

CONDIÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO: QUAL É A CONTRIBUIÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL?

CONDITIONS FOR THE INTEGRATION: WHICH IS THE BRAZILIAN CONTRIBUTION IN SOUTH AMERICA?

Maria Izabel Mallmann¹

RESUMO

Este estudo analisa o processo sul-americano de integração e a participação do Brasil na criação das condições necessárias para seu sucesso. Parte da tese neo-funcionalista relativa à importância da existência de certas condições básicas para que a integração seja bem-sucedida. Considera-se que esse exercício pode auxiliar a compreensão do desempenho do Brasil no processo de integração regional, particularmente no que concerne aos custos desse engajamento para o país.

PALAVRAS-CHAVE

Integração; Política Externa do Brasil; América do Sul.

ABSTRACT

This paper analyses the South American integration process and the role played by Brazil on the creation of the conditions to the integration success. It is based on the neo-functional thesis that focuses on the importance of some basic conditions for an integration to be successful. It is believed that such an exercise may help to build an understanding of Brazil in the regional integration, especially related to the costs of this engagement to this country.

KEY-WORDS

Integration; Brazilian Foreign Policy; South America.

Introdução

Apesar das muitas críticas quanto ao alcance explicativo de análises comparativas das experiências europeia e latino-americana de integração, os estudos sobre a integração na Europa oferecem importante contribuição para

¹ Doutora em Ciência Política, professora do PPG em Ciências Sociais da PUCRS e coordenadora do curso de especialização em Política Internacional da PUCRS. e-mail izabel.mallmann@puccrs.br

a compreensão da experiência latino-americana², particularmente no que se refere às condições apontadas como mais ou menos propícias à integração. Neste estudo, parte-se do legado neofuncionalista relativo à importância de tais condições para analisar o processo sul-americano de integração e a participação do Brasil no mesmo. Considera-se que esse exercício pode auxiliar a compreensão do desempenho do Brasil no processo de integração regional, particularmente no que concerne aos custos desse engajamento para o país.

Agrupam-se algumas variáveis neofuncionalistas relativas às condições necessárias propícias à integração, em quatro dimensões: política e ideológica, econômica, social e perceptiva, relacional e contextual (externa). A partir delas, analisam-se as possibilidades de sucesso da integração sul-americana, assim como o diferencial positivo que a disposição do governo brasileiro em arcar com os custos da integração pode produzir em tal contexto. Considera-se que a percepção dos atores quanto aos benefícios da integração é essencial para assegurar o engajamento continuado dos governos e sua disposição em arcar com os custos do processo.

O texto está dividido em três seções além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção, aborda-se o que se entende, neste estudo, por processo sul-americano de integração. Na segunda, problematizam-se as categorias analíticas e arrolam-se as ações do governo brasileiro condizentes com cada dimensão. Na terceira, realiza-se um breve ensaio acerca de como se poderia entender a participação do Brasil nesse processo.

Integração Sul-Americana

Parte-se de uma distinção entre integração como situação dada na qual há elevado nível de institucionalização e integração como processo a qual resulta de iniciativas levadas a termo em diversas frentes pelos Estados e outros agentes dando origem a variados regimes internacionais, com diferentes graus de institucionalização e comprometimento mútuo.

Existem três iniciativas de integração exclusivamente sul-americanas ativas. O Mercosul que reúne, desde 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai; a Comunidade Andina (CAN) que congrega Bolívia, Colômbia, Equador e Peru e a UNASUL que, desde 2007, reúne os doze países sul-americanos. Além dessas, países sul-americanos participam de outras iniciativas que envolvem terceiros como é o caso da Aliança Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA)

2 Com base em ampla literatura sobre integração regional, Karina Mariano (2004), propôs um modelo analítico para analisar a integração latino-americana recente. O modelo proposto pela autora baseia-se em respostas a questões relativas a condições e contexto, atores, evolução e efeitos do processo de integração. O modelo tem o mérito de ser suficientemente abstrato e de dispensar comparações diretas com a experiência européia.

liderada pela Venezuela, e da Área de Integración Profunda (API) criada em 2011 e que reúne Colômbia, Chile, Peru e México.

