



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

RICARDO ABRATE LUIGI JÚNIOR

A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: A EFETIVIDADE DA UNIÃO
DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

CAMPINAS

2017

RICARDO ABRATE LUIGI JÚNIOR

A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: A EFETIVIDADE DA UNIÃO
DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

TESE APRESENTADA AO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM GEOGRAFIA
NA ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA
TERRITORIAL

ORIENTADORA: PROFA. DRA. CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA PELO ALUNO RICARDO ABRATE
LUIGI JÚNIOR E ORIENTADA PELA PROFA. DRA.
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

CAMPINAS

2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CNPq, 140267/2014-0; CAPES

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6634-2471>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Cássia Raquel da Silva - CRB 8/5752

L968i Luigi, Ricardo, 1982-
A integração regional na América do Sul : a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) / Ricardo Abrate Luigi Júnior. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Claudete de Castro Silva Vitte.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Integração Regional. 2. União de Nações Sul-Americanas. 3. Organização internacional. 4. Relações internacionais - América do Sul. I. Vitte, Claudete de Castro Silva, 1962-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Regional integration in South America : the effectiveness of the Union of the South American Nations (Unasur)

Palavras-chave em inglês:

Regional integration

Unión de Naciones Suramericanas

International Organizations

International Relations - South America

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Doutor em Geografia

Banca examinadora:

Claudete de Castro Silva Vitte [Orientador]

Vicente Eudes Lemos Alves

André Martins Biancarelli

Linovaldo Miranda Lemos

Andrea Ribeiro Hoffman

Data de defesa: 10-11-2017

Programa de Pós-Graduação: Geografia



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

AUTOR: Ricardo Abrate Luigi Júnior

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: A EFETIVIDADE DA
UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)**

ORIENTADORA: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Aprovado em: 10 / 11 / 2017

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte - Presidente

Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

Prof. Dr. André Martins Biancarelli

Prof. Dr. Linovaldo Miranda Lemos

Profa. Dra. Andrea Ribeiro Hoffman

***A Ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora,
consta no processo de vida acadêmica do aluno.***

Campinas, 10 novembro de 2017.

DEDICATÓRIA

Para Cristina, Lena, Vida e Joseane, pelas vidas, por tudo!!!

AGRADECIMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

Agradeço primeiramente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro que viabilizou essa pesquisa.

A minha orientadora, Claudete de Castro Silva Vitte, que sempre acreditou em mim e me ofereceu toda forma de apoio, sem o qual eu não conseguiria completar essa jornada.

À secretaria de pós-graduação do IG-Unicamp, especialmente a Valdirene, Gorete e Cristina.

A todos os familiares, amigos e pessoas queridas que vibraram sempre por cada conquista minha. Um obrigado muito especial a todos os meus alunos, que me inspiraram e me ensinaram todo esse tempo, fomentando o desejo de me aprimorar e aprender cada vez mais. Outro agradecimento às pessoas que me desejaram sorte na saída do Rio e aos que me acolheram tão bem em Campinas. Desejo muita luz a todos e serei eternamente grato pelo auxílio dado. Nomearei apenas algumas pessoas, mas existem muitas outras no meu coração.

Vitor, Jime, Charles, Samanta, Antonio Vitte e família, Neuza, Márcia E., Salete (e família), Eneide, Antonia, Luísa, Yasmin, Claudia, Gustavo Godinho, Flávio, Andréa e Andressa, Limoeiro, Rodrigo, Dos Anjos, Lula, José Fernando, Mauro, Janete, Daniel, Moutinho, Marcus, Leandro, Ernesto, Bernardo, Rachel, Adriana, André Dias, Cristina, Déa, Ana Beatriz, Cléria, Flávio BB, Emanuely e família, Célia (e família), Jorge Folena, Isaías, Juliana Diniz, Kristian, Cleusa, Hugo, Venícios, Adriano, Enzo, Sandra Júlia, Cibele, Ronaldo, Rita, Luciane, Alina, Nelson, Gustavo A., Juliana, Filipe, Vinícius, Heitor, Izabela, Carina, Lucy, Pâmela, Bruna, Jean, César, Karina, Kossi, Carlos, Carlinhos, Uziel, Regina, Amanda, William, Leila, Maria Rocha, Dilma, Silvia Andrade, Aracy, Augusta, Mafalda, Marilda, Zenith, Cris Bartikoski, Neiva, Márcia, Gérson, Rigel, PP e toda a família Marapendi, Alan, Calixto, Danilo, Felipe, Gabriel, Guilherme, Henrique, Matheus, Paiva, Ricardinho, Vinicius, Xande (e família Magnatas), Júlio, Maca, Flavinho, Mineiro, Alceu, Jaques, Célio, Pedalada, Maradona, Ci, Hebert, Polão, Peteno, Marcelão, Henrique, Carioca, Marcinho, Guerrón, Heitor, Cássio, Pedrinho, Giba, Guina, Joãozinho, Pedrão, Danier, André, Murilo, Zenaide, Tiba e toda a família AABB, Palmira, Priska, Silvia, Clarisse, Cida, Alzira, Nikito, Marli e toda a família da praça, Bruno Barbosa, Paulo, Marilza, Evaldo, Natalino, Luciana, Orlando, Eliel, Aquiles.

EPÍGRAFE

“O mais incrível, nos nascimentos, é a euforia cega com que os pais encobrem o risco e a imponderabilidade do que acabaram de criar, a esperança com que recebem e que os faz transformar em augúrio promissor a incapacidade de prever o futuro que ali se anuncia e a impotência de todas as medidas de precaução nesse sentido”

Bernardo Carvalho

RESUMO

A presente tese se propõe a contribuir para a discussão sobre a integração regional na América do Sul, objetivando avaliar a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) sob uma perspectiva institucionalista. A Unasul é uma organização internacional governamental com uma estrutura institucional em construção, em processo de amadurecimento, transferindo o hiperpresidencialismo que a caracterizou, quando da sua criação, para uma estruturação mais ampla, envolvendo seus conselhos de ministras e ministros das relações exteriores, seu secretário-geral, seu conselho de delegadas e delegados e seus doze conselhos setoriais. Para essa análise, demonstrou-se relevante compreender os conceitos de região e regionalismo para chegar a um entendimento mais amplo da gênese do conceito de integração regional. Buscou-se também identificar o processo histórico da integração regional na América Latina, aludindo à criação de outras organizações internacionais e culminando num estudo sobre a estrutura da instituição Unasul. Em seguida, pretendeu-se interpretar o papel da instituição no contexto de uma inserção internacional orientada para o desenvolvimento do Brasil, para isso, ainda, investigando ligações com a política externa brasileira no período de vigência da organização. Posteriormente, avaliou-se a efetividade da Unasul com base na análise do funcionamento de suas agendas e de seus órgãos, analisando sua documentação e suas cúpulas de chefas e chefes de Estado e de Governo. Por fim, buscou-se interpretar as dificuldades pelas quais a Unasul passa em um contexto de mudanças nas relações internacionais, em âmbito global, regional e nacional. Para fazer avançar ainda mais a organização, é preciso ter em conta essa multidimensionalidade escalar na qual ela está inserida. Defende-se que, apesar do pouco tempo de existência, a Unasul cumpre um papel importante na região e desempenha efetividade. A instituição demonstra sua importância principalmente nas áreas de saúde, infraestrutura, defesa e na possibilidade de ser um fórum alternativo para a promoção da democracia regional. Identificou-se uma intensa atividade na organização, no período de 2011 a 2014, atestada pela produção documental. Portanto, pretende-se requalificar a periodização habitual que a literatura especializada faz da Unasul, passando a compreender o período de 2008 a 2011 como o período de gênese da instituição, o período de 2011 a 2014 como um período de consolidação, com uma forte institucionalização e complexificação da estrutura existente, e o período de 2014 a 2017 como período de estagnação. Conclui-se que a Unasul encaminha sua institucionalização de forma compatível ao seu tamanho, ao seu tempo de criação e as suas condições, estando sujeita ao impacto dos acontecimentos globais e ao transbordamento da turbulência doméstica dos países da região.

Palavras-chave: Integração Regional; Unasul; América do Sul; Organizações Internacionais; Relações Internacionais.

ABSTRACT

This thesis aims to contribute to the discussion on regional integration in South America, and to evaluate the effectiveness of the Union of South American Nations (Unasur) in an institutionalist overview. Unasur is an international governmental organization with an institutional structure underway, going through a maturation process, from the hyper-presidentialism which has characterized it since its creation, to a broader structure, involving its councils of foreign ministers, its general secretary, its council of delegates and its twelve sectoral councils. It was an important part of the analysis to understand the concepts of region and regionalism in order to reach a broader understanding of the genesis of the regional integration concept. Efforts have been made to identify the historical process of regional integration in Latin America, indicating the creation of other international organizations and resulting in a study on the Unasur institution structure. Subsequently, the role of the institution was interpreted in the context of an international insertion geared towards the Brazilian development, investigating connections with Brazilian foreign policy during the organization's validity. Later, the effectiveness of Unasur was evaluated based on the analysis of its agendas and bodies, investigating its documentation and its Heads of State and Government summits. Finally, the problems that Unasur faces in a context of changes in international relations at global, regional and national levels have been interpreted. To further advance the organization, the scalar multidimensionality in which it is inserted must be taken into account. Despite its short existence, Unasur is effective and plays an important role in the region. The institution is especially important in health, infrastructure, and defense fields, and due to the possibility of becoming an alternative forum for the promotion of regional democracy. An intense activity in the organization, from 2011 to 2014, was identified and attested by documentary production. Therefore, the intention is to reclassify Unasur's traditional periods proposed by the specialized literature, considering the period from 2008 to 2011 as the period of institutional genesis, the period from 2011 to 2014 as the period of consolidation, with the existing structure becoming more institutionalized and complex, and the period from 2014 to 2017 as the period of stagnation. The conclusion is that Unasur conducts its institutionalization in a way that is compatible with its size, time and conditions of creation, subject to the impact of global events and the domestic turbulence in the region.

Keywords: Regional Integration; Unasur; South America; International Organizations; International Relations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Matrizes teóricas de influência da geografia das relações internacionais.....	59
Figura 2. Integrações Regionais nas Américas.....	73
Figura 3. Os projetos de integração no século XXI que envolvem a América do Sul.....	85
Figura 4. Mapa - os Estados Membros da Unasul.....	92
Figura 5. A estrutura institucional da Unasul.....	96
Figura 6. Gráfico - quantidade de documentos oficiais da Unasul – Itamaraty.....	144
Figura 7. As cúpulas da Unasul.....	146
Figura 8. Total de documentos oficiais da Unasul – fonte Itamaraty.....	162
Figura 9. Total de documentos oficiais da Unasul – fonte Unasul.....	163
Figura 10. Gráfico - as reuniões de cúpula da Unasul.....	164
Figura 11. Percentual de população favorável à integração econômica.....	187
Figura 12. Percentual de população favorável à integração política.....	188

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Abordagens teóricas da integração regional segundo Mattli	48
Quadro 2. Principais modelos de integração regional	71
Quadro 3. Os projetos de integração no século XXI que envolvem a América do Sul	83
Quadro 4. Os Estados Membros da Unasul de acordo com sua data de ratificação	91
Quadro 5. Presidentes <i>pro tempore</i> da Unasul	100
Quadro 6. Os secretários-gerais da Unasul	101
Quadro 7. Conselhos da Unasul e ano de criação	107
Quadro 8. Alíquota de contribuição para o orçamento da Unasul por país – 2016 a 2019	111
Quadro 9. Comparando efetividade na política de saúde regional entre Unasul e União Europeia	134
Quadro 10. Quantidade de documentos oficiais da Unasul – Itamaraty	143
Quadro 11. Comparação da quantidade total de documentos oficiais da Unasul – Arquivo Digital da Unasul x Itamaraty	161
Quadro 12. As Cúpulas da Unasul	165

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. REGIÃO E REGIONALISMO – POR UMA COMPREENSÃO DA GÊNESE DO CONCEITO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	17
1.1 O conceito de região	19
1.2 Da região ao regionalismo	33
2. A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL COMO POSSIBILIDADE – A UNASUL	63
2.1 Histórico das iniciativas de integração regional na América do Sul	69
2.2 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul)	86
3. A UNASUL NO CONTEXTO DE UMA INSERÇÃO INTERNACIONAL ORIENTADA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL	109
3.1 A Política Externa Brasileira e a Unasul	116
4. A EFETIVIDADE DA UNASUL	128
5. A UNASUL EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS GLOBAIS, REGIONAIS E NACIONAIS	177
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS	197

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: A EFETIVIDADE DA UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

INTRODUÇÃO

A integração regional na América Latina, especialmente na América do Sul, adquiriu uma nova conformação no século XXI, acompanhando o redesenho da organização geográfica do espaço mundial. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul¹) surge nesse contexto de criar organizações internacionais governamentais que promovam a cooperação internacional e o multilateralismo, oferecendo alternativas regionais que contribuam para desenvolver os países da América do Sul no século XXI.

Diversos eventos internacionais alteraram as relações internacionais na primeira década do novo século. No que tange à América Latina, já no começo do século, os atentados do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, além de uma diversificação dos interesses da potência hegemônica, contribuíram para uma menor influência dos Estados Unidos na América Latina. Nesse vazio de poder se organizaram diversas propostas de integração regional, a Unasul entre elas, buscando novas formas de inserção internacional para os seus membros.

O Brasil, ao longo do século XX, buscou alcançar sua autonomia por intermédio da política externa. No século XXI, a partir do governo Lula da Silva, a busca por autonomia traz um novo conteúdo, de diversificação de parcerias, sendo um instrumento de inserção internacional.

