

# Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro<sup>1</sup>

## New approaches for the analysis of South American integration processes: the Brazilian case

Miriam Gomes Saraiva\*

### Resumo

O objetivo do artigo é apresentar as possíveis aplicações de novas abordagens analíticas de integração sul-americana ao caso brasileiro. Em primeiro lugar, o artigo identifica as abordagens parciais desenvolvidas depois do declínio do regionalismo aberto para explicar as novas iniciativas de integração e/ou cooperação regional na América do Sul. Na principal parte analisa o papel que o Brasil exerce desde 2003 na região com vista a checar a viabilidade das abordagens apresentadas anteriormente para a explicação do comportamento brasileiro frente à região e, mais especificamente, diante do MERCOSUL e da UNASUL. Por fim, a conclusão busca refletir sobre a aplicabilidade das abordagens apresentadas.

**Palavras-chave:** Brasil, América do Sul, regionalismo, processos de integração, governança regional

### Abstract

The aim of the article is to present the use of the new analytical approaches of South American integration to the Brazilian case. Firstly, the article identifies the partial approaches developed after the decline of the open regionalism to explain the new regional integration and/or cooperation initiatives in South America. The main section analyses the Brazilian role in the region from 2003 onwards in order to check the approaches presented viability to explain the Brazilian behaviour toward the region and, more specifically, toward MERCOSUR and UNASUR. Finally, the conclusion reflects about the applicability of the presented approaches.

**Keywords:** Brazil, South America, regionalismo, integration processes, regional governance.

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com apoio da bolsa de produtividade do CNPq.

\* Miriam Gomes Saraiva é graduada em História e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio, e doutora em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid (1995). Fez pós-doutorado no Instituto Universitário Europeu (2002-2003, Florença). É professora associada do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora do CNPq. Foi visiting fellow na Universidade de Oxford na Cátedra Rio Branco de Relações Internacionais (2013). miriamsaraiva@uerj.br

O novo milênio apresenta características diferentes. Um cenário mais fragmentado e marcado por uma situação de crise e mudança em função da multipolarização iniciada depois do 11/Setembro seguido da invasão do Iraque pelos Estados Unidos. E agravado na dimensão econômica pela crise financeira que se abateu sobre os Estados Unidos em 2008 e, em maior medida, sobre os países da Zona do Euro. Este contexto abriu espaços para a ascensão de novos atores – os países emergentes – assim como de visões de mundo alternativas ao liberalismo predominante nos anos 1990. Diferentes concepções e prioridades acerca dos princípios consolidados no Ocidente como responsabilidade de proteger, democracia e direitos humanos vieram à tona da ordem política global.

Na América do Sul, a ascensão de novos governos de esquerda com projetos de refundação do próprio regime político desde o início dos anos 2000 reduziu os alinhamentos desses países aos Estados Unidos e a forte crise da Argentina, em 2001, enfraqueceu sua presença no contexto regional. Desde o 11/Setembro e, depois, o fracasso das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas, que o governo de George W. Bush abandonou os resquícios de uma política pan-americana para a América Latina. O governo subsequente de Barack Obama não adotou uma política específica orientada para a América do Sul. O aumento dos preços dos *commodities* beneficiou as exportações de diversos países da região favorecendo seus respectivos balanços de pagamentos. E, por fim, a ascensão da China como um parceiro alternativo forneceu maior margem de manobra para os países da região, assim como incentivou o reforço das iniciativas de redirecionamento do comércio regional.

O cenário dos processos de integração na América do Sul que veio se conformando desde então também apresenta um novo formato. No decorrer dos anos 2000 as iniciativas tradicionais de orientação comercialista, como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) em seu formato tal como definido do Tratado de Assunção e a Comunidade Andina (CAN), perderam centralidade frente a novas experiências de governança e cooperação, de caráter prioritariamente cooperativo.<sup>2</sup> O modelo de economia aberta, que deu base aos processos de base comercial, foi substituído em diversos países sul-americanos por políticas próximas ao desenvolvimentismo.

Essas novas iniciativas, porém, não consolidaram um marco de integração regional unificado e nem puderam reformular o comércio intra-regional o suficiente para reorientar, para a dimensão regional, a tradicional prioridade dos intercâmbios da região com países fora do continente. A UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) tem a centralidade da política e um caráter estritamente intergovernamental e de institucionalidade baixa, garantindo a autonomia dos Estados membros em iniciativas extra-regionais e em opções alternativas do campo comercial. Por outro lado, contribuiu para um avanço da regionalização entendida como interdependência de agentes políticos e econômicos da área. Esse novo cenário, além de dar lugar às novas experiências no campo da governança e da cooperação regional, ampliou as margens de autonomia do comportamento brasileiro na região com vistas à construção da sua liderança.<sup>3</sup>

2 Aqui a cooperação é identificada com uma ação conjunta voluntária, que difere da integração uma vez que se entende a integração como ação voluntária de assumir compromissos e áreas de partilhas ou cessões de soberania a partir de um tratado. Ver Malamud (2013).

3 Liderança é entendida aqui como a capacidade do país de influenciar a trajetória política da região. Segundo Schirm (2010:200) “*the ability to make others follow goals and positions which these others did not previously share and/or to make others support an increase in status and power of the emerging power*”.

No meio acadêmico, estas mudanças trouxeram à tona novas abordagens sobre o regionalismo no subcontinente, assim como um debate sobre o grau de complementariedade ou fragmentação das novas iniciativas.

O propósito deste artigo é fornecer ideias para a análise do cenário atual do regionalismo na América do Sul a partir do comportamento brasileiro frente às iniciativas de integração e/ou cooperação em curso na região. São examinados, portanto, traços políticos da atuação brasileira frente ao MERCOSUL e à UNASUL.

Para dar conta desse objetivo, são apresentadas inicialmente algumas perspectivas recentes para a análise do regionalismo no subcontinente e, como parte central do artigo, é analisado o comportamento brasileiro frente novo cenário regional nos governos de Lula e Dilma Rousseff. Por fim, as considerações finais buscam conectar as abordagens mencionadas inicialmente com o comportamento brasileiro.

## 1 A contribuição de novas abordagens

Durante a década de 1990, as iniciativas de integração regional tomaram novo impulso com os exemplos do renascimento da CAN e da criação do MERCOSUL. Devido ao fato destas iniciativas serem orientadas basicamente para uma melhor inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, estas ficaram conhecidas como regionalismo aberto.

O regionalismo aberto assumiu características, vinculadas ao processo de globalização dos anos 1990, que atuaram como elementos norteadores de seu funcionamento: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta e uma superação do protecionismo histórico que marcou as economias nacionais de orientação cepalina; expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. O novo regionalismo significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de integração regional e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período.

