



3.22 • Integração regional e multilateralismo

Integração regional e a influência do Brasil na região sul-americana

Danielle Jacon Ayres Pinto
Ana Luiza Vedovato

OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL nos países periféricos surgiram como um contraponto à globalização econômica e a crescente liberalização do mercado, na qual a integração econômica, principalmente, fez-se necessária para que os países passassem a fazer parte do cenário econômico internacional (SOARES FILHO, 2009). O Brasil, por sua vez, foi um dos países que constituíram-se como pilares para a articulação da integração regional, devido ao seu posicionamento como país continental, tanto pelas características e dimensões geográficas quanto pelos índices de crescimento econômico alcançados após a redemocratização.

Raízes do processo de integração latino-americano

O início deste processo tem início por volta dos anos 1950, período pós-constituição da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que estimulou a integração pela abertura e liberalização econômica dos países da região (ALMEIDA, 2013). Em 1960, a iniciativa de integração econômica toma forma com a constituição da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Duas décadas depois, em 1980, a partir do Tratado de Montevideo, é instituída a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), caracterizada como um importante reforço à integração regional, a fim de dar continuidade e ampliar as iniciativas da ALALC. Esses acordos, no entanto, tinham como foco muito mais o incentivo e liberalização do comércio entre os países latino-americanos do que efetivamente a criação de acordos e medidas de integração e cooperação.

As iniciativas no plano regional latino-americano, até então, não tinham sido bem-sucedidas. As primeiras tentativas de aproximação do Brasil à pauta da integração regional, como foco de sua política externa, ocorreram no contexto dos anos 1980, momento pós-restauração democrática, altura em que as relações com os EUA passaram a ser questionadas como um possível empecilho à projeção internacional do país, e o Brasil começou a pensar a articulação na região como alternativa às tradicionais relações políticas e diplomáticas. Nesse contexto, começa a articular-se com a Argentina, para impulsionar os projetos de integração e cooperação, ainda que de forma bilateral (ALMEIDA, 2013). Desde aí, a América do Sul tornou-se, como argumenta Hakim (2010), uma “âncora” na política externa brasileira, ou seja, passou a ser um dos pontos de interesse fundamentais e tornou-se uma das principais zonas estratégicas para que o Brasil construísse a sua influência regional, de modo que essa estratégia viesse a colaborar na sua inserção internacional.

A integração, segundo Biocca (*apud* SOARES FILHO, 2001: 22) “preserva as identidades das regiões e ensina que o Estado nacional adquira maior potencialidade na comunidade internacional”. É a partir dessa lógica que o Brasil consolida como pauta de destaque em sua política externa o processo de integração e passa a ampliar seu papel tanto no cenário internacional como regional, conforme Hakim (2010), ao passar a ser reconhecido pelos demais governos sul-americanos como um líder continental (VEDOVATO; PINTO; FREITAS, 2014: 10).

Assim, privilegiando a pauta da integração regional em sua política externa, o Brasil agiu de maneira a fortalecer esse âmbito de relações políticas, econômicas e diplomáticas, em prol tanto de seu destaque na região sul-americana, construindo aliados, quanto no intuito de alçar sua projeção internacional.

Em 1991, é constituído a partir do Tratado de Assunção o Mercado Comum do Sul (Mercosul), seguindo para um caminho de sub-regionalização que confirmava o interesse da região em constituir, além de um Mercado Comum, uma área de influência. Firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Mercosul constituiu-se sob o ensejo desses países em “acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”, como está expresso no Tratado de Assunção.

“
A iniciativa de integração regional que mais apresentou desafios e trouxe consigo uma proposta de inovação para a região foi a formação da União de Nações Sul-Americanas.”

A iniciativa de integração regional que mais apresentou desafios e trouxe consigo uma proposta de inovação para a região foi a formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008. Formada pelos países da América do Sul, com exceção da Guiana Francesa, a constituição da UNASUL visou:

“[...] determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe [...] e a determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural,

ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe” (BRASIL, 2012: s/p).

Diferente dos outros blocos de integração existentes na região, a Unasul apresentou-se como uma alternativa ao processo de integração, não focando-se estritamente às transações comerciais, mas sim dando destaque aos aspectos sociais e políticos, ampliando a integração e cooperação para além do viés econômico (BARNABÉ, 2011). O Brasil foi responsável por desempenhar um papel fundamental na constituição da Unasul. Na época, o então presidente Lula foi enfático ao destacar em diversos discursos a importância do estabelecimento da mesma para o Brasil e para a América do Sul. Tanto a primeira reunião da União, em 2005, quanto a terceira, foram realizadas em Brasília, na qual a ocasião da Terceira Cúpula de Chefes de Estado firmou a constituição do bloco.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, constituído pelos ministros de defesa dos países do bloco, foi também uma iniciativa brasileira, que demonstrou a preocupação do Brasil em constituir uma cooperação efetiva na área, trabalhando na elaboração de políticas de defesa conjuntas, além de outras iniciativas.

