

MERCOSUL: região, integração e desenvolvimento nas relações internacionais na América do Sul

Processo de Produção de Conhecimento: Avance de investigación en curso

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Fundação João Pinheiro
Universidade Estadual de Campinas

Resumo

Esse trabalho busca apresentar um conceito expandido de regionalismo. Para tanto, foram feitas leituras da geografia, política internacional, economia para que o termo regionalismo possa comportar as seguintes dimensões: a região geográfica; a dimensão política local; a dimensão política internacional; poder; integração econômica; finalmente, a necessidade de uma leitura histórica que demonstre o desenvolvimento do regionalismo na América do Sul, em particular o caso do MERCOSUL, em termos de uma trajetória que comporta e necessita das demais dimensões apontadas para se fazer compreender.

Palavras-chave: Regionalismo; Mercosul; Política Internacional

Introdução

O espaço regional é o ambiente natural para a projeção internacional de um país, todavia, na América Latina com suas características históricas particulares as sociedades que nela se desenvolveram após a colonização ibérica estiveram permanentemente “de costas” uma para as outras. O modelo de produção orientado para “fora”, durante o período colonial, levou a “vazios” no interior do continente. A infraestrutura da região acompanhou o desenvolvimento econômico e se voltou do centro para o litoral, deixando as regiões de fronteira desassistidas de comunicação, transporte, empregos, projetos, etc. Dessa forma, a atenção dispendida pelos Estados da América do Sul ao ambiente regional é relativamente recente. Fato esse identificado no estudo da política externa brasileira. A inserção internacional do Brasil não foge a essa regra. Possui como uma de suas prioridades, somente desde fins da década de 1970, a região sul-americana, e em particular, o aprofundamento das relações bilaterais com a Argentina. Desse movimento é que se deu a criação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL. O trabalho proposto é parte da minha pesquisa de doutorado em ciência política, parte do viés das Relações Internacionais e tem como objetivo estudar o processo de integração regional, com foco no Mercosul, tendo em vista um estudo dos seguintes conceitos: região, regionalismo e integração regional; poder regional; integração econômica e desenvolvimento. Região, regionalismo e integração regional são conceitos similares, mas necessitam de uma revisão conceitual profunda que os delimitem. Nesse sentido, é importante que nos apropriemos da literatura da geografia, observando os impactos sociais desses fenômenos. Por sua vez, poder regional é um conceito chave para a compreensão da região sul-americana e seu processo de integração via Mercosul. Essa importância decorre da existência da potência regional Brasil, e pelo impacto que o conceito possui para a ação externa brasileira. Finalmente, o desenvolvimento foi um conceito que subsidiou os argumentos a favor do processo de integração econômica, entretanto, devemos considerar que desenvolvimento é um termo que sofreu distintas interpretações políticas no período e que impactaram

no processo de integração. O desenvolvimento sempre foi um objetivo das relações internacionais do Brasil, de forma que cada governo e seu entendimento de “desenvolvimento” orienta de uma determinada forma a política externa e, por conseguinte, as relações regionais. Almejamos com esse trabalho compreender em profundidade o processo de integração regional sul americano tendo como foco o Mercosul enquanto um processo geográfico, político, econômico, social e histórico. Buscamos contribuir conceitualmente para o estudo da integração regional.

Região e regionalismo

O regionalismo pode ter seu entendimento encontrado na expressão política de grupos numa região que se mobilizam em defesa de interesses específicos frente a outras regiões ou ao próprio Estado. Assim, o termo tem um caráter essencialmente político, mas está vinculado à identidade territorial. Se não considerarmos a ideia purista de defesa de interesses “da região”, percebemos que o termo regionalismo trata de uma mobilização política em torno de questões e interesses de base regional, embora possa ser, e quase sempre é, explicado como defesa da sociedade regional (Castro, 1994).