Desde o início dos anos 2000, porém, algumas condições básicas de seu funcionamento foram postas em xeque. Por um lado, o modelo de abertura das economias nacionais não mostrou os resultados esperados em diversos países na região e foi coexistindo cada vez mais ou sendo substituído paulatinamente por traços de um modelo orientado para políticas de desenvolvimento nacionais de corte mais protecionista, próximo do desenvolvimentismo, e reflexões sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nestes casos, *vis a vis* o exterior, a adoção de compromissos próprios dos processos de integração regional de caráter comercialista foi dando lugar a preferências mais cooperativas. Por outro lado, a ideia de criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada devido à resistência de agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos e ao caráter defensivo dos processos de integração na região. A construção de um cenário de interdependência se confirmou e os custos de uma passagem para uma economia de escala não foram afrontados. E por fim, o consenso atingido durante os anos 1990 sobre a importância dos regimes democráticos representativos ocidentais sofreu mudanças e perdeu relevância em alguns países da região. Alguns governos buscaram desde o início dos anos 2000 reconstruir

os respectivos regimes políticos nacionais a partir de novos padrões de inserção de setores até então marginalizados da política. As explicações tradicionais sobre integração deixaram diversas lacunas frente a estas transformações.

Com vistas a introduzir novas reflexões sobre o tema Malamud (2013) recupera palavras de Ernst Haas que definem a **integração** como um processo através do qual os Estados “se mesclam, se confundem e se fundem voluntariamente com seus vizinhos de modo tal que perdem certos atributos fáticos de soberania, ao mesmo tempo em que adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos”, que ajudam por sua vez a se entender a fronteira entre integração e cooperação entre Estados.<sup>4</sup> Ele visa ressaltar a dimensão deliberada e de construção estatal de uma comunidade política deste tipo de iniciativa. E diferenciá-la da **governança regional**, que corresponderia a “mecanismos através dos quais se regulam as novas comunidades”.

Motta Veiga e Rios (2007) chamam o modelo de regionalismo estabelecido na região durante a década de 2000 de **regionalismo pós-liberal**, que se afasta da integração comercial dando destaque ao espaço da política, às assimetrias regionais, à integração física e a maior concertação política entre os países da região; aonde o Brasil estaria buscando assumir gradativamente os custos do processo de integração. No novo modelo, as diferenças estruturais entre os países gerariam incentivos assimétricos para se avançar no campo da integração, o que levaria ao estabelecimento de maior margem de manobra para os Estados fornecendo às iniciativas de integração um peso pouco relevante na implementação de suas respectivas estratégias públicas (MOTTA VEIGA e RIOS, 2007:19).

Este modelo foi desenvolvido posteriormente por diversos autores. Sanahuja (2009) destaca que o perfil do **regionalismo pós-liberal** seria mais orientado para servir o estado desenvolvimentista do que para a inserção dos Estados em um mundo globalizado, uma vez que, nele, a estratégia de desenvolvimento nacional goza de autonomia. Sanahuja (2012:22) vincula o **regionalismo pós-liberal** a um “trilema” vivido pelos Estados da região entre a defesa da soberania nacional, as aspirações de uma integração regional eficaz e a busca de autonomia no plano internacional. Gratius (2012:16) denomina esta onda do regionalismo como **regionalismo político-social**, como consequência da ascensão de governos com novos projetos políticos e econômicos, marcados por um maior intervencionismo do estado como agente do desenvolvimento, e ressalta seu perfil prioritariamente político.

Riggirozzi (2012:139), por seu turno, explicando a “nova cartografia regional” recupera a ideia de um regionalismo defensivo, crítico às ideias neoliberais, e orientado para áreas específicas de desenvolvimento humano, para infraestrutura e energia, entre outros. Aponta a existência de três tendências que as vezes se superpõem e dá uma definição ampla de **regionalismo pós-hegemônico**.

A partir da classificação difundida das iniciativas atuais como quarta onda do regionalismo, Olivier Dabène (2012) identifica-o com um regionalismo de novo tipo, de perfil neo-estruturalista, e destaca a heterogeneidade e tensões do modelo atual na medida em que incorpora diversos atores com agendas diferentes.

<sup>4</sup> Citação de HAAS, Ernst. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In LINDBERG, N. e SCHEINGOLD, S.A. (eds.), Regional Integration: theory and research. Cambridge, Harvard University Press, p.6, por Malamud (2013).

Nolte (2011) sugere uma conceitualização mais precisa da **governança regional**: refere-se a um conjunto de organizações regionais e princípios e regras normatizadores do comportamento dos Estados, assim como ao processo de criação destas organizações e princípios, que contribuiria para a solução de problemas da região assim como proporcionaria maiores benefícios nos padrões de relacionamento intra-regional. Nolte (2013) aponta o conceito de **governança regional** como instrumento importante para a compreensão do padrão atual do regionalismo na América Latina. O autor também destaca a importância da iniciativa de uma potência regional na origem da formação de uma organização regional.

Malamud e Gardini (2012) assinalaram a coexistência de **subregionalismos segmentados**, e de um conseqüente cenário de regionalismo de sobreposição ou **regionalismo multi-nível**.<sup>5</sup> Este, seria um fenômeno pouco frequente que conduziria ao convívio entre diferentes experiências de integração regional e que poderia produzir impasses entre as instituições próprias destas iniciativas e as sociedades nacionais dando a cada Estado a possibilidade de participar de mais de uma organização regional estando sujeito à dupla lealdade e ao conflito entre diferentes normas (MALAMUD e GARDINI, 2012:122). Estas diversas iniciativas de integração/cooperação regional esvaziariam o conceito real de integração regional. Por extensão, a coexistência de diversos esquemas de integração tornaria mais difícil se atingir um denominador comum.

Sean Burges (2005), por sua vez, defende que os ganhos dos processos de integração econômica na região anunciados pelas lideranças políticas não correspondem a avanços em termos reais. Ele demonstra através de dados empíricos que não existem incentivos econômicos ou demandas domésticas no interior dos Estados da região suficientes para um êxito neste campo. Aponta, porém a possibilidade destes processos receberem impulsos de outro tipo, como vantagens nas áreas de segurança e de energia. Recupera a perspectiva de Mattli<sup>6</sup> que defende a importância da existência de um ator regional que leve adiante os custos e incentivos para uma iniciativa de integração, destaca a importância que o Brasil exerça o papel de *paymaster* absorvendo os custos da integração e provendo o coletivo de bens públicos necessário para o sucesso de um processo de integração.

