

DIREITOS SOCIAIS NOS BLOCOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL

Elisa de Sousa Ribeiro¹

Edelcio Vigna²

O artigo tem como objetivo analisar os mecanismos que compuseram e proporcionaram as atribuições de oportunidades³ para que a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI/1980), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL/1991) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL/2008) pudessem ser criados. Os diferentes momentos em que cada instituição foi constituída não interferem na identificação dos mecanismos, pois cada um “implica as mesmas conexões causa-efeito imediatas em qualquer lugar e tempo em que concorra” (McAdam et al., 2005, p. 140). A criação das instituições regionais está situada no processo histórico de desenvolvimento e auge do neoliberalismo.

Neste sentido, há que considerar que a consolidação dos organismos regionais de integração sul-americanas está ambientada no processo não linear do sistema-mundo, que é compreendido por Immanuel Wallerstein⁴ como um “sistema social, que tem fronteiras, estruturas, grupos de membros, regras de legitimação e coerência” (Wallerstein, 1976:347). Os mecanismos, por sua vez, identificados por um grupo de pesquisadores autodenominados

¹ Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB), Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio, Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista, atua como professora voluntária vinculada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como professora titular do curso de Direito do UNIEURO e como professora titular do Curso de Relações Internacionais do UniCEUB. Líder do Grupo de Estudos do Mercosul, vinculado ao UniCEUB, do qual a principal líder é a Profa. Dra. Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. É pesquisadora do Geo\$ mundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR. Foi Secretária das Comissões de Educação e de Assuntos Econômicos do Parlamento do MERCOSUL entre 2008 e 2009.

² Doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB), vinculado ao Instituto de Ciências Sociais (ICS/UnB) da Universidade de Brasília (UnB), 2015. Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Licenciado em História pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Assis (UNESP).

³ “Em vez de contemplar “oportunidades e ameaças” como fatores estruturais objetivos, consideramos como algo sendo sujeito à atribuição. Nenhuma oportunidade, por mais objetivamente aberta que se encontre, convidará à mobilização (a) se não é visível para os potenciais atores e (b) percebida como uma oportunidade” (McAdam, D., Tarrow, C., y Tilly, C. **Dinâmica de la contienda política**. Editorial Hacer, 2005, p.47, tradução livre).

⁴ Wallerstein, Immanuel. **The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. New York: Academic Press, 1976.

de McTeam⁵, são categorias analíticas importantes, que combinadas contribuem para efetivar as ações coletivas decorrentes de disputas e colaborações, que levam a processos de criação de novas formas de organização. Durante um processo de organização sociopolítico pode-se identificar três tipos mecanismos: os mecanismos ambientais; os mecanismos cognitivos e mecanismos relacionais. Os mecanismos ambientais são aqueles que modelam o cenário, que podem ser identificados pela redução ou aumento de recursos (materiais ou não) e derivam de influências externas que impactam a vida sociopolítica. Os mecanismos cognitivos operam como elementos que modelam a percepção individual e coletiva. Os mecanismos relacionais são identificados pelas relações entre pessoas, grupos e redes interpessoais (McAdam et al, 2005, p. 27-28).

O artigo, ao historiar o processo de construção da ALADI, MERCOSUL e UNASUL, deve identificar seus mecanismos recorrentes, suas combinações e, assim, explicar os interesses, explícitos e implícitos, que orientaram o processo político. Dessa forma, o texto desdobra-se em três momentos: primeiro, buscar apontar a sucessão de processos políticos, considerando os interesses em jogo (nacionais e internacionais), que levaram a criação de cada um dos organismos regionais; segundo, identificar as teorias econômicas – Desenvolvimentismo, Neoliberalismo e Neodesenvolvimentismo – que influenciaram a formação de blocos econômicos na América do Sul; terceiro, analisar a influência da política internacional na construção das instituições regionais.

1. CONFERÊNCIAS PAN-AMERICANAS (1889 A 1928)

Os processos de institucionalização da ALADI, MERCOSUL e UNASUL tiveram como pano de fundo as crises econômicas e políticas que se sucederam envolvendo os países sul-americanos, em especial o Brasil. Desde meados do século XIX a disputa pela hegemonia do continente e da sub-região do Cone Sul foi uma disputa silenciosa e, muitas vezes, ruidosa entre os Estados Unidos (EUA), Brasil e Argentina, envolvendo o Chile. Os EUA competiam com ao Inglaterra a hegemonia continental e a Argentina e o Brasil disputavam a hegemonia sul-americana. Estas relações conflituosas se revelaram durante as Conferências Pan-Americanas (1889 a 1928).

⁵ “Ao final dos anos noventa McAdam, Tarrow y Tilly (McTeam, como gostavam chamar-se) levaram a cabo um esforço bem sustentado para repensar o paradigma do processo político desde uma perspectiva mais dinâmica e cultural” (Jasper, *¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas*. Sociológica, año 27, número 75, enero-abril de 2012, p.13).

As Conferências Pan-Americanas foram um marco regional por meio do qual se discutiu pela primeira vez a ideia de uma integração das Américas. Nestas conferências, dois discursos se confrontaram: o pan-americanismo e o latino-americanismo. A fundamentação destes discursos estava os interesses norte-americanos e os interesses argentinos.

O primeiro discurso identitário, o pan-americano, era o discurso oficial [...] foi construído especialmente pelos delegados norte-americanos que participaram dessas assembleias. [...]. Já o segundo discurso, o latino-americano, [...] foi elaborado principalmente pelos delegados argentinos com o intuito de frear os avanços norte-americanos e de alçar a Argentina à posição de líder dos países latino-americanos, destacando-se a disputa pela hegemonia na América do Sul⁶ (Dulci, 2008, p. 01).

A política exterior brasileira, em razão das relações com os norte-americanos e ingleses, adotou uma posição pendular na qual ora se aproximava do discurso oficial pan-americanista dos EUA, ora utilizava do discurso latino-americanista, em razão da defesa de alguns interesses de segmentos sociais, como o da aristocracia agrária. A orientação da diplomacia brasileira para a delegação oficial era se legitimar como mediador (*Broker*⁷) da Conferência e de manter um discurso de equilíbrio com objetivo de não confrontar a política estadunidense, porém em alguns momentos criticou sua conduta intervencionista e se aliou com a Argentina e o Chile. Por seu turno, a Argentina e o Chile mantinham uma forte oposição aos interesses norte-americanos e eram identificados pela delegação estadunidense como líderes de uma corrente antiamericana. A pesquisadora Tereza Dulci, ressalta que “a Argentina fugiu ao controle dos Estados Unidos, se destacando dos demais países de peso no cenário político continental” (Dulci, 2008, p.10).

O contexto brasileiro, dos anos de 1890, era de sucessivas crises financeiras iniciadas com o “Encilhamento⁸”, de Ruy Barbosa, primeiro Ministro da Fazenda do governo de Deodoro da Fonseca. Em 1898, quase

⁶ Dulci, T.M.S. **Conferências Pan-Americanas (1889-1928): a questão das identidades.** Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC Vitória – 2008.