O conceito supõem ainda identificação e coesão internas e competição externa para defesa de padrões, preservação ou obtenção de condições mais vantajosas. A base territorial para a expressão do regionalismo é, necessariamente, a região. Essa se define a partir da relação do homem com o meio e com seus símbolos. Usualmente, a elite se apropria desses símbolos, reelaborando-os ideologicamente na identidade regional, conferindo visibilidade e valor simbólico aos traços singulares da sociedade local, como tipo físico, sotaque, terminologia, hábitos etc. É na utilização desses aspectos simbólicos como recurso político que se estrutura o discurso regionalista do poder local, o território passa a ser tratado como sujeito do processo histórico, substituindo e reduzindo a visibilidade das relações sociais, que se diluem nos problemas territoriais (Castro, 1994).

A preocupação com a região, enquanto problema de investigação, e com o regionalismo, enquanto um dos conteúdos possíveis da região, deriva das suas possibilidades explicativas dos processos de transformação do espaço e dos atores mais destacados das mudanças. Na realidade, a identidade sócio-espacial, o espaço cotidiano, o espaço da participação, da mobilização e da decisão política, o espaço da administração pública e outros mais definem novas questões para investigação e estabelecem o desafio metodológico da escala dos fenômenos que dão sentido ao território regional (Castro, 1994).

Na política internacional, existem dois modelos fundamentais de regionalismo, o aberto e o fechado. O primeiro, segundo Lima e Coutinho (2006), diz respeito à ideia de abertura de mercados e globalização financeira e produtiva e um regionalismo não exclusivo, ou seja, uma modalidade de integração regional que seria criadora de comércio e não provocaria desvio do mesmo. Os acordos de livre comércio levaram a duas consequências no campo da cooperação internacional: a distância geográfica deixou de ser impeditiva de colaboração comercial e a formação de áreas de livre comércio com grandes assimetrias entre os parceiros.

Lima e Coutinho (2006) sustentam que o regionalismo aberto deu lugar, a partir dos anos 2000, a noção de região como espaço geográfico, tal como era tradicionalmente entendida. Isso ocorreu em função da valorização política e física das regiões, decorrente, por um lado, da dos atentados de 11 de setembro de 2001 que levou a uma reavaliação da segurança internacional e à alegada ameaça provocada por estados “fracos” ou “falidos” que passaram a ser potenciais hospedeiros de redes terroristas internacionais. Por outro lado, a preocupação da comunidade internacional em criar capacidade institucional e política nas áreas periféricas, mirando os estados com maiores capacidades e recursos e propondo o aumento da representatividade das regiões nos espaços de decisão global.

Há um caráter distintivo entre os dois modelos de regionalismo que se refere aos mecanismos operacionais para a construção regional, segundo Lima e Coutinho (2006). O regionalismo aberto exige menor capacidade operacional do Estado e depende mais dos agentes econômicos do mercado ao passo que, além de depender de maior coordenação dos Estados, a integração física demanda a existência de poder infra-estrutural suficiente dos mesmos, uma vez que supõe uma visão estratégica de região e, assim, atores com capacidades estratégicas como são os Estados e não os atores de mercado.

No que se refere à integração regional internacional enquanto uma ação política dos Estados envolvidos, a teoria neofuncionalista é o paradigma clássico. Consiste na abordagem utilizada para estudar o caso europeu. Para essa corrente, integração “significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior” (Haas, 1964 *apud* Mariano & Mariano, 2003)

Segundo Mariano e Mariano (2003), a abordagem neofuncionalista aponta quatro motivações básicas para uma integração regional:

1. Desejo de promover a segurança numa dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum;
2. Promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;
3. Interesse de uma nação mais forte em querer controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, de coerção ou de ambos;
4. A vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla.

Para a abordagem neofuncionalista, os processos de integração regional seriam impulsionados a partir de um núcleo central – chamado funcional – formado pelos governos que dão início às negociações, por serem atores com capacidade e poder para assumir um compromisso desse tipo e fazer com que a sociedade o respeite. Em outras palavras, integração é impulsionada pelo núcleo funcional constituído pelos governos e as burocracias especializadas para formular sua estratégia política. A capacidade decisória estaria concentrada nesses atores. A partir da iniciativa do núcleo funcional, o processo iria se esparramar (*spillover*) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas. A ideia contida no conceito de *spillover* é a de que a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesses existentes na sociedade contra ou a favor do processo (Mariano & Mariano, 2003).

