

# RELAÇÕES SUL-AMERICANAS EM PERSPECTIVA

Maria Izabel Mallmann

## Resumo

Este artigo trata das relações sul-americanas da perspectiva do Brasil. Nele, são consideradas as iniciativas de integração anteriores à década de 1990 nas quais o Brasil esteve envolvido, e focalizados os esforços recentes de cooperação entre os países sul-americanos. Identificam-se as estratégias de integração em curso na América do Sul e suas respectivas chances de sucesso são analisadas. A abordagem metodológica é qualitativa e histórica. O contexto externo assim como aspectos da política externa do Brasil são considerados na análise.

## Palavras-chave

América do Sul, relações regionais, política externa brasileira

## Abstract

This article analyzes South-American relations from a Brazilian perspective. Both pre 1990's integration initiatives in which Brazil was involved, and the most recent integration efforts are focused on the present study. Some current integration strategies in South America are also identified, and their chances of success are evaluated. The methodological approach adopted here is qualitative, and historical. The external context as well as Brazilian foreign policy aspects is taken into consideration in this analysis.



## Key-words

South-America, regional relations, Brazilian foreign policy

## INTRODUÇÃO

A percepção pelo Brasil da América do Sul como *unidade identitária*, ou seja, como região passível de desenvolver valores comuns, de aproximar interesses, e até mesmo de integrar-se, é recente na política externa do Brasil. A primeira manifestação nesse sentido foi o anúncio da Associação de Livre Comércio Sul-americana (Alcsa), em 1993, durante a VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio. Esse projeto permaneceu estagnado durante os anos 90 e foi retomado no final daquela década, quando se iniciaram as Cúpulas Presidenciais Sul-americanas, em 2000 (Santos, 2005, Couto, 2009).

Até então, o discurso e a ação integracionista do Brasil endereçaram-se ao conjunto dos países latino-americanos. Iniciativas de integração das quais o Brasil participou, como a Alalc (1960) e a Aladi (1980), revelam esse escopo. A identificação com a América Latina como uma região na qual os diferentes países amargam situações semelhantes de subdesenvolvimento e de regimes de exceção levou, inclusive, o Brasil a estabelecer a integração latino-americana como princípio constitucional, em 1988.

Contudo, em termos práticos, as ações mais consistentes de cooperação têm sido endereçadas pelo Brasil aos países sul-americanos. Assim foi com as Cúpulas presidenciais que se iniciaram em 2000 e seguiu-se com a criação da Comunidade de Nações Sul-americanas (Casa), em 2005, cuja denominação mudou, em 2007, para União das Nações Sul-americanas (Unasul). Além dessas instâncias, projetos de integração física foram levados adiante com crescente participação de financiamento público brasileiro (Couto, 2009).



Algumas das razões para essa mudança de foco, da América Latina para América do Sul, decorrem do contexto internacional, cuja maior interdependência e competitividade impôs a todos os países a definição de estratégias factíveis de inserção internacional. Assim, em se tratando de levar a termo a retórica integracionista, a definição de quais seriam os parceiros regionais prioritários tornou-se incontornável. Contribuiu para tanto, por um lado, a adesão do México ao Nafta e, por outro lado, o lento avanço da integração no âmbito do Mercosul na segunda metade dos anos 1990.

Quando o México adere ao North American Free Trade Agreement (Nafta), no início da década de 1990, a percepção de que a América Latina encolhera-se foi generalizada. Também a Venezuela, cuja política externa endereçava-se prioritariamente a Bacia do Caribe, reforçou a estratégia de estreitar relações com o sul, iniciada sob a presidência de Rafael Caldera (1994-1999). Ademais, delimitar a América do Sul como região prioritária da política externa do Brasil também faz sentido face às fronteiras do país com praticamente todos seus pares sul-americanos. Nada menos do que dez dos doze países sul-americanos possuem fronteira com o Brasil. Num contexto de crescente e acelerada globalização, integrar-se com o seu entorno imediato tornou-se a melhor alternativa. Recorrendo a Ortega e Gasset, Celso Lafer argumenta que a América do Sul não se apresenta para o Brasil como uma opção, mas como a “*circunstância do nosso eu diplomático*” (Lafer, 2004, p. 52). Ou seja, cedo ou tarde, esse componente da identidade internacional do Brasil, o pertencimento a América do Sul, seria assumido pelo país.