⁷ De acordo com Von Bülow (2014:126) os *broker* “são entendidos como organizações criadas por um grupo mais ou menos delimitado de atores coletivos para cumprir papéis específicos e predeterminados de intermediação” (Von Bülow, 2014:126). Essa função delegada pelo coletivo a uma ou mais organizações específicas não é meramente de representação, mas de articulação, tradutor e coordenador (Lavalle, A.G. e Von Bülow, M. **Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. Política e Sociedade.** Florianópolis Vol. 13, Nº 28, Set./Dez. de 2014).

⁸ “O Plano de Ruy Barbosa é prescindir do auxílio estrangeiro e seguir o exemplo americano [...] da qual decorreu pluralidade bancária e protecionismo, que ajudaram o Estados Unidos a tornarem-se grande potência industrial” (Carone, E. **A primeira República (1889-1930)**, Ed. DIFEL, 1976, p. 202).

uma década depois, para tentar sanar as dívidas provocadas pelo Encilhamento, o presidente Campos Sales, negocia um empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas com o Banco Rothschild de Londres. A crise brasileira se mostrou oportuna para resolver a questão financeira da Inglaterra, que após a “quase falência” do Banco de Baring, entrou em uma das maiores crises da sua história. Com o propósito de evitar que o “Pânico de 1890”, os Rothschilds e outros grandes banqueiros londrinos, criaram um consórcio internacional.

A crise de Baring de 1890 é uma das crises financeiras mais famosas do mundo nos últimos 200 anos. A crise é bem conhecida porque o Banco da Inglaterra montou um fundo de resgate para salvar a Casa de Baring. A empresa de banca de investimento estava em dificuldades financeiras porque era o principal emissor de dívida para a Argentina que estava experimentando uma crise econômica e financeira. A crise *Baring* é considerada como um exemplo precoce de um banco central desempenhando o papel de um prestador de último recurso⁹ (Weidenmier, 2017).

O historiador Edgar Carone, destaca que a política econômica brasileira estava sob os auspícios da Inglaterra, França e dos Estados Unidos. Estes países eram donos dos principais portos, dos sistemas de transporte, luz e gás, das estradas de ferro, das grandes extensões de terras, donos e controladores das rendas dos Estados por meio dos empréstimos, maiores importadores agropecuários. (Carone, 1976, p. 194-202). Esse domínio econômico estrangeiro, proporcionado pelos ganhos tecnológicos, que permitiram agregar valor aos produtos da Revolução Industrial, é um dos principais fatores que levou a política externa brasileira adotar uma posição dúbia nas Conferências Pan-Americanas.

Os débitos e a dependência financeira operaram como mecanismo ambientais ao diminuir o poder de negociação do governo brasileiro frente aos países europeus e os EUA. O corpo diplomático manuseou, com certa destreza, os mecanismos relacionais ao buscar apoio junto aos países latino-americanos e ao estreitar as relações com a delegação norte-americanas, cujos jornais usavam expressões depreciativas - “os países ao sul de nós” ou “o resto da América” -, para se referir aos países do sul e centro-americanos (Dulci, 2008a, p. 37). O Itamaraty atuou, também, como um intermediário (*broker*) ao se preocupar “em se legitimar como o mais importante

⁹ Weidenmier, Marc. “the Baring crisis of 1890.” *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Online Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, 2009. *The New Palgrave Dictionary of Economics* Online. Palgrave Macmillan. 08 March 2017. http://www.dictionarofeconomics.com/article?id=pde2009_B000344

intermediador da Conferencia, uma vez que ficou responsável por mediar as disputas entre os EUA e os demais países latino-americanos¹⁰ (Dulci, 2008a, p. 27).

Os mecanismos causais, que encadeiam os processos criando períodos que se tornam acontecimentos históricos, visto que não se perdem no tempo, mas são resignificados em novos embates e servem como experiências que se acumulam no repertório de ação coletiva, assim como memórias que servirão de exemplo de conduta a serem adotadas em situações similares.

2. O CONTEXTO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A construção da Associação Latino-Americana de Integração, do Mercado Comum do Sul e da União de Nações Sul-Americanas foi fruto de um processo acelerado de integração regional, que respondia às exigências da expansão da globalização. Até a II Guerra Mundial a acumulação de capitais se restringia a exploração do mercado internacional pelas grandes empresas, cartéis ou negociadores independentes apoiados por seus governos nacionais. Esse nível de concorrência comercial foi superado, durante o período do pós-guerra, pela formação de *trusts* e *holdings*, que restringiam a concorrência entre poucos conglomerados.

Associado à evolução do modo de produção capitalista, que se refinou em termos de acumulação de capitais, os países periféricos buscaram se proteger, não mais por meio de barreiras alfandegárias nacionais, mas por fronteiras comerciais geradas por tratados de livre comércio. A formação desses blocos de comércio regional ou supraregional¹¹, além de postular melhores posições de negociação comercial, também se articulam no sentido de obter “uma nova projeção geopolítica [que] abrange também negociações crescentes de espaços e âmbitos de poder entre o centro e a periferia¹²”. Os blocos supranacionais, que se formam para além das fronteiras latino-americanas, “conduz [...] uma reorganização das relações internacionais, que configura os blocos do poder central em direção à periferia, e dela

¹⁰ Dulci, T.M.S. **As Conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889-1928)**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008a.

¹¹ Principais blocos supranacionais latino-americanos: União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA), Comunidade Andina (CAN), Plano Puebla Panamá-Colômbia (PPP+C), Tratado de Livre Comércio entre República Dominicana, América Central e Estados Unidos da América (DR-CAFTA), Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) e Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte (ASpan).

¹² Preciado, J. **América latina no sistema-mundo - questionamentos e alianças centro-periferia**. Dossiê. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 253-268, Maio/Ago. 2008.

emergem estratégias que influem na nova configuração do sistema-mundo” (Preciado, 2008:253).

O processo de globalização, no pós-II Guerra organizou-se a partir de dois pontos principais: a emergência de um poder hegemônico, representado pelos Estados Unidos, que exige para sua expansão econômica e política uma reordenação da estrutura do sistema econômico global e o fortalecimento das multinacionais, que devem imperar no século XXI, tornando mais complexa a formação da estrutura e da dinâmica do Estado e da sociedade.

Segundo Perry Anderson, o neoliberalismo é uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar, cuja origem pode ser encontrada no texto escrito em 1944 por Friedrich Hayek¹³, que se caracteriza por se tratar de “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política¹⁴”. O objetivo primeiro do autor “era o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra” (Anderson, 1995).