A adesão à Unasul se impõe nesse contexto de proposição de novos arranjos, com base na cooperação Sul-Sul, em um novo contexto de integração regional, uma integração não apenas econômica, visando aumentar o comércio entre os países membros, mas uma integração produtiva, que almeja uma integração política.

Compreender o processo histórico da integração regional na América Latina parece importante para identificar as continuidades e rupturas nas linhas de pensamento, a compreensão da trajetória continental em relação aos modelos teóricos propostos e a

¹ Seguindo as normas ortográficas da língua portuguesa, a Unasul será grafada apenas com a inicial maiúscula no presente trabalho. Essa norma não será aplicada em caso de citações, em que se seguirá a grafia utilizada pela fonte pesquisada.

mensuração dos objetivos brasileiros ao se integrar a essas organizações, liderando um processo fundamental para o desenvolvimento regional.

Criam-se, assim, possibilidades de alcançar o desenvolvimento a partir de novas instituições, mais adequadas ao grau de desenvolvimento desses países, e alternativas aos regimes internacionais estabelecidos, para que a globalização se imponha como disponibilidade e possibilidade de outro concerto internacional.

A Unasul é uma organização internacional governamental que possui uma estrutura institucional ainda em construção, em processo de amadurecimento, tendo que lidar com questões internas e externas de múltiplas dimensões.

No âmbito interno à instituição, há uma transferência de decisões centradas nos chefes de governo, o chamado hiperpresidencialismo que a caracterizou quando de sua criação, para uma estruturação mais ampla, que envolve suas outras instâncias, seus conselhos de ministras e ministros das relações exteriores, seu secretário-geral, seu conselho de delegadas e delegados e seus doze conselhos setoriais.

O objetivo geral da tese foi analisar a efetividade da Unasul sob uma perspectiva institucionalista, comparando a produção documental da instituição nos anos de 2008 a 2016, mas com ênfase no período de 2011 a 2014. Nesse período é que a instituição começou a operar formalmente e foi quando se produziram as principais iniciativas de criação de institucionalidades. Para atingir esse propósito, além da avaliação da quantidade de documentos produzidos, analisou-se a qualidade dessa documentação, especialmente em relação às cúpulas de chefas e chefes de Estado e de governo da Unasul.

Como objetivos específicos a ele vinculados, busca-se esclarecer a conceituação de termos vulgarmente utilizados como região, regionalismo e integração regional; compreender o posicionamento da Unasul diante dos modelos de integração regional propostos pelos teóricos; diferenciar a Unasul em relação a outras iniciativas de integração que ocorreram/ ocorrem na região; avaliar os objetivos brasileiros ao se integrar a essas organizações internacionais, relacionando a política externa brasileira com o surgimento e o avanço da Unasul; e, por fim, pressupor hipóteses sobre os desafios da Unasul diante das mudanças globais, regionais e nacionais.

No capítulo 1, denominado de *região e regionalismo – por uma compreensão da gênese do conceito de integração regional*, trabalham-se os conceitos de região e regionalismo visando chegar a uma compreensão mais ampla da filiação do conceito de integração regional. Parte-se da concepção de que a geografia é um campo privilegiado para a discussão do que seja região, e que a integração entre a geografia, as relações internacionais e

outras áreas de conhecimento propicia avanços no “mundo das ideias” e “nos mundos dos fatos”, para se utilizar a distinção platônica das dimensões da realidade.

Discutiui-se como o conceito de integração regional e seus correlatos são aplicados principalmente na geografia e nas relações internacionais, mas também em outros campos de conhecimento das ciências humanas. Eminentemente teórico, o capítulo busca encorpar a discussão sobre a integração regional com uma discussão conceitual mais ampla e que valoriza o papel do debate regional geográfico.

Por fim, discute-se ainda a proposta de um campo de uma área de estudos “da geografia das relações internacionais” na interface entre a geografia, a geopolítica e as relações internacionais, abordando os aspectos que individualizam e os aspectos que aproximam seus estudos.

Nomeado de *a integração regional na América do Sul como possibilidade – a Unasul*, o capítulo 2 faz um inventário daqueles que são considerados os primeiros processos de integração regional, desde a Grécia Antiga até o propalado modelo europeu que culminou na União Europeia, não desconsiderando também as primeiras iniciativas sul-americanas, até mesmo pan-americanas.

Depois disso, aborda-se como a Unasul se insere no contexto da integração sul-americana, visando pavimentar o caminho para justificar uma associação com a ideia de Milton Santos de *globalização como possibilidade*, nesse caso, a integração regional, e mais especificamente a Unasul, sendo vista como uma possível alternativa aos processos hegemônicos da globalização.

Ainda neste capítulo, estudou-se a fundo a estrutura da organização, expressa em seu Tratado Constitutivo de 2008, e ampliada ao longo do tempo pela criação de novas institucionalidades. Foi possível antever ainda os desafios que a própria estrutura da instituição oferece ao seu desenvolvimento.

A perspectiva de se ver a Unasul como uma alternativa aos processos predominantes da globalização acaba sendo ampliada no capítulo 3, com o nome de *a Unasul no contexto de uma inserção internacional orientada para o desenvolvimento do Brasil*.

Na última parte do terceiro capítulo, há uma discussão sobre a política externa brasileira, com foco especial na política externa de Lula da Silva, governo no qual se gestou a organização sul-americana, e no primeiro governo de Dilma Rousseff, no período de 2011 a 2014, que coincidiu com o início formal das operações da organização regional intergovernamental Unasul. Pretendeu-se verificar de que forma a Unasul esteve ou não contemplada na orientação da política externa.

O capítulo 4, *a efetividade da Unasul*, traz a dimensão central desta tese, em que se buscou dar o sentido completo a todo o trabalho teórico/ analítico que foi realizado ao longo da pesquisa, encontrando essa razão de ser no trabalho empírico, avaliando se a Unasul é realmente efetiva, com base na análise do funcionamento de suas agendas e de seus órgãos, analisando sua documentação e suas cúpulas de chefes e chefes de Estado e de Governo.

Discutiu-se a ideia de efetividade, abordando trabalhos que buscaram diretamente ou indiretamente avaliar a Unasul, e, por fim, deteve-se na análise dos documentos produzidos pela instituição, com base na organização realizada pelo ministério das relações exteriores do Brasil, buscando identificar a quantidade de material produzido e, principalmente, a qualidade desse material, de forma a verificar se a institucionalização da Unasul avançou efetivamente ou não.

No capítulo 5, último da presente obra, denominado *a Unasul em um contexto de mudanças globais, regionais e nacionais*, analisaram-se as dificuldades pelas quais a Unasul vem passando diante do reordenamento do sistema internacional. Essas dificuldades se reproduzem em três escalas: global, regional e nacional, e para fazer avançar ainda mais a organização, é preciso ter em conta essa multidimensionalidade na qual a Unasul está inserida.

Cientes da “teoria teórica” acusada por Bourdieu (1989), mero discurso “profético ou programático que tem em si mesmo o seu próprio fim” (BOURDIEU, 1989, p. 59), e buscando superá-la, quer-se aqui, como o mesmo autor propunha, romper com o isolacionismo sectário e provinciano da academia, apartar-se do narcisismo do pesquisador, e tratar a teoria como o *modus operandi* que conduz a prática científica, superando o mero fetichismo da teoria e buscando uma aplicação prática em uma pesquisa que se pretende atual, de interesse público e transdisciplinar.

Espera-se qualificar o debate sobre a integração regional, não só trazendo uma adequada abordagem das referências bibliográficas, sob a ótica da Geografia das Relações Internacionais, esse subcampo recente da Geografia que preconiza o forte papel dos instrumentais analíticos geográficos nos debates das Relações Internacionais, mas propondo uma metodologia de análise que seja capaz de avaliar minimamente a efetividade dos mecanismos de integração regional existentes.

Ao se analisar a Unasul, espera-se jogar luzes sobre o fenômeno da integração regional e contribuir para a compreensão de parte da dinâmica das relações internacionais, especialmente do Brasil e da América do Sul.

1. REGIÃO E REGIONALISMO – POR UMA COMPREENSÃO DA GÊNESE DO CONCEITO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

“Parte-se do princípio que ‘região’ e ‘regionalismo’ são termos ambíguos e o debate sobre suas definições produziu consenso limitado”
(HURRELL, 1995. p. 25).

Muito antes dos geógrafos, especialistas de outras disciplinas utilizavam os conceitos de região e regionalismo, bem como de regionalização e integração regional. Não se pretende aqui, portanto, fazer aquilo que Gomes (2007) indica ser um caráter normativo da ciência, buscando uma única verdade absoluta. Nem sequer busca-se o conceito *puro* que o mesmo autor critica.

Seguindo sua linha de pensamento, pretende-se “antes de mais nada discernir os sentidos diferentes que possam existir na noção de região nas diversas esferas onde ela é utilizada” (GOMES, 2007, p. 50). Acredita-se que, assim, possa se estar contribuindo para decifrar a capacidade explicativa dos termos nos seus distintos contextos.

Contemplando a ideia de que a geografia foi um campo privilegiado para a discussão sobre o conceito de região, será comparada a visão de Gomes (2007) com as percepções de região de Corrêa (2002), Richard (2014), Haesbaert (2014) e Coraggio (1994). É importante perceber como as escolhas são tão diversas quão polissêmico é o conceito.

O caminho histórico definido por Gomes (2007) para chegar ao conceito de região difere um pouco dos outros autores, já que partiu da etimologia da palavra. Recurso análogo foi utilizado por Haesbaert (2014), ao recorrer às distintas acepções do dicionário para demonstrar quão plurívoco é o uso do vocábulo região.

Em um segundo momento, Gomes (2007) irá analisar o uso do conceito de região nas diferentes correntes do pensamento geográfico, momento em que seu trabalho se aproxima das concepções de Corrêa (2002) e Haesbaert (2014).

Corrêa (2002), antes de seguir o percurso da região ao longo da história do pensamento geográfico, realiza uma espécie de ontologia da região, analisando sua concepção em sua relação espacial. De certa forma, todos os autores citados realizam esse procedimento metodológico, mas Coraggio (1994), Haesbaert (2014) e Corrêa (2002) são mais incisivos nesse aspecto.

Junta-se à ideia de que “regionalizar passa a ser a tarefa de dividir o espaço segundo diferentes critérios que são devidamente explicitados e que variam segundo as intenções explicativas de cada trabalho” (GOMES, 2007, p. 63). Busca-se, aqui, esclarecer essas intenções, trazendo alguma forma de conciliação às distintas definições e buscando certa unidade conceitual, que longe de padronizar, possa ao menos tornar mais evidentes propósitos e intenções.

No mundo atual globalizado, em que se repensa constantemente o papel do Estado e no qual o regionalismo emerge de forma multifacetada como um importante elemento explicativo da realidade, torna-se fundamental analisar mais profundamente o fenômeno da integração regional.

Para isso, irá se partir da discussão sobre o trabalho de autores como Richard (2014), Bourdieu (1979), Kayser (1984), Hartshorne (1978), Lencioni (1999), Massey, (1978), Haersbaet (2014), Agnew (1999) e Hurrell (1995) para tratar das distinções entre as concepções dos conceitos de região, regionalização/ regionalismo e integração regional nos diversos campos científicos.

Introduzindo a discussão sobre a globalização e as mudanças por ela provocadas no processo de definição e evolução das regiões, selecionaram-se os trabalhos de Haesbaert (2010), Santos (1997), Ribeiro (2004) e Silveira (2010).

Trazendo a questão para o campo da teoria das relações internacionais, serão abordadas as obras de Almeida (2013), Matias (2014), Neves (2013), Söderbaum (2003), Hettne e Söderbaum (1998), Wiesebron e Griffiths (2008), Dosenrode (2015), Nogueira e Messari (2005), Sarfati (2005) e Herz e Hoffmann (2004) e Mattli (1999) para tratar dos conceitos de regionalismo e integração regional pela ótica internacionalista.

Por fim, concluindo essa parte do trabalho, discute-se, com base em Senhoras (2015), as aproximações entre o campo da geografia e o campo das relações internacionais, por intermédio da proposição do autor de uma geografia das relações internacionais.

Pelo lado das relações internacionais traz-se a definição da área por parte de Pecequillo (2012) e Gonçalves (2003), além de se verificar a importância da geografia para a análise internacionalista, do ponto de vista das relações internacionais, baseando-se em Gökmen (2010) e Sjoberg (2008).

Richard (2014) e Haesbaert (2014) são utilizados para amarrar essas ideias e retomar o ponto de partida que seja entender o papel dos diversos campos das ciências humanas, principalmente da geografia, para um esclarecimento sobre os conceitos de região, regionalização, regionalismo e integração regional, buscando uma forma de compreender

mais precisamente os propósitos dos próprios fenômenos espaciais. Discutindo os conceitos de região e regionalismo pretende-se, além do esclarecimento, chegar a um entendimento mais atual sobre a precisão e a necessidade da ideia de integração regional, com base em uma literatura mais atualizada sobre o tema.

1.1 O conceito de região

Em busca de se compreender com mais profundidade a gênese da integração regional, cabe discutir como a região, um dos conceitos chave para a Geografia, foi valorizada ao longo do tempo e nas distintas correntes de pensamento geográfico.

Mesmo que Richard (2014, p. 3) defenda que os geógrafos ainda se interessam pouco pelos grandes conjuntos regionais, nota-se que em outros campos disciplinares o interesse é inversamente proporcional ao rigor no uso dos conceitos.

Na geografia, o uso desta noção de região é um pouco mais complexo, pois ao tentarmos fazer dela um conceito científico, herdamos as indefinições e a força de seu uso na linguagem comum e a isto se somam as discussões epistemológicas que o emprego mesmo deste conceito nos impõe (GOMES, 2007, p. 54).