Nolte (2013) ressalta que os projetos regionais são resultante de construções sociais e, portanto, aponta como importante tomar-se em conta para a análise afirmativas e propostas de atores envolvidos nos processos de integração. Outros autores, como Briceño Ruiz e Saraiva (2010) e Vigevani, Favaron, Ramanzini Jr. e Correia (2008) buscam explicar a conjuntura atual dos processos de integração na América do Sul a partir das **ideias, visões** e conceitos enraizados nas percepções dos atores que participam nas iniciativas, ou combinando ideias com interesses. Nestas análises, as ideias seriam recursos de poder utilizados por “atores interessados”; o instrumento em lutas políticas que ajudaria certos atores a alcançarem certos objetivos. Desde esta perspectiva, que tipo de percepções sobre a integração regional podem ser identificadas nos atores políticos e econômicos da região? Como o novo cenário é percebido e quais as expectativas de seus atores?

5 A tradução no inglês é, respectivamente, *segmented subregionalisms* e *overlapping (ou multilevel) regionalism*.

6 Aqui a referência é à obra de Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

## 2 O Brasil frente aos processos de integração/cooperação regional

Em um cenário internacional incerto, orientado para um novo ordenamento, o Brasil desempenhou, durante a década de 2000, um papel relevante tanto no que diz respeito a uma participação assertiva na política internacional com vistas a favorecer a multipolaridade anti-hegemônica, quanto na construção de uma liderança forte no espaço regional. Durante o governo de Lula a diplomacia brasileira foi, progressivamente, assumindo custos da integração, assim como da cooperação e da estruturação de um conjunto consensuado de normas de comportamento na região.

A eleição de Lula da Silva e a conseqüente ascensão do grupo autonomista nos quadros da Itamaraty trouxe um novo perfil para a política externa brasileira.<sup>7</sup> A convicção da diplomacia brasileira vigente durante os anos 1990 nos regimes internacionais, foi substituída por um comportamento ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul global ou em benefício próprio, definido por Lima (2010) como *revisonismo soft*. A ideia de trazer junto a si outros países do Sul, emergentes ou de menos recursos, com vistas a contrabalançar o poder das potências tradicionais ocidentais, serviu de base para a atuação internacional do país. Se por um lado as coalizões com parceiros emergentes contribuiu para alavancar as ações globais do país,<sup>8</sup> por outro lado a diplomacia buscou um tipo de liderança internacional de caráter individual, e o papel do país como um *player* global veio fortemente fundamentado nas ideias de autonomia e universalismo que marcam o pensamento da diplomacia brasileira.

De forma simultânea à ascensão do Brasil na arena global, a liderança regional na América do Sul tornou-se uma prioridade. A projeção do país nas arenas tanto global quanto regional foram iniciativas simultâneas e, desde a perspectiva brasileira, também complementares. A aproximação com os países vizinhos foi percebida por diplomatas formuladores como instrumento para a realização do potencial brasileiro, para apoio ao desenvolvimento do país e para a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Segundo Flemes (2010), em seu processo de ascensão em uma nova ordem internacional mais multipolar o Brasil teria necessidade do peso regional nas barganhas globais, embora sem se ater a uma institucionalização que limitasse sua autonomia.

### 2.1 As visões brasileiras de integração/cooperação regional

As percepções brasileiras sobre o regionalismo tem, por sua vez, características específicas, próprias do tipo de inserção histórica do Brasil na região, assim como da projeção externa que vem experimentando desde meados dos anos 1990. O êxito do crescimento econômico a partir do modelo de substituição de importações proporcionou a consolidação de setores desenvolvimentistas e protecionistas fortes e estáveis, assim como gerou uma estrutura industrial complexa e diversificada. Nesse contexto, a primeira visão, se situa entre a heterodoxia e o liberalismo e

<sup>7</sup> Desde 1990 que a diplomacia brasileira vem se delineando em torno de duas correntes, autonomistas e institucionalistas pragmáticos, que têm diferentes visões sobre a dinâmica da ordem internacional, interesses nacionais e estratégia para atingir os objetivos de autonomia e crescimento econômico do país. Essas duas correntes tiveram vínculos com atores políticos do período. Sobre esse tema ver Saraiva (2010).

<sup>8</sup> Amancio Jorge de Oliveira, em mesa redonda no 8<sup>th</sup>. Encontro da ABCP, Gramado, 01-04/Agosto/2012, destaca o papel dos BRICS como coalizão de alavancagem da ação global do Brasil.

foi prioritária durante os anos 1990. É favorável a uma liberalização condicionada da economia, que administra a abertura comercial mas não abre mão da política industrializante adotada tradicionalmente desde o período desenvolvimentista. Esta visão identifica uma integração na América do Sul como um estágio para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior e para absorver as exportações brasileiras de manufaturados. Em relação ao MERCOSUL, oscilou nos momentos mais críticos do bloco, entre a defesa do seu retorno a uma área de livre comércio e, em momentos mais favoráveis, a aceitação de uma união aduaneira incompleta. Esse grupo teve mais destaque durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e com a eleição de Lula da Silva teve sua influência reduzida.

Em termos político-diplomáticos, esta corrente encontrou sua identidade principalmente nos marcos dos institucionalistas pragmáticos do Itamaraty, que se caracterizaram por dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Em relação a uma iniciativa que incluísse a América do Sul como um todo, a partir do ano 2000 esta corrente orientou as preferências pela estabilização macroeconômica, pelo incremento do comércio intra-regional através do desenvolvimento da infraestrutura regional e, politicamente, o reforço da retórica pró-democracia em um ambiente harmônico e pacífico (GAVIÃO, 2013).

Os brasileiros desenvolvimentistas –de corte propriamente heterodoxo- buscam a integração ou a cooperação econômica como mecanismo de acesso a mercados externos e, sobretudo, de projeção das empresas nacionais, assim como um canal de projeção brasileira e de fortalecimento do país nas negociações econômicas internacionais. Sua maior identidade na esfera diplomática dá-se com a corrente autonomista, que defende uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional e que busca um papel de liderança brasileira assertiva na América do Sul. Esta corrente percebe a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade e considera importante tanto a ampliação do MERCOSUL quanto a inclusão de temas de infraestrutura em sua agenda. A base do regionalismo aberto do MERCOSUL e seu caráter comercialista foram criticados por este grupo. O desenvolvimento foi apontado como matriz para um processo regional de integração. O maior destaque é dado à possibilidade de implementar projetos brasileiros de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial. Esse grupo obteve maior espaço com os governos de Lula e de Dilma Rousseff.

As duas correntes, porém, coincidem na defesa da manutenção da autonomia brasileira nos campos da política macroeconômica e da política externa frente a parceiros extra-regionais.