Diante do aumento de interesse dos grupos organizados, a teoria neofuncionalista conclui que o *spillover* pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois dessa forma poderia aparar diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigir maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países. (Mariano & Mariano, 2003).

Um importante pressuposto para os neofuncionalistas para o sucesso da integração consiste na democratização do sistema político. A existência de democracia permite aos diferentes grupos sociais a participação no processo de integração, possibilitando o seu aprofundamento e facilitando a sua propagação e manutenção. A democracia, segundo os neofuncionalistas, é essencial para a ocorrência de *spillovers*. Acreditam os defensores dessa teoria que o *spillover* é obtido quando os governos são capazes de garantir a continuidade dos ganhos para os segmentos beneficiados porque eles dão sustentação e apoio à integração. Ao mesmo tempo, elaboram políticas compensatórias para os prejudicados, evitando sua mobilização e oposição contra o processo de integração (Mariano & Mariano, 2003).

Entretanto, a abordagem possui fraquezas. A integração europeia não apresentou a linearidade prevista, sendo permeada por momentos de retrocesso acompanhados por negociações fundamentais em barganhas intergovernamentais. O *spillover* também não correspondeu às expectativas, não sendo

uma constante no processo. Apenas criou uma estrutura institucional supranacional incapaz, por algum tempo, de impulsionar uma dinâmica própria e imprimir seu ritmo à integração. Essa inadequabilidade das análises neofuncionalistas gerou uma série de críticas ligadas, principalmente, a dois pontos: *determinismo*, ao passo que entendo o processo de integração de forma linear e progressivo, passando por etapas; ênfase excessiva na questão do *spillover* na integração (Mariano & Mariano, 2003).

Segundo Mariano e Mariano (2003), uma das conclusões que os neofuncionalistas chegaram é de que o estudo da integração regional deve estar vinculado à análise do processo de interdependência internacional, sendo a integração considerada como um regime internacional. Essa percepção da integração como um processo associado interdependência implica numa visão mais ampla da integração, formada por quatro dimensões básicas e que constitui no entendimento da teoria institucionalista liberal das Relações Internacionais sobre o tema:

- Amplitude geográfica compreendida por esse regime internacional, ou seja, o seu alcance físico;
- A hierarquia dos temas dentro da agenda de negociação e de coordenação e políticas;
- Os tipos de instituições que realizam a tomada de decisão, a implementação e o fortalecimento dos processos;
- O direcionamento e a magnitude dos ajustes políticos realizados nacionalmente em consequência da integração.

Outro aspecto da política internacional que devemos ter em mente ao tratarmos do regionalismo em relações internacionais é o poder. Aqui, o termo potência média oferece uma interessante contribuição. Maria Regina Soares de Lima (2007) apresenta três usos (ou significados) do termo: objetivo, subjetivo e social. A classificação leva em conta as dimensões de poder e percepção fortemente análogas às definições clássicas de poder: poder como a posse de recursos tangíveis; poder relacional ou influência; e poder sobre resultados.

O significado subjetivo faz referência à dimensão de auto percepção ou a aspiração de um status de país emergente ou intermediário no plano internacional. Diferentemente do significado objetivo, a definição empírica e a construção de indicadores apropriados são tarefas muito mais complexas, na ausência de consenso sobre o significado analítico preciso e, conseqüentemente, dos indicadores que deveriam ser utilizadas para sua avaliação (Lima, 2007).

Já o significado objetivo diz respeito à posse de recursos ou capacidades materiais convencionais, como: tamanho do PIB, população, tamanho do território, gastos militares, etc. medidas que indicam um conjunto de capacidades materiais de um estado, tomadas geralmente por meio de indicadores econômicos, tecnológicos, demográficos e militares (Lima, 2007).

Finalmente, o significado social consiste no mais complexo. Implica no reconhecimento por parte de outros estados, tanto dos mais poderosos como dos demais. No plano doméstico, os atores são reconhecidos como influentes quando dispõem de poder de veto ou poder coercitivo, garantido, por exemplo, a partir da posse de recursos econômicos ou militares, ou quando possuem suficiente *soft power* ou poder de persuasão em relação a um número razoável de pessoas ou setores da população. No plano internacional o reconhecimento é uma questão muito mais complexa. Primeiramente, não existem critérios ou normas universalmente aceitas que definam as fronteiras da sociedade internacional, já que essas tendem a ser bastante mais fluidas que as fronteiras da sociedade nacional. No âmbito das teorias de Relações Internacionais, os realistas consideram esse recurso de poder associado à noção dura de poder, enquanto para institucionalistas, essa noção se baseia na capacidade de persuasão (Lima, 2007).