Na biologia, na matemática e na geologia, para Gomes (2007), a noção de região se refere a uma localização de um determinado domínio. Nesse sentido seu uso estaria mais próximo da etimologia da palavra, ou seja, “uma área definida por uma regularidade de propriedades que a definem” (GOMES, 2007, p. 54).

Coraggio (1994) vai pelo mesmo caminho ao definir região como “ámbitos definidos a partir del dominio territorial particular de una relación de acoplamiento o de una relación de semejanza” (CORAGGIO, 1994, p. 71).

Em relações internacionais, sociologia e economia, o estudo sobre a integração regional, embora crescente, cria confusões terminológicas e conceituais. A geografia pode servir para aclarar os conceitos de regionalização, integração regional e regionalismo, que, dada a confusão terminológica, pode acabar por prejudicar os dados empíricos e toda a pesquisa (RICHARD, 2014).

Nesse sentido, encontra-se amparo em Corrêa (2002), que considera o conceito de região básico para se compreender a distinção da Geografia ante outras ciências sociais, embora considere que outros campos científicos o utilizem com menor importância. Crê-se que o termo “importância” utilizado pelo autor possa ser substituído por “precisão”. Em

outros campos científicos, é comum que a região seja vista apenas como um arranjo espacial delimitado, ou seja, uma conceituação mais imprecisa.

O internacionalista inglês Andrew Hurrell ilustra essa questão ao dizer que “‘região’ e ‘regionalismo’ são termos ambíguos e o debate sobre suas definições produziu consenso limitado” (HURRELL, 1995, p. 25). Mas, assim como será visto nas definições de geógrafos, Hurrell (1995) usa o elemento “coesão” como primordial para a ideia de região.

No campo das relações internacionais a região é definida de forma menos rigorosa, “como um conjunto de Estados vizinhos ligados por acordos regionais” (RICHARD, 2014, p. 9). Para o autor isso cria um problema conceitual adicional, pois, além de ignorar o papel de outros atores que não o Estado, traz confusão entre o que é região e o que é o “regional”, no sentido do processo de regionalização.

Sobre esse aspecto o internacionalista sueco Fredrik Söderbaum faz uma análise de que a região tem um papel de destaque na geografia e nas ciências sociais, principalmente em seu âmbito mesorregional, mas principalmente na escala² entre o local e o nacional. Já nos estudos internacionais, essa escala se situa preferencialmente entre o nacional e o global³. Para ele, portanto,

A "região" genérica ocupou uma posição importante nas ciências sociais e geográficas. Historicamente, foi definido, em primeiro lugar, como um espaço entre o nacional e o local (município), principalmente em determinados estados. Esses tipos de regiões são aqui referidas como microrregiões, e podem existir dentro de um determinado estado ou serem de natureza transfronteiriça. O conceito de região também pode se referir a macrorregiões (regiões do mundo), que são unidades ou sub-sistemas territoriais maiores (em contraste com sistemas não territoriais), entre o estado e o nível global do sistema. Finalmente, entre os dois níveis, há mesorregiões: acordos e processos intermediários ou não estatais. Em estudos internacionais, a macrorregião tem sido o nível ou objeto de análise mais comum. (SÖDERBAUM, 2003, p. 6, traduzido pelo autor⁴).

² Por vezes esse trabalho utilizou uma noção vulgar de escala, apenas como uma relação de proporção, por vezes utilizou-se a escala como “estratégia de apreensão da realidade como apresentação” (CASTRO, 2007). Nesse sentido, será privilegiada a visão de Söderbaum de macrorregiões do mundo, valendo-se de um esquema tripartite que tem como escalas o nacional, o regional supranacional e o global.

³ Haesbaert (2014) alude para o risco de se tomar a região como escala geográfica, sendo necessário entender que, além de uma categoria prática, a região como escala também está impregnada de discursos sobre o regional.

⁴ “The generic ‘region’ has occupied an important position in the geographical and social sciences. Historically it has been defined first and foremost as a space between the national and the local (municipality), primarily within particular states. These types of regions are here referred to as micro-regions, and they can exist within a particular state or be cross-border in nature. The concept of region can also refer to macro-regions (world regions), which are larger territorial (in contrast to non-territorial) units or sub-systems, between the state and the global system level. Finally, between the two levels there are meso-regions: mid-range state or non-state arrangements and processes. In international studies, the macro-region has been the most common level or object of analysis” (SÖDERBAUM, 2003, p. 6).

Ainda no âmbito das relações internacionais, cabe destacar a importante definição desse mesmo autor em trabalho conjunto com o conterrâneo Björn Hettne, ao reconhecer a relevância da região para o estudo sobre o regionalismo, cujo conceito será explicado mais adiante, no tópico 1.2.

Ao conceituar a região, Hettne e Söderbaum demonstram certa afinidade com a definição de região no campo da geografia:

As "regiões" são obviamente importantes para o estudo do regionalismo. Dado que as regiões envolvem necessariamente uma dimensão geográfica, a principal tarefa de identificar regiões implica em fazer julgamentos sobre o grau em que uma determinada área, em vários aspectos, constitui uma entidade distinta, que pode ser distinguida como subsistema territorial (em contraste com os subsistemas não territoriais) do resto do sistema internacional, ou seja, isto é o grau do que chamamos de regionalidade (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998, p. 5, traduzido pelo autor⁵).

Voltando ao debate na geografia, Corrêa (2002) diz que o conceito de região está ligado “à noção fundamental de *diferenciação de área*, quer dizer, à aceitação da ideia [*sic*] de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si” (CORRÊA, 2002, p. 22). Ou seja, pode-se definir que a noção mais geral de região seja essa que alude às diferenças espaciais entre determinadas porções.

O conceito de região para Haesbaert também não foge muito das ideias anteriores, embora tenha uma sofisticação e um detalhamento maiores a dizer que a região é

uma espécie de unidade espacial definida a partir de uma determinada articulação de relações socioespaciais, dotada de similaridade (“homogeneidade relativa”) e/ ou de coesão (funcional e/ ou simbólica) [além de que], evidentemente, é sempre definida a partir de sua especificidade, de sua diferenciação ou contraste – naquilo que muitos geógrafos, numa perspectiva mais tradicional, identificaram como o foco central da disciplina, a diferenciação espacial ou de áreas (HAESBAERT, 2014, p. 127).

Acrescenta-se a essa ideia defendida por Haesbaert (2014) de ver a região com uma unidade espacial com uma certa homogeneidade a visão de Ribeiro (2004) de que simplificações e reduções estratégicas é que dão a ideia de homogeneidade das regiões.

⁵ “‘Regions’ are obviously important to the study of regionalism. Given that regions necessarily involve a geographical dimension, the main task of identifying regions implies making judgements about the degree to which a particular area in various respects constitutes a distinct entity, which can be distinguished as a territorial subsystem (in contrast with non-territorial subsystems) from the rest of the international system, i.e. its degree of what we call regionness” (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998, p. 5).

Para Richard (2014) a região é vista como um sistema espacial que se difere de sistemas vizinhos. Uma visão sintetizada da ideia de diferenciação de áreas, com a preocupação de se adaptar a uma escala supranacional, desde que o principal da contiguidade espacial seja respeitado. Nas palavras do autor

a região é concebida então como um sistema espacial possível de ser distinguido de sistemas vizinhos. Falar de sistema pressupõe que suas unidades constitutivas se pareçam mais entre si do que com as unidades exteriores e que as relações entre as unidades constitutivas sejam mais intensas no interior da região do que com as unidades espaciais exteriores. A região é assimilada a um sistema, independentemente de seu tamanho, e fornece uma visão da existência de interações fortes entre os elementos vizinhos, enquanto as relações são menos fortes com os elementos externos. Todos os elementos em interação formam, portanto, uma realidade geográfica que os ultrapassa e no seio da qual cada um possui um lugar e uma função particular. (RICHARD, 2014, p. 11)

Gomes (2007) contribui para o debate ao iniciar seu paradigmático texto alertando sobre a necessidade de se reconhecer a “existência da noção de região em outros domínios” (GOMES, 2007, p. 49). Com a finalidade de ampliar essa discussão, recorre à gênese da palavra, que vem do latim “regione”, e que deriva de outra palavra latina, “regere”, da mesma família semântica de regente, regência e regra (GOMES, 2007; SÖDERBAUM, 2003).

“Regione” era o nome que designava, nos tempos do Império Romano (denominação do período entre o ano 27 a.C. até 476 d.C. aproximadamente), aquelas áreas que dispunham de certa autonomia, mas que permaneciam subordinadas à administração central em Roma. Segundo Gomes (2007), alguns filósofos apontam que essa palavra se fez necessária a partir de um dado momento histórico em que surgiu essa questão da centralização de um poder local com domínio sobre amplo território.

Com o esfacelamento do Império Romano do Ocidente, as suas subdivisões, províncias e regiões, e possíveis agrupamentos, deram origem aos feudos. Com a ascensão dos Estados Modernos no alvorecer da Idade Média, as “questões regionais” novamente foram trazidas à tona. Gomes (2007, p. 51) acentua que um dos discursos preponderantes na busca por legitimidade dos Estados no século XVIII era o da “união regional em face de um inimigo comercial, cultural ou militar exterior”.

Nota-se, portanto, nos diversos relatos históricos relativos à constituição dos Estados europeus a importância da “questão regional” na configuração desses novos territórios. Esse reflorescimento do termo encontra paralelo com a sua origem, de acordo com Gomes (2007) a dizer que a noção de região novamente se fez necessária, pois havia uma

questão a ser resolvida entre uma autoridade central que administrava o território e uma diversidade espacial que precisava ser equacionada. Esse contexto propiciou não só a revalorização da noção de região como a discussão em torno dos conceitos de “nação, comunidades territoriais, diferenças espaciais etc.” (GOMES, 2007, p. 52).

Todo esse conteúdo histórico enseja, de acordo com Gomes (2007), três consequências:

(...) a primeira é que o conceito de região tem implicações fundadoras no campo da discussão política, da dinâmica do Estado, da organização da cultura e do estatuto da diversidade espacial; percebemos também que esse debate sobre a região (ou sobre seus correlatos como nação), possui um inequívoco componente espacial (...); finalmente, em terceiro lugar, percebemos que a geografia foi o campo privilegiado destas discussões ao abrigar a região como um dos seus conceitos-chave e ao tomar a si a tarefa de produzir uma reflexão sistemática sobre esse tema (GOMES, 2007, p. 52).

Abordando a história do pensamento geográfico anterior à institucionalização da ciência geográfica, ocorrida no século XIX, Haesbaert (2014) argumenta que essa ideia de diferenciação já é encontrada nos filósofos gregos Estrabão (64 ou 63 a.C.-1 a.C.) e Ptolomeu (90 d.C.-168 d.C.), mesmo que com nomes distintos. Para o autor, o modelo geográfico de Estrabão é regional, enquanto Ptolomeu trazia essa distinção na consideração dos termos “geographia” - podendo ser entendida como geografia geral - e “chorographia” - podendo ser entendida como a geografia regional, posto que destinada a estudar “lugares específicos”.

A essa visão da geografia regional como “corografia”, Haesbaert (2014) considera mais conveniente atribuir o termo “corologia”, em menção ao geógrafo americano Richard Hartshorne, que via essa “ciência das regiões” sendo reportada desde o historiador grego antigo Heródoto (484 a. C.-425 a. C.) e do já citado Estrabão.

Ainda no século XIX há em Alfred Hettner (1859-1941) uma reflexão geográfica voltada para a geografia regional. De inspiração neokantiana, Hettner via a geografia como uma ciência ideográfica, em uma concepção que distingue “ciência ideográfica” de “ciência nomotética” (GOMES, 2007).

A ciência nomotética “procura nos fatos aquilo que é regular, geral e comum, estabelece assim modelos abstratos que podem antecipar resultados a partir do conhecimento das variáveis fundamentais que definem um fato ou fenômeno” (GOMES, 2007, p. 58).

As ciências idiográficas, também chamadas de “ciências do homem, são descritivas, tratam de fatos não repetitivos, não reprodutíveis e, portanto, sem aspectos regulares que possam fundamentar leis ou normas gerais” (GOMES, 2007, p. 58).

Ao definir a geografia como ciência ideográfica, Hettner dava um estatuto maior ao conceito de região, pois, para ele, as diferenças regionais são que compõem a superfície terrestre, e o princípio de “diferenciação de áreas”, gerando o conhecimento regional, seria o conhecimento próprio e supremo da geografia, que a resguardaria inclusive do objetivismo das ciências nomotéticas (GOMES, 2007).

Ao traçar o histórico do conceito de região nas mais distintas correntes do pensamento geográfico, Corrêa (2002) encontra em sua gênese um vínculo com o surgimento do pensamento geográfico, já que desde a antiguidade, passando por “Varenius no século XVII, Kant no XVIII, e Humboldt e Ritter já na primeira metade do XIX” (CORRÊA, 2002, p. 8), a geografia encontra “suas raízes na busca e no entendimento da diferenciação de lugares, regiões (...)” (CORRÊA, 2002, p. 8). Pode-se traduzir como traço comum esse “princípio da diferenciação de áreas”.

Ao longo das duas primeiras escolas geográficas, resumidamente chamadas de “determinista” e “possibilista”, a região vai ter importância diferente que possuiu no período anterior à institucionalização da geografia. Na escola determinista, embora seja um dos conceitos principais, há um demérito da região em favor dos conceitos de território e espaço. Na escola possibilista a região e a paisagem ganham força. A região, porém, aparecendo como região natural, e nesse sentido confundindo-se com a paisagem.

