraduación en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Es también coordinadora del Observatorio de Regionalismo (ODR).

SEDI HIRANO

Posee graduación em Ciencias Sociales, es maestro y doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo. Es profesor emérito en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo. Es presidente del Consejo Editorial de Cuadernos PROLAM/USP y fue miembro del Consejo Superior de la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de São Paulo (2006-2012).

SILVANA PRISCILA PALACIOS

Es doctora em Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador) con maestría en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Buenos Aires - UBA), Argentina. Actualmente es profesora de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) e investigadora y directora de Proyectos de Investigación (UBA).