Por integração sul-americana entende-se o processo iniciado nos anos 1990 com o objetivo de articular as principais experiências existentes, Mercosul e CAN. Esse movimento foi lançado em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, e teve continuidade nas Cúpulas de presidentes da América do Sul (2000, 2002, 2004), na Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), de 2000 e na União das Nações Sul-Americanas (Unasul), de 2007.

Ao longo desses anos, o processo sul-americano de integração tem avançado em algumas dimensões embora em ritmo considerado insuficiente face às expectativas. Ao lento crescimento e diversificação das transações somam-se baixos níveis de institucionalização, fatos que não ajudam a formação de consensos em torno da pertinência de integrar.

As análises se dividem quanto às causas do lento e errático ritmo de integração. A generalizada precariedade em termos de infraestrutura, instituições, educação e inovação seria responsável, segundo Castilla (2009), pela baixa intensidade da interdependência e do estímulo à integração. As incertezas do processo também se devem, de acordo com Bouzas, Veiga e Rios (2008), à ausência de liderança e de uma efetiva produção de bens públicos regionais. A baixa institucionalização do processo de integração é apontada por Caetano, Vázquez e Ventura (2009) como um dos maiores obstáculos à progressão da integração. Juntamente com a criação de espaços de negociação sem capacidade decisória, ela revela, segundo os autores, a disfuncionalidade do bloco para atender a demandas crescentemente diversificadas.

Contudo, apesar dos percalços amplamente reconhecidos, existem análises que reconhecem avanços na integração em dimensões não necessariamente comercial ou econômica. Coutinho e Lima (2006) identificam uma importante mudança de orientação entre o regionalismo aberto dos anos 1990, centrado no favorecimento dos fluxos transnacionais, e a revalorização de aspectos físicos e energéticos presentes no regionalismo dos anos 2000. Teria havido ao longo da década a valorização das dimensões social, cultural e identitária no relacionamento regional (LIMA, 2009). Além disso, nos planos político e institucional estaria sendo possível manter uma agenda mínima face à lenta progressão nas demais dimensões (BOUZAS, VEIGA, RIOS, 2008; COUTO, 2010).

Categorias analíticas

As condições inicialmente identificadas por Karl Deutsch, na década de 1950, e, posteriormente por Joseph Nye, nos anos 1970, como necessárias para o sucesso da integração se mantêm válidas atualmente, sobretudo quando se trata

de analisar processos de integração com baixa institucionalização e elevado grau de incerteza, como o sul-americano.

A existência de valores compatíveis, de comportamentos previsíveis e de capacidade para colaborar em situações de urgência foram identificados por Deutsch (1957) como indispensáveis para criar as condições sem as quais as partes não colaborariam de forma duradoura e profunda. Posteriormente, nos anos 1970, Joseph Nye (1971), argumentou que esses fatores não assegurariam, por si sós, as condições necessárias, pois eles próprios não seriam estáveis, uma vez que variariam dependendo de fatores políticos como, por exemplo, da mudança de governo.

Segundo Nye (1971), uma série de outros fatores (mecanismos) deveria estar operando de modo a gerar efeitos (condições) mais estáveis. Deveria haver, segundo o autor, a possibilidade de propagação da cooperação de um setor a outro mediante a articulação de atividades (*spill over*); o acréscimo das transações; articulações intencionais; socialização das elites; iniciativas regionais; e proximidade ideológica e identitária. Ou seja, a proximidade ideológica e identitária (os valores compatíveis de Deutsch) seria um dos fatores que, juntamente com fatores de ordem econômica (acrescimento de transações), sistêmica (*spill over*), política (articulações intencionais, iniciativas regionais) e social (socialização das elites), produzira condições adequadas para o sucesso de iniciativas de integração. Isso porque tenderia a gerar maior simetria econômica entre as partes, complementaridade das elites, pluralismo e estabilidade interna. Contudo, essa resultante não é automática. Ela depende da percepção que os agentes tenham (a) da distribuição dos benefícios, que deverá ser o mais equitativa possível para que gere percepção positiva; (b) dos fatores externos, que devem ser percebidos de forma comum seja como oportunidades, seja como ameaças; (c) dos custos da integração, que deverão ser percebidos como relativamente baixos em relação a eventuais ganhos (NYE, 2002). A essas condições, junta-se a necessidade, apontada por Mattli (1999), de haver uma ou mais partes dispostas a arcar com os custos do processo. Nesse aspecto, é importante salientar, lembrando a dinâmica dos jogos de dois níveis, desenvolvida por Robert Putman (1988), que tais custos são tanto de ordem material quanto política e gerados na produção tanto interna quanto externa de consenso.