No contexto do chamado determinismo ambiental, no final do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX, a região é entendida como região natural, parte da superfície da Terra caracterizada “pela uniformidade resultante da combinação ou integração em área dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros adicionais (...)” (CORRÊA, 2002, p.23).

Em suma, conclui-se que a ideia de integração de elementos em uma área determinada aparece como importante para a concepção determinista de região. Corrêa afirma que “uma região natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são interagentes” (CORRÊA, 2002, p.24).

Outra visão importante veio do geógrafo francês Camille Vallaux, para quem as regiões naturais podem se conciliar com as regiões humanas quando consideradas as grandes superfícies da Terra. Para ele, em amplos quadros naturais, área de grande estabilidade

temporal, os efeitos das condições ambientais sobre a sociedade são mais expressivos (CORRÊA, 2002, p. 26).

Essa concepção promove uma conciliação entre o determinismo e o possibilismo, pois, para Vallaux, abaixo desses grandes quadros regionais naturais, em outra escala, seguem as regiões menores, “caracterizadas por elementos da ordem humana, marcados pela instabilidade e capazes de provocar mudanças no conteúdo e nos limites regionais” (CORRÊA, 2002, p.26-7).

O conceito de região para Vallaux pode nos trazer importantes paralelos sobre a questão da integração regional, visto que há sempre uma busca, consciente ou não, de associar esses acordos com uma determinada região, porção da superfície terrestre, como se vê, inclusive mais recentemente, com o Acordo Transpacífico, entre tantos outros, que se escoram numa lógica geográfica de organização.

O conceito de região natural chegou ao Brasil por influência francesa, via Delgado de Carvalho, em 1913. Serviu de base para a constituição das primeiras macrorregiões do Brasil para o IBGE, que depois tiveram o seu recorte inicial acrescido da concepção de região geográfica de inspiração francesa.

A influência da “escola francesa de geografia” se fez ainda mais notada na escola possibilista. Em reação à escola determinista, o possibilismo – uma expressão forjada em 1922 pelo historiador Lucien Fébvre (1878-1956) (GOMES, 2007) - altera a ordem da equação: a ação humana deixa de ser de apenas adaptação para ser de modelagem do espaço geográfico. Dessa forma, a região será uma paisagem e sua extensão territorial carregados de equilíbrio, harmonia, moldados pela ação humana, por um “gênero de vida”.

A escola possibilista, embora tenha tido uma proeminência do pensamento do geógrafo francês Vidal de La Blache, também traz como outros grandes autores o alemão Otto Schlütter e o americano Carl Sauer. Mas é sobre La Blache que recai grande parte dos méritos e das críticas.

Corrêa (2002) alude a isso ao dar voz aos críticos Yves Lacoste e Paul Claval, que consideram que, na definição lablachiana de região há uma seletividade - considerando apenas os elementos de longa duração que compõem a paisagem – e uma falta de critério sistemático para sua identificação – o que leva a uma dificuldade de teorizar sobre o assunto e criar critérios gerais. Esses dois elementos serão importantes também na análise da integração regional.

Embora Corrêa (2002, p. 13) afirme que “o objeto da geografia possibilista é, portanto, a região”, e que essa escola funde a geografia regional, a região acaba sendo

obnubilada pelo conceito de paisagem, aparecendo como expressão espacial de uma paisagem geográfica.

Posteriormente ao possibilismo, Corrêa (2002) defende que o terceiro paradigma da geografia seja o “método regional”, que se opõe às correntes anteriores. Como diferencial desse método tem-se o aprofundamento das ideias que já vinham sendo tratadas por Bernhardus Varenius (1622-1650), Immanuel Kant (1724-1084), Carl Ritter (1779-1859), Ferdinand von Richthofen (1833-1905) e Alfred Hettner. No entanto, foi com o geógrafo norte-americano Richard Hartshorne (1889-1992) que o método regional atingiu seu ápice.

Bastante inspirado pela visão de região como “diferenciação de áreas”, a concepção regional de Hartshorne se diferencia da escola francesa por ver na região uma existência concreta, cabendo ao geógrafo apenas reconhecê-la (GOMES, 2007).

O método regional irá, portanto, de acordo com Corrêa (2002) servir a dois propósitos: evidenciar a necessidade de uma geografia regional baseada na diferenciação de áreas e reforçar uma identidade geográfica baseada no método, e não no objeto – célebre discussão desse campo de conhecimento em busca de sua afirmação diante das outras ciências.

Dessa forma, a região não deve ser encarada como o objeto da geografia, pois importa o método – regional – que garantirá à ciência geográfica o estudo de uma integração única de fenômenos diversos. Nas palavras de Corrêa (2002):

Para Hartshorne, o cerne da geografia é a regional que, como vimos, busca a integração entre fenômenos heterogêneos em seções do espaço terrestre. Estes fenômenos apresentam um significado geográfico, isto é, contribuem para a diferenciação de áreas. Da integração destes – estudados sistematicamente pelas outras ciências -, surge a geografia como uma ciência de síntese (CORRÊA, 2002, p. 15).

Segundo Gomes (2007) muitas críticas surgem a essa concepção devido ao “excepcionalismo geográfico”, o fato de ver os fenômenos como se fossem únicos. Essa perspectiva regional-descritiva dificultava que a geografia alcançasse um “estatuto verdadeiramente científico” (GOMES, 2007, p. 62). Considerando-se dessa forma, corre-se o risco de ter um mundo onde todos os fatos são únicos e não há generalização capaz de produzir teorias. Além do mais, a defesa de um método geral contraria a ideia de um método científico, com a diferenciação entre as ciências se dando pelo objeto (GOMES, 2007).

É nesse contexto de busca por um maior estatuto científico para a ciência geográfica que Corrêa (2002) aborda o desenvolvimento da ideia de região na geografia

pragmática (a que o autor se refere como nova geografia, mas que pode ser encontrada também com o nome de geografia teórico-quantitativa ou teórico-quantitativa, de acordo com tradução duvidosa, porém consagrada em língua portuguesa), no pós- Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto de expansão do sistema capitalista e descolonização, a região adquire novo delineamento, acompanhando o movimento da geografia.

Na chamada “análise regional” (GOMES, 2007, p. 63), a região passa a ser vista, da mesma forma como ocorre nas ciências naturais, como “um caso particular de classificação” (CORRÊA, 2002, p. 18). Toda a discussão sobre região passa, portanto, a trazer em si uma crítica sobre a visão de região que se tinha nas correntes anteriores. O conceito de organização espacial passa a ser entendido como padrão, orientando as lógicas de produção do/ intervenção no espaço.

A região para a nova geografia carrega o signo do “positivismo lógico”, com uma visão matematizada do espaço. “Nesse sentido, “definir regiões passa a ser um problema de aplicação eficiente de estatística” (CORRÊA, 2002, p. 32). O autor ainda assevera que

a região, neste novo contexto, é definida como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares (CORRÊA, 2002, p. 32).

Nesse âmbito, surgem dois enfoques de divisão regional: por um lado a classificação em regiões simples ou complexas; por outro, a divisão entre regiões homogêneas ou funcionais (ou polarizadas) (CORRÊA, 2002).

Regionalizar, ou seja, estabelecer regiões passa a ser uma tarefa da geografia para se diferenciar do senso comum. “Regionalizar passa a ser a tarefa de dividir o espaço segundo diferentes critérios que são devidamente explicitados e que variam segundo as intenções explicativas de cada trabalho” (GOMES, 2007, p. 63)

Regiões simples são aquelas divididas de acordo com um critério ou variável, enquanto as regiões complexas se dividem de acordo com duas ou mais variáveis. Por sua vez, regiões homogêneas são aquelas que possuem certa invariabilidade, enquanto regiões funcionais “são definidas de acordo com o movimento de pessoas, mercadorias, informações, decisões e idéias [*sic*] sobre a superfície da Terra” (CORRÊA, 2002, p. 35). A partir dessas definições, pode haver, portanto, do ponto de vista teóricos, regiões que sejam simples e homogêneas, simples e funcionais, complexas e homogêneas, complexas e funcionais.

Do ponto de vista epistemológico pode-se dizer que a região se define nesse momento como uma classificação, à maneira das ciências naturais. A partir daí ela pode ser definida utilizando-se dois métodos distintos: divisão lógica e agrupamento, segundo afirma Corrêa (2002):

Deste modo, a região torna-se uma classe de área constituída por diversos indivíduos similares entre si. Várias classes de área organizam-se em um sistema classificatório. Tal sistema pode ser concebido de dois modos: através da *divisão lógica* e do *agrupamento*. (CORRÊA, 2002, p. 36)

O sistema de “divisão lógica” é um mecanismo dedutivo, que parte do geral para o específico, buscando identificar, por intermédio de critérios pré-selecionados, as partes específicas do todo. Essas partes são as regiões. Cabe frisar que esse tipo de sistema busca as diferenciações entre os lugares.

O agrupamento, por sua vez, é um mecanismo indutivo, partindo do específico para chegar ao geral, por agregação. Diferente do sistema de divisão lógica, não pressupõe conhecimento prévio, pois implica em sucessivas associações a partir do momento em que se conhecem as realidades locais e possibilidades de ajuntamento. Procura, portanto, similaridades, regularidades entre os lugares.

Segundo Corrêa (2002) da divisão regional resulta uma tipologia (tipos) ou regiões. Os tipos, à diferença das regiões, não precisam ter contiguidade espacial, enquanto a região “pede sequência no espaço” (CORRÊA, 2002, p. 38).

Diferente da região síntese para Vidal de La Blache ou da região como expressão da singularidade de uma área, para Richard Hartshorne, na nova geografia a região adquire a conformação de um padrão de organização espacial, sem existência concreta.

Com a ascensão da geografia crítica (também chamada de radical ou marxista), nas décadas de 1970 e 1980, a discussão sobre região volta a ganhar força, mas em novo sentido, não mais como um elemento de classificação para atuação no espaço, mas como mais uma categoria passível de análise pelo seu potencial transformador, carregado de relações dialéticas entre formas espaciais e processos históricos de grupos sociais.

Essa escola traz a crítica, no que se refere à região, à produção de regionalizações baseadas na “análise regional” que, ao matematizar o espaço, elas estariam naturalizando o capitalismo, ignorando assim o desenvolvimento espacial desigual. Na análise de Gomes (2007):

Ao assumir a dinâmica de mercado como pressuposto da organização espacial, estes modelos “naturalizariam” o capitalismo, como a única forma possível de conceber o desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que trabalhavam para a manutenção do *status quo* de uma sociedade desequilibrada e desigual (GOMES, 2007, p. 65).

No âmbito dessa escola emergiu o movimento da *Geografia Ativa*, com nomes como Pierre George, Yves Lacoste, Raymond Guglielmo e Bernard Kayser, organizadores de um livro em 1964 (lançado em 1968 no Brasil) que influenciou muito essa transformação na corrente de pensamento predominante na geografia mundial (KAYSER, 1980). Embora possa ser feita a crítica de um economicismo à visão de região dessa escola, Kayser, um de seus principais expoentes, fez a devida revisão posteriormente, reconhecendo o problema do economicismo e acrescentando a necessidade de se fazer uma leitura sistêmica e consciente do *jogo político* que envolve a caracterização da região.

Em artigo de 1984, publicado na revista *Hérodote*, Kayser propõe uma releitura da visão exposta no livro de 1964, argumentando que aquela visão estava ultrapassada. Sem prejuízo da base metodológica da visão de uma análise regional escorada nos conceitos de situação e sistema, mas reforçando o potencial da capacidade de elucidação do conceito de região na geografia, em detrimento da economia, o autor propõe uma abordagem que concilie a análise sistêmica com a análise política do uso da região (KAYSER, 1984):

a questão regional pode parecer decisiva ou irrisória, dependendo do ângulo ou dos pré julgamentos que presidam o exame. Não é precisamente o momento de proceder a uma revisão teórica, que combina harmoniosamente a abordagem sistêmica com a análise política (KAYSER, 1984, p. 229, traduzido pelo autor⁶).

Corrêa (2002), nesse sentido, alude a uma possibilidade de se ver a região, na geografia radical, sob o prisma da lei do desenvolvimento desigual e combinado elaborada por Trotsky. Corrêa (2002) defende que essa lei possui uma dimensão espacial verificável através do processo de regionalização, que ele chama, de forma simplificada, de “diferenciação de áreas”. À luz dessa compreensão, a região se dá num processo de regionalização difusa e diferenciada ao longo do tempo, acentuada pelo modo de produção capitalista, marcada pelos processos de diferenciação e integração que fazem parte da progressiva mundialização da economia em curso no sistema capitalista. Nesse âmbito, os mecanismos de diferenciação de áreas, de acordo com Corrêa (2002), seriam a divisão

⁶ “la question regionale peut apparaitre, selon l'angle ou les préjugés qui président à son examen, décisive ou dérisoire. N'est-ce pas justement le moment de procéder à son sujet à une révision théorique, qui allie harmonieusement l'approche systémique à l'analyse politique” (KAYSER, 1984, p. 229).

territorial do trabalho; o desenvolvimento dos meios e técnicas de produção e suas respectivas relações de produção; a ação do Estado e da ideologia⁷; e a ampla articulação dos meios de comunicação.

A distribuição desigual dos recursos pela superfície terrestre, gerando desenvolvimentos desiguais, pode acarretar a desintegração de determinada região e sua reintegração. Dessa forma, acredita-se que as regiões estejam sujeitas, nessa ótica, a um eterno devir, sendo refeitas de acordo com as demandas do sistema capitalista.