O neoliberalismo, como constructo teórico, nasce em 1947, desde um grupo de intelectuais, convocados por Friedrich Hayek, que formaram uma espécie de franco-maçonomia neoliberal denominada Sociedade de *Mont Pèlerin*¹⁵. O neoliberalismo, doutrina econômica do capitalismo financeiro, obteve credibilidade entre os economistas globais após a vitória de Margareth Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido (1979/1990), eleição de Ronald Reagan (1981/1989) e de Helmut Kohl (Alemanha/1982). Os principais critérios do governo neoliberal – Estado mínimo, privatização, desregulamentação do mercado e aumento da competitividade internacional - alteraram as relações comerciais e o vínculo entre Estado e sociedade. O sociólogo Carlos Eduardo Martins¹⁶ subscreve a denúncia feita por Teotônio dos Santos de que há uma contradição entre o pensamento neoliberal e as políticas públicas praticadas em seu nome, pois “o auge do período de hegemonia neoliberal foi marcado pela expansão da intervenção estatal, dos gastos militares, dos déficits públicos e da especulação financeira articulados pelo governo dos Estados Unidos” (Martins, 2011, p. 144).

¹³ Hayek, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

¹⁴ Anderson, P. **Balanço do neoliberalismo**. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

¹⁵ Principais integrantes: Friedrich Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros.

¹⁶ Martins, C.E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011

2.1. Os blocos de integração econômica regional

Ao nos reportar às décadas que precederam os anos de 1960, situamo-nos em um período de aceleradas transformações em todos os níveis das estruturas sociopolíticas- econômicas e as das artes. Esse sobreaviso é importante porque, praticamente, toda continuidade do texto será perpassada por estes movimentos emancipatórios. O Brasil, durante os anos JK (1960), se moveu sob o signo da modernização que, apesar de ter tido um curto clima de euforia, marcou as décadas seguintes. O campo das artes foi fortemente impactado pelo golpe de Estado de 1964 e os movimentos neovanguardistas buscaram novas linguagens críticas, que se caracterizaram por serem, ao mesmo tempo, experimental e participativas.

Os acontecimentos da década de 60, em particular a derrota política por que passou o jogo democrático no Brasil, levaram os artistas das tendências neovanguardistas a tentarem “provocar um impacto social revolucionário por uma alteração sobrevinda no interior mesmo da ordem artística” - tratava-se de romper com os limites do campo artístico, aproximando-se dos campos ético, político e social¹⁷(Arantes, 1983:5, apud Soares, 2011).

O psiquiatra e psicoterapeuta suíço Carls Gustav Jung concorda com Soares e ressalta que “É aí que está o significado social da obra de arte: ela trabalha continuamente na educação do espírito da época, pois traz à tona aquelas formas das quais a época mais necessita¹⁸” (Jung, 1970, p. 54). Entendemos o termo espírito do tempo (Zeitgeist) como demonstrou Marx – “a evolução da arte não depende da realização do Espírito; essa evolução é determinada pelas condições materiais, sociais e econômicas¹⁹” (Wagner, 2014, p. 25). Na história da humanidade há momentos em que os homens tomam outros trajes que não estão em acordo com sua época e imitam gestos de outros tempos. Para a reunião da Assembleia Nacional da França, o Governo Provisório de 1848, decretou que “os representantes usariam o traje dos convencionais e sobretudo e colete branco com lapela que sempre o usara para representar Robespierre no teatro” (Tocqueville, 1991, p.117). Ainda

¹⁷ Soares, P.M.F. **Arte e política no Brasil – os anos 1960: questões de arte e participação social.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, v. 2, n. 17 (2011). <http://www.revista.ufpe.br/revsocio/index.php/revista/article/view/43/34>

¹⁸ Jung, C.G. **O Espírito na arte e na Ciência.** Palestra proferida em 1929, no Clube Literário de Zurique. Editora Walter, Suíça, 1970.

¹⁹ Wagner, C. **Zeitgeist, o Espírito do Tempo – Experiências Estéticas.** Universidade de Campinas. Instituto de Artes, São Paulo, Brasil. Rev. Cult. e Ext. USP, São Paulo, n. 12, p.21-29, nov. 2014.

bem, como observou Tocqueville, ninguém obedeceu ao decreto, nem mesmo seu autor.

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia avançou em passos gigantescos desde o século XIX, período em que a civilização acreditava que a tecnologia seria a “grande aventura para o espírito humano e, mais do que isso, um meio para libertar o homem da escravidão” (Bazzo, 1998, p. 111). Esse encantamento ainda será registrado nos anos de 1960, como “*Big Science*”, mas “nos anos 70 esta unanimidade já começava a fazer água, quando outros cientistas vislumbravam algumas possibilidades emergentes de destruição ocasionadas pela utilização indiscriminada da ciência e da tecnologia²⁰”. (Bazzo, 1998, p. 111).

No campo político e econômico, a década de 1960 inicia-se sob o símbolo da revolução nacionalista em Cuba. As tensões e distensões entre os blocos ocidental (EUA e União Europeia) e oriental (União Soviética) prosseguem e se recrudescem com a construção do Muro de Berlim e o bloqueio estadunidense a Cuba. O Oriente Médio irrompe a partir de 1973, em razão da crise do petróleo protagonizada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) frente ao cartel das “sete irmãs” (Standard Oil, Royal Dutch Shell, Mobil, Gulf, BP, Standard Oil of California, e Chevron), que se desdobrou até 1991. A crise do Consenso de Washington, na América Latina, evidenciou-se com a falência das propostas defendidas pelos governos nacionais, porém isso não significou o fim da hegemonia neoliberal, que continua na agenda inspirando a elaboração de políticas públicas regressivas.

No campo das relações internacionais, os blocos econômicos regionais articulados no início dos anos de 1990, tiveram que se abrir a participação das organizações e movimentos da sociedade civil, que elevaram a temperatura da pressão no sentido de interferir na política exterior elaborada pelos Estados, de forma segregada. A ALALC (1960), por exemplo, teve que se reeditar como ALADI (1980), com o propósito de adotar uma política menos ortodoxa e com um olhar voltado para o desenvolvimento socioeconômico em processo de integração regional. As mudanças das estruturas organizacionais são morosas e o formato de negociações no âmbito da ALADI trouxe inovações com relação à sua antecessora, mas herdou seus mecanismos e instituições.

Esses campos de força, no sentido de que uma ação sinérgica entre eles provoca novos avanços, só podem frutificar e se relacionar com outros campos caso haja mecanismos causais que os conectem. A produção artística inovadora ou revolucionária só o é em relação a uma situação contextual de totalidade já existente. Assim, ocorre com os campos que

²⁰ Bazzo, W.A. *Ciência, Tecnologia e Sociedade e o contexto da educação tecnológica*. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) - Programación - CTS+I, 1998.

incluam as forças socioeconômicas e políticas e, para isso, é necessário o envolvimento de atores individuais ou coletivos. São esses brokers, que transitam pelos espaços povoados de novas propostas, os atores que influenciam na reconfiguração do sistema-mundo. As relações sociopolíticas e econômicas não são pacíficas, pelo contrário, sempre representam embates de ideias e de interesses sob uma metodologia pré-configurada. As intervenções diplomáticas contemporâneas, por exemplo, seguem um padrão de atuação que remonta os tempos de Barão do Rio Branco. Os confrontos entre movimentos sociais e o Estado ou elites dominantes, em geral recuperam e inovam repertórios de mobilização utilizados durante a Revolução Francesa.