Ao adotar essa estratégia, o país também aceitou os desafios decorrentes das históricas rivalidades regionais e das resistências internas. Se, por um lado, o Brasil necessita ser propositivo e suficientemente *generoso* no âmbito externo de modo a interpelar seus interlocutores sem amedrontá-los ou fazer ressurgir o fantasma do imperialismo brasileiro, por outro lado, ele precisa convencer os públicos internos de que essa estratégia trará vantagens para todos a médio e longo prazo (Lima, 2008).



No plano externo, a retórica brasileira mostrou-se insuficiente para convencer os vizinhos acerca das boas intenções do Brasil. Foram necessárias demonstrações por parte do Brasil de que o país reconhece as assimetrias regionais e está disposto a cooperar para a sua minimização. A atitude *compreensiva* do Brasil diante das demandas de seus pares, como Bolívia em relação ao gás e Paraguai no que concerne à renegociação do Tratado de Itaipu, reflete essa disposição e também os limites às concessões politicamente suportáveis no plano interno (Mallmann, 2009).

Além das demandas dos vizinhos menores, o Brasil deparou-se, ao longo dos últimos anos, com o desafio de fazer face a uma estratégia de integração concorrente bastante bem vista pelas lideranças políticas de esquerda no poder na América do Sul. Trata-se da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba). Essa estratégia, posta em prática pelo governo de Hugo Chávez, imprime uma dinâmica de integração regional de cunho mais político e solidário à qual a estratégia de integração do Brasil precisou se adequar.

Este artigo possui três partes, além desta Introdução e das Considerações finais. Na primeira, são abordadas as iniciativas de integração das quais o Brasil participou e que precederam os anos 1990, com o objetivo de evidenciar o perfil e o escopo geográfico das mesmas. Na segunda parte, são tratados os esforços recentes de cooperação entre os países sul-americanos. Na terceira parte, são identificadas as diferentes estratégias adotadas por Brasil e Venezuela e suas chances de sucesso a médio e longo prazo.

## **AS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO PRECEDENTES: PERFIL E ESCOPO GEOGRÁFICO**

Desde as primeiras décadas do século 19, quando Simon Bolívar convocou seus pares para construir uma confederação hispano-americana, até a década de 1950, todas as iniciativas de cooperação entre os países latino-americanos foram



frustradas em suas metas de avançar rumo a um arranjo institucional consistente (Mallmann, 1994). Apenas nas décadas de 1950 (América Central) e 1960 (América Latina) foram lançadas as bases do que hoje, apesar dos incidentes de percurso, se conhece como integração latino-americana. Foi ainda na década de 1960 que se diversificam as vias de integração. Seguiu-se à criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), de 1960, com ênfase nas trocas comerciais, a criação do Pacto Andino (1969), mais protecionista, e, na década de 80, a Aladi substitui a Alalc e inaugura uma fase mais permissiva a arranjos variados de integração. Também nessa mesma década começam a serem negociadas as bases do que veio a ser o Mercosul (Cervo, 2001; Mallmann, 1998).

Como afirmamos anteriormente, apesar de as relações sul-americanas do país terem sido conduzidas, pelo menos a partir do século 20, de forma a buscar o entendimento e a cooperação, as proposições e engajamentos do Brasil, quando surgiram, endereçaram-se à América Latina como um todo, e isso aconteceu apenas a partir da década de 1960.

Na primeira metade do século 20, a aproximação do Brasil com seus vizinhos imediatos ocorreu mais em função da necessidade de estabilização das fronteiras e do estabelecimento de relações amistosas, preocupação primordial do Barão do Rio Branco, então à frente do serviço diplomático brasileiro. Tentativas de estabelecimento de acordo entre Brasil, Argentina e Chile em prol de relações regionais amistosas e da criação de mecanismos de arbitramento ocorreram no início do século XX por iniciativa do Barão. Posteriormente, na década de 1950, sob os governos Perón na Argentina, Vargas no Brasil e Ibañez Del campo no Chile, foi buscado um acordo de defesa e de criação de uma união aduaneira, o Pacto do ABC. Por razões diferentes, ambas iniciativas foram frustradas.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve grande expectativa na América latina quanto à possibilidade de a região vir a ser contemplada com um programa