Propõe-se um modelo analítico baseado nas categorias expostas acima que possa orientar a análise de aspectos dos processos de integração em geral e, em particular, da integração sul-americana e da atuação do Brasil no mesmo. O modelo agrupa, reestrutura e complementa algumas categorias em quatro dimensões principais, como segue no quadro abaixo.

A dimensão política e ideológica envolve as variáveis relativas à existência de pluralismo político, estabilidade institucional, valores comuns e proximidade

identitária e ideológica. A dimensão econômica diz respeito basicamente à simetria econômica e que está relacionada à existência de mecanismos de *spill over* e ao volume de transações. A dimensão social e perceptiva concerne à socialização e percepção das elites. A dimensão relacional diz respeito à previsibilidade de comportamentos, existência de confiança mútua e de capacidade de colaborar em situações de urgência, além de pluralidade de iniciativas regionais. A disposição das partes para arcar com os custos do processo depende, de modo mais importante, das duas últimas dimensões, a social e perceptiva e a relacional. Considerando-se que as elites são plurais - políticas, empresariais, militares, acadêmicas, civis – suas percepções acerca de ameaças e oportunidades externas variam consideravelmente, o que incide sobre suas escolhas e decisões quanto que nível e tipo de envolvimento governamental apoiar.

Abaixo, discorre-se sobre o processo de integração sul-americano levando em consideração as dimensões acima e o envolvimento do Brasil em cada uma delas. Busca-se, com isso, expor algumas fragilidade e fortalezas do processo e contribuir para a compreensão do nível de envolvimento do Brasil no mesmo.

A participação do Brasil na integração Sul-Americana

Como mencionado acima, a dimensão política e ideológica envolve as variáveis relativas à existência de pluralismo político, estabilidade institucional, valores comuns e proximidade identitária e ideológica. A expectativa de que o pluralismo conduz à estabilidade interna é animadora na medida em que sugere a possibilidade de tomada de decisões políticas sustentáveis que geraria confiança mútua e previsibilidade qualificando positivamente as relações entre as partes.

O exame de situações concretas na América do Sul, contudo, nem sempre corrobora essa expectativa. O que se observa em alguns casos é que a inclusão política não assegurou necessariamente a estabilidade institucional e repercutiu de modo negativo na agenda externa. Para que as mudanças políticas internas e a agenda externa de países como Bolívia, Venezuela e Paraguai, por exemplo, se estabilizem e fomentem a confiança regional indispensável à produção das condições essenciais para a integração, seria necessário algum tempo. Além disso, deveriam ser despendidos esforços intencionais de sustentação do processo por parte de quem esteja em posição de vislumbrar os ganhos que disso adviriam a médio e longo prazo e de arcar com seus custos imediatos. Entende-se que o governo brasileiro agiu nesse sentido ao longo da última década, nas ocasiões em que procurou manter uma agenda positiva com seus pares regionais mesmo quando isso implicou elevado ônus doméstico. Esse foi o caso do apoio à adesão da Venezuela ao Mercosul, da nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo Boliviano e da renegociação do Tratado de Itaipu com o governo paraguaio, por

exemplo. Apoio do Brasil à Venezuela foi ofertado, inclusive, no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando aquele país passou por uma crise de abastecimento decorrente de prolongada greve no setor energético. Ao agir no sentido de encontrar soluções negociadas, de legitimar as instituições políticas dos países vizinhos e de evitar rupturas nas relações regionais, o governo brasileiro contribuiu para a estabilidade política da região. Apesar desse desempenho ser considerado insuficiente dada a desproporção de poder entre as partes, o Brasil arcou com os custos politicamente possíveis no âmbito doméstico.