A ALADI e outras instituições de integração regional sul-americana são produtos das condições materiais, assim como resultado do espírito de seu tempo. Por isso, não se pode dissociá-las de seus contextos sem perder a compreensão do seu significado. Pode-se, sim, comparar instituições de diferentes tempos, desde que os indicadores de comparação possam ser afetados pelo passar dos tempos.

2.1.1. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

As Conferências Pan-Americanas, a Cepal e a ALALC antecederam a ALADI e foram precursores da ideia de uma integração das Américas e, mesmo com os enfrentamentos em razão de interesses divergentes, foi possível a aproximação e o diálogo entre os países do Continente, que viviam um processo de delimitação de fronteiras e de constante beligerância. Os governantes dos países periféricos compartilharam de uma maior consciência da necessidade de manter a segurança regional e a percepção de que uma identidade comum poderia, ao se estabelecer uma plataforma de baixa expectativa, criar instituições regionais supranacionais, que os levasse a se defenderem dos ataques aos seus mercados consumidores e aos seus instrumentos de política cambial, por parte dos países europeus e dos Estados Unidos. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada com o objetivo de pensar de forma técnica e sistematizada o desenvolvimento da região, teve forte influência na formação de uma consciência latino-americana ao desvendar os mecanismos de subordinação utilizados, em especial pelos países centrais, a fim de manter e aprofundar a situação de dependência das áreas periféricas do sistema-mundo.

A partir dos anos de 1960, o modelo cepalino dá mostras de esgotamento e um segmento da intelectualidade acadêmica²¹ brasileira inicia

²¹ Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso, Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro, Josué Castro, Florestan Fernandes, Celso Furtado, Octavio Ianni, Raul Prebisch, Rodolfo Stavenhagen, Immanuel Wallerstein, Francisco de Ferraz e outros.

uma série de pesquisas e debates temáticos sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento nos países periféricos. A produção acadêmica desses pesquisadores demonstrou, de forma clara e objetiva, a realidade vivida pelo subcontinente, opôs centro/periferia, dando início à corrente desenvolvimentista, que iria influenciar a criação de foros de convergência econômica e comercial, dentre eles, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Após duas décadas de existência da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, criada pelo Tratado de Montevideo (1960), os Chefes de Estados avaliaram que havia necessidade de renovar os vínculos de compromisso e foi assinado o segundo Tratado de Montevideo (1980), a fim de reabilitar o “processo de integração latino-americano e a estabelecer objetivos e mecanismos compatíveis com a realidade da região²²”. Com a experiência, que regeram as negociações durante os vinte anos precedentes, os governantes construíram um novo esquema de cooperação horizontal, no qual se dispuseram a conceder tratamento diferenciado aos países de menor desenvolvimento econômico e, assim, compensar a situação desvantajosa que limitam o desenvolvimento da Bolívia e do Paraguai. Dessa forma, a ALADI substituiu a ALAC, com o objetivo de superar as dificuldades da região e adotar um modelo que viabilizasse de forma mais efetiva a formulação de acordos entre seus membros.

2.1.2. Mercado do Cone Sul (Mercosul)

As negociações entre Argentina e Brasil para a criação de uma área de livre comércio no Cone Sul começaram na década de 1980. Esses anos marcaram o período do desmonte dos governos autoritários e uma nova fase de democratização, com participação popular. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) estabelecido entre Brasil e Argentina, previa uma progressiva liberação do comércio bilateral. Em decorrência do PICE, foi firmada uma série de compromissos bilaterais, dentre os quais se pode destacar: a Ata para a Integração Argentino -Brasileira; a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear; e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Esse arcabouço político e jurídico foi a base sobre a qual se assentou o Tratado de Assunção, assinado em 1991, que incorporou o Uruguai e o Paraguai a esse processo de integração.

Os anos 1980, eivados de contradições sociopolíticas e econômicas, foram denominados pelos economistas ortodoxos de “a década perdida”, porém estudiosos e lideranças de movimentos populares reputam-no como

²² Tratado de Montevideo 1980. **Preambulo. Montevideo, agosto de 1980.** <https://www.intradebid.org/data-repository/DocsPdf/Acuerdos/ALADI%20-%20Tratado%20de%20Montevideo%201980.pdf>

período de maior ebulição social²³. A cientista política Maria Izabel Mallmann, declara que:

Pode-se dizer que a democracia foi um dos ganhos políticos da década economicamente perdida. (...) Outro ganho foi o surgimento e consolidação de um espaço regional de coordenação de políticas, cujos desdobramentos positivos ainda fazem-se presentes. Apesar das dificuldades, a década de 1980 foi marcada por acontecimentos relevantes no que diz respeito à aproximação dos governos latino-americanos ²⁴ (Mallmann, 2008).

A imagem projetada pela mídia conservadora e economicista, alvo de inúmeras críticas inclusive no campo da economia, demonstrou a “inadequação de se pensar os anos 80 como década perdida, pois é fruto de uma análise social no mínimo um pouco tímida [não] indo além das questões unicamente econômicas²⁵” (Cavalcante, 2016, p.40). De certo que não se pode negar que o país passava por um período economicamente crítico, mas ao ampliar as lentes analíticas pode -se obter uma outra imagem, que não obscurece a primeira. A transição política, gerenciada pela uma coligação “Aliança Democrática”, comandada pelo PMDB e PFL, atribuiu oportunidades para que as diversas forças sociais então represadas pudessem se manifestar e se organizar. A emergência de novos partidos, como o dos Trabalhadores (PT), e de centrais sindicais como a CUT, movimentos populares (MST), entidades eclesiais (Comunidades Eclesiais de Base) e organizações não-governamentais.

O movimento social, com exceção do sindical, tardou em conectar as políticas públicas nacionais com as propostas e estratégias de desenvolvimento, que estavam sendo concebidas nas instituições internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A questão da integração regional demorou para ser contemplada nas agendas das organizações sociais, pois essas interpretavam a formação dos blocos regionais de forma utilitária, no sentido de facilitar a inserção internacional e não como plataformas de políticas de integração latino-americana²⁶ (Vigna, 2016, p. 173). Essa conexão só vai

²³ Marangoni, G. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Ano 9. Edição 72 - 15/06/2012. http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23.

²⁴ Maria Izabel Mallmann, **Os ganhos da década perdida** (Edipuc - RS, 2008).

²⁵ Cavalcante, J.B. **Além da “década perdida”: avanços e conquistas nos anos 80.** Revista Diálogos – N° 15 – mar./abr. – 2016.

²⁶ Vigna, E. **Redes transnacionais da sociedade civil em processo de integração regional: experiências brasileira e colombiana.** Tese UnB/CEPPAC, 2016.

ocorrer após os anos de 1990, com a assinatura do Tratado de Assunção (1991), que dispõem sobre a constituição do "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL) entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

O Mercosul, criado com o objetivo de promover o reforço das economias dos quatro países fundadores e criar uma área de livre comércio, emerge com um caráter essencialmente econômico. Essa característica evidencia-se no desenho institucional do bloco, que define o Conselho do Mercado Comum (CMC), "integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes" (Tratado, 1991, Art. 11), como órgão superior do Mercosul.