Essa ótica nos permite perceber mais claramente como a região acaba funcionando também como um mecanismo de controle territorial e organização político-territorial. A esse respeito, Gomes (2007) lembra que

A região tem também um sentido bastante conhecido como unidade administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce frequentemente [*sic*] a hierarquia e o controle na administração dos Estados (GOMES, 2007, p. 53).

Da luta política e pelo controle da organização regional ocorre a redefinição das arenas e dos atores da regionalização, de forma que há disputas políticas e econômicas não só entre as regiões, mas entre os atores dessa região, acentuando esse caráter político que recobre a região, pois “diversas questões relacionadas à regionalização remetem, diretamente, aos temas da agenda política” (RIBEIRO, 2004, p. 210).

Pode-se extrair, para o propósito desse trabalho, como grande contribuição da geografia radical essa ideia de que a regionalização não é neutra, e ao se realizá-la, deve-se levar em conta a divisão socioespacial do trabalho. Pois, sem levar isso em conta, a identificação das regiões passa a ser vista como “um produto ideológico que visa esconder as verdadeiras contradições das classes sociais em sua luta pelo espaço” (GOMES, 2007, p. 65). Nas palavras de Santos (2007, p. 114), há “regiões do fazer” e “regiões do mandar”, mas não se deixa de reconhecer aqui que as duas funções possam se superpor por vezes.

Há duas faces envolvidas: primeiro a região cria os atores, os interesses e as instituições regionais – depois esses atores, interesses e instituições criam a região. Isso leva, segundo Ribeiro (2004), a um importante questionamento sobre o que é a região e qual sua concepção mais apropriada:

⁷ Neste trabalho a ideologia será entendida como a visão social de mundo, “um conjunto orgânico, articulado e estruturado de valores, representações, idéias e orientações cognitivas, internamente unificado por uma perspectiva determinada, por um certo *ponto de vista* socialmente determinado (LÖWY, 2000, p. 13).

O reconhecimento destas faces, mutuamente condicionadas, estimula o retorno à tradicional (e angustiante) questão: o que é, afinal, uma região? Qual é a mais útil e correta definição de região? Estas perguntas assombraram geógrafos, planejadores e outros cientistas sociais até o momento de sua secundarização nos estudos do território. O que explica esta secundarização? Um caminho de resposta a esta indagação é oferecido pela própria escolha temática do seminário: não mais a região e, sim, a regionalização. O que significa esta troca temática? (RIBEIRO, 2004, p. 199).

Não se pretende aqui ficar restrito a essa concepção de cunho marxista, embora se reconheça o impacto que ela causa ao trazer para a discussão elementos até então ignorados. Mas aproveita-se e se carrega para uma discussão mais aprofundada posterior essa noção de que ao se classificar as regiões deve-se atentar para as ideologias envolvidas nesse processo.

Outra corrente que surge nos anos 1970 e ganha força na geografia, como outra visão de região, é o humanismo. Entretanto, de acordo com Gomes (1970), a análise regional e a regionalização perdem força nessa abordagem, que valoriza o espaço vivido e as experiências, na compreensão de que “para compreender uma região é preciso viver a região” (GOMES, 1970, p. 67).

Retomando a questão da ideologia, concorda-se com Lencioni (1999) ao destacar que o conceito de região “parte de uma reflexão política de base territorial” (LENCIONI, 1999, p. 194), carrega em si um jogo de interesses determinados e coloca em discussão os limites da autonomia diante de um poder central. E que a região traz em sua particularidade questões gerais, não estando alheias às leis dos processos socioespaciais⁸.

Esse inventário da evolução do conceito de região, principalmente na história do pensamento geográfico, além de ter situado a região de acordo com seus debates epistemológicos, traz maior segurança para se discutir a região nos dias atuais.

Entretanto, é preciso avançar esse pensamento para além da geografia, e é nesse âmbito que entram as relações internacionais, visto que, como observa Richard (2014, p. 3) “os geógrafos mostram-se, em geral, mais interessados na região de escala infra estatal do que nos grandes conjuntos regionais multiestatais”. Chama a atenção a preferência do autor pelo uso dos termos “multiestatais” ou “supraestatais” em vez de “supranacionais”.

⁸ Reconhece-se a distinção feita por Souza (2007) entre os conceitos *sócio-espacial* e *socioespacial*. Para o autor, o termo *socioespacial* significa “referente ao espaço social”, enquanto o termo *sócio-espacial* significa “referente ao espaço social e às relações sociais. O autor defende que, embora a língua portuguesa possa suprimir o hífen e trazer a ideia de que ambos os termos são iguais e grafados apenas como *socioespacial*, assim como *sociopolítico* e *socioeconômico*, cabe aos pesquisadores esse tipo de consideração conceitual. Entretanto, no presente estudo, não se realizou essa distinção conceitual, seguindo o rastro dos autores analisados que preferiram indistintamente o termo *socioespacial*.”

Para reforçar essa ideia, Richard (2014) cita dicionários franceses de geografia, lembrando que na maior parte deles o conceito de região não é utilizado para tratar das regiões supranacionais, além de não possuírem verbetes relativos à “regionalização”, ao “regionalismo” e à “integração regional”.

Apesar de um maior número de críticas que de elogios, Richard (2014) também valoriza o papel da geografia na definição do conceito de região, defendendo que os geógrafos, assim como os sociólogos, diferente de outras áreas como as relações internacionais, estão atentos ao fato de que a região é uma construção social. Por isso, em vez de naturalizarem os espaços criados por acordos regionais, problematizam, graças a essa abordagem descritiva e não normativa.

Sobre a diferença de concepção da região para a geografia e a economia, Kayser (1984) faz uma observação mais crítica, afirmando que o que as distingue é o pragmatismo dos economistas, colocado em primeiro lugar, enquanto os geógrafos buscam fazer uma análise política *genuína*, a partir de conhecimentos de uma teoria geral:

No entanto, ao distinguir o geógrafo do economista, a ênfase foi justamente colocada no realismo pragmático do primeiro: no estudo das modalidades da intervenção necessária do Estado, enquanto os economistas procuram identificar modelos ou aplicar cálculos teóricos, os geógrafos tentam argumentar com base em um conhecimento visando uma teoria geral: uma verdadeira análise política (KAYSER, 1984, p. 225, traduzido pelo autor⁹).

Entende-se que o processo de diminuição de importância do conceito de região que ocorreu em alguns momentos, na geografia, aquilo que Haesbaert chama de “morte e vida da região” (HAESBAERT, 2014, p. 37), não deve ser minuciosamente explicado no presente trabalho, visto que se parte do princípio que a região existe e é “vital” para a compreensão da integração regional.

A morte do conceito de região já foi decretada ao menos em três momentos, de acordo com Haesbaert (2014). Durante a nova geografia (momento que o autor chama de neopositivismo), durante a hegemonia do pensamento marxista em geografia e no apogeu do que ele chama de “globalismo pós-moderno”.

O próprio autor menciona essa trajetória de idas e vindas e questiona o porquê de se falar de sua morte já que assim como seu fim, com mesma intensidade e quase

⁹ “Et pourtant, en distinguant le géographe de l'économiste, on a mis à juste titre l'accent sur le réalisme pragmatique du premier: dans l'étude des modalités de l'intervention nécessaire de l'Etat, << les économistes cherchent à identifier des modèles ou à appliquer des calculs théoriques, les géographes tentent de raisonner à partir d'une connaissance vers une théorie générale: une véritable analyse politique” (KAYSER, 1984, p. 225).

concomitantemente aparecem defensores de seu reflorescimento. Haesbaert (2014, p. 61) propõe então que, nos últimos vinte anos diversas perspectivas “‘ressuscitam’ o conceito de região em sua capacidade de dar conta do des-ordenamento socioespacial desta passagem de século”. Com essa perspectiva que se procederá à análise dos processos relativos à região.

Se a análise sobre a integração regional traz a uma discussão sobre o conceito da região, o contrário também é verdadeiro. Há de se ater agora, mais especificamente, a essa produção das regiões, pois Haesbaert (2014, p. 24) define que “pensar em região, assim, é pensar, antes de tudo, nos processos de regionalização”.

1.2 Da região ao regionalismo

“Por complexidade entendemos o fato de o processo de regionalização retalhar ainda mais o espaço ocupado pelo homem em numerosas regiões e, concomitantemente, integrá-las”
(CORRÊA, 2002, p. 44).

O tema da “integração regional”, muito estudado na economia e nas relações internacionais¹⁰, pode ser ricamente explorado na geografia, principalmente dado à riqueza conceitual dessa área de conhecimento.

Autores como Richard (2014), Bourdieu (1979), Lencioni (1999), Massey, (1978), Haesbaert (2014) e Hurrell (1995) são os principais a serem discutidos para se tratar das diferenças de abordagens dos conceitos entre os diversos campos científicos e as “lutas” travadas pelos diversos cientistas para afirmação de suas concepções e consequente validação de seus campos de conhecimento.

Por outro lado, também há uma discussão sobre as mudanças engendradas pela globalização no processo de conformação e transformação das regiões, trechos em que foram selecionados excertos de Haesbaert (2010), Santos (1997), Ribeiro (2004) e Silveira (2010) para a condução da discussão.

Para aprofundar a visão dos teóricos internacionalistas sobre o campo das relações internacionais e os conceitos de regionalismo e integração regional, serão utilizados Almeida (2013), Matias (2014), Neves (2013), Söderbaum (2003), Hettne e Söderbaum (1998),

¹⁰ O campo das relações internacionais é definido como aquele que aborda as relações econômicas, tecnológicas, culturais e sociais que se estabelecem pelos grupos sociais através das fronteiras dos Estados, na concepção de BRAILLARD, Philippe; DJALILI, Mohammad-Reza. *Relations Internationales: Que sais-je?* Paris: PUF, 1988.

Wiesebron; Griffiths (2008), Dosenrode (2015), Nogueira e Messari (2005), Sarfati (2005) e Herz e Hoffmann (2004).

Fechando essa parte faz-se uma discussão sobre a interface entre geografia e relações internacionais, principalmente escorada na leitura de Senhoras (2015) por parte da geografia e por sua proposição de uma geografia das relações internacionais, com adendos da leitura de Pecequillo (2012) e Gonçalves (2003) para uma definição mais apropriada por parte do campo das relações internacionais. Também será abordada a importância da geografia para a análise internacionalista, do ponto de vista das relações internacionais, com base nos trabalhos de Gökmen (2010) e Sjoberg (2008).

Richard (2014) e Haesbaert (2014) são utilizados para articular essas ideias e retomar o ponto de partida que seja entender o papel dos diversos campos das ciências humanas, principalmente da geografia, para um esclarecimento sobre os conceitos de região, regionalização, regionalismo e integração regional.

A geografia pode servir para aclarar os conceitos regionalização, integração regional e regionalismo, usado muitas vezes de forma nebulosa nesse debate (RICHARD, 2014). Ainda segundo Richard,

Regionalização, regionalismo e integração regional proliferam nas publicações científicas, mas muitas vezes permanecem com conceitos nebulosos. Ocorre que os autores passam de uma palavra à outra ou de uma aceitação à outra da mesma palavra no interior de um mesmo texto sem perceber. Esta indefinição verbal poderia ser explicitamente aceita como uma fatalidade. Poderíamos partir da premissa de que estas palavras são usadas por muitas disciplinas, cada qual com suas ferramentas, seus métodos e seus questionamentos. Nós aceitaríamos assim a ideia de que as disciplinas do campo das ciências humanas e sociais (incluindo a Ciência Política e a Economia) são definitivamente irreduzíveis e que elas nunca chegarão a dialogar com sucesso. (RICHARD, 2014, p. 3).

Portanto, para Richard (2014), apesar do grande número de menções aos termos referidos nas publicações científicas, a falta de diálogo entre as concepções de regionalização, regionalismo e integração regional é salientada pelo autor como uma indefinição que causa prejuízos não só ao conhecimento como a uma melhor definição do campo das ciências humanas e sociais.

Como nas palavras de Milton Santos, a região não desapareceu, mas nessa nova etapa de meio técnico-científico-informacional¹¹ a remodelação do espaço não responde mais a uma coleção (no sentido de um conjunto simples), mas a um sistema complexo de relações e significados, sendo necessário repensar o conceito de região, que vem sofrendo “restrições, ataques, remodelações” (SANTOS, 1997, p. 102). Assumir a visão do senso comum pode obscurecer um dado essencial relativo à região: “o fundamento político, de controle e gestão de um território” (GOMES, 2007, p. 73).

Os impactos da globalização na redefinição da região também são abordados por Silveira (2010) ao analisar que muitas transformações regionais ocorrem no período da globalização, suscitando uma necessidade de se reavaliar esses processos e também nossos métodos convencionais de análise:

Mas, no período da globalização, ocorrem bruscas mudanças de funções no território que significam, ao mesmo tempo, transformações regionais. Rompem-se os equilíbrios precedentes e muda o conteúdo dos lugares e do território como um todo. Daí a relevância de entender como se instalam na região os dados do período atual. Na realidade, estamos face a novos problemas de método que indicam a necessidade de abandonar as abordagens mais preocupadas com os limites e adotar aquelas mais orientadas a entender os processos (SILVEIRA, 2010, p. 75).

A priori, julga-se necessário lembrar a reflexão de Haesbaert (2010) ao assinalar que o conceito de região foi muitas vezes dado como “morto” durante o século XX. Também por isso discussão sobre a região, regionalização e integração regional esteve bastante discreta na Geografia (RICHARD, 2014; HAESBAERT, 2010). Na Geografia Política, por exemplo, ele acabou perdendo espaço para o conceito de território.

Nas palavras de Haesbaert (2014, p. 15-6), “a crise social e de paradigmas em que estamos mergulhados (...) exige, no mínimo, constante questionamento de nossas proposições conceituais”.