Fora da corporação diplomática existe uma visão progressista histórica que poderia ser vista como uma comunidade epistêmica pró-integração.<sup>9</sup> Orienta-se basicamente para a dimensão política. O processo de integração, neste caso, teria uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico *vis a vis* terceiros Estados. Entendem que um processo de integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações. Propõem um processo de integração cuja base seria uma identidade comum e no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, e veem a institucionalização como um incentivo para a integração. Sua origem está em acadêmicos e também lideranças políticas ligadas ao Partido do Trabalhadores em função de seus históricos de atuação junto aos pares da região.

9 Malamud e Castro (2007) fazem um bom balanço das visões sobre integração, existentes na região, classificando-as entre liberais, realistas e progressistas.

A partir de 2003, o comportamento brasileiro frente à América do Sul apoiou-se na vontade política do presidente Lula em uma articulação positiva entre os desenvolvimentistas, autonomistas do Itamaraty, geopolíticos nacionalistas,<sup>10</sup> e uma comunidade epistêmica pró-integração que incluiu atores políticos que poderiam ser enquadrados na visão progressista, vinculados ao PT e acadêmicos defensores da integração regional. Com a ascensão de Dilma Rousseff os traços do desenvolvimentista foram reforçados, a corrente autonomista seguiu em postos-chaves mas a comunidade epistêmica pró-integração perdeu peso no processo decisório. A presidência parou de atuar como elemento equilibrador e não demonstrou vontade política específica em relação à região.

## 2.2 O governo de Lula e o regionalismo

O governo de Lula teve início com um perfil de estabilidade e crescimento econômico ampliando a assimetria do Brasil frente aos países vizinhos. Neste cenário, e buscando dar uma resposta a este novo equilíbrio regional, a política externa do governo de Lula priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira aonde o Brasil teria um papel decisivo na responsabilidade sobre os processos de integração e regionalização. Com este objetivo, a diplomacia brasileira deu um novo peso à construção da liderança na região baseada em um comportamento de *soft power* baseada na cooperação e na persuasão, e no reforço do multilateralismo. Incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro e orientou seu comportamento para a formação de consensos entre diferentes priorizando a construção de uma teia de organizações e conjunto de comportamentos frente a temas que afetassem a região em detrimento de formas tradicionais de integração econômica.

A diplomacia de Lula introduziu uma estrutura complexa de cooperação com países da região dando prioridade à cooperação técnica e financeira e ao bilateralismo. Os investimentos na região e as obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) cresceram durante o período, alavancados pela IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Com suas limitações, essas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não-comerciais e reforçaram o processo de regionalização do continente.

Em relação aos Estados Unidos não houve convergência no trato dos temas regionais, mas a falta de uma política norte-americana para a região facilitou que não houvesse enfrentamentos entre os dois países. O governo brasileiro atuou de forma autônoma frente a questões do continente.

A atuação brasileira nesta área, porém, conviveu com algumas tensões. Estratégias econômicas neodesenvolvimentistas e demandas sociais nos marcos dos processos de reconfiguração do regime político de países vizinhos desafiaram a posição brasileira reivindicando concessões do Brasil no campo econômico através da cobrança de que o Brasil assumisse de forma plena os

<sup>10</sup> Houve estudiosos nacionalistas centrando a atenção na defesa da prioridade sul-americana em relação ao bloco, os quais identificariam o Brasil como o país mais importante ao sul do Equador e capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia, economia, etc. Um bom exemplo é Darc Costa (2003).

custos financeiros da cooperação regional. A orientação de recursos do BNDES para empresas brasileiras ou obras em território brasileiro foram objeto de queixas. Por outro lado, na relação com os países da região, a rejeição brasileira de aprofundar o processo de integração em termos de partilha de decisões articulado à projeção global do Brasil trouxe desconfianças. Se a construção de instituições regionais não provocou reações defensivas, a iniciativa brasileira de projeção global não foi por eles identificada como benéfica para a região mas, ao contrário, foi vista como um recurso para o Brasil atingir interesses próprios. Isto aumentou os custos da liderança regional que, por sua vez, foi muitas vezes contestada por países vizinhos em dimensões extra-regionais.<sup>11</sup>

O governo brasileiro, por seu turno, fez um movimento importante na arena doméstica com vistas a formar uma frente política em torno do projeto de liderança brasileira na região, que se refletiu na formação de uma coalizão favorável a que o país arcasse com alguns custos da integração sul-americana. Pensadores do PT tiveram influência neste comportamento vendo a cooperação como elemento positivo, incentivando a construção de uma identidade sul-americana e orientando no sentido de maior aproximação com os países cujos governos são identificados como progressistas.

### 2.3 As mudanças no perfil do MERCOSUL

O MERCOSUL é, em termos econômicos formais, uma união aduaneira incompleta de caráter intergovernamental mas, na prática, trata-se de um processo de integração assimétrica fortemente marcado pela bilateralidade em seu interior.<sup>12</sup> Criado em 1991 com perspectivas de avançar na partilha de soberania no campo comercial, a percepção predominante entre analistas de temas regionais é que as expectativas estruturadas a partir da assinatura do tratado de Assunção não se concretizaram. Durante sua primeira década houve um convívio no Brasil da visão de liberalização condicionada da economia marcada pela interseção entre a heterodoxia e o liberalismo (com os institucionalistas pragmáticos) com, na Argentina, a coexistência de pensadores liberais e heterodoxos nos quadros do governo. Esse convívio marcou a evolução do bloco, que avançou nas áreas aonde produzia maiores ganhos econômicos –o comércio intrabloco– e com baixa institucionalidade. A desvalorização cambial de 1999 interrompeu este processo por introduzir nas relações comerciais um fator de desequilíbrio entre os dois principais parceiros –a difícil equação entre câmbio e exportações– que não encontrou mais um ponto de equilíbrio. A bilateralidade que marcou sua evolução, por sua vez, garantiu ao Brasil a possibilidade de relacionar-se individualmente com cada um de seus parceiros de bloco.

A partir da crise argentina de 2001 e depois das eleições de Lula e Néstor Kirchner o equilíbrio político nos dois países foi modificado. Nos dois casos, o convívio entre os heterodoxos tanto pragmáticos quanto progressistas foi estabelecido em detrimento dos liberais, embora com diferenças entre si.

11 Malamud (2009), aponta para contrárias dos países da região materializadas em negativas frente a candidaturas brasileiras para cargos eletivos em organizações internacionais.

12 Lorena Granja (2012), em projeto de tese de Doutorado, caracteriza o processo de integração assimétrico pela existência de fortes assimetrias, pelo fato de um dos membros ser potencialmente um líder regional e pela bilateralização das relações intrabloco.