de cooperação dos Estados Unidos à semelhança do que ocorria em relação à Europa com o Plano Marshall. Isso, contudo, não ocorreu apesar dos esforços da Operação Pan-americana (OPA) lançada pelo Brasil sob o governo de Juscelino Kubitschek. Através da OPA, JK buscava sensibilizar os EUA sobre a necessidade de auxiliar o desenvolvimento das sociedades periféricas, cujos bolsões de pobreza eram propícios à manipulação política pela esquerda comunista. Em parte como consequência das pressões advindas dessa iniciativa, obteve-se a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959, e também a Aliança para o Progresso em 1960 (Cervo, 2001).

Também em 1960, o Tratado de Montevidéu foi assinado pelos governos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai criando a Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc). Os signatários se dispunham a estabelecer uma zona de livre comércio como início de um processo que levaria de “forma gradual e progressiva” ao estabelecimento de um mercado comum latino-americano (Preâmbulo do Tratado de Montevidéu, de 18/02/1960). Essa disposição estava de acordo com o espírito da época, quando vigia o

*“mito do livre-comércio como princípio informador das relações econômicas internacionais. (...) o objetivo da liberdade das trocas (...) era considerado prioritário, também relativamente ao desenvolvimento econômico dos Estados mais fracos, enquanto assumia um significado ideológico de contraposição ao nacionalismo, não apenas político, mas também econômico (...)” (Comba, 1984, p. 34).*

No entanto, dada a assimetria das economias, a necessidade do estabelecimento de preferências logo se fez notar. A partir de meados da década de 1960, os limites da estratégia adotada tornaram-se evidentes e a progressão das liberações comerciais estancou-se. Nem mesmo as medidas adotadas a partir de 1966 foram capazes de reverter a situação. A solução configurou-se com a substituição da Alalc pela Associação Latino-americana de Integração (Aladi) criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980, firmado pelos governos da Argentina, da Bolívia,



do Brasil, da Colômbia, do Chile, do Equador, do México, do Paraguai, do Peru, do Uruguai e da Venezuela. Em 1998, Cuba foi admitida na Aladi.

O Tratado de Montevideu de 1980, ainda em vigor, é essencialmente permissivo a seus signatários que podem estabelecer, entre si, acordos comerciais bilaterais ou multilaterais sem que seus dispositivos tenham que ser, obrigatoriamente, estendidos aos demais membros da Associação. Em sua grande maioria as regras são “autorizativas, quando não simplesmente programáticas ou retóricas” (Cruz, 1984, p. 80). Apenas dois artigos dispõem sobre o comércio regional como um todo. O artigo 5º estabelece a instituição de uma preferência tarifária regional, e o artigo 18º, a isenção de impostos de importação a produtos provenientes de países de menor desenvolvimento relativo. Nenhum dos dois, no entanto, foi operacionalizado para toda a região. Não deixa de ser interessante pontuar a observação de Cruz a respeito da incompatibilidade entre intenção e meios:

*“É impressionante, na verdade, a disparidade entre o objetivo final do Tratado de Montevideu 1980 (o estabelecimento do mercado comum) e os meios adotados para alcançar o dito objetivo (acordos comerciais de alcance econômico totalmente indeterminado)” (Cruz, 1984, p. 80).*

Ironicamente, contudo, parece ter sido justamente essa característica que permitiu os entendimentos que ocorreram a partir dos anos 1980 na esteira dos processos de redemocratização e que inauguraram a atual via de integração sul-americana. É compreensível que, dadas as assimetrias regionais, a integração regional siga uma trajetória menos previsível e condicionada.

Como pode observa-se acima, a participação do México nas duas mais abrangentes iniciativas de integração latino-americana dotou-as de um amplo escopo geográfico ao mesmo tempo em que as tornou pouco operacionalizáveis em se tratando dos interesses dos países menos desenvolvidos. Os países centro-americanos e caribenhos preferiram articular-se em foros próprios, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Caricom respectivamente. Os países



andinos firmaram, em 1969, o Pacto Andino dando forma a uma iniciativa própria de integração regional. Como veremos, essa iniciativa, transformou-se, no início dos anos 1990, na Comunidade Andina de Nações (CAN), figura ativa no processo de integração sul-americana em curso.