Nessa época em que o discurso se faz necessário e que certos mitos com aspecto de cientificidade são impostos em vez de serem discutidos, devemos “exercer plenamente aquela tarefa permanente dos intelectuais, isto é, a atualização dos conceitos” (SANTOS, 1997, p. 102):

¹¹ O meio técnico-científico informacional é o próprio espaço geográfico na fase atual da história da humanidade, onde há uma interdependência da ciência e da técnica em todos os aspectos da vida social, em todos os países do mundo (SANTOS, 1997, p.122-123).

Para isso, é indispensável não apenas rever as qualificações atuais dos objetos, mas também das ações. Quanto a estas, tendem a ser racionais, sobretudo dos agentes hegemônicos, que utilizam objetos e sistemas técnicos hegemônicos. As ações não são exclusivamente conforme aos fins, mas são conforme aos meios, isto é, conformes aos objetos. Elas não apenas são deliberadas, mas deliberadas por outros. Para a maior parte da humanidade, elas não são informadas de modo endógeno, mas informadas de fora. Tratam-se de ações com base científica, o que conduz frequentemente à não existência de um debate sobre sua validade, já que a ciência mitificada não é discutida, mas se impõe. Tais ações não são explicadas a todos, mas apenas ensinadas aos agentes, como base de uma atividade parcelizada, que na sociedade cria letrados cada vez menos cultos. São ações pragmáticas, onde a inteligência pragmática, como diria Horkheimer, substitui a meditação. Daí essa incapacidade dos homens de nosso tempo de saber o que são e de saber onde estão. Uma ação codificada, presidida por uma razão formalizada, ação que não é isolada, e que arrasta, ação que se dá em sistema, cujo lubrificante maior passou a ser, talvez, não a produção, mas sim a comunicação, tem o papel fundamental na organização da vida coletiva e na condução da vida individual. Entender todo esse processo torna-se crucial, tanto na interpretação do que a realidade é, como no esforço para mudá-la. (SANTOS, 1994, p. 102-3).

A esse respeito, Haesbaert nos lembra que, muitas vezes, “são justamente as categorias mais impregnadas no senso comum que acabam sendo também as mais reificadas, as mais a-criticamente utilizadas pelos cientistas sociais” (HAESBAERT, 2014, p. 112).

Ao reconhecer que atualmente os recortes regionais são múltiplos e complexos, Gomes (2007) questiona sobre dever-se reconhecer todos como regiões, sob pena de recuperar a generalidade do senso comum e perder a capacidade explicativa.

Ainda a propósito dessa questão, Lencioni (1999) aponta que esse é um duplo caráter que acompanha a região: “(...) por um lado, é considerada clara na linguagem comum; por outro, é ambígua enquanto noção” (LENCIONI, 1999, p. 29).

Importante salientar sempre que a discussão sobre a região e a regionalização não é algo que seja privativo a um campo científico apenas, e muito menos ao meio acadêmico, como expresso pelas palavras de Bourdieu:

“(...) a região é o que está em jogo como objecto de lutas entre os cientistas, não só geógrafos é claro, que, por terem que ver com o espaço, aspiram ao monopólio da definição legítima, mas também historiadores, etnólogos e, sobretudo desde que existe uma política <<regionalização>> e movimentos <<regionalistas>>, economistas e sociólogos (BOURDIEU, 1989, p. 108).

Salienta-se, pois, a relevância dos termos em discussão, região, regionalismo, regionalização e uma discussão conceitual que promove uma luta entre os diversos campos do

saber em torno da melhor definição sobre os conceitos, como abordado também por Richard (2014).

A questão regional retomou sua força, isso é fato. Discute-se ainda de forma intensa quais os efeitos da globalização sobre o espaço e a sociedade, mas a valorização da região está inserida nesse contexto global, com aspectos positivos e negativos, com escalas múltiplas e com visões mais ou menos economicistas.

Richard (2014) aborda que muitas das críticas às ideias de integração regional e regionalização derivam do fato da associação com consequências negativas da globalização, como, por exemplo, a questão de a globalização promover a concentração de grande parte dos fluxos em torno das cidades globais, que se conectam mais de forma reticular, sem irradiar esse processo para o seu entorno geográfico - embora se expandam as escalas de troca por todo o mundo. Portanto, nessa concepção, ao tratar de integração regional se estaria, na verdade, abordando determinados “pontos”, as cidades globais, e suas interconexões. A região, nesse caso, seria um conjunto com vazios interiores¹², gerando um descontínuo que pouco acrescentaria a essa reflexão. Acrescente-se ainda a isso o fato citado por Richard (2014, p. 4) de que “um retorno às lógicas de proximidade nos conjuntos regionais constituídos por países vizinhos é uma hipótese fraca porque a redução dos custos só diz respeito aos transportes a curta distância”.

Como mostra Haesbaert (2014), falar em região é também falar em métodos e procedimentos de regionalização. A esse propósito, retomando uma discussão sobre o conceito de região, o autor indica quatro possíveis leituras sobre a regionalização, a que ele dá o nome de “regionalização como fato”, “regionalização como artifício”, “região como instrumento de ação” e “regionalização como artefato”.

A regionalização como fato, que é chamada por Agnew (2012), de “regiões na mente”, é uma visão realista que leva em conta que a região existe de fato como “um arranjo de relações materiais ou mesmo naturais do espaço” (HAESBAERT, 2014, p. 92), uma evidência empírica, bastando-nos reconhecê-la.

Por outro lado, a regionalização como artifício, que é chamada por Agnew (2012), de “regiões da mente”, é uma visão construtivista que leva em conta que a região é uma construção intelectual, um instrumento de análise criado pelo pesquisador. Portanto, pode-se dizer que o conhecimento não está no objeto, mas é fruto de práticas e/ ou interpretações.

¹² Haesbaert (2014, p. 83), referindo-se a autores não citados, diz que esse tipo de situação é retratado na literatura como “região com buracos”.

Agnew (1999) propõe que nenhuma das duas concepções de região tem primazia por si só, devendo-se compreender seu aspecto relacional:

Os esquemas regionais nunca são simplesmente intelectuais. Também não são simplesmente políticos. Eles lidam com os fatos sobre o mundo ao mesmo tempo que eles devem refletir as tendências, intelectual e política, de seus criadores. Mas, finalmente, as formas como os esquemas mundiais regionais estão sendo inventados e impostos estão atraindo a atenção necessária. O que resta é classificar de forma mais satisfatória a base filosófica para a nossa exploração de tais esquemas (AGNEW, 1999, p. 95, traduzido pelo autor¹³).

A perspectiva que analisa a região como campo de ação possui um papel mais prático e comprometido que fazer simplesmente a análise regional. Segundo Haesbaert (2014), trata-se de uma visão normativa da região, não tão preocupada em saber como é ou como se comporta determinada região, mas buscando efetivar uma ação para alcançar um propósito político-econômico.

Por fim, em capítulo sugestivo com o nome de “por uma outra regionalização: a região como artefato”, Haesbaert (2014) propõe uma nova abordagem para os processos de regionalização que rompa a dualidade que há entre a região imaginada e a região imaginária.

A região como artefato proposta por Haesbaert (2014), ou seja, feita com arte, envolve, em suas palavras, a região como um mecanismo, um dispositivo, numa via intermediária entre o fato e o abstrato. A definição se torna menos complexa em suas exemplificações, que abordam três distintas possibilidades: a região como produto/ produtora dos processos de diferenciação espacial; a região como produto-produtora das dinâmicas de globalização e fragmentação; a região construída através de diferentes atores sociais, com suas lógicas e “ilógicas”.

A primeira delas, trata da questão muitas vezes negligenciada de que a região é uma construção reflexiva. Portanto, regionalizar se coloca entre o fato e a abstração, entre o imposto e vivido, um retroalimentando o outro.

Haesbaert (2014) defende que a coesão (ou articulação) é um elemento extremamente importante na regionalização – perspectiva semelhante à defendida por Corrêa (2002) e Hurrell (1995) -, existindo coesão tanto do ponto de vista material, em relação à

¹³ “Regional schemes are never simply intellectual. Neither are they simply political. They play with facts about the world at the same time they must reflect the biases, intellectual and political, of their originators. But at long last the ways world-regional schemes have been invented and imposed are attracting much needed attention. What remains is to sort out more satisfactorily the philosophical basis to our exploration of such schemes” (AGNEW, 1999, p. 95).

produção da região “de cima para baixo”, ou seja, dos fazedores de políticas para a população em geral, como no caso das coesões simbólicas, produzidas numa teia mais complexa de relações que tangenciam identidades e uma acepção de “regionalismo” ligada aos vínculos culturais, políticos e econômicos a determinada região. Além da coesão, emergem como outros elementos identificadores da regionalização a similaridade, expressa na semelhança de características internas da região; a estabilidade ou fluidez da região, que dá uma marca diferenciada a ela; e, por fim, a noção de que a região é sempre uma “mesoescala”, uma escala intermediária entre o nacional e o local ou o global e o nacional.

Regionalização para Haesbaert (2014, p. 122) envolve:

des-igualização e diferenciação em sentido mais estrito (ou melhor, entre diferenças de grau e diferenças de natureza); homogeneização (sempre relativa) e coesão (funcional e/ ou simbólica) e, em termos espaciais; entre uma lógica zonal e uma lógica reticular; articulação e desarticulação, isto é, entre espaços mais “logicamente” ordenados/ articulados e espaços sem uma lógica clara de ordenamento (os “aglomerados”), pautados por algum tipo de processo social excludente.

Usando o termo “articulações regionais” para se referir ao processo de regionalização, e demonstrando ter preferência por essa denominação, Haesbaert (2014) adverte, entretanto, que com a extrema dificuldade que há de se separar processos que ocorrem tão rapidamente e de forma muito fluida no mundo atual, cabe notar que muitas vezes a “des-articulação regional” será o processo “regionalizador”, de forma semelhante à ideia, já abordada, do desenvolvimento desigual e combinado.

Como elementos comuns à regionalização, temos:

- a) a especificidade ou singularidade regional, que envolve a questão mais ampla da “diferença”, da regionalização como processo de diferenciação espacial;
- b) o caráter regional integrador – que preferimos agora denominar “articulador”, que percebe a região, muito mais do que a partir de critérios de homogeneidade e continuidade, por critérios de coesão ou, para sermos mais precisos, de “articulação” e des-continuidade promovida por dinâmicas/ sujeitos sociais na imbricação diferenciada de múltiplas dimensões do espaço geográfico;
- c) o jogo entre a relativa estabilidade ou “fixidez” e a mobilidade ou “fluidez” da região;
- d) a correspondência entre região e “mesoescala”, especialmente aquela imediatamente colocada frente ao Estado-nação (infranacional e supralocal). (HAESBAERT, 2014, p. 123)

Cabe analisar o quanto essas interpretações de regionalização também carregam as aspirações daqueles que as elaboram e o movimento reflexivo do espaço a ser delimitado, que pode caber ou não na definição proposta.

As regionalizações refletem as tendências intelectuais e políticas de seus formuladores, enquanto, simultaneamente, interagem com as questões do mundo, de modo que “é tão perigoso reduzir regionalizações a meras construções intelectuais quanto a práticas concretas, explicitamente políticas, por exemplo (que, entretanto, as regiões também envolvem)” (HAESBAERT, 2014, p. 116).

Pode-se associar essa compreensão à diferenciação proposta por Santos (1997, p. 14) entre “regiões do fazer” e “regiões do mandar”. Regiões do fazer, por serem menos dotadas de poder, são dependentes, e fazem para os outros. Enquanto as regiões do mandar, centros de poder, regem o processo de organização e desorganização do espaço. Logicamente que esse processo é acompanhado por um discurso. E há de se ressaltar, também, que essas definições possam não ser estanques, preservando a possibilidade de regiões ora serem do fazer, ora serem do mandar, de acordo com as contingências de cada situação.

Essa visão, de a regionalização refletir um discurso político, intelectual, econômico, ou uma visão de mundo, em termos mais amplos, encontra amparo também em outros autores como Ribeiro (2004) e Silveira (2010).

Reafirmando a ideia da polissemia do termo “regionalização”, Ribeiro (2004) acrescenta as demais dimensões que estão envolvidas nesse processo, como questões culturais, ideológicas, acadêmicas e políticas:

A noção de regionalização é nitidamente polissêmica. O termo refere-se, mais do que à efetiva existência de regiões, à capacidade de produzi-las [*sic*], o que inclui o acionamento de ideologia, com apoio, por exemplo, em dados da paisagem, valores culturais compartilhados ou critérios político-científicos que legitimem fronteiras e limites (RIBEIRO, 2004, p. 198).

Apesar dos termos semelhantes aos propostos por Agnew (1999) e Haesbaert (2014), Ribeiro (2004) traz uma outra definição para a regionalização, ao dividir a questão regional em duas faces: regionalização como fato e regionalização como ferramenta. A regionalização como fato é aquela construída, enquanto a regionalização como ferramenta é o processo em curso de construção da região. Nas palavras da autora, “(...) regionalização como fato, que independe da ação hegemônica do presente, e a regionalização como ferramenta desta ação na atual conjuntura” (RIBEIRO, 2004, p. 194).

Tendo em vista esse trecho, julga-se necessário qualificar o que a autora chama de “ação hegemônica do presente”, expressa pela ação de forças econômicas e políticas internas e externas que se aliam para difundir e exercer o predomínio de seus interesses:

(...) ação hegemônica aquela conduzida pelas forças econômicas e políticas que dominam o território brasileiro, expressivas da aliança entre agentes externos e internos e condutora de numerosas e difusas ações subalternas ou subalternizadas. Na contra-face dos desígnios da ação hegemônica, temos tanto as formas de resistência, por vezes em confronto apenas com agentes secundários, como dinâmicas sociais que escapam aos mecanismos de controle que garantem a expansão da territorialidade dominante (RIBEIRO, 2004, p. 194).