Tais esforços buscaram incidir positivamente sobre a compatibilização de valores e aproximação identitária e ideológica que a chegada ao poder de governos à esquerda do espectro político na América do Sul não assegurou. Ao contrário de fortalecer a integração como se esperava, a vitória da esquerda reforçou o nacionalismo e certas rivalidades e desconfianças regionais. Além disso, elementos identitários presentes na cultura hispano-americana não interpelam o imaginário brasileiro, como o mito bolivariano, por exemplo. Nesse sentido, o apelo ao ideário libertador de Simon Bolívar como elemento de coesão e identidade regional gera, de fato, uma clivagem em relação à sociedade brasileira. Nesse aspecto, muito terá que ser feito em termos de políticas públicas para aproximar as sociedades e aumentar o compartilhamento de valores, o conhecimento e a valorização mútua de modo a criar um sólido substrato para a integração. O que o Brasil fez, nesse sentido, foi aprofundar a cooperação em áreas até então não priorizadas como a social, política e institucional (Lima, 2009; Couto, 2010).

No que diz respeito à dimensão econômica, a simetria é a variável mais relevante, particularmente na América do Sul onde ela é precária. Em decorrência disso, o entendimento de que mecanismos de *spill over* aumentariam as transações e de que isso favoreceria a redução das assimetrias econômicas é menos válido quando as assimetrias são muito grandes como as observadas entre o Brasil e os demais países sul-americanos. Nesse caso, o mero aumento das transações não consegue alterar significativamente suas proporções relativas. Além disso, os mecanismos de *spill over* não produzem efeitos ótimos em contextos tão desiguais. Esse aspecto repercute diretamente sobre o ritmo de socialização das elites e sobre a percepção das mesmas em relação aos benefícios da integração.

Mais uma vez, fazem-se necessários esforços intencionais que criem compensações a esse quadro desfavorável, o que depende da existência de vontade política. Quanto a isso, observa-se na América do Sul, que os maiores esforços cabem aos Estados pelo menos, compreensivelmente, nos empreendimentos de maior envergadura (Coutinho e Lima, 2006). Há também iniciativas que aproximam setores das sociedades em variadas áreas como academia, movimentos sociais, associações profissionais. Nesse sentido, o Brasil contribuiu

para a geração das condições favoráveis à integração mediante, por exemplo, o favorecimento de parcerias e investimentos empresariais e de cooperação acadêmica através do financiamento de atividades de formação e pesquisa, entre outras formas. Tais iniciativas revelam o surgimento de conexões que tendem a aumentar a interdependência regional não só em termos de interesses, mas também em termos de compartilhamento de valores e melhorar a percepção quanto às vantagens da integração.

No que concerne à dimensão social e perceptiva, não há dúvidas sobre o quanto a socialização das elites realizada mediante a proliferação de esforços intencionais pode repercutir positivamente sobre a percepção das mesmas acerca dos benefícios da integração. As iniciativas acima arroladas tendem a difundir valores e conectar interesses entre diferentes elites da região de modo a gerar, a médio e longo prazo, uma identidade regional que balize os esforços de integração. No entanto, fatores como o lento e errático ritmo da integração e a baixa previsibilidade do comportamento dos pares tendem a onerar tais esforços e retardar seus eventuais resultados positivos.