O governo de Lula refletiu a coexistência das correntes autonomista/pró-desenvolvimentismo e um grupo de lideranças vinculados ao PT. Em relação ao MERCOSUL, esta combinação articulou, por um lado, a visão autonomista formulada no Itamaraty que vê a integração sul-americana sob a liderança brasileira como objetivo e prioriza uma ampliação do MERCOSUL através da entrada de novos Estados (ou a formação posterior da UNASUL) com outra corrente favorável ao aprofundamento da integração. Nos dois casos a prioridade não foi o comércio, mas sim o desenvolvimento. No campo econômico, o governo brasileiro buscou manter um equilíbrio no interior do MERCOSUL que favorecesse os projetos de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial.

Na Argentina, Néstor Kirchner fez uma renovação no quadro político e adotou uma estratégia neodesenvolvimentista heterodoxa, buscando estabelecer uma política industrial ativa orientada para a recomposição do parque industrial. Esta estratégia incentivou o estabelecimento de mecanismos defensivos e de comércio administrado.

Os progressistas –ou a comunidade epistêmica brasileira pró-integração- defenderam o aprofundamento da integração política e social através de uma reconfiguração da agenda do bloco e seu fortalecimento institucional.<sup>13</sup> A entrada em vigor do Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do MERCOSUL foram resultantes da influência desta perspectiva. A criação do PARLASUL, a partir de uma confluência de interesses dos progressistas com legisladores e atores provados, abriu perspectivas de aprofundamento da integração. Na dimensão intersocietal o nível de integração atingido em parte dentro do MERCOSUL –sobretudo entre Brasil e Argentina- foi significativo. O Plano de Trabalho do MERCOSUL de 2004 a 2006 dedicava particular atenção ao MERCOSUL Social, e a cooperação entre diferentes ministérios em setores como educação, cultura, energia e agricultura cresceu durante o período. O Brasil assumiu, progressivamente, os custos da coesão no bloco através da criação e implementação do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul).<sup>14</sup> Ou seja, uma dimensão que não havia sido prevista no Tratado de Assunção tomou corpo em relação ao modelo tradicional de integração econômica. No entanto, embora haja havido a criação de novas instâncias no interior do bloco, não houve um aprofundamento da integração no sentido da partilha de soberania e sim no campo que os neofuncionalistas chamariam de *spillaround*.<sup>15</sup>

O processo de admissão da Venezuela como membro pleno do bloco atendeu a formuladores argentinos preocupados com o peso crescente da liderança brasileira, aos autonomistas brasileiros que buscariam a ampliação comercial do bloco,<sup>16</sup> e aos progressistas de defendiam maior aproximação com os governos progressistas da região. Mas empacou nos limites da visão bolivariana que tinha expectativas de reformular o caráter econômico do MERCOSUL.<sup>17</sup>

13 Os avanços no campo da institucionalidade do bloco não apontam para a conformação de uma dimensão supranacional que, em função de diversos motivos de caráter histórico que não são discutidos neste artigo, não ocupa um lugar de destaque no universo de preferências dos governos sul-americanos. Em Gratius e Saraiva (2013) pode ser visto reflexões sobre este item.

14 A contribuição brasileira para o FOCEM é de 70% do total, enquanto o país recebe apenas 10% dos recursos do fundo.

15 Philippe Schmitter define, como opção eventual ao processo de *spillover*, este movimento de aumentar as áreas abrangidas pelas agências do bloco sem ampliar a capacidade decisória. Sobre este tema, ver Malamud e Dri (2013), aonde a obra de Schmitter serve como referência para a análise do papel do PARLASUL.

16 Assim como atender a agências econômicas governamentais que viam na Venezuela um mercado promissor.

17 Ver Briceño Ruiz e Saraiva (2010).

Em termos econômicos, a área de livre comércio e a Tarifa Externa Comum (TEC) foram perfuradas e os investimentos no bloco foram deixando de ser atrativos para agentes econômicos brasileiros. Por outro lado, no apagar das luzes do governo de Lula foi aprovado um Código Aduaneiro a ser implementado no longo prazo. O FOCEM referendou a disposição brasileira de investir em países do bloco. E este experimentou também uma ampliação: foram assinados acordos de associação com Peru, Equador e Colômbia, e a Venezuela solicitou sua inclusão como membro pleno.

A ascensão internacional do Brasil abriu novas áreas de atuação para diplomacia brasileira em diferentes fóruns multilaterais que não significaram uma articulação de políticas externas de seus países membros em fóruns multilaterais e nem produziram benefícios para o MERCOSUL. Durante o período, o bloco deixou de ter um papel importante na estratégia brasileira global.

## 2.4 A dimensão sul-americana da política externa brasileira para a região

Na política externa do governo de Lula um novo ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira passou a ser considerado prioritário. A aproximação com os países vizinhos foi percebida como instrumentos para a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Com este objetivo, a diplomacia brasileira deu um novo peso à construção da liderança na região baseada em um comportamento de assistência bilateral e no reforço do multilateralismo. Atualizou os princípios da não intervenção como “não-indiferença” e incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com os processos de cooperação/integração regional e com incentivos ao desenvolvimento brasileiro.<sup>18</sup>

Para os pensadores autonomistas e desenvolvimentistas, a aproximação com países da região abriria perspectivas para a projeção de produtos industriais nacionais na medida em que estes ocupariam espaços vazios decorrentes das limitações das indústrias destes países. O desenvolvimento da infraestrutura regional seria um espaço importante para a expansão de empresas brasileiras.

Para implementar seu projeto, a estratégia de consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) -e sua passagem para UNASUL- foi importante para a diplomacia brasileira. A UNASUL tem um perfil diferente de outras iniciativas regionais e se aproxima mais de um instrumento de governança regional que dos padrões clássicos de integração. Em 2000, o presidente Cardoso organizou uma primeira reunião em Brasília com os governantes da região com vistas à formação de uma comunidade sul-americana. Nessa reunião, os principais temas tratados foram integração econômica e de infraestrutura, junto com a perspectiva de reforço dos regimes democráticos, e a IIRSA foi criada como marco para investimentos regionais em infraestrutura.

A partir da eleição de Lula, houve esforços na institucionalização da iniciativa, com a inclusão de novos temas como diálogo político; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias. Isto mostra tanto as mudanças no padrão regional de integração/cooperação quanto, mais especificamente, os reflexos da ampliação das iniciativas brasileiras de

18 A “não-indiferença”, ressaltada pelo chanceler Celso Amorim (2005) representa uma articulação entre a não-intervenção e relativo nível de ingerência em questões políticas de outros países aproximando-se de padrões normativos mais gerais vigentes na atual ordem internacional.

cooperação técnica e financeira com países da região. Demonstra seu perfil cooperativo assim como uma atuação importante no campo político. No entanto, somente ao final do primeiro mandato de Lula, com uma reação brasileira positiva frente à nacionalização de reservas de gás da Petrobras pelo governo boliviano, que começa a se desenhar a disposição real do governo brasileiro de arcar com alguns custos do processo de integração sul-americana superando o que Burges (2005) chama de *"highly cost-averse leadership style"*.