Além do caráter político e social do regionalismo, devemos ter em mente também a ideia de integração econômica. Essa integração implica no reconhecimento da organização econômica em

grandes grupos de empresas, com forte interdependência técnica e financeira e, principalmente, sem pertencimento necessariamente a um único país e/ou atuação exclusivamente dentro do seu território. Vem daí o entendimento de espaço econômico como sendo um espaço de relações abstratas desvinculado de limites territoriais (Rolin, 1994).

Nesse sentido, a melhor opção para as políticas nacionais e mesmo para o regionalismo seria buscar aproveitar ao máximo os efeitos dinâmicos dessas empresas ou dos polos, quando isso fosse possível. A integração é, nesse sentido, a vinculação a orbita dos polos e é vista como um processo em que as fronteiras nacionais se tornam de menos importância, na medida em que é um processo internacional. Sendo assim, internamente aos países, aquelas regiões que não se conseguem integrar tem suas atividades marginalizadas ou destruídas (Rolin, 1994).

Desta maneira, integrar-se é participar de uma nova divisão do trabalho patrocinada por esses polos. Isso significa assumir uma relação dependente à sua dinâmica, participar e fazer parte de seus mercados. Essa integração, embora implique obviamente em fluxo de mercadorias, é vista essencialmente no nível das atividades produtivas. A teoria da polarização decorre dessa matriz. No entanto, há que se considerar que se trata de uma integração “*desintegradora*” (Rolin, 1994).

Sobre as consequências de um processo econômico de integração de blocos de países sobre regiões nacionais, a análise regional tem muitos pontos em comum com a teoria da integração. Ambas tratam de questões semelhantes, a regional, de uma economia já integrada, e a outra, do processo de integração entre economias diferentes. Todavia, há diferenças entre a análise regional e a teoria da integração. O estímulo à competição, a maior especialização na produção, o aumento de economias de escala na produção e na distribuição, a maior produtividade e crescimento do produto, e o aprofundamento da competitividade nos mercados dos países não membros, podem ser considerados referentes a firmas bem estruturadas, pertencentes a indústrias em expansão, com capacidade técnica, financeira e administrativa para enfrentar as concorrências. No entanto, para o analista regional, a realidade é outra. Existe uma série de condições completamente diferentes, como, por exemplo, a não-simetria de fluxos de fatores; competição ocorrendo sem ter como preponderância os preços, mas sim poderes oligopólios sobre o mercado. Em síntese, essa visão desconsidera a maior parte das assimetrias e dos desequilíbrios que caracteriza as economias capitalistas modernas e que está na base da persistência ou do agravamento dos problemas regionais, por meio do livre-funcionamento do mecanismo de mercado (Rolin, 1994).

O mercosul na perspectiva brasileira: uma perspectiva histórica

Nas relações internacionais sul-americanas, a proximidade geográfica e assimetria de tamanho leva a constante desconfiança entre o Brasil e o restante dos países da região, desconfianças essas reforçadas pelas diferenças de idiomas, trajetórias políticas e substratos culturais. O lugar da região na política externa brasileira passa por dois modelos distintos de orientação no século XX, a relação especial com a potência sistêmica e a busca por autonomia em relação à estrutura de poder internacional. Primordialmente, a busca por autonomia e diversificação de parceiros e políticos e econômicos se deu no ambiente regional (Lima, 2007).