Nesse sentido, pode-se dizer que a regionalização tem toda uma dimensão estratégica, com significados distintos para os diferentes atores sociais, quer sejam Estado, grandes corporações ou atores sociais. Para o Estado a regionalização implica no tipo de relação que se terá com os agentes econômicos e as forças políticas, na forma de relação com a sociedade e na intermediação entre sociedade e forças políticas:

Para o Estado, a regionalização guarda os seguintes sentidos fundamentais: (a) - a determinação da qualidade da relação mantida com agentes econômicos, incluindo as apropriações estratégicas de recursos territorializados e as articulações com forças políticas com capacidade de formular a questão regional (Becker); (b) – a determinação da relação com a sociedade, sobretudo no que concerne à distribuição espacial de investimentos, a prestação de serviços e a busca de legitimidade no exercício do poder, como estuda a geografia eleitoral (Cf Souza et al, 2002); e (c) – a determinação da relação com os atores sociais e forças políticas, o que inclui pactos associativos que sustentam o alargamento de fronteiras (ex: Mercosul) (Becker) (RIBEIRO, 2004, p. 202).

Para as grandes corporações a regionalização possibilita acesso a recursos, influência sobre governos, criação de complementaridade, controle territorial e criação de condições únicas de produção:

Para as grandes corporações, a regionalização representa: (a) - a garantia de acesso excepcional a recursos raros; (b) – a possibilidade de influenciar a atuação de governos; (c) – a criação de complementaridades indispensáveis à produção; (d) – o controle territorial que assegura investimentos e lucratividade, reduzindo a incerteza característica do mercado globalizado; (e) – o alcance de condições (únicas) de produção, mediante o uso monopolista do território. Por fim, para a ação empresarial em geral, a regionalização significa: criação de nichos de mercado e possibilidade de determinação de regras para a organização do trabalho e do consumo (RIBEIRO, 2004, p. 202).

Por último, para os atores sociais, a regionalização informa as relações sócio-espaciais cotidianas, impactando o espaço vivido, colabora para a configuração de um imaginário social e é condição para a resistência às ações hegemônicas:

Já para os atores sociais, a regionalização representa simultaneamente: (a) – uma indispensável informação nas relações sócio-espaciais diárias, na medida em que atos cotidianos reiteram (ou questionam) a configuração espacial dos lugares. Deste ângulo, a regionalização envolve a problemática do espaço vivido (Cf Ribeil, s/d); (b) – um roteiro para a contínua (re) construção da memória, incluindo a influência exercida pelo imaginário social e os desafios de sua transgressão e (c) – uma condição estratégica na resistência à forma social dominante, na construção de alianças políticas e em lutas por recursos territorializados (RIBEIRO, 2004, p. 202).

Para Richard (2014), a regionalização pode tratar da “concentração regional das trocas/intercâmbios”, da “concentração regional de certas práticas” ou da “divisão do mundo em porções de espaço contínuas e de grande tamanho” (RICHARD, 2014, p. 15). Ele mesmo reconhece que a definição apresentada é ambígua e muitas vezes se coloca na margem dos outros conceitos, ressaltando que a melhor maneira de a usar seria esclarecê-la a cada utilização.

A definição de regionalização de Hurrell (1995) é bem complexa e passível de confusões, ao explicar que regionalização, além de ser um sinônimo usual de regionalismo, é “o crescimento da integração da sociedade em uma região e (...) os processos não dirigidos de interação social e econômica” (HURRELL, 1995, p. 26). A partir daí, surge certa confusão, pois o autor diz que a regionalização também pode ser entendida como um regionalismo suave (*soft regionalism*) ou uma integração informal.

Além disso, ao explorar as características do processo de regionalização, à maneira da geografia, Hurrell (1995) alude ao papel da sociedade, dizendo que a circulação de pessoas e ideias se regionaliza a ponto de criar “sociedades civis regionais transnacionais” (HURRELL, 1995, p. 26).

Em seguida o autor define que três pontos fundamentais se relacionam ao processo de regionalização: esse processo é mensurável, por mais que o que se infere desses dados seja questionável; “a regionalização não se baseia em políticas concretas de Estados nem pressupõe qualquer impacto particular nas relações entre os Estados da região” (HURRELL, 1995, p. 27) – observação, ao nosso ver, bastante discutível e perigosa; e, por fim, os padrões de regionalização não correspondem diretamente aos limites dos Estados,

tendência já apontada por Richard (2014) e Haesbaert (2014) e que busca valorizar o papel dos outros atores e uma lógica reticular em detrimento de uma lógica territorial zonal.

Ao tratar especificamente do uso do termo região no sentido de regionalização, Haesbaert (2014, p. 121) propõe que se mantenha o termo “região” em sentido “mais estrito”, para “espaços-momento que resultam efetivamente em uma articulação espacial consistente (ainda que mutável), complexa, seja esta de dominância econômica, política e/ ou cultural”.

Ciente da capacidade explicativa do conceito de região, busca-se resgatá-lo, aproximando o escopo de análise das denominadas “perspectivas associativas”, “integradoras – entre os conceitos de território e região” (HAESBAERT, 2014, p. 173). Portanto, não se julga necessário fazer essa distinção entre os conceitos de região e território, nem necessariamente compreende-se que um esteja diluído no outro.

Para os economistas o termo “regionalismo” significa integração econômica regional, ou seja, “vários países constituírem um espaço econômico único ou trabalharem para esse resultado tomando caminhos distintos: a planificação, o mercado e a ação das empresas, a assinatura de acordos regionais internacionais” (RICHARD, 2014, p. 7). O autor ainda rememora que é comum nos trabalhos econômicos fazer distinção entre fases do regionalismo.

De forma geral percebe-se no campo das relações internacionais uma utilização indiscriminada mesmo do termo regionalismo, geralmente sendo considerado como sinônimo de integração regional (ALMEIDA, 2013; MATIAS, 2014; NEVES, 2013; SÖDERBAUM, 2003; WIESEBRON; GRIFFITHS, 2008) ou considerando o regionalismo algo maior que a integração regional, mas também atribuindo a ele as qualificações mais diversas.

Sobre essa generalização do termo, alcançando uma amplitude mais ampla, é exemplar a definição a seguir: “ ‘regionalismo’ refere-se ao fenômeno geral, bem como à ideologia do regionalismo, ou seja, o desejo de uma ordem regionalista, seja como uma área geográfica em particular ou como um tipo de ordem mundial. Pode haver, assim, muitos regionalismos (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998, p. 5, traduzido pelo autor¹⁴)”. Enfim, parece uma definição adequada para dar ao conceito um alto grau de generalidade, reconhecendo, ainda, que existem muitos regionalismos.

¹⁴ “‘regionalism’ refers to the general phenomenon as well as the ideology of regionalism, i.e. the urge for a regionalist order, either in a particular geographical area or as a type of world order. There may thus be many regionalisms”. (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998, p. 5)

Essa generalização chega a ser reconhecida pelo internacionalista dinamarquês Soren Dosenrode (2015), que depois de definir o regionalismo, reconhece que sua definição mantém certas características da definição de regionalização, ao proferir que “esta definição capta muitas características centrais da regionalização” (DOSENRODE, 2015, p. 6, traduzido pelo autor¹⁵).

No âmbito das qualificações diversas, temos Herz e Hoffmann (2004, p. 162), que definem regionalismo como a concomitância entre “organizações regionais funcionais, de segurança e de integração regional, e os acordos de integração econômica (...)”.

Curiosamente Richard (2014) considera o regionalismo um conceito menos complicado de se definir. Apesar disso, apresenta uma definição bastante generalista, vendo o regionalismo como uma cooperação política reforçada, o que se aproxima muito da definição de Herz e Hoffmann (2004):

A palavra regionalismo é menos problemática. Não se trata de um processo espontâneo. Ele implica antes a ideia de uma ação consciente e planejada, de uma estratégia implementada por um ator individual ou coletivo. Nós podemos, por exemplo, falar de regionalismo quando diversos Estados vizinhos tentam baixar as barreiras aduaneiras que os separam, com a condição de que os atores envolvidos sejam contíguos no espaço. Os atores do regionalismo são, em geral, os Estados que desejam aprofundar e dar um caráter mais organizado ou melhor regulado às suas relações de vizinhança. O regionalismo implica então a ideia de uma cooperação política reforçada ou de uma coordenação, eventualmente no âmbito de um acordo comercial ou política regional (RICHARD, 2014, p. 16).

Depois desse aparente apaziguamento do conceito, ele retorna dizendo que o regionalismo também pode se referir a uma ideologia política, comercial ou econômica que leve um ator a pensar que deve agir na sua vizinhança (RICHARD, 2014).

O termo regionalismo assume outro valor para os geógrafos, mais ligado a uma identidade regional e a uma perspectiva do indivíduo. Curiosamente essa é uma das dimensões do regionalismo para o internacionalista Hurrell (1995), que o transformou em um grande conceito “guarda-chuva” ao definir que existem cinco categorias de fenômenos diferentes que podem ser considerados “regionalismos”: a regionalização (já anteriormente explicada); a consciência ou identidade regionais (aspecto que se aproxima da noção de regionalismo em geografia); a cooperação regional entre os Estados (formal ou informal; institucionalizada ou não institucionalizada); a integração econômica regional promovida pelo Estado (ênfase em uma subcategoria da cooperação regional entre os Estados); e a coesão

¹⁵ “this definition captures many central features of regionalization” (DOSENRODE, 2015, p. 6).

regional – “possibilidade de que, em algum momento, a combinação dos primeiros quatro processos descritos desemboque no surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada” (HURRELL, 1995, p. 29).

Embora seja uma crítica do termo em qualquer dos seus usos, alegando que “o termo regionalismo é muito inadequado” (MASSEY, 1978, p. 106, traduzido pelo autor¹⁶), a autora vê pelo menos as motivações para o regionalismo em uma escala sistêmica, embora analise suas consequências em âmbito interno nacional. Para ela, o regionalismo é tomado como referência às análises da diferenciação espacial em âmbito intranacional, derivando, portanto, dos processos de acumulação de capital.

O “regionalismo” é identificado por Haesbaert (2014) como ligado à identidade regional, regionalidade, ou, para usar um termo que o autor prefere em determinados momentos, “rede regional” (Haesbaert, 2014).

Caminho semelhante ao utilizado por Gomes (2007) ao definir regionalismo como “a consciência da diversidade” (p. 72), mas advertindo que é preciso reconhecer que a mesma visão que faz o regionalismo ser visto como legitimador de um respeito às diferenças, também pode ser usada como legitimação da exclusão.

(...) é necessário perceber que este discurso do direito às diferenças, que alimentou tantos movimentos e foi a base de uma ideologia da democracia das minorias, significa também o direito à exclusão. O regionalismo, visto sob este ângulo perde um pouco de seu revestimento generoso e pode ser visto como uma legitimação da estranheza, do repúdio e da incapacidade de conviver com a diferença (GOMES, 2007, p. 71).

Ambos os autores parecem evidenciar o que Richard (2014) lamenta em seu artigo, ao dizer que “os geógrafos ainda se interessam pouco pelos grandes conjuntos regionais” (RICHARD, 2014, p. 5).

Nota-se que entre a maior parte dos geógrafos não se aborda a ideia de integração regional, muito menos o termo integração. É como se a integração fosse parte do elemento unificador da região (HAESBAERT, 2014; CORRÊA, 2002). Haesbaert chega a citar a integração, mas rapidamente a substitui pela ideia de articulação, criando aí mais um novo ruído entre a geografia e as demais ciências que utilizam essas noções.

Lencioni (1999), que em seu trabalho faz um grande inventário da literatura geográfica nacional e internacional sobre a região, nos fornece uma visão bem ampla sobre o papel diminuto que essa visão de região em uma escala supranacional tem para a geografia.

¹⁶ “the term regionalism is very inadequate one” (MASSEY, 1978, p. 106).

Ao tratar das perspectivas contemporâneas da geografia regional, Lencioni (1999) aborda as mudanças provocadas pela globalização, que teriam, a bordo do desenvolvimento do capitalismo, provocado uma “determinação do caráter internacional sobre o nacional” (LENCIONI, 1999, p. 177). Uma das expressões mais significativas desse processo seria o desenvolvimento dos processos de integração regional, que a autora cita como “blocos econômicos supranacionais, como o Mercado Comum Europeu, o Mercosul e o Nafta” (LENCIONI, 1999, p. 178).

Fazendo um amplo apanhado da noção de integração, Richard (2014) esclarece que o conceito surge na sociologia, com Emile Durkheim, denominando o processo pelo qual um sujeito se situa na sociedade, de forma que ele se socialize. É a integração do indivíduo na coletividade, que requer um aprendizado social. Ao longo do tempo esse conceito se complexificou e recebeu inúmeras críticas, gerando, em consequência, uma série de outras definições na própria sociologia.

Para Matias (2014) a integração é uma forma de cooperação, e a diferença entre os dois fenômenos está na intensidade da cooperação, que, ao atingir certo grau de intensidade de cooperação, passam ao estágio da integração. Segundo o autor,

(...) as organizações internacionais de integração regional diferem das organizações internacionais de cooperação, porque nelas a intensidade da cooperação é nitidamente superior. O processo de integração pode assim ser entendido como um aprofundamento do movimento de cooperação internacional (MATIAS, 2014, p. 283).