O problemático ritmo da integração econômica e comercial favorece incertezas quanto a geração e distribuição de benefícios e dispõe os agentes econômicos à cooperação com parceiros tradicionais, menos instáveis. Nesse contexto, torna-se difícil a formação de percepções positivas quanto a investimentos com base na promessa de eventuais retornos a médio e longo prazo. Para isso também contribui a baixa previsibilidade do comportamento dos pares que onera os esforços de convencimento dos agentes quanto às vantagens da integração, uma vez que comportamentos previsíveis aumentam a confiança, a capacidade e a disposição para cooperar.

Por essa previsibilidade não ser uma constante na América do Sul, aumentam os custos da integração em função das percepções negativas das elites decisoras. As performances da Bolívia, do Paraguai e da Venezuela, em várias ocasiões na última década, suscitaram reações hostis no Brasil aumentando os custos de transação do processo. Em todas as ocasiões, houve esforços de negociação redobrados na frente interna para convencer setores da sociedade brasileira quanto à pertinência das decisões de governo. Isso ocorreu quando das negociações do Brasil com a Bolívia em torno da nacionalização dos hidrocarbonetos e, com o Paraguai, de renegociação do Tratado de Itaipu. A adesão da Venezuela ao Mercosul também onerou a agenda interna de negociação do Brasil. Portanto, o ônus político de manter uma orientação pró-integração regional sustentável, em um contexto que não oferece as condições para o sucesso imediato de tal estratégia, tem sido elevado para o Brasil. A disposição do governo brasileiro de arcar com os custos da integração esbarra em limites impostos

pela resistência de setores da sociedade brasileira que não percebem suficientes vantagens decorrentes desse engajamento que pudessem justificar o sacrifício de ganhos imediatos (Lima, 2009; Burges, 2005).

Nesse sentido, considera-se que, na última década, o Brasil buscou auto-superar-se, seja mediante o acolhimento de demandas de seus pares, seja pela oferta de programas de cooperação para o desenvolvimento (educação, tecnologias, infra-estrutura) e de linhas de financiamento. Contudo, essa nova disposição do Brasil teve elevados custos políticos internos e externos. Em várias ocasiões, notadamente nas negociações com Bolívia e Paraguai na segunda metade dos anos 2000, o governo foi acusado, por setores da sociedade brasileira de negligenciar os interesses nacionais e, por outros setores, de não ter sido suficientemente sensível às demandas dos vizinhos. Externamente, o país tem sofrido acusações de intenções imperialistas. Essas manifestações revelam animosidades que não predisõem as sociedades à integração uma vez que a identificação dos interesses é estritamente nacional. Por outro lado, o embate de posições auxilia o avanço da compreensão do processo por parte da sociedade como um todo e a formação de uma percepção alargada dos interesses do país. Nesses termos, considera-se que a atuação do governo brasileiro na última década traduz o compromisso com a integração sul-americana na proporção em que o contexto sócioeconômico e político doméstico e externo permite.

Considerações finais

A título de considerações finais, ressaltam-se alguns aspectos principais do que foi acima desenvolvido. Um deles diz respeito à importância que adquire a percepção dos agentes em contextos instáveis e pouco institucionalizados como o sul-americano. Outro aspecto relevante alude aos custos da integração que tendem a aumentar significativamente, sobretudo os custos políticos, em função de percepções negativas dos agentes. Em condições normais, responder pelos custos da produção de bens coletivos regionais já é algo problemático para o Brasil e demanda a superação de bloqueios históricos. Em condições excepcionais, em que a percepção de riscos aumenta os custos de assumir essa responsabilidade, essa decisão torna-se mais onerosa e difícil de ser tomada.

O desempenho de alguns governos sul-americanos não auxiliaram a formação de percepções positivas acerca do processo regional, o que aumentou os custos das negociações para o Brasil. Apesar de compreensíveis e mesmo louváveis do ponto de vista político e sociológico, as mudanças internas havidas na Bolívia, Paraguai e Venezuela produziram efeitos negativos nas agendas externas desses países ao fomentarem a desconfiança em relação a suas capacidades de cumprimento de contratos e de manutenção da ordem e preservação da paz

regional. Observa-se que a chegada ao poder de governos à esquerda do espectro político não favoreceu a adesão desses países a uma agenda de integração regional. Houve, ao contrário, o revigoramento do nacionalismo e da imprevisibilidade das ações externas desses países. Estima-se que algum tempo será necessário para que tais mudanças se estabilizem, baixando os custos das transações regionais.