A geografia impõe uma determinação física, a permanência e a impossibilidade de saída. Sendo essa última possível nas relações sociais. Mas são as interações entre os agentes históricos que definem se essa permanência será conflitiva, indiferente ou cooperativa. Somente recentemente pode-se afirmar que o Brasil atuou na tarefa de fazer política de sua geografia, já que até praticamente desde antes da de meados do século XX, a inserção do Brasil na região sul-americana esteve antes pautada pelo alinhamento com a potência sistêmica. O regionalismo, como tantos outros processos sociais, é uma trajetória dependente, uma vez iniciado um curso de ação é difícil modificá-lo. A direção de sua evolução depende tanto da inércia dos atores envolvidos como de suas ações intencionais para

modificar esse curso ou para mantê-lo. Mudanças de curso em processos sociais e institucionais são sempre custosos, prevalecendo a inércia e o status-quo. Isso ocorreu no caso da inserção sul-americana do Brasil, prevalecendo por muito tempo o duplo padrão de rivalidade com o Sul e indiferença com o Norte (Lima, 2007).

A desconfiança recíproca cedeu lugar à iniciativas de aproximação no pós-Guerra Fria. Nesse contexto destaca-se a redemocratização na região, o fim da disputa com a Argentina, a cooperação bilateral que se deu a partir de 1986 e culminou na criação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, em 1991 e diversas outras iniciativas governamentais nas áreas de livre comércio, infraestrutura, energia e outros (Lima, 2007).

Na sua origem, o Mercosul apareceu como tentativa de articulação de duas economias importantes que viviam crise prolongada, com traços comuns, ainda que de natureza distinta. A ideia fundamental era a de buscar áreas de complementaridade que permitissem inserção mais competitiva dos dois países no mundo. A visão estratégica da integração naquele momento – a despeito da carga retórica – aparece na importância dada a questões políticas e a temas que tem incidência econômica mais imediata, como é o da cooperação científico-tecnológica (Garcia, 1994).

A evolução do Mercosul apontou, todavia, muito mais para a constituição de um zona de livre-comércio. Nesse sentido, tem havido uma busca de estabelecer compatibilidades entre este projeto regional e a “iniciativa para as Américas”, proposta por George Bush (pai) e que se apoia quase exclusivamente na ideia de transformar a América Latina em vasta zona de livre-comércio (Garcia, 1994).

De forma mais específica, o bloco econômico tem sua origem na aproximação de Brasil e Argentina a partir do fim dos anos de 1970. Em relação aos primeiros movimentos que levaram à criação do Mercosul, Candeas (2005) classifica o período entre 1979-1987 das relações entre Brasil e Argentina como “Construção da Estabilidade Estrutural” e destaca, em um primeiro momento, o papel do acordo de Itaipu-Corpus e a questão de energia nuclear. Segundo Russel e Tokatlian (2003), o acordo de Itaipu-Corpus em 1979 abriu as perspectivas para os dois países avançarem no terreno da cooperação.

Para Vaz (2002), a parceria entre Brasil-Argentina a partir de 1979 não envolveria a princípio iniciativas na área econômica, mas propostas e ações no plano da segurança, inclusive na área nuclear. O autor aponta que, posteriormente, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado em 1988, estabeleceu o prazo de dez anos para a conformação do espaço econômico comum. Juntamente com protocolos bilaterais assinados em 1986, o Tratado de Integração de 1988 demandava mecanismos mais complexos para a articulação de interesses e conseqüentemente, de legitimação política. Refletiam os objetivos pretendidos: no longo prazo, a promoção de desenvolvimento conjunto no quadro de uma integração a ser construída a partir do enlace de setores produtivos e de iniciativas em campos fundamentais como energia, transporte, telecomunicações, etc. No curto prazo, almejava-se atuar cooperativamente diante de problemas comuns, tanto no campo político, notadamente os relacionados à consolidação da democracia, como no econômico, em que a inflação alta e o endividamento externo representavam o ponto comum e mais evidente do desafio que os dois países confrontavam.

O período a partir de 1987 é classificado por Candeas como “Construção da Estabilidade estrutural pela Integração”. Naquele ano, Alfonsín e Sarney assinaram a Ata para a Integração Brasileiro-Argentino e criaram a Comissão de Execução do Programa de Integração binacional. Estes esforços buscavam estender o processo de integração a outros países da América do Sul. Em relação à área nuclear, a construção da confiança prosseguiu com visitas presidenciais às instalações nucleares de ambos os países em 1987 e 1988. (Candeas, 2005).