Nos anos 80, Brasil e Argentina, sob os governos Sarney e Alfonsín respectivamente, deram curso a um processo de aproximação que viria a viabilizar a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção que instituiu o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Esses esforços iniciais não foram menos importantes na medida em que providenciaram a remoção das animosidades históricas entre os dois países e também facilitaram a aproximação e inclusão de Uruguai e Paraguai no processo. Os anos 1980 também foram particularmente importantes no que diz respeito à redemocratização e à aproximação dos países latino-americanos em busca de solução para problemas comuns como foi o endividamento externo (Consenso de Cartagena), a crise política na América Central (Grupo de Contadora), além da Guerra das Malvinas. Dessa aproximação resultou um *savoir faire* aproveitado em esforços de cooperação subseqüentes a partir da década seguinte (Mallmann, 2007).

## ESFORÇOS RECENTES DE INTEGRAÇÃO

Duas importantes iniciativas de integração, somadas, praticamente abrangem o espaço sul-americano nos anos 1990, o Mercosul e a CAN. O primeiro, criado em 1991 pelo Tratado de Assunção reuniu originalmente Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A CAN herda a experiência pregressa do Grupo Andino, criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena. O Grupo se reestrutura e redesenha seus objetivos no início da década. Faziam parte originalmente do Grupo Andino, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O Chile retirou-se do Grupo em 1977 e a Venezuela afastou-se da CAN em 2007.



Mercosul e CAN congregam praticamente a totalidade dos países sul-americanos. Com a criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), em 2005, somaram-se aos países de ambos os blocos a Guiana e o Suriname que estiveram até então fora de qualquer iniciativa de integração sul-americana. Com isso, pode-se dizer que a América do Sul ressurgiu com uma feição identitária, merecedora de políticas especiais (Santos, 2005, Couto, 2009).

Esse fechamento do escopo geográfico dos esforços de integração foi facilitado pela adesão do México ao North American Free Trade Agreement (Nafta). Isso fragilizou a idéia de América Latina e fortaleceu a convicção entre os países sul-americanos de que seria necessário estreitar as relações regionais de forma a melhor se situar nas incontornáveis negociações internacionais pela abertura de mercados que se impunham firmemente naquela década.

Segundo Lafer,

*... o México, em função de sua participação no Nafta e a América Central e o Caribe, por obra da atração centrípeta da economia norte-americana, viram o seu grau de interdependência com o Norte aumentar ainda mais significativamente (...) A América do Sul, em contraste, tem relações regionais e internacionais mais diversificadas [o que] lhe confere uma especificidade própria no contexto da América Latina, da qual cabe extrair as apropriadas conseqüências em matéria de política externa (Lafer, 2004, p. 55).*

Para o Brasil, isso implicou maior empenho no “adensamento das oportunidades de cooperação ensejadas pelo alcance econômico da geografia do país” de forma a buscar “converter um espaço num projeto” (Lafer, 2004, p. 57), dando ensejo ao fato de ter historicamente resguardado a América do Sul como sua “área de influência” diante de eventuais investidas externas (Bandeira, 2006, p. 269).

O Brasil tomou a si a tarefa de fomentar o surgimento de uma identidade no espaço sul-americano. Já, em 1993, sob o governo Itamar Franco, o país lançou a idéia de uma Associação de Livre Comércio Sul-americana (Alcsa) durante



a VII Cúpula do Grupo do Rio realizada em Santiago. Essa proposta que foi acolhida no âmbito do Mercosul em 1994, teve seus desdobramentos mais consistentes somente no final daquela dos anos 1990 quando Mercosul e CAN firmam acordo-quadro com vistas a dar curso à integração regional a partir da experiência acumulada por ambos. Contribuíram para essa aproximação as presenças advindas das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) que haviam tido início em 1998.

A partir de 2000, passam a acontecer, pela primeira vez na história dos países sul-americanos, as reuniões de presidentes, incluindo Chile, Suriname e Guiana, além dos países membros do Mercosul e da CAN (Almeida, 2002: 100). Por ocasião da primeira delas, realizada em Brasília, em 2000, foi aprovado um plano de ação que ensejou a criação a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) visando coordenação inter-governamental para a realização de programas de desenvolvimento e integração da infraestrutura física da região. A Iniciativa conta com o aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).