No campo das relações internacionais os estudos sobre integração regional são mais avançados, embora haja muitos desacordos e muitas teorias concorrentes desde 1950, quando o tema foi abraçado pela escola funcionalista¹⁷, que desenvolveu, com base nos trabalhos de Karl Deutsche, “a ideia de que a integração é um processo baseado menos sobre a formação de uma comunidade do que sobre o estabelecimento de uma organização (regional) ou de uma associação ou de instituições políticas comuns” (RICHARD, 2014, p. 7).

Matias (2014) alude ao fato de que quando se fala em integração, fala-se em geral sobre a integração econômica, entendida como o processo de criação de um mercado integração, aprofundando a interdependência entre os Estados participantes e tendo como resultados “a intensificação da cooperação e o surgimento de um espaço econômico unificado

¹⁷ O funcionalismo é uma escola do pensamento liberal das relações internacionais que buscou criar modelos teóricos com base em um método científico, estudando o funcionamento das organizações internacionais e como a cooperação entre os Estados, com base nessas organizações, poderia conduzir a um aprofundamento da cooperação internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

(MATIAS, 2014, p. 285). O que se aproxima da concepção liberal da integração regional do campo internacionalista.

No campo dos estudos sobre a integração regional de matriz liberal, em relações internacionais, deve-se ressaltar também a contribuição de Mattli (1999) – ver quadro 1.

Mattli (1999) vê a integração regional como um dos mais importantes campos nas relações internacionais a partir do final dos anos 1980. Revisitando os principais teóricos das relações internacionais, Mattli (1999) elaborou um quadro síntese (quadro 1) que separou as abordagens em três tipos: abordagens da ciência política, abordagens econômicas e a abordagem proposta pelo autor.

Em sua obra, ao explicar “a lógica da integração regional”, baseando-se fundamentalmente nas experiências europeias (embora salientando que não é um fenômeno exclusivo europeu), Mattli (1999) define a integração regional (e é bem claro ao definir que está tratando de um tipo específico de integração regional) como a ligação voluntária, política e econômica, entre dois ou mais estados independentes, para tratar de assuntos chave da política nacional em um nível supranacional.

QUADRO 1: abordagens teóricas da integração regional segundo Mattli

	Abordagens de integração da Ciência Política			Abordagens de integração da Economia			Abordagem de Mattli
	Funcionalismo	Neofuncionalismo	Intergovernmentalismo	União Aduaneira	União Monetária Ideal	Federalismo Fiscal	
Foco Central	Instituições supranacionais	Atores políticos e níveis supra e subnacionais	Líderes dos governos	Mercados (bens e serviços)	Mercados (bens e fatores)	Interação entre mercados e bens públicos exclusivos	Interação entre mercados e instituições políticas
Objetivo da Integração	Paz através da prosperidade	Maximização do bem-estar	Maximização do bem-estar e do poder	Melhoria da renda nacional	Pleno emprego e equilíbrio da balança de pagamentos	Melhoria da eficiência do mercado	Melhoria do crescimento econômico e manutenção da organização política

Fonte: adaptado de Mattli (1999, p. 20)

Nas palavras do autor:

A análise abrange os casos que envolvem a ligação voluntária nos domínios econômico e político de dois ou mais estados anteriormente independentes, na medida em que a autoridade sobre áreas-chave da política nacional seja transferida para o nível supranacional (MATTLI, 1999, p. 01, traduzido pelo autor¹⁸).

¹⁸ “The analysis covers cases that involve the voluntary linking in the economic and political domains of two or more formerly independent states to the extent that authority over key areas of national policy is shifted towards the supranational level” (MATTLI, 1999, p. 01).

As abordagens da ciência política são o funcionalismo, o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo. As abordagens econômicas são a teoria da união aduaneira, a teoria da união monetária e o federalismo fiscal. Por último, tem-se a abordagem de Mattli, que não recebe um nome específico (MATTLI, 1999).

A abordagem de Mattli (1999), como já dito, foca principalmente na interação entre os mercados e as instituições políticas, definindo a integração como uma ligação econômica voluntária entre dois ou mais Estados, buscando ampliar as áreas de regulamentação da política doméstica para o nível supranacional, propiciando aquilo que ele chama de uma dinâmica positiva, com a análise de temas bem específicos a fazerem parte da busca pela integração.

As teorias de integração regional são em sua maioria de matriz liberal ou neoliberal, embora haja estudos realistas, construtivistas e de outras escolas do pensamento internacionalista¹⁹ (HERZ; HOFFMANN, 2004; HURRELL, 1995; SÖDERBAUM, 2013) e possa se dizer que “(...) os modelos tradicionais realistas, neo-realistas, liberais, neoliberais, marxistas e neomarxistas têm importantes considerações e entendimentos sobre esses processos” (SARFATI, 2005, p. 183).

Busca-se, portanto, uma síntese que seja definidora da diversidade das relações internacionais e não esteja tão escorada nos aspectos econômicos e nas abordagens liberais da teoria das relações internacionais.

Em seu volume sobre as teorias das relações internacionais, Sarfati (2005) define as principais perspectivas das teorias de integração como o funcionalismo, o federalismo, o neofuncionalismo, o transnacionalismo, o supranacionalismo (governança global²⁰), o supranacionalismo (neofuncionalismo vertente jurídica), o supranacionalismo (governança multinível), o intergovernamentalismo e o institucionalismo. Herz e Hoffman (2004) acrescentam a essas o marxismo (e o neomarxismo), a teoria crítica, a perspectiva cosmopolita e o construtivismo.

¹⁹ Sobre as correntes de pensamento das relações internacionais (também chamados de escolas e paradigmas) e seus debates não existe um consenso, havendo muitas proposições distintas na literatura, como expresso por Gonçalves (2003). Adota-se na presente obra a concepção expressa em Nogueira e Messari (2005), que vê como correntes das relações internacionais o realismo (e neorealismo), o liberalismo (e neoliberalismo), o marxismo, a teoria crítica, o construtivismo, os pós-modernos/ estruturalistas, o feminismo e o pós-colonialismo. É importante salientar que nem todas essas correntes emergem do campo das relações internacionais, mas possuem abordagens significativas na área.

²⁰ Entende-se governança global aqui no sentido proposto por Rosenau e Czempiel (2000), como um fenômeno mais amplo que governo, que abrange instituições governamentais e mecanismos não governamentais orientando condutas individuais, organizacionais e nacionais e ordenando o sistema internacional.

O funcionalismo estuda a cooperação internacional com base em determinadas funções exercidas pelas organizações internacionais, também chamadas de instituições internacionais. Essa teoria está ligada, em sua origem, a David Mitrany, que a pensou, no fim da década de 1940, como uma forma de buscar a paz para a Europa do pós-Segunda Guerra Mundial. Surge como uma resposta à crítica realista de que os modelos liberais para a explicação da realidade eram idealistas e pouco científicos. Como apontado por Nogueira; Messari (2005, p. 75), “o funcionalismo representa a tentativa liberal de fundamentar seus modelos teóricos em um método baseado na observação científica da realidade”.

Para tanto, Mitrany pregava, de acordo com Sarfati (2005), que era preciso soberania política dos Estados, em suas mais diversas funções, transferindo esse poder para as instituições internacionais – diversas e com funções específicas -, de forma que os Estados ficassem com menos poder e liberdade para se agredir.

O método funcionalista é constantemente sintetizado em duas frases: “form follows functions” (a forma segue a função) e “peace by pieces” (paz por partes). A forma segue a função é o princípio que dá o nome de “funcionalismo” a esse corpo teórico e significa que “a maneira como uma organização se estrutura depende da função específica que desempenha” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 75-76). Paz por partes já se refere à ideia de que a cooperação gradativamente levaria a paz, a bordo dessas organizações internacionais que cada vez mais interligariam os países.

Os funcionalistas inauguram o campo das teorias de integração regional, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, influenciando a constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), modelo inicial do que hoje conhecemos como União Europeia (SARFATI, 2005). Na concepção deles, a busca da paz na Europa seria alcançada com “a integração econômica de todos os bens na economia como meio de interligação entre os Estados europeus” (SARFATI, 2005, p. 186).

Apesar das contribuições funcionalistas, que permitiram compreender o papel das instituições, que assumiram bastante relevância no mundo pós-globalização, alguns fatores contribuíram para que o funcionalismo fosse considerado ultrapassado. Em primeiro lugar, o modelo funcionalista era essencialmente econômico, menosprezando a importância da dimensão política. Como consequência disso, torna-se uma visão extremamente tecnicista. Da mesma forma, menosprezam o papel do Estado e as razões dos vínculos entre a sociedade e o Estado-Nação, que levam os indivíduos a aceitarem se submeter ao poder estatal – que envolvem desde segurança a língua, território e cultura (SARFATI, 2005).

As críticas mais veementes à visão original de Mitrany apontam para a necessidade de politizar o debate; a separação entre política e cooperação funcional que fundamenta essa perspectiva não retrataria a realidade. A própria distinção entre uma esfera técnica e uma esfera política pode ser questionada. A história dos processos de cooperação funcional indica que a opção pela cooperação, distância ou conflito muitas vezes emerge de objetivos políticos mais amplos. A cooperação no campo técnico não transborda necessariamente para o campo político (...). (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 52).

O federalismo é outra perspectiva de integração que propõe a criação de novos Estados com base em estados já existentes, criando assim Estados com dimensão regional. Difere-se, nesse aspecto, do funcionalismo, ao prever a criação de novos Estados em vez de uma integração funcional:

O Funcionalismo prega um mundo no qual os Estados soberanos desaparecem em nome de organizações funcionais internacionais; por outro lado, o Federalismo prega a criação de novos Estados pela integração dos já existentes, geralmente com base regional e, em última instância, a formação de um Estado mundial (SARFATI, 2005, p.186).

Além de David Mitrany, temos Karl Deutsch e Ernest Hass como principais nomes do funcionalismo. Hass foi o responsável por perceber as limitações do funcionalismo e elaborar sua revisão – o neofuncionalismo.

No decorrer da experiência do processo de integração europeu que Hass percebeu, de acordo com Sarfati (2005) que as instituições (os processos de institucionalização) possuíam papel fundamental na criação de um sentido de comunidade entre os Estados membros de um mecanismo de integração.

Nesse contexto é que se desenvolveu mais profundamente a ideia do *spillover effect* (efeito de transbordamento), já trabalhada no funcionalismo, ocorrente quando o sucesso da realização de uma função de uma instituição em determinada área específica transborda para outras áreas. “Em outras palavras, o aprendizado com experiências bem-sucedidas faria com que as soluções organizacionais *transbordassem* para diferentes setores da vida social” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 77).

Para o neofuncionalismo, a dinâmica do *spillover* passa a ser vista de forma menos fragmentada e dependente de impulsos advindos dos centros decisórios do poder, até mesmo governos nacionais. Entretanto, quando os governos têm dificuldade de identificar interesses comuns, as instituições supranacionais voltadas para a integração atuam nesse sentido, privilegiando o processo de integração:

Quando estes [governos nacionais], porém, encontram obstáculos na identificação de seus interesses comuns, as instâncias supranacionais de integração desempenham um papel central na tentativa de negociar acordos que possibilitem o avanço dos processos de regionalização (NOGUEIRA; MESSARI, p. 78-79).

Outra grande diferenciação do neofuncionalismo para o funcionalismo é o papel central que a região passa a adquirir, pois “(...) se para os funcionalistas as organizações focalizadas não têm como referência uma região, os neofuncionalistas conferem papel central às relações regionais” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 54).

Apesar disso, alguns autores enxerguem modificações tais no neofuncionalismo, a partir da década de 1980, que os levem a falar em uma teoria “neo-neofuncionalista” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 55). Essas modificações ocorrem devido à necessidade de se adaptar a teoria às mudanças sistêmicas, como o relativo enfraquecimento do Estado Nacional diante da assunção de outras instâncias de poder, da percepção dos outros atores internacionais, como as burocracias nacionais e internacionais.

Mesmo quando não exposto de forma explícita, a perspectiva institucionalista neofuncionalista, ou, por que não dizer, neo-neofuncionalista, será a orientação por detrás de boa parte da abordagem do presente trabalho.

O transnacionalismo é outra perspectiva teórica da integração regional e se desenvolveu com base na visão de Karl Deutsch. Nesta perspectiva, o desenvolvimento dos processos de integração está ligado à formação de uma comunidade de segurança (SARFATI, 2005). Vê o processo de forma inversa ao funcionalismo, pois para a formação de uma comunidade nacional devem se formar ligações funcionais entre comunidades separadas. Essas ligações podem se dar com base em comércio, migração, turismo ou cooperação militar, e, ao longo do tempo, a formação de redes criaria uma comunidade maior.

Existem três visões nomeadas de supranacionalismo, mas com perspectivas distintas. O supranacionalismo – governança global é a perspectiva de que as instituições supranacionais aos poucos tomem o lugar dos Estados Nacionais, já que, com a transferência de poder gradativa dos Estados para as organizações regionais, aos poucos isso também vai gerando uma espécie de “looping de institucionalização”, criando mais transferência de poder para a instituição (SARFATI, 2005).

O supranacionalismo – neofuncionalismo vertente jurídica, baseado na análise da Comunidade Europeia (antecessora da União Europeia), vê na Corte de Justiça uma importância central para impulsionar o processo de integração. Dessa forma, as

jurisprudências criadas por decisões da Corte gerariam “efeitos *spillover* sobre o processo político e econômico da integração” (SARFATI, 2005, p. 189).

A última forma de supranacionalismo – governança multinível tem seu foco de análise no resultado do relacionamento entre diferentes instituições, considerando que o processo de integração é ditado pelo relacionamento entre instituições locais e regionais, seja só no nível local, só no nível regional, ou na interseção entre as duas escalas (SARFATI, 2005).

Os intergovernamentalistas