Em 1989 Menem foi eleito presidente na Argentina e deu voz a interesses políticos e econômicos diversos. O entendimento que predominou nos anos 90 na Argentina foi que o país estava

isolado internacionalmente dos países industrializados e decadente do ponto de vista econômico (Vaz, 2002).

Nesse período, o liberalismo político foi abraçado juntamente com as recomendações do Consenso de Washington. Menem alinou-se com os EUA e promoveu mudanças significativas na política externa argentina como o abandono da posição de confrontação com o Reino Unido; abandono do Movimento Não-Alinhado; abandono do projeto missilístico Condor II, ratificação do Tratado de Tlatelolco a adesão ao TNP e ao MTCR (*Missile Technology Control Regime*); modificação do perfil de votações na ONU; e busca de protagonismo nas missões de paz (Candeas, 2005).

A integração e as relações com a Argentina ganharam, assim, um novo sentido de funcionalidade de curto-prazo: representariam espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para exposição à concorrência externa, segundo a lógica do mercado, representando também resposta adaptativa à formação de blocos econômicos. O Mercosul constituiria o espaço em que as agências econômicas domésticas vincular-se-iam às tendências da economia mundial e, com base nele, os países membros negociariam conjuntamente a inserção internacional (Vaz, 2002).

Em 1990, os presidentes Menem e Collor assinaram a Ata de Buenos Aires, que previa a conformação do espaço econômico comum em cinco anos, reduzindo de 1998 para 1995, o prazo previsto anteriormente pelo Tratado de Integração de 1988. Sob essa base se assentou a primeira fase do Mercosul. O Tratado de Assunção, ato constitutivo do Mercosul, foi assinado em 1991. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu a estrutura institucional do Mercosul e lhe conferiu personalidade jurídica internacional. Neste momento, iniciou-se a fase de União Aduaneira (Candeas, 2005).

Embora assumindo diferentes premissas sobre o sistema internacional e sobre as opções em termos de alinhamentos a serem construídos, Brasil e Argentina seguiam com visões convergentes sobre a importância do espaço regional como local de atuação primária e da integração, consubstanciada em um primeiro momento em instrumentos bilaterais e, posteriormente de forma multilateral no Mercosul, como meios de realizar objetivos externos e domésticos (Vaz, 2002).

Consolidou-se, ao longo da década de 1990, o modelo de abertura econômica iniciado por Mello. Sob o governo Cardoso, a inserção brasileira na política internacional foi caracterizada pela percepção da ordem internacional, por parte da diplomacia brasileira, de a globalização como uma tendência dominante, com o predomínio militar, econômico e tecnológico indiscutível dos Estados Unidos (Lima, 2005).

Afim de compensar a presença dominante dos EUA no sistema internacional, Cardoso promoveu uma aproximação com a União Europeia, utilizando-se do bem sucedido regionalismo alcançado na América do Sul com a criação e expansão do Mercosul. Apesar do regionalismo na América do Sul, o qual foi fortalecido visando compensações econômicas e aumento no poder político, é evidente o rompimento que se deu com a tradição democrática e universalista da política exterior brasileira em detrimento de privilegiar as relações com o Primeiro Mundo (Cervo, 2003).

De forma geral, a visão de mundo contida na política externa brasileira no primeiro mandato de Lula, 2003-2006, rejeita o unipolarismo e busca a promoção do multipolarismo e o universalismo (Cervo, 2003). Busca, desta forma, a organização do mundo em uma ordem internacional composto de polos de equilíbrio balanceados por potências-chaves: União Europeia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, América do Sul e África no Atlântico (Lima, 2005). O conteúdo da agenda de política exterior do primeiro mandato do governo Lula se baseou na defesa da soberania e dos interesses nacionais, em alianças privilegiadas no hemisfério sul, notadamente no reforço da integração sul-americana baseada no Mercosul, e a projeção desta para o plano político internacional (Almeida, 2005).