A transformação da CASA em UNASUL foi um passo importante para a estratégia brasileira. Se por um lado a UNASUL adotou um caráter estritamente intergovernamental, o que garantiu a margem de autonomia brasileira frente a seus parceiros na organização e em seu projeto de projeção como *player* global, por outro lado conta formalmente com um desenho institucional complexo composto pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Chanceleres, Conselho de Delegados e uma secretaria geral, junto com alguns conselhos setoriais. Estas instâncias são compostas por agências governamentais variadas, consolidando a participação de outros ministérios (além dos de Relações Exteriores) na política regional. Em termos econômicos, por não ter compromissos de uma experiência de integração regional específica nem se enquadrar em nenhuma das classificações de integração econômica tradicionais pautadas no livre comércio, pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL, a CAN, a parte sul-americana da ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América) e a recém formada Aliança do Pacífico (na América do Sul Colômbia, Peru e Chile).

A UNASUL foi, progressivamente, unificando os comportamentos dos países da região em temas setoriais. Desempenhou um papel importante frente às situações de crise no continente, seja de política doméstica (como no caso da Bolívia) ou de relações de fronteira (como no caso de Colômbia e Equador ou Venezuela e Colômbia). Para o governo brasileiro, a organização tornou-se seu principal canal de ação multilateral através do qual a diplomacia atuou com vistas a construir posições comuns com os países vizinhos, garantir a estabilidade na região, assim como responder como bloco a temas da política internacional.

*Vis a vis* outros continentes, a UNASUL foi sendo reconhecida como canal de diálogo com a região por outros atores. Já existem dois diálogos inter-regionais estruturados em seus marcos – América do Sul-África e América do Sul-países árabes. Por outro lado, o objetivo brasileiro de se atuar conjuntamente para fora da região não se confirmou e não se vê votos conjuntos dos países da UNASUL em foros multilaterais.<sup>19</sup>

No campo de defesa e segurança, a crise diplomática causada por bombardeio colombiano em território equatoriano incentivou o governo brasileiro, a sugerir a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (DABÈNE 2012, 220). Por outro lado, a Estratégia Nacional de Defesa do governo de Lula teve uma orientação para o desenvolvimento da indústria nacional na área de armamentos e a perspectiva de montar uma indústria armamentista na região teve um peso importante na posição favorável do governo brasileiro<sup>20</sup>. Assim, o CDS foi criado em 2009 com o objetivo de articular tanto as políticas de defesa da região quanto a produção e intercâmbio

<sup>19</sup> Cabe lembrar que, nesta dimensão a UNASUR nunca chegou a conformar um bloco de atuação frente a temas da política internacional. Andrea Ribeiro Hoffmann analisou esta falta de articulação em foros multilaterais em apresentação na Joint BISA-ISA Conference, Edimburgo, 19-22/junho/2012.

<sup>20</sup> A Estratégia Nacional de Defesa foi definida no ano de 2008.

de armamentos, assim como colocou o Brasil no centro da agenda de segurança regional.<sup>21</sup> Na percepção de seus formuladores, o CDS – junto com o comando brasileiro da Operação de Paz do Haiti, que conta com tropas de diferentes países da região – contribuiria também para aproximar o Brasil do esperado assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Paralelamente à UNASUL, o governo de Lula introduziu no leque das iniciativas externas brasileiras uma estrutura complexa de cooperação também bilateral com países da região dando prioridade à cooperação técnica e financeira. Os investimentos na região e financiamento de obras de infraestrutura cresceram e o BNDES começou a dar financiamentos para estas obras, alavancadas inicialmente pela IIRSA e com vistas a desenvolver uma infraestrutura regional.<sup>22</sup> Como pano de fundo, estas iniciativas reforçaram o modelo de desenvolvimento brasileiro e foram orientadas em grande parte para projetos ou em território brasileiro ou não ligados necessariamente a projetos de infraestrutura<sup>23</sup>. Por outro lado, a cooperação técnica começou a ser implementada em setores como os de Educação, Agricultura, Ciência e Tecnologia e Saúde. Estas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não-comerciais e reforçaram o processo de regionalização do continente.

## 2.5 Um novo cenário com o governo de Dilma Rousseff

Desde o início de seu governo que a presidente Dilma Rousseff busca manter, em termos gerais, as estratégias de política externa de seu antecessor: a trajetória revisionista frente às instituições internacionais, a atuação nos foros multilaterais com o perfil de representante dos países do Sul e uma orientação regional para a dimensão sul-americana. O grupo autonomista seguiu fortalecido em postos-chave no Itamaraty e os traços do desenvolvimentismo foram reforçados; mas, por outro lado, a diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa que havia acontecido durante o governo de Lula perderam força. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não teve continuidade. No que diz respeito ao foco da política externa e à coexistência entre projeção global e projeção regional, então, algumas prioridades foram modificadas: a América do Sul perdeu peso em nome da atuação nos marcos do Sul global. No equilíbrio entre a projeção global e a projeção regional, a primeira passou a ser prioritária.

A ascensão de Dilma Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais. Na medida em que lideranças políticas com vínculos com governos vizinhos tiveram reduzida sua capacidade de influir sobre diversos campos da política externa, as ações brasileiras foram assumindo um caráter instrumental e de baixo perfil no que diz respeito ao regionalismo. Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia

21 Sobre este item ver Hirst (2009).

22 Com a institucionalização da UNASUL, as iniciativas da IIRSA passaram a ser coordenadas pelo COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, da UNASUL).

23 Sobre o atuação do BNDES na região durante o governo de Lula ver Ferreira (2013).

de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não mostra disposições em atender. A situação econômica brasileira vem enfrentando problemas e uma iniciativa de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo.

No que diz respeito ao MERCOSUL, a posição adotada durante o governo de Lula vem sendo mantida: não é prioridade, mas sua defesa é necessária administrar as relações do Brasil com países vizinhos. Mas as dificuldades comerciais do bloco cresceram trazendo um complicador para a dimensão de integração econômica. Os obstáculos às exportações brasileiras não vem sendo resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino tem afastado investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostra menos disposição para fazer concessões ao parceiro e os atritos no campo econômico não parecem solucionáveis no curto prazo. A entrada da Venezuela como membro pleno trouxe também dificuldades para a dimensão comercial uma vez que o país tem mostrado resistências a adequar-se aos padrões da TEC. A solicitação da Bolívia de entrar também como membro pleno sem abandonar a CAN coloca mais obstáculos à TEC. Os avanços tem apontado para áreas não-comerciais, e se vem buscando espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura. Em termos comerciais, Guiana e Suriname assinaram acordos de associação completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.<sup>24</sup> Este alargamento, combinado com as dificuldades de implementação da TEC, vem tornando o bloco mais parecido com a UNASUL.

As negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE) para assinatura do acordo de associação são um exemplo a destacar. Na medida em que vem enfrentado dificuldades em avançar sobretudo por resistências da Argentina (a Venezuela ficaria fora do acordo, *a priori*), crescem as pressões dentro do Brasil por agentes econômicos para que o país assine um acordo sozinho com a UE. Esta alternativa, no entanto, é, *a priori*, afastada pelo governo brasileiro pois significaria o fim definitivo da TEC que, atualmente, apesar de todas as limitações, ainda atua como fator de coesão do bloco.

Em contrapartida, uma aproximação econômica com o Uruguai vem sendo gestada, reforçando o bilateralismo que caracteriza as relações intra-bloco. Estas iniciativas apontam para os diferentes ritmos que o governo brasileiro vem implementando frente a seus vizinhos, no interior do bloco. Por outro lado, favorece maior equilíbrio entre seus membros e incrementa as diferenças políticas em seu interior.

No campo político, porém, no início do governo de Rousseff o MERCOSUL recebeu o impacto da crise política no Paraguai, que resultou em afastamento temporário do país e, surpreendentemente, na incorporação definitiva da Venezuela como membro pleno. Neste caso, e com uma participação decisiva de pensadores do PT, o governo brasileiro alinhou-se politicamente às posições argentinas.<sup>25</sup> A aproximação de posições políticas teve um importante papel compensador das diferenças econômicas, em um cenário aonde seria fundamental manter estreitos laços de cooperação com a Argentina que evitem o renascimento de qualquer tipo de rivalidade que possa provocar danos nas estratégias brasileiras *vis a vis* o exterior. Por outro lado, o PARLASUL não

<sup>24</sup> Coincide com o projeto da ALCSA (Área Sul-Americana de Livre Comércio) formulada em 1993 pelo governo de Itamar Franco.

<sup>25</sup> Embora tenha perdido peso no processo decisório de política externa brasileira em termos globais, os pensadores do PT (e com eles a comunidade epistêmica pró-integração) mantiveram importante espaço de influência diante das crises políticas na região.

avançou e teve a aplicação de seu tratado constitutivo adiada (MALAMUD e DRI, 2013) A crise e o afastamento temporário do Paraguai, assim como a entrada da Venezuela, refletiram na imobilidade do PARLASUL, que teve suspensas suas sessões, e a expectativa de aprofundamento do processo de integração vista no momento de sua criação não se confirmou.

Em relação à dimensão sul-americana da política externa brasileira – a UNASUL –, as iniciativas brasileiras nos marcos do CDS, criado por indicação do governo de Lula com vistas a perfilar as políticas de defesa dos países da região com a brasileira, estão em compasso de espera. A prioridade da construção de uma liderança na região vem cedendo espaço para a construção de outra mais ampliada que inclui também países africanos.

Sem retroceder formalmente no campo das instituições regionais, as ações brasileiras estão melhor conectadas com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos tem recuado.<sup>26</sup> A perspectiva de se construir uma economia de escala segue fora do leque de opções, mas o processo de articulação entre países sul-americanos iniciado no governo de Lula e os vínculos brasileiros com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira estão estabelecidos e ramificados por diferentes esferas governamentais dando um caráter de longo prazo para as ações brasileiras na região.

A criação da Aliança do Pacífico, por sua vez, não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira o que favoreceu uma ausência de um posicionamento claro por parte do governo brasileiro.

Entretanto, apesar das diferenças em relação ao governo anterior, a administração de Dilma Rousseff mantém seu apoio à UNASUL como instância política máxima da região.<sup>27</sup> A criação da Comissão de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), mencionada pela primeira vez em 2008 mas consolidada já no início do novo governo, não recebeu atenção da diplomacia nem da presidência. A situação da CELAC e da UNASUL é de *overlapping*, onde a principal lealdade brasileira se orienta para a América do Sul.<sup>28</sup>

Por fim, a rede de instituições e padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não vem sendo posto em xeque e é considerado um instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, segue sendo utilizado como mecanismo de busca de consensos.

### 3 Considerações finais

O propósito aqui não foi definir qual das abordagens é a mais oportuna para a análise do comportamento brasileiro frente ao regionalismo na América do Sul, mas sim estabelecer vínculos entre as abordagens explicativas propostas e as iniciativas brasileiras frente à região

26 Matéria publicada na *Folha de São Paulo* – América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil, 03 de agosto de 2013, Caderno Mercado 2 p.5- informa que a participação da América do Sul no total de investimentos externos brasileiros caiu de 14,3% no primeiro semestre de 2012 para 5,7% no mesmo período de 2013.

27 A deposição do presidente Lugo, no Paraguai, foi levada pela diplomacia brasileira à UNASUL.

28 Este artigo tem como foco a América do Sul, mas outro artigo sobre a sobreposição da UNASUL e da CELAC poderia trazer contribuições ao debate.

Aqui é defendida a perspectiva de que as abordagens sugeridas para a análise do cenário atual do regionalismo na região não são de todo excludentes e que conceitos apresentados podem ser utilizados em situações específicas.

Em primeiro lugar, o governo brasileiro, com vistas a conseguir insumos para o desenvolvimento da economia nacional, apoio para posições do país em foros multilaterais, contrabalançar posições históricas hegemônicas dos Estados Unidos, junto com como um cenário de estabilidade regional, priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira. Para tanto, deu um incentivo político importante para a criação e funcionamento da UNASUL como uma instituição que incentivasse a formação de consensos, assim como atuou em diferentes áreas de cooperação aprofundando o processo de regionalização no continente, fortalecendo o que foi definido como a **governança regional**. Desde sua formação, a UNASUL tem tido um desempenho agregador e tem contribuído para a solução de situações de crise que, sem um marco institucional consolidado, poderiam ter resultados prejudiciais ao continente de intergovernabilidade

Por outro lado, a organização não representa um tipo de integração comercial, mas tem aberto caminhos para uma articulação político-estratégica importante entre países, visões e incentivos de integração diferentes, assim como convive com as assimetrias tanto entre os países quanto aos benefícios que cada país recebe do processo de cooperação regional. A ideia do **regionalismo pós-liberal** fornece um marco explicativo interessante para a definição das prioridades e preferências deste modelo de iniciativa.

O MERCOSUL, por seu turno, assumiu um perfil distinto das previsões iniciais que repousavam em expectativas de integração comercial seguida de integração econômica assumindo diferente formato baseado em percepções políticas que se consolidaram na região na década de 2000, incorporando outras dimensões e prioridades com destaque para o MERCOSUL Social, aproximando-se do **regionalismo político-social**.