Os termos "participação" e "sociedade" não parecem nenhuma vez no Tratado. As negociações são exclusivamente intraestatal, ou seja, acontece intramuros dos Estados, sem a participação da sociedade civil. Evidente que essa concepção não vingou na medida que centrais sindicais como a CUT se fizeram representar nas reuniões das comissões do Mercosul, aprovando Declaração Sociolaboral, com base nas declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade²⁷.

Nos anos seguintes as organizações sociais de direitos humanos brasileiras não só se aproximaram do Mercosul, como começaram a ser protagonistas no projeto Mercosul Social e Participativo, do governo federal. As trabalhadoras domésticas, por exemplo, em 2009, apresentaram uma proposta que estabelece o Regime Laboral do Pessoal de Serviço Doméstico, que foi aprovada pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) e encaminhada ao CMC²⁸. O movimento construiu um Blog denominado Trabalhadoras Domésticas do Mercosul: mulheres com direitos²⁹.

O trajeto para a construção do Mercosul passou da mão do Estado para as mãos conjuntas do Estado e da sociedade civil. A área de livre comércio foi, progressivamente, sendo construída pela sociedade civil e outros atores nacionais e internacionais, como uma instituição de integração regional.

²⁷ Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) e a Declaração da OIT relativa a princípios e direitos fundamentais no trabalho" (1998).

²⁸ [O projeto foi] "Apresentado pela deputada argentina Mabel Müller, o projeto agora será encaminhado ao Conselho do Mercado Comum, que poderá transformá-lo em uma decisão do próprio conselho" (Blog, 2009).

²⁹ Acesso: <http://trabalhadorasdomesticasdomercosul.blogspot.com.br/>

O resultado do percurso deveu-se operacionalização de diversos mecanismos causais, que se relacionaram e aproveitaram as atribuições de oportunidades criadas pelas instabilidades internas e externas, que se deram neste território periférico do sistema-mundo. As relações entre os países e entre esses e as sociedades civis foram se refinando por meio de embates, onde os acordos se fizeram a partir de interesses comuns, secundarizando os que dividiam em vez de unificar as forças sul-americanas. As organizações da sociedade civil brasileira tiveram que superar diversos bloqueios em relação a trabalhar em cooperação com o Estado, sem necessariamente serem cooptadas e, também, no tocante às organizações sociais estadunidenses.

As décadas finais do século XX não foram “perdidas”, mas como casas em construção, tiveram que se reinventar sob novos alicerces. Como o processo histórico é descontínuo, o debate entre projetos sempre estará sobre a mesa de negociação e a sociedade civil precisa estar sempre presente, para não permitir que o autoritarismo de Estado se imponha sobre os anseios das classes menos favorecidas social e economicamente.

2.1.3. União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

No final de agosto de 2000, foi realizada em Brasília, a I Reunião de Presidentes da América do Sul, que, pela primeira vez, contou com a participação de todos os Chefes de Estado da região. Esta cúpula acordou as bases para a cooperação Sul-Sul, tendo como objetivo a valorização da América do Sul, enquanto ator nas negociações internacionais.

Nos anos que se seguiram, a coordenação entre os países foi se aprimorando, em especial devido à correlação ideológica voltada à esquerda dos Chefes de Estado da região. Simultaneamente a esse “giro à esquerda”, estabeleceu-se um paradigma neodesenvolvimentista para a região, em oposição ao desenvolvimentismo da década anteriores, que estabeleceu as bases de uma ideologia autoritária expressa no slogan “Brasil potência”, dos governos militares. Esta forma de organização, que exige “um Estado centralizado e o fracionamento heterogêneo dos diferentes grupos regionais, setoriais e funcionais da sociedade (...), dentro de uma tradição patrimonialista e clientelista de atrelamento entre grupos e seus interesses [corporativos] ³⁰ ” (Oliveira, 2007, p. 1), é produto de uma fase de desenvolvimento da acumulação do capital, pois sem um governo impositivo não poderia implementar políticas necessárias para sua reprodução. Esse

³⁰ Oliveira, E.A. **O paradigma desenvolvimentista: apontamentos para superação de um padrão social.** Associação Nacional de História (ANPUH) - XXIV Simpósio Nacional de História - São Leopoldo, 2007.

período possibilitou aos tecnocratas conservadores a chance de testar o modelo de orientação racional e eficiente à política econômica. Porém, nas últimas décadas dos anos de 1970, as alianças políticas tornam-se cada vez mais conflituosas e as contradições se acumulam. As diretrizes da política econômica desenvolvimentista entram em colapso impedindo a construção de um modelo alternativo.

O giro à esquerda, em razão das vitórias eleitorais diversos presidentes de espectro ideológico de centro-esquerda³¹, possibilitou que a maioria dos chefes de Estado se manifestassem contra a política intervencionista estadunidense e a invasão de Granada (1983).

Este alinhamento levou a uma pactuação entre o Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) e o Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), originando o Grupo do Rio (1990), que se autointitula como um instrumento de articulação internacional. Esse Grupo não tem sede definida e funciona por meio de cúpulas anuais, tendo como singularidade ser um grupo que envolve as três Américas, sem participação dos Estados Unidos. Em 2004, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, decidiu-se pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), cujo objetivo era integrar os processos regionais desenvolvidos pelo Mercosul e Comunidade de Andina (CAN).

Em 2007, a Venezuela convocou a sociedade civil latino americana para uma reunião preparatória à Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, que se realizou em Bali (Indonésia).

Esta pré-COP social foi um evento único, pois todos os anos há uma pré-COP antes da realização da COP do UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima) – que é a negociação oficial das Nações Unidas sobre mudanças climáticas – e a sociedade civil nunca é incluída na pré-COP, mas desta vez, o governo venezuelano teve a visão de envolver a sociedade civil e fazer deste um pré-COP social³² (Justiça Ambiental, 2014).

Nessa pré- COP – Cúpula Energética Sul- americana – os chefes de Estados aprovaram a alteração do nome de Comunidade Sul-americana de

³¹ Luís Ignácio “Lula” da Silva (Brasil), Evo Morales (Bolívia), Hugo Chávez (Venezuela), Néstor Carlos Kirchner (Argentina), Nicarágua (Daniel Ortega), Ollanta Humala (Peru), Equador (Rafael Correa), Chile (Michelle Bachelet), Pepe Mujica (Uruguai).

³² Justiça Ambiental. **Declaração de Margarita, da Venezuela solicita a erradicação da energia suja.** <https://justicaambiental.wordpress.com/2014/07/29/declaracao-de-margarita-da-venezuela-solicita-a-erradicacao-da-energia-suja/>

Nações (CSN) para União de Nações Sul-americanas (Unasul) Em 2008, ao ser aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL, definiu-se que a sede da Secretaria-Geral seria em Quito (Equador) e o Parlamento da UNASUL, em Cochabamba (Bolívia).