No que se refere à inserção internacional, é clara, no plano político, a intenção de reforçar a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, com ocupação em um assento permanente no

Conselho de Segurança das Nações Unidas e a oposição à unipolaridade. Na esfera econômica, busca-se maior cooperação e integração com outras potências médias e os tradicionais vizinhos regionais (Almeida, 2005). Especificamente em relação a este último ponto, a política externa de Lula parece ter encontrado no eixo Sul-Sul a oportunidade para implementar uma estratégia capaz de tomar os ganhos e o relacionamento do Brasil em relação ao Sul não mais apenas como complementares às relações com o Norte. O foco da política externa passa a ser o Sul, mas sem deixar de lado o Norte (Lopes e Vellozo, 2004).

A principal inovação na política sul-americana do governo Lula foi a ênfase no plano político, sem deixar de lado, no entanto, a integração comercial, e avançando na integração física e produtiva. Por um lado se trata de construir uma capacidade de influência coletiva nas negociações internacionais, assim como na elaboração de normas globais e regionais, para torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul. Por outro lado, se trata de cooperar na solução de crises políticas nos países vizinhos que possam eventualmente estimular ações unilaterais dos Estados Unidos. No primeiro caso, o principal instrumento que o Brasil pode oferecer é a ação coletiva dos países sul-americanos nas arenas multilaterais, globais e regionais; no segundo, oferecer seus serviços na mediação de eventuais situações de conflito dentro e entre os países de sul-americanos (Lima, 2007).

Todavia, foi exatamente no plano político que se manifestou o considerável desajuste entre a assimetria de tamanho e a crescente importância dos interesses comerciais e de investimentos brasileiros a região, por um lado, e a capacidade de influência brasileira na região, por outro (Lima, 2007).

Apesar do crescimento da importância da América do Sul para o Brasil, tanto no plano econômico como no plano político, isso não se traduziu na percepção de um aumento da influência do país na região. Nesse particular, o Brasil sofreu revezes exatamente na tarefa de coordenar a ação regional no âmbito multilateral, representados pela falta de apoio regional às postulações brasileiras aos cargos de direção na OMC e no BID, e as diferenças de postura de negociação com Argentina no caso da reforma do Conselho de Segurança da ONU. No plano bilateral, se destacam as dificuldades com a Bolívia, logo após a eleição de Evo Morales, no contexto da nacionalização dos hidrocarbonetos em maio de 2006, afetando diretamente no referido país os interesses da Petrobrás. Também significativas foram as tensões dentro do Mercosul, que opuseram os países menores, Uruguai e Paraguai, aos maiores, Argentina e Brasil (Lima, 2007).

Alguns fatores pode ser apontados para o descompasso entre os interesses e influências e as dificuldades na coordenação regional: assimetria estrutural que reativou antigos temores de hegemonia brasileira alimentados também pelo uso interno de alguns países vizinhos; falta de coordenação de uma posição comum com Argentina sobre a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU; a nova ordem geopolítica sul-americana, com o crescente protagonismo de Hugo Chávez; a oferta, pelos EUA, de acordos bilaterais, sob a forma de acordos de livre comércio, aos países menores da região; o desajuste entre as altas expectativas dos países vizinhos e as ofertas cooperativas brasileiras; a percepção generalizada na região do enfraquecimento político do governo Lula em vista os problemas políticos domésticos; e a auto proclamada liderança regional brasileira, não tanto por parte do governo, mas pelos meios de comunicação e os círculos acadêmicos (Lima, 2007).

Conclusão

Nesse trabalho, buscamos evidenciar que embora o conceito de regionalismo seja utilizado em diversas áreas do conhecimento nas ciências sociais, para uma leitura das Relações Internacionais faz-se necessário um entendimento mais amplo do termo. Nesse sentido, o regionalismo precisa de um conceito mais amplo do termo que aquele da geografia, da economia, da política ou da política internacional tomados isoladamente. Na verdade, todos esses aspectos constituem dimensões do