A segunda reunião de presidentes ocorreu em Guayaquil, no Equador, em 2002. Nessa ocasião, definiu-se claramente no discurso diplomático brasileiro o escopo da “América do Sul dos doze”: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (Santos, 2005, p. 102).

A terceira reunião de presidentes teve lugar em Cuzco, no Peru, em 2004, já sob o governo de Lula da Silva no Brasil. Nessa reunião, a IIRSA foi endossada, mesmo que, posteriormente, o governo brasileiro tenha reorientado a participação do país nessa iniciativa, considerada pelo governo petista como pouco comprometida com uma estratégia geral de desenvolvimento, aumentando a presença do Estado na definição e no financiamento dos projetos (Couto, 2009).



Nessa mesma ocasião, e com vistas a dotar o processo de integração de um espaço político apropriado a sua coordenação, foi apresentada a Comunidade de Nações Sul-americanas (Casa), como resultado da aproximação entre presidentes ocorrida precedentemente (Couto, 2009). Essa iniciativa é imputada ao Brasil e apontada como sendo reveladora de uma inflexão da política do país, sob o governo Lula da Silva, rumo a uma maior institucionalização das relações regionais (Couto, 2010). Além disso, inova-se, nesse âmbito, as temáticas da integração regional. Propõe-se desenvolver o espaço sul-americano nas dimensões política, social, econômica, ambiental e de infraestrutura, de forma a fortalecer a identidade sul-americana e sua representação em foros internacionais.

Na I Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos Países da Comunidade Sul-americana de Nações ocorrida em setembro de 2005, em Brasília, estabeleceu-se a agenda da Comunidade. A II Reunião, de dezembro de 2006 em Cochabamba, na Bolívia, reflete o intenso trabalho ocorrido no âmbito das reuniões ministeriais e especializadas. Nela, são reafirmados e aprofundados os compromissos com um novo modelo de integração atento às assimetrias regionais, à pluralidade democrática e à necessidade de um desenvolvimento equilibrado e integral. A Declaração de Cochabamba institui os princípios e objetivos da integração sul-americana visada e possui um teor marcadamente social e político em contraste com o de outros documentos relativos à integração regional em que a preocupação com o desenvolvimento, por exemplo, aparece apenas de forma caudatária dos objetivos essencialmente econômicos e comerciais (Couto, 2010).

Como resultado de deliberações ocorridas durante a I Cúpula Energética da América Latina, realizada em Ilha Margarita, na Venezuela, em 2007, a Casa foi re-nomeada para União Sul-americana de Nações (Unasul), seguindo sugestão da Venezuela. Segundo Couto, essa mudança reflete uma situação de “pressões e concessões” entre Brasil e Venezuela na balança regional de influência e poder (Couto, 2010). Em 2008, é assinado em Brasília o tratado que cria a Unasul.



A Unasul cuja Secretaria Permanente é sediada em Quito, no Equador, mantém-se atuante como foro de coordenação política tendo atuado por ocasião de crises regionais como a deflagrada entre Colômbia e Equador por ocasião do ataque colombiano, em 2008, às bases das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) instaladas em território equatoriano. A Unasul também tem sido foro de discussão e conciliação de posições sobre outras questões de interesse sul-americano, como a estabilidade democrática na região, a presença dos Estados Unidos na Colômbia, entre outros temas.

Resumindo, pode-se dizer que a integração regional sofreu os últimos anos uma transformação substancial que redireciona os esforços dos países envolvidos rumo a maior institucionalização, a uma agenda ampliada que inclui outros temas além do comércio regional, e que leva em consideração as assimetrias regionais na adoção de políticas de integração. Em 2007, em pronunciamento a diplomatas sul-americanos, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim reafirmou a sensibilidade do Brasil em relação às assimetrias regionais, face às quais o país agiria, segundo ele, com generosidade entendendo, por isso, agir em função de seus próprios interesses a longo prazo uma vez que interessa ao Brasil o desenvolvimento e a estabilidade dos vizinhos sul-americanos (Amorim, 2007).