A política externa brasileira, desde os anos de 1960, tem se dirigido aos países latino-americanos em razão de terem tido o mesmo passado colonial e pertencerem a categoria dos países “em desenvolvimento”. Esse procedimento é evidente no primeiro artigo do Tratado de Montevideo (1980), ao enunciar que o processo de integração “terá como objetivo a longo prazo o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano”. Essa retórica se mantém como um dos princípios, que rege as relações internacionais (CF, 1988, Art. 4, § único), onde o “Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Esse discurso muda a partir do final da década de 1990, quando o Itamaraty começa a desenvolver atividades factíveis e em consonância com os interesses dos demais países sul-americanos. Pode-se perceber a mudança de prioridade nas Conferências Presidenciais, iniciadas em 2000, na criação da Unasul (2007) e na vontade política manifestada para o fortalecimento do Mercosul e a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM/2004), como um dos instrumentos de mitigação das assimetrias regionais. Essa guinada discursiva foi, em primeiro lugar, estimulada pela adesão do México ao Tratado de Livre Comércio dos Estados Unidos (NAFTA/1990).

Em segundo, foi a necessidade de estreitar as relações com a Venezuela que se inclinava para a Bacia do Caribe ou Antilhas. E, em terceiro lugar, a posição geográfica dominante do Brasil, que possui fronteira com dez dos doze países sul-americanos. Esses são as atribuições de oportunidades ao Brasil de realizar a estratégia, acalentada desde os anos cinquenta, de liderar o continente sul-americano.

Com a criação da Unasul, como bloco de integração exclusivamente sul-americano, na qual seriam abarcados temas de interesse comum da região voltados para o desenvolvimento da infraestrutura, melhoria da dimensão social, diálogo político para alcance de consensos e defesa da democracia, esperava-se que sua estrutura espelhasse esse novo modelo. Ventura e Baraldi³³ apontam, pelo menos, três dimensões importantes que a Unasul trouxe à tona. Primeiro, ao incluir em seus objetivos de integração

³³ Ventura, D. e Baraldi, C. **A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana.** PONTES, Volume 4 - Number 3. 6 August 2008. Ver: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gram%C3%A1tica-da-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana>

temas como energia, infraestrutura, segurança e cidadania, de certa forma esvazia outras instituições regionais como a CAN e O Mercosul. Isso contradiz os princípios de uma harmonização institucional que permitisse o discurso e uma identidade comum. Segundo, criada em um contexto político de centro-esquerda, de redemocratização, a Unasul se apropria da linguagem inclusiva da participação social e da identidade de gênero. A terceira dimensão demonstra a contradição em se construir uma gramática de progressista em um ambiente que ainda se pauta pela ortodoxia. De acordo com Ventura e Baraldi, a “Unasul corre o risco de tornar-se apenas uma nova linguagem para velhos analfabetos em integração regional” (Ventura, D. e Baraldi, 2008).

3. RELAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

As instituições de integração regional construídas, nestas últimas cinco décadas, revelam um processo de descontinuidade na trajetória de busca de acordos e consensos sobre os parâmetros em que se devem balizar as relações entre os países sul-americanos. Há um discurso elaborado neste período, que se preza pela cooperação, herança colonial comum e pela supranacionalidade. As duas primeiras características discursivas foram absorvidas, em termos, pelos povos e governos. A última - a da supranacionalidade -, ainda não pode ser assimilada em razão dos atores governamentais, que defendem os interesses de classes, não serem suficientemente independentes para fazer valer o discurso sul-americanista e supranacional.

O conceito tradicional de soberania do Estado tem se mostrado um dos entraves para o desenvolvimento da integração regional. No cenário internacional contemporâneo, onde a interdependência entre os Estados é uma característica fundamental, é necessário que os Estados construam instituições internacionais às quais possam delegar atribuições e competências antes exclusivas. Os blocos regionais só terão vida eficaz se forem dotados de poderes de decisão independente dos Estados. Caso essas instituições supranacionais não forem legitimadas para solucionar conflitos sem serem pautadas pelos interesses nacionais as paralisias decisórias serão não a exceção, mas a norma. A paralisia decisória é “a relativa incapacidade de ação de suas instituições em razão do fato de que apenas podem fazê-lo diante do consenso entre os membros³⁴” (Furlan, 2010, p.95). O que observa na ALADI, Mercosul e Unasul é a total falta de debate quanto a supranacionalidade, pois essa é apreendida como perda de “soberania” por parte do Estado.

³⁴ Furlan, F.M. **A supranacionalidade no Mercosul.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 15 – jan./jun. 2010.

Ao se proceder a um rápido exame de alguns projetos de integração onde não se identificam traços de supranacionalidade, é possível diagnosticar, sem dificuldades, a existência de paralisia decisória [...]. A discussão sobre supranacionalidade e intergovernamentalidade é, portanto, crucial para que se compreendam os desafios dos processos integrativos que se desenvolvem na atualidade (Furlan, 2010, p.95).

Os contextos transitórios, pelos quais passam os países sul-americanos dificultam, de certa forma, a negociação políticas intramuros para que se possam sustentar internamente a delegação de competências do Estado para uma instituição de integração regional. A ALADI, o Mercosul foram criados por governos de espectro ideológico conservador, ao passo que a Unasul foi estabelecida por governos de centro-esquerda.

A estrutura institucional da ALADI foi desenhada sob um contexto de transição entre o regime militar e a redemocratização da sociedade sul-americana. A sociedade civil estava se restabelecendo e se recriando após a política seletiva de extermínio das lideranças e instituições progressistas, por parte dos aparelhos repressivos do Estado militar, e não tinha condições materiais e humanas para competir com os interesses dos segmentos da elite dominante. O Mercosul, apesar de ter sido articulado em uma época posterior, nos anos de 1990, não inovou o modelo organizacional. Os interesses em jogo nas duas instituições eram diferentes, pois a ALADI é uma organização sul-americana e seu objetivo é estabelecer, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano. Na sessão de abertura da EXPO ALADI (Uruguai, 2014), o presidente José Mujica declarou-se entusiasta da “perspectiva de criar um mercado comum latino-americano capaz de se inserir no comércio internacional [...]. Mas, sou partidário de que nos integremos sem se descuidar³⁵” (Morales, 2014). Pode-se inferir das palavras de Mujica, que a aposta da ALADI implica em uma diversidade imensa de estratégias geopolíticas, que envolve todos os países integrantes, com perspectivas e possibilidades reais ou a se acumular para obter posições mais vantajosas nas negociações em tramitação ou futuras.

O Mercosul, por sua vez, é uma instituição sub-regional composta de um número bem menor de países, cujo objetivo é estabelecer uma área de livre comércio no Cone Sul. A proposta de integração regional via comércio prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes (Tratado

³⁵ Morales, Aída García Naranjo, Embaixadora do Peru no Uruguai. **Os desafios da convergência na diversidade.** <http://www.aladi.org/boletin/portugues/2014/AgostoOctubre/articulo03.htm>

de Assunção, Art. 1). A disputa silenciosa se limita entre a indústria brasileira e a argentina. Esse embate histórico rompe a fronteira mercosurenha e coloca como uma disputa pela hegemonia sul-americana. O Paraguai e o Uruguai são coadjuvantes neste confronto e a Venezuela, que poderia aspirar um lugar ao sol da hegemonia, ficou a meio caminho da liderança do Continente, depois do falecimento de Hugo Chávez.