As consequências de um **regionalismo multi-nível**, de dupla lealdade e conflito de normas, podem ser identificadas em casos de países menores da região ou, no caso brasileiro, caso fosse incluída na análise a CELAC mas, sobretudo, a Organização dos Estados Americanos.<sup>29</sup> Considerando os casos do MERCOSUL e da UNASUL, a inserção regional do Brasil não tem demonstrado problemas na coexistência entre as duas principais organizações vistas neste artigo. Desde a perspectiva brasileira, e restrito ao cenário sul-americano, as duas iniciativas de cooperação/integração confluem o fortalecimento da **governança regional** sob a liderança brasileira.

A participação de recursos brasileiros em projetos da UNASUL e no FOCEM, assim como a estrutura de assistência técnica e financeira estruturada pelo governo brasileiro para os países vizinhos representa um movimento importante que materializa a disposição brasileira de arcar com parte dos custos da cooperação regional. Neste caso, o conceito do *paymaster* pode ser utilizado, embora com limites e abre-se uma indagação sobre o peso do Brasil na estruturação da **governança regional**.

A iniciativa, nos marcos da política externa brasileira em geral, buscou contrabalançar a hegemonia norte-americana e estruturar na América do Sul tanto um espaço de autonomia

<sup>29</sup> De todo modo, esta dimensão não foi objeto deste artigo podendo sim ser objeto de um outro estudo.

quanto um sistema de poder próprio e diferente dos Estados Unidos, enquadrando-se então no que seria o **regionalismo pós-hegônico**.

Por fim, as **ideias** e **visões** de diferentes atores brasileiros, assim como a composição e coexistência destas visões tiveram um peso fundamental para a estruturação do comportamento brasileiro para a região durante o governo de Lula. A mudança de governo de Lula para Dilma Rousseff e, com ela, as modificações no peso dos atores no processo de formulação da política externa, trouxe impactos no comportamento brasileiro frente à região que ainda precisam ser melhor estudadas.

## Referências

- AMORIM, Celso. 2005. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA*. n 04. Disponível em: [[http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf)]. Acesso em: 01 set. 2013.
- BRICEÑO, José; SARAIVA, Miriam G. 2010. Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. *Foro Internacional*. v. L, n. 1199, p. 35-62.
- BURGES, Sean. 2005. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 03, p. 437-454.
- COSTA, Darc. 2003. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM.
- DABÉNE, Olivier. 2012. Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. Trabalho apresentado no XXX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Washington, 23-26 de maio.
- FLEMES, Daniel. 2010. A visão brasileira da futura ordem global. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 02, p. 404-436.
- GAVIÃO, Leandro. 2013. *A identidade regional do Brasil. O sul-americanismo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva (1995-2010)*. Dissertação de mestrado, PPGRI/UERJ. Disponível em: [<http://www.ppgri.uerj.br/form/Leandro.pdf>]. Acesso em: 01 set. 2013.
- GRATIUS, Susanne e SARAIVA, Miriam G. 2013. Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. In: EMERSON, Michael and FLORES, Renato (eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to global*. Bruxelas: CPES, p. 218-236.
- GRATIUS, Susanne. 2012. *The rise of Latin American regionalism: the same old thing?* Madrid: **Fundación Ideas (Discussion Papers 01/2012)**. Disponível em: [http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DP-The\\_rise\\_of\\_latin\\_american\\_regionalism-I.pdf](http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DP-The_rise_of_latin_american_regionalism-I.pdf). Acesso em: 01 set. 2013.
- HIRST, Mónica. 2009. A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 05. Disponível em: [[http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/62\\_analises\\_AC\\_n\\_05\\_mai\\_09.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/62_analises_AC_n_05_mai_09.pdf)]. Acesso em: 01 set. 2013.

LIMA, Maria Regina S. de. 2010. Tradução e Inovação na política externa brasileira. *Plataforma Democrática*, Working Paper n. 03. Disponível em: [<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>]. Acesso em: 01 set. 2013.

MALAMUD, Andrés e DRI, Clarissa. 2013. Spillover effects and supranational parliaments: The case of MERCOSUR. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 02, p. 224-238. Disponível em: [<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13260219.2013.853354#.UypHCPIdWT8>]. Acesso em: 01 dez. 2013.

MALAMUD, Andrés e GARDINI, Gian Luca. 2012. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 47, n. 01, p. 116-133.

MALAMUD, Andrés e CASTRO, Pablo. 2007. Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 07, n. 01.

MALAMUD, Andrés. 2009. Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status. In: MARTINS, Estevão R. e SARAIVA, Miriam G. (eds.). *Brasil-União Européia-América do Sul. Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. p.126-149.

MALAMUD, Andrés. 2012. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 01, n. 03, p. 9-38. Disponível em: [<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/viewFile/2763/2188>]. Acesso em: 01 set. 2013.

MOTTA VEIGA, Pedro da e RIOS, Sandra P. 2007. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, n.82. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: [[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI\\_L2776e\\_P\\_Oregionalismo\\_pos\\_liberal\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf)]. Acesso em: 01 set. 2013.

NOLTE, Detlef. 2013. Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? Trabalho apresentado no XXXI Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Washington, 29/maio-01/junho.

NOLTE, Detlef. 2011. Regional powers and regional governance. In: GODEHARDT, Nadine and NABERS, Dirk (eds.). *Regional powers and regional orders*. London/New York: Routledge. p. 49-67.

RIGGIROZZI, Pia. 2012. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América. In: SERBÍN, Andrés, MARTÍNEZ, L. e RAMANZINI JR>, Haroldo, El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES. p.129-152.

SANAHUJA, José Antonio. 2009. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ, L, PEÑA, L. y VÁSQUEZ, M. (eds.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n.7. Buenos Aires: CRIES. p.11-54.

SANAHUJA, José Antonio. 2012. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBÍN, A., MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI JR, H. (eds.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES. p. 19-72.

SARAIVA, Miriam G. 2010. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional*, ano 01, n. 01, p. 45-52. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>]. Acesso em: 01 set. 2013.

SCHIRM, Stefan A. 2010. Leaders in need of followers: emerging powers in global governance. *European Journal of International Relations*, n. 16, p. 197-221. Disponível em: [<http://ejt.sagepub.com/content/16/2/197.full.pdf+html>]. Acesso em: 01 set. 2013.

SORGINE, Guilherme F. 2013. *Regionalismo pós-liberal e a América do Sul: a necessidade de legitimação do novo regionalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado. PPGRI/UERJ.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de M; RAMANZINI JR., Haroldo e CORREIA, Rodrigo A. 2008. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 01, p. 5-27.