conceito almejado por esse trabalho. Assim, cabe aqui expressar a tentativa de definir o conceito da forma pretendida. Regionalismo é um conceito que nas Relações Internacionais deve ser constituído pelas seguintes dimensões de análise: a região geográfica; a política local, enquanto expressão social; a política internacional; poder (no caso o papel dos poderes regionais); integração econômica orientado pelo modelo de desenvolvimento (desenvolvimentista ou liberal); e, finalmente, a necessidade de uma leitura histórica que demonstre o desenvolvimento do regionalismo na América do Sul, em particular o caso do MERCOSUL, em termos de uma trajetória que comporta e necessita das demais dimensões apontadas. Tendo em vista que a construção desse conceito mira o objetivo de minha tese de doutorado em explicar a atuação do Mercosul enquanto ator político na OMC, o conceito expandido de regionalismo aqui apresentado fornece importante subsídio para a análise proposta. Permite-nos entender e vislumbrar o caráter permanente da região na política externa dos países; a profundidade do processo enquanto um esforço político organizado pelas sociedades; a criação de instrumentos institucionais entre países, tendo em vista a construção de estratégias e burocracias que aparecem na trajetória das ações de integração física e econômica por meio do planejamento público; a própria orientação da integração econômica que assumiu um caráter puramente liberalizante a partir da década de 1991; e o espaço de atuação do Brasil no sistema internacional baseado em sua relação profundamente assimétrica com os vizinhos.

Referências

- Almeida, F.R. de F.&. Saraiva, M. G. *A Integração Brasil- Argentina no Final dos Anos 90*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.02, nº 42 1999.
- Almeida, P. R. de. *Uma Política Externa Engajada: A diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 01, nº47, 2004.
- Amorim, C. *Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos*. Observatório Político Sul-Americano. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/Ucam, 2005. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 05 nov. 2007.
- Batista JR., P. N. Brasil, Argentina e América do Sul. *Estudos Avançados*, 19(55), 2005.
- Candeas, A. W. *Relações Brasil-Argentina: Uma análise dos avanços e recuos*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, nº1, 2005.
- Castro, I. E. de. *Visibilidade da região e do regionalismo. A escala brasileira em questão*. In: Lavinas, Lena, Carleial, Liana Maria da Frota e Nabuco, Maria Regina. (Orgs). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p. 155-169.
- Cervo, A. L. *A Política Exterior: de Cardoso a Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.46, nº01, 2003.
- Cortes, M. J. *O Brasil & a Alca. Um Estudo a partir da Argentina*. Contexto Internacional- vol.26, nº 02, jul/dez de 2004.
- Ferrer, A. *A Relação Argentina- Brasil no Contexto do Mercosul e a Integração Sul- Americana*. Política Externa, vol.09, nº 02, set/out/nov de 2000.

Garcia, Marco Aurélio. *Integração e projeto nacional de desenvolvimento: algumas reflexões sobre questões candentes na América Latina*. In: Lavinias, Lena, Carleial, Liana Maria da Frota & Nabuco, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p 27-41.

Garcia, Marco Aurélio. *Integração e projeto nacional de desenvolvimento: algumas reflexões sobre questões candentes na América Latina*. In: Lavinias, Lena, Carleial, Liana Maria da Frota e Nabuco, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. p 27-41.

Lima, M. R. S. de. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula*. Observatório Político Sul-Americano. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Iuperj/Ucam, 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 05 nov. 2007.

Lima, M. R. S. de. *Brasil como país intermédio: emprecisión conceptual y dilemas políticos*. In: Tokatlian, Juan Gabriel (Org.). **India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales**. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007. p. 169-190.

Lopes, D. B. & Velloso Jr., J. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. Contexto Internacional – vol. 26, nº2. 2004.

Lima, M. R. S. de. & Coutinho, M. V. *Integração Moderna*. Observatório Político Sul-Americano. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro Iuperj/Ucam, 2006. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/14_analises_integracao_moderna.pdf. Acesso: 05 nov. 2007.

Marino, M. P. & Mariano, K. I. P. *As teorias de integração regional e os Estados subnacionais*. Impulso nº 31, 2003.

Rolim, C. F. C. *Integração x Integração: a busca dos conceitos perdidos*. In: Lavinias, Lena, Carleial, Liana Maria da Frota e Nabuco, Maria Regina. (Orgs). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994. P. 55-88.

Russell, R. & Tokatlian, J. G. *O Lugar do Brasil na Política Externa da Argentina: a visão do outro*. Novos Estudos, nº65, março de 2003.

Vaz, A. C. *“Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul”*. Brasília: IBRI, 2002.