A Unasul, diferente da ALADI e do Mercosul, que são instrumentos de integração econômica e comercial, é um espaço multilateral de coordenação e cooperação política composto por integrantes que advogam diferentes ideologias. Há duas leituras dessa instituição: “para alguns países, a Unasul é um lugar de resistência frente ao poder dos Estados Unidos, para outros, trata-se apenas de um foro multilateral de ação coordenada³⁶” (Nery, 2016, p. 59). Independente da leitura é consenso que a Unasul é uma “uma instância para a negociação das crises políticas sul-americanas, que já não precisam ser resolvidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA)” (Nery, 2016, p. 59).

A Unasul representa um ponto no processo recente de afirmação da autonomia sul-americana. A identidade continental, tal como um quebra-cabeça ainda fragmentado, se esboça como uma realidade histórica e não, apenas, como um acidente geográfico. A Unasul, ao se colocar como um instrumento político de integração regional, “pode se transformar em um possível mínimo denominador comum regional, além de contribuir para a consolidação de uma polaridade sul-americana no sistema internacional” (Nery, 2016 p. 60).

Essas três instituições, que marcam a história da integração sul-americana na transição do século XX ao XXI, não só se reportaram a experiências vivenciadas na construção da Comunidade Econômica Europeia (CEE/1958) – cuja finalidade era estabelecer um mercado comum -, mas também nos repertórios de luta contra o colonialismo herdado desde Simon Bolívar. As instituições enfrentam as assimetrias econômicas e sociais dos países membros, que ainda se apegam em conceitos obsoletos. Com o da soberania, para justificar os interesses de segmentos privados em nome do interesse nacional. O passado colonial edificou uma estrutura ideológica subalterna que, manipulada pelos Estados Unidos e pela Europa, se mantém agarrada a alma sul-americana como o crustáceo às pedras. Não é demais recordar que desde 1915, quando o Barão de Rio Branco apresentou o Tratado do ABC (Argentina, Brasil e Chile), os diplomatas estadunidenses reagiram com contrariedade, pois o acordo poderia ser o prelúdio de um bloco de integração comercial no Cone Sul (Nery, 2016 p. 62).

³⁶ Nery, T. **UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano**. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016.

CONCLUSÃO

O artigo descreveu fatos, eventos e contextos que desenharam o histórico de formação política e socioeconômica do processo de integração sul-americano no âmbito do sistema-mundo. Com o olhar das ciências sociais pode-se identificar os mecanismos causais, que foram sendo utilizados pelos diversos atores sociopolíticos, para modelar as propostas de integração regional e enfrentar os obstáculos internos e externos que emergiram no curso da história política e econômica. O papel dos Estados e a dedicação de seus corpos diplomáticos, como atores responsáveis pela concepção e organização das instituições de integração regional, perpassou todo o texto.

A sociedade civil ganhou projeção no decorrer do período de consolidação das instituições regionais e desempenha, agora, uma importante atuação no processo regional. A participação social, como um dos mecanismos causais, não foi competente ou não teve força sociopolítica suficiente para alterar uma série de normas e estruturas funcionais dos órgãos de integração regional, para que o campo participativo da sociedade civil se ampliasse. As organizações e movimentos sociais exigiram maior espaço de participação, apoiaram e criticaram as posturas governamentais nos momentos necessários, mas faltou um empuxe crucial. Entre os mecanismos ambientais, pode-se identificar que o processo de integração se acelerou nos períodos de mandatos presidenciais, de presidências do Parlasul e das Comissões Parlamentares do Mercosul, que se identificavam com segmentos progressistas ou de centro-esquerda, nos países integrantes.

Desde o período colonial até os dias atuais, investiga-se a conformação de espaços ideopolíticos de tensão e a existência de momentos pendulares entre os Estados latino-americanos, motivados pelo arranjo e rearranjo internos de forças políticas e as estratégias de desenvolvimento econômico e/ou alinhamentos ideológicos com outros Estados nacionais, em busca de um projeto comum de integração sul-americana, que os levasse a composição de uma identidade regional singular, que permitisse a inserção comum no campo das relações internacionais. Os momentos de criação das instituições regionais, sucederam-se desdobrando em construção de novas instituições, em face da característica particular de cada contexto, indicando que esta continuidade enquanto proposta comum – a integração regional –, permitiu a superação de desconfiças e os avanços no processo de regionalização comercial.

Um instrumento metodológico importante utilizado neste artigo foi o conceito de sistema-mundo, de Wallerstein, que possibilitou a especificação do continente sul-americano como área periférica em relação aos países centrais. Nessa condição pode-se constatar os embates de interesses estratégicos entre os países regionais e entre esses e os Estados Unidos e os europeus – ressalve-se que entre os países centrais dá-se também uma clara disputa pela hegemonia do continente sul-americano. Interessante e

sugestiva foi a reação de Bolívar, que questionado em um almoço, em Zambrano, Colômbia, por um enfadonho francês que lá vivia, respondeu: “Por favor, *carajos*, deixem-nos fazer sossegados a nossa Idade Média!³⁷” (Márquez, 1989, p. 129).

No desenvolvimento do texto pode-se perceber pontos em comum entre os modelos sul-americanos de integração encontradas em seu desenho institucional. Entre esses ressaltamos os seguintes: (1) intergovernabilidade como paradigma; (2) adoção do consenso com a presença de todos os Estados Partes, como quórum para tomada de decisões; (3) atuação direta dos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes na definição da agenda e no *policy-making* dos organismos; (4) hegemonia dos órgãos executivos; (5) inexistência de órgãos judiciais *strictu sensu*; e (6) negociação direta e a mediação por representantes dos Estados Partes como procedimento de solução de controvérsias; (7) pressão da sociedade civil por espaços de participação.

O caráter intergovernamental do processo de integração sul-americano é adotado pelos organismos de integração criados, mesmo que tenham sofrido evolução de suas regras e procedimentos de tomada de decisão. O desenho institucional propicia o controle da agenda e das decisões pelos Estados, colocando em pé de igualdade os de maior e menor poder relativo. Nesse sentido, percebe-se uma dupla intenção dos países que garantiram economicamente as instituições: manter-se (ou disputar) como hegemón regional e inserir o bloco regional no campo internacional em uma posição favorável em relação a outros blocos de países centrais ou periféricos, como os africanos e asiáticos.

O modelo adotado pelas instituições regionais, ao atribuir um voto para cada Estado e empregar a regra do consenso, busca impedir que o organismo exerça influência suficiente para determinar ou ao menos orientar a direção da integração, em oposição aos interesses diretos de um único Estado. O centro de decisão consubstancia-se em foro de negociação interestatal. Assim, pode-se dizer que as decisões adotadas pelos organismos em análise, da mesma forma que os tratados internacionais *latu sensu*, passam por um processo de negociação, assinatura e ratificação.