A inflexão observada nos esforços de integração corresponderia à chegada ao poder de governos situados à esquerda do espectro político, comprometidos com a recuperação de perdas sociais e econômicas intensificadas no período precedente. Isso explicaria a ênfase em aspectos políticos da integração com adoção de direcionamento e investimentos estatais (Onuki, Oliveira, 2006). No que concerne especificamente ao Brasil, essa mudança também denota a intenção do governo de desenvolver os meios para conquistar e manter posição de liderança regional, indispensável a seu projeto de projeção internacional. A diplomacia brasileira passou a aceitar o papel de liderança do país, uma vez que recusá-la seria, segundo o Ministro Amorim, “um erro, uma timidez injustificada” (Santos, 2005, p. 102).



## DIFERENTES ESTRATÉGIAS E CHANCES DE SUCESSO

Identifica-se, abaixo, de forma propositalmente esquemática, o que identificamos como via brasileira e via venezuelana de integração, com o objetivo de analisar suas possibilidades de sucesso isoladamente e em conjunto.

Por via brasileira de integração, entende-se aquela primordialmente voltada à adoção de mecanismos de flexibilização do comércio e de integração econômica; herdeira, portanto, de práticas progressas de integração arroladas no primeiro item deste artigo. Essa via também possui como característica o fato de ser essencialmente pragmática e voltada à projeção externa dos interesses do país – internacionalização de empresas, abertura de mercados, disseminação de valores. Totalmente conforme os cânones do capitalismo, essa via mais corrobora do que contesta esse sistema. O maior ou menor dirigismo estatal da mesma apenas reflete nuances decorrentes do perfil político-ideológico dos governos. Finalmente, essa via adapta aos tempos presentes as chamadas forças profundas da política externa do Brasil: a preservação da autonomia e a busca do desenvolvimento.

Por via venezuelana de integração, entende-se aquela primordialmente voltada à adoção de estratégias capazes de subverter a ordem econômica vigente com base em mecanismos fundamentados na solidariedade regional; herdeira, portanto, de um discurso antiimperialista e anti-capitalista de esquerda. Essa via também possui como característica o fato de ser essencialmente politizada e voltada à construção de um bloco de países ideologicamente próximos em defesa da supressão das desigualdades estruturais. Essa via também visa a disseminação de valores através de programas de cooperação inter-governamentais. Radicalmente contra os cânones do capitalismo, essa via trabalha no sentido de criar alternativas a ele. Seu maior dirigismo estatal é uma necessidade do processo de criação de novas estruturas socioeconômicas. Essa via rompe com a política externa precedente e busca novos interlocutores e novos termos de interlocução.



A via brasileira foi descrita, em linhas gerais, nos itens acima. A via venezuelana é aqui resumidamente descrita a partir da Iniciativa Bolivariana para as Américas (Alba), criada em 2004, e cuja denominação foi alterada, em 2009, para Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comércio de los Pueblos (Alba-TCP). A Alba visa fomentar a integração da América Latina e Caribe mediante ações solidárias de cooperação governamental nas áreas social, política e econômica. Busca o combate à pobreza e à exclusão social mediante programas de cooperação inter-governamentais que envolvem o fomento a pequenas e médias empresas. São membros da Alba, além da Venezuela, Bolívia, Equador, Cuba, Nicarágua, Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas. Alguns aspectos a diferenciam significativamente das demais iniciativas de integração, particularmente da conduzida pelo Brasil. O escopo geográfico, a retórica anti-capitalista de esquerda, são alguns deles (Bossi, 2005; Naím, 2004)<sup>1</sup>.

Examinam-se, a seguir, as possibilidades de sucesso de uma e de outra via em função de desafios postos pelo contexto socioeconômico e político comuns a todos os países.

Muitos são os analistas que chamam atenção para as desigualdades internas que caracterizam a realidade dos países sul-americanos (Debène, 2003; O'Donnell, 2000; Mann, 2006). Tais desigualdades compõem um quadro que fomenta a instabilidade política (Coutinho, 2008) e compromete os esforços de integração entre os países na medida em que subtraem capacidade de ação externa dos governos (Mallmann, 2008). Por essa razão, não seria exagero afirmar que esses problemas internos comuns se constituem nos maiores obstáculos a qualquer esforço de integração regional que seja feito. Portanto, integração social, econômica e política interna é um requisito para a integração externa e um desa-

<sup>1</sup> Outras informações sobre essa iniciativa podem ser obtidas em seu *site* oficial: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1858>



ção aos países sul-americanos. Além dessa condição interna semelhante, existem as assimetrias entre os países que alimentam desconfianças mútuas e dificultam a percepção das vantagens da integração (Mallmann, 2009).