Em 2010 mais um passo foi dado no caminho da integração e desenvolvimento da região, com a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). A criação da Celac foi considerada uma contraposição à Organização dos Estados Americanos (OEA), cujo objetivo era ampliar o diálogo político, os projetos de cooperação, definir uma identidade própria regional e buscar posições comuns sobre integração e desenvolvimento entre a América Latina e Caribe. No entanto, ainda que a Celac represente uma importante proposta para a região, é uma iniciativa distante se comparada a outras organizações regionais.

Liderança regional

Para citar outro dos casos mais recentes em que o Brasil fez jus à sua qualificação enquanto líder regional, está o episódio que destituiu o então presidente paraguaio, Fernando Lugo, em 2012. O Brasil foi enfático ao reagir e qualificar a destituição como golpe de Estado, punindo o país ao liderar sua suspensão tanto na Unasul quanto no Mercosul. A Venezuela, por sua vez, que só dependia do voto paraguaio para ingressar como membro-pleno do Mercosul, passou a fazer parte do mesmo em 12 de Agosto daquele ano, por meio da Decisão CMC 27/12.

Por sua vez, o ingresso da Venezuela, também articulado pelo interesse brasileiro, potencializou a zona de influência do Mercosul e expandiu as po-

tencialidades do grupo, tanto em termos geográficos quanto econômicos. Essa manobra demonstra a importância que o Brasil desempenha ao conduzir os blocos regionais e impulsionar decisões de seu interesse no âmbito da integração sul-americana.

De outra parte, observa-se também que outra demanda afastou o Brasil das propostas de integração regional, acrescente ambição por inserção internacional e participação em outras instâncias. De 2008 até a atualidade, a despeito das significativas iniciativas de integração e cooperação regional como a Unasul e a Celac, o Brasil afastou-se da região em termos políticos e econômicos, priorizando sua participação nos BRICS, acirrando a parceria com esses países (VEDOVATO; PINTO; FREITAS; 2014).

Barnabé (2011) aponta como empecilho ao processo de integração na América do Sul justamente a liderança “natural” brasileira. Segundo o autor (*Ibid.*: 42), “a liderança regional gera prestígio internacional e faz com que o ‘país-líder’ busque, a partir deste ‘trampolim político regional’, outros voos, outras metas”. Cortada (2007) também aponta que as relações comerciais mantidas pelo Brasil com os países sul-americanos apresentam características similares à de países periféricos, o que coloca o Brasil no exercício de certo grau de centralidade ao constituir-se como principal força comercial do continente, afastando-se de um dos pilares das iniciativas de integração, a cooperação no desenvolvimento mútuo da região.

Ainda segundo Barnabé (2011) o Brasil utiliza o papel protagonista que desempenha nos blocos regionais como estratégia não só para sua inserção internacional, mas também colocando-se como potência regional e frequente mediador de conflitos internacionais. A importância dessa posição justifica “o crescente interesse do país pela estabilidade da região e pelo avanço da integração” (*Ibid.*: 45). No entanto, “chocam-se, em alguma medida, com os discursos pró-integração” (*Ibid.*: 42), pois coloca os interesses de desenvolvimento interno à frente dos resultados para a região.

Assim, a atuação e influência brasileira na América do Sul, através das estratégias de integração regional, pode ser analisada pelo prisma do *smart power*. Nesse âmbito de construção do poder, o país adapta seu comportamento no intuito de coadunar os objetivos políticos, econômicos e militares; constituindo uma importante ferramenta para se conseguir influência e relevância (PINTO, 2011), tanto regional quanto internacionalmente.

Um ponto de distinção da projeção através do *smart power* está justamente tanto na maneira como busca-se essa liderança quanto na forma como ela será exercida. Esse é um dos quadros principais quando tematizamos a integração regional, principalmente quando esta dá-se em regiões periféricas onde um ou poucos países tendem a sobressair econômica ou militarmente.

O Brasil, na região sul-americana, principalmente no âmbito do Mercosul, tende a ser considerado como ‘imperialista’ ou ‘ameaçador’ ao desenvol-

vimento dos demais países, já que ao desempenhar o papel de líder regional não atua de maneira a conciliar os objetivos internos aos regionais. No entanto, sob o prisma do *smart power*, esse comportamento seria corrigido, criando um espaço de cooperação e interdependência ao invés de um conflito de forças ou imponência de um dos autores.

Assim, o *smart power* se constituiria como um plano político e estratégico que permitiria ao Brasil potencializar sua hegemonia na região, de forma cooperativa e não coerciva. Na ideia de João Gomes Cravinho (2002), a hegemonia transcende o plano militar e econômico, para ir além e constituir-se como um conjunto de forças que não são mensuráveis; como as ideias, as ações e as experiências da atuação do país, desempenhando uma influência particularmente forte, não coerciva, e por isso alicerçada em um certo grau de legitimidade. Esse tipo de influência seria para o Brasil uma alternativa para sua liderança regional e para a produção de ganhos absolutos na região, desfazendo sua aura de ameaça.

Segundo Nye e Armitage (2007) é possível identificar cinco pilares do *smart power*, que são: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica e; e) inovação e tecnologia. Estes são pontos que se coadunam com os objetivos firmados nas propostas de integração regional sul-americana e na constituição da Unasul e Celac, por exemplo, indo muito além da integração estritamente econômica, restrita à liberalização comercial.

Ainda que a Unasul tenha firmado acordos de cooperação técnica, bem como constituído o Conselho de Defesa, o Conselho de Saúde e o Conselho Energético Sul-Americanos, ainda faltam esforços para tornar esses projetos de integração realmente cooperativos e capazes de elevar a América do Sul

a uma zona de influência, promovendo o desenvolvimento regional. Investir numa articulação que privilegie a cooperação em todos esses aspectos seria um passo certo rumo à consolidação do Brasil como líder regional, compromissado e dedicado à proposta de integração regional.

Proposta para uma melhor liderança

Assumindo esse compromisso, o Brasil se constituiria como um importante articulador e efetivo líder regional na América do Sul, aliado à construção de uma nova dinâmica de interação regional. Assim, a articulação de parceiros e aliados, tanto no viés do multilateralismo como da integração regional, institucionalizada em blocos político-econômicos, contribuiria para o desenvolvimento da região como um todo, diminuindo assimetrias entre os países e potencializando as interações. Da mesma forma, a região sul-americana se estabelecerá como uma zona de influência, capaz de projetar-se internacionalmente de maneira não isolada.

Conforme Keohane (1984: 51-52), a cooperação seria vista pelos países parceiros como um “facilitador da realização dos seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política”. Essa seria a lógica dos ganhos absolutos, sob a qual sustenta-se o *smart power*. Isso quer dizer que os Estados parceiros atuariam de maneira a maximizar ganhos recíprocos e não isolados, ou seja, a integração regional contribuiria fundamentalmente para o crescimento e desenvolvimento da região sul-americana. Esse profundo grau de cooperação possibilitaria uma série de resultados profundos em termos de integração, promovendo uma relação mais interdependente e cooperativa entre os Estados, e construindo para o Brasil um espaço de liderança em que os parceiros regionais não se sentiriam ameaçados ou coagidos. ■

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de, *Integração Regional: uma introdução*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph, *CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007 (disponível em http://csis.org/files/media/csispubs/071106_csissmartpowerreport.pdf).
- BARNABÉ, Ismael Roberto, Unasul: Desafios e Importância Política. *Mural Internacional*, Ano II, n. 1, p. 40-48. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5380/3943>.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Celac. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/conteudos-excedentes/celac/brasil-e-america-do-sul-1/celac>.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Decreto n.º 7.667, de 11 de janeiro de 2012, que promulgou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Assinado em 23 de maio de 2008. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=5466.
- CORTADA, Antonio Martins, Fluxos de Comércio Intra-Regionais na América do Sul: Uma Análise do Potencial Articulador do Brasil. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, Ano 7, V. 2, 2007, p. 33-56. Disponível em http://www.usp.br/prolam/downloads/2007_2_2.pdf.

- CRAVINHO, João Gomes, *Visões do Mundo: As relações internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2002.
- HAKIM, Peter, O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente. *Política Externa*, Brasília, V. 19, n. 1, jun./jul./ago. 2010. Disponível em: <http://politicaxterna.com.br/1158/o-brasil-em-ascensao-os-desafios-e-escolhas-de-uma-potencia-global-emergente/>.
- KEOHANE, Robert O., *After Hegemony*. Princeton: University Press, 1984.
- PINTO, Danielle Jacon Ayres, Smart power: os pilares deste poder na política externa brasileira. 3ª *Encontro Nacional, ABRI 2001*, 3., 2011, São Paulo. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSCO00000122011000100061&lng=en&nr=1.
- SOARES FILHO, José, MERCOSUL: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a UNASUL, perspectivas de sua evolução. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIII, n. 46, jul./set. 2009. Disponível em: <http://www.jfj.us.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1283/1284>.
- VEDOVATO, Ana Luiza; PINTO, Danielle Jacon Ayres; FREITAS, Riva Sobrado de, Protagonismo econômico do Brasil: o dilema entre a participação econômica nos BRICS e suas dinâmicas nos blocos regionais (Mercosul e Unasul). 2º *Seminário de Relações Internacionais: Graduação e Pós-graduação*, 2014, João Pessoa. Disponível em: http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anal/21/1407182655_ARQUIVO_VEDOVATO,AYRESPINTO,DEFREITAS-2014-PE-ABRI-FINAL.pdf.