Em situações tão assimétricas como a sul-americana os desempenhos de algumas variáveis como os efeitos de *spill over* e os custos das transações, alteram-se de tal modo que repercutem negativamente em outras variáveis relevantes como a socialização das elites e as percepções dos agentes. Dessas, por sua vez, depende o aumento das articulações intencionais e iniciativas regionais que tendem a minguar quando somam-se fatores dissuasivos.

Outro aspecto relevante que aumenta consideravelmente os custos das transações é o fato de não haver, em relação a América do Sul, um fator externo que assegure coesão regional. Os desafios de ordem econômica têm sido os mais palpáveis nesses termos, mas não interpelam a todos com a mesma intensidade nem de forma duradoura para produzir efeitos permanentes de coesão. Os efeitos negativos dessa ausência são exacerbados pela desproporção de poder entre o Brasil e os demais países sul-americanos, o que gera internamente um fator dissuasivo à integração.

Por todos os aspectos tratados, verifica-se, mesmo que de forma incipiente, que as chamadas condições iniciais necessárias à integração são escassas na América do Sul e em fase de criação. Para tanto, merece destaque o empenho dos últimos governos brasileiros no sentido de engajar o país na construção das mesmas, apesar dos elevados custos políticos e materiais. Dada a complexidade da situação, muitos estudos teriam que ser realizados para tornar melhor inteligíveis as especificidades sul-americanas e a magnitude dos desafios a serem enfrentados por todos os países da região e, particularmente, pelo Brasil que, por suas características, deve arcar com os custos mais elevados do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. O construtivismo nas relações internacionais. **Lua Nova**. São Paulo, n. 47, 1999, p. 201-246.

BURGES, Sean W. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. **Cambridge Review of International Affairs, Cambridge**. v. 18, n. 3, out.2005, p. 437-454.

BOUZAS, Roberto, VEIGA, Pedro da Motta, RÍOS, Sandra. América latina: ¿integración o fragmentación? In: LAGOS, Ricardo (org.). **América latina: ¿integración o fragmentación?** Buenos Aires: Edhasa, 2008, p. 319-347.

DEUTSCH, Karl *et alli*. **Political Community and the North Atlantic Área**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

CAETANO, Gerardo. Introdução. In: CAETANO, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, CEFIR, 2009, p. 11-20.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo, CEFIR, 2009, p. 21-76.

CASTILLA, Luis Miguel. **La agenda de competitividad en América Latina**. In: **Lagos, Ricardo (org.). América latina: ¿integración o fragmentación?** Buenos Aires: Edhasa, 2008, p. 349-384.

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

COUTINHO, Marcelo, HOFFMANN, Andréa Ribeiro, KFURI, Andréa. Raio x da integração regional. Estudos e Cenários OPSA, mai. 2007. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br>

COUTINHO, Marcelo, LIMA, Maria Regina Soares de. Integração moderna. **Análise de Conjuntura OPSA, n. 1, jan. 2006**. Disponível em <http://observatorio.iuperj.br>

COUTO, Leandro. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan.-abr. 2010, p. 23-45.

LIMA, Maria Regina Soares de. A politização da política externa e os interesses nacionais. **Correio Brasiliense** (11/06/2009) e disponível em <http://observatorio.iuperj.br>

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Nova visão das terias de integração regional. Um modelo para a América Latina.** Unesp/Campus Marília, julho 2004.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NYE, Joseph. **Compreender os conflitos internacionais.** Uma introdução à teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE, Joseph. **Peace in parts: integration and conflict in regional organization.** Boston, Little, Brown, 1971.

PUTMAN, Robert. **Diplomacy and domestic politics: the logic two-level games.** **International Organization**, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460.

Recebido em novembro de 2011
Aprovado em dezembro de 2011