Nesse cenário, tanto a via brasileira quanto a via venezuelana de integração encontram limites claros. A via brasileira esbarra na instabilidade econômica e política regional, na baixa complementaridade e dimensão dos mercados e em desconfianças históricas (Coutinho, 2008; Cervo, 2008). A via venezuelana é limitada por ser anacrônica em termos retóricos, por buscar uma alternativa ao capitalismo em um momento histórico de expansão desse sistema. A complementaridade entre ambas as vias poderia levar a uma saída que combinasse políticas de integração social, econômica e política interna, pensadas em termos regionais para resolver problemas de exclusão comum a todos os países, com políticas comuns de projeção internacional de setores estratégicos e competitivos. Contudo, para isso, seria necessário vencer um único, mas nem por isso menos importante, obstáculo, o das desconfianças regionais.

O Brasil tem dado mostras de capacidade para levar adiante sua estratégia de integração de forma a reduzir as desconfianças. Esforços têm sido realizados no sentido de incorporar pelo menos parte da agenda posta pela via venezuelana. A admissão das assimetrias e a adoção de políticas voltadas a sua redução, assim como a crescente disposição em arcar com os custos materiais e políticos da integração demonstra que tem havido disposição por parte do Brasil para interlocução com seus pares e flexibilidade para ir ao encontro de suas demandas. No entanto, tais esforços esbarram na necessidade de sustentação política interna. Conforme o Ministro Amorim, o Brasil está disposto a fazer muito para reduzir as assimetrias, não pode, porém, fazer tudo o que gostaria porque há limites políticos internos (Amorim, 2007).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se dar uma visão geral sobre a progressão dos processos de integração regional nos quais o Brasil tem estado envolvido desde os anos 1960. Constatou-se que nos últimos anos o país tem sido mais ativo nessa frente de política externa e tem delimitado a América do Sul como sua área prioritária. Além disso, identificou-se a existência, nos últimos anos, de duas vias de integração; uma brasileira, bastante coerente com as experiências regionais progressas e outra venezuelana que inova ao propor uma integração solidária e anti-capitalista. Argumentou-se que devido aos desafios comuns de ordem estrutural nenhuma das vias tem possibilidades de sucesso isoladamente. A via brasileira encontra limites maiores nas assimetrias entre os países e a via venezuelana os encontra por ser excludente em termos ideológicos. Considerou-se como promissores os esforços do Brasil em assimilar aspectos da agenda venezuelana em sua estratégia de integração, aumentando sua dimensão social.

Além disso, viu-se que, apesar das oscilações, é possível vislumbrar uma estratégia brasileira de integração sul-americana pautada nos princípios da política externa do país. A valorização do multilateralismo regional, o respeito à autodeterminação dos povos e ao direito internacional têm sido observáveis de forma sistemática nas ações regionais do país. A preservação da autonomia e a busca do desenvolvimento, enquanto linhas de continuidade de nossa política externa, têm sido adequadas aos desafios oriundos das transformações mundiais e se expressam em estratégias de integração nas quais o Brasil se mostra altamente propositivo, arca com alguns custos e busca de forma mais ofensiva sua projeção externa.

Mesmo que seja possível observar algumas mudanças no teor da via de integração regional – maior envolvimento estatal e componentes sociais mais ativos, por exemplo – pode-se dizer que o Brasil sustenta um projeto de integra-



ção que não descuida de seus interesses econômicos e comerciais. Surpreendentemente para muitos, o Brasil leva adiante uma política econômica e uma via de integração pragmática que não contesta os fundamentos do sistema econômico internacional. Ao contrário disso, retira legitimidade do sucesso decorrente da adesão a eles.

É indiscutível, como vimos acima, que o Brasil assimilou, em maior ou menor grau, em sua estratégia de integração muitos elementos da agenda política e social em vigência a partir da chegada ao poder de governos de esquerda. Isso ocorreu seja por conta do perfil ideológico do governo, seja devido sua intenção de construir uma sólida liderança regional. Contudo, também é inquestionável que a via de integração sustentada pelo Brasil mantém coerente com a lógica de funcionamento do mercado e do sistema capitalista, e, nisso, há coerência entre discurso e ação.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **A nova política externa independente**. II Curso para diplomatas sul-americanos. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, FUNAG, IPRI, 2007. (vídeo).

BANDEIRA, M. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique, LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267-297.

BOSSI, F. **10 puntos para conocer el ALBA**. Construyendo el Alba desde los pueblos. Exposición del Secretario de Organización del Congreso Boliviano de el Foro que se realizó en la III Cumbre de los Pueblos, Mar del Plata, 3 de noviembre de 2005. [www/docs/alternativabolivariana.org/public\\_html/mainfile.php](http://www/docs/alternativabolivariana.org/public_html/mainfile.php). Consultado em 22/09/2006.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.



\_\_\_\_\_. **Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas.** Brasília: IBRI, 2001.

COMBA, A. Da ALALC à ALADI. **Revista de Informação Legislativa.** (Suplemento). Brasília, v. 21, n. 81, p. 33-46, jan.-mar. 1984.

COUTINHO, Marcelo. **Crise Institucional e Mudança Política na América do Sul.** Rio de Janeiro: Edição do autor, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil: Integração e Construção da América do Sul.** Curitiba: Juruá Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula.** *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan.-abr. 2010. (no prelo).

CRUZ, L. D. de C. Da ALALC à ALADI – Comentário. **Revista de Informação Legislativa.** (Suplemento). Brasília, v. 21, n. 81, p. 47-80, jan.-mar. 1984.

DABÈNE, O. **América Latina no Século XX.** Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

LAFER, C. **A identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, M. R. S. de. Liderazgo regional em América Del Sur: ¿tiene Brasil um papel a jugar?. In: LAGOS, R. (Org.). **América latina: ¿integración o fragmentación?**. Buenos Aires: Edhasa, 2008, p. 89-114.

MALLMANN, M. I. A integração sul-americana face ao adensamento dos desafios. **Anais do 33º Encontro Nacional da ANPOCS.** Caxambu, MG, set. 2009.

\_\_\_\_\_. Desafios às relações sul-americanas. **Pensamento Plural.** Pelotas, RS, v. 2, n. 2, p. 125-142, jan.-jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Os ganhos da década perdida.** Democracia e diplomacia regional. Porto Alegre: Edipucrs, 2007.

\_\_\_\_\_. Integração regional na América: entre o protecionismo e o *laissez-faire*. In: COLOMBO, Neli, BIZ, Osvaldo (Orgs.). **Integração, cidadania, espaços.** Porto Alegre: Edipucrs, 1998.



\_\_\_\_\_. Cooperação nas Américas: uma visão de conjunto. **Revista Humanas**, Porto Alegre, v. 17, n. 1-2, p. 7-32, 1994.

MANN, M. A crise do Estado-nação latino-americano. In: DOMINGUES, José Maurício, MANEIRO, Maria (Orgs.). **América latina Hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006, p. 163-193.

NAÍM, N. N. S. Alternativa bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al Alca. **Geoenseñanza**, v. 9, n. 1, p. 57-73, 2004.

O'DONNELL, G. Poliarquias: a (in) efetividade da lei na América Latina. Uma conclusão parcial. In: MENDEZ, J., O'DONNELL, G., PINHEIRO, P. S., (orgs.). **Democracia, violência e injustiça**. O não-estado de direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 337-373.

ONUJI, J.; OLIVEIRA, A. J. de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia Política**, v. 27, p.13-29, Curitiba, 2006.

SANTOS L. C. V. G. Brasil: Americano, Latino-Americano ou Sul-Americano? **Cuadernos del CLAEH**, Montevideu, 2ª série, v. 28, p. 87-107, 2005-1.

TRATADO de Montevideu de 1960. In: **Revista de Informação Legislativa**. (Suplemento). Brasília, v. 21, n. 81, p. 233-254, jan.-mar. 1984.

TRATADO de Montevideu de 1980. In: **Revista de Informação Legislativa**. (Suplemento). Brasília, v. 21, n. 81, p. 254-274, jan.-mar. 1984.