O que diferencia o procedimento geral, daquele adotado pela ALADI, Unasul e Mercosul, é que nestes existe uma especialização temática dentro do organismo, que é um foro pré-estabelecido pelos Estados Parte, possuidor de uma cultura institucional sobre determinados assuntos. Os Estados Partes, em especial do Poder Executivo, compõem os órgãos decisórios dos organismos analisados. Agregando-se ao fator da adoção do consenso no processo decisório, as regras adotadas no âmbito dos modelos de integração

³⁷ Márquez, G.G. **O General em seu Labirinto**. Editora Record, 3ª Edição. Tradução: Moacir Werneck de Castro. 1989.

necessitam, via de regra, passar pelo processo de internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados, o que corrobora a percepção de que não se trata de organismos autônomos, mas de foros de negociação, dotados de uma estrutura institucional fixa.

Pode-se dizer que as negociações, diretas e/ou indiretas, são realizadas pelos próprios Estados. No caso específico do Mercosul, os Estados têm a possibilidade adicional de recorrer a dois foros arbitrais, compostos por árbitros nacionais dos Estados Partes. De toda sorte, a indicação e a escolha dos árbitros também é realizada pelos próprios Estados.

As instituições regionais, apesar das intenções contidas nos instrumentos de integração, não lograram ultrapassar o limite da zona de livre comércio como nível de integração de fato. A sociedade civil tem encontrado aberturas de participação, mas não na dimensão necessária para modificar significativamente as relações comerciais em relações com primazia do social. Tanto a ALADI quanto o Mercosul encontram-se neste nível de integração econômica.

Diante do exposto, as hipóteses apresentadas se confirmam. Conforme apontado, os Estados sul-americanos sob análise, seguem um modelo próprio de integração, sejam eles de viés mais comercial (ALADI e Mercosul) ou político (Unasul). O contexto internacional que contextualizaram os Estados, quando da assinatura dos tratados constitutivos da ALADI, Mercosul e Unasul, eram bastante distintos e as teorias econômicas vigentes influenciaram a opção dos respectivos modelos institucionais.

Em adição, o corte ideológico dos governos dos Estados Partes também foi um dos fatores determinante no formato de integração adotado. Os países que se posicionam mais à direita do espectro político tiveram preferência por uma integração puramente econômica, ao passo que os que se posicionam mais à esquerda prefeririam uma integração econômico-social.

Os organismos de integração sul-americanos apresentam seus objetivos como ponto comum, ou seja, a forma como os Estados pensam e executam a integração é apresentada como um instrumento de aproximação dos países da região e estabelecer relações visando a superação de divergências e suspeitas históricas.

As bases dos discursos oficiais sedimentam-se na partilha de valores comuns, antecedentes históricos, perspectivas e interesses. No entanto, apesar desse discurso, percebe-se que as relações entre os Estados, apesar de cada vez mais convergentes, apresentam certo grau de desconfiança, basta ver o desenho das instituições priorizar o controle por parte dos Estados em detrimento da criação de uma cultura supranacional.

Cabe mencionar que as escolhas políticas dos Estados apontam para uma integração como um projeto de governo e não de Estado. Isso tem

provocado uma esquizofrênica em suas tentativas e criação de organismos. Assim, o modelo sul-americano de integração apresenta-se como um modelo pensado (ou ao menos, aplicado) quase que para não integrar, ou, antes, um modelo idealizado para permitir que os governos de plantão controlem a velocidade e o aprofundamento do processo de integração. Confirmando a percepção de que as políticas são de governo e não de Estado, que regem as diretrizes de política internacional regional, destacamos a paralisia que sofreu o Mercosul em razão dos obstáculos que Brasil, Argentina e Paraguai colocaram para que a Venezuela não assumisse a presidência pró-tempore.

O site G1 destacou a declaração do presidente Michel Temer:

O que o Serra [ministro das Relações Exteriores] tem dito é que é preciso reequacionar o Mercosul. O Mercosul é importante, não há dúvida nenhuma. [...]. No Mercosul, o Brasil tem dificuldade de fazer acordo tarifário, porque está preso ao compromisso do bloco. Temos que rediscutir o Mercosul, não para eliminá-lo, mas para dar diretrizes dessa ideia de universalizar as relações [com outros países³⁸] (Colchetes originais).

O ministro das Relações Exteriores do Brasil, José Serra, acompanhado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em visita ao presidente Tabaré Vázquez, do Uruguai, e seu chanceler Rodolfo Nin Novoa, insinuou que se o Uruguai se alinhasse contra a Venezuela, o Brasil que iria fazer uma “ofensiva comercial na África subsaariana e no Irã e que desejava levar o Uruguai como sócio³⁹” (Rodrigues, 2016). Esta proposta foi recebida como um tipo de suborno que o Chanceler brasileiro estava propondo ao governo uruguaio e reagiu indignado.

No nos gustó mucho que el canciller (José) Serra viniera a Uruguay a decirnos - lo hizo público, por eso lo digo - que venían con la pretensión de que se suspendiera el traspaso y que, además, si se suspendía, nos iban a llevar en sus negociaciones con otros países, como queriendo comprar el voto de Uruguay⁴⁰ (El País, 2016).

³⁸ G1.globo.com. Mercosul é 'importante', mas é preciso rediscuti-lo, diz Temer. 24/06/2016. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/mercossul-e-importante-mas-e-preciso-rediscuti-lo-diz-temer.html>

³⁹ Rodrigues, J. Uruguai acusa José Serra de tentar comprar voto do país no Mercosul. 16/08/2016. <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/08/16/uruguai-acusa-jose-serra-de-tentar-comprar-voto-do-pais-no-mercossul/>

⁴⁰ Gil, V. El gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar "comprar" su voto para aislar a Maduro. 16 ago 2016. <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html>

Após os argumentos alinhavados, percebe-se que é necessário que haja uma política de Estado, que pautе suas relações internacionais de acordo com o princípio do parágrafo único, do Art. 4º, da Constituição Federal, que determina que o “Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. A liderança regional tem um preço e, caso o Brasil deseje competir por este posto, precisa fazer valer sua liderança e definir uma política regional e internacional de longo prazo, que ao avançar o processo de integração sul-americano agregue a Comunidade Andina (CAN) e a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA).

Este artigo nos mostra que ainda há muito terreno a avançar no estudo e na prática dos processos de integração sul-americanos, de forma que se possa acrescentar a análise comparativa tanto a CAN quanto a ALBA, como projetos unificados e não em disputa. Enquanto essa unificação não ocorre, as análises serão fragmentarias e parciais como uma aposta em uma realidade a ser construída coletivamente entre os atores estatais, sociais, culturais e econômicos.

Os resultados desta pesquisa foram obtidos a partir de uma perspectiva multidisciplinar, que operou algumas categorias do paradigma do processo político, desde uma concepção mais dinâmica e cultural, identificando os mecanismos causais que atribuíram oportunidades para a construção das instituições regionais de integração. Ao dispor da teoria de redes de organizações e movimentos sociais para analisar as instituições regionais de integração regional abre-se um campo de investigação e uma agenda de pesquisa a serem mais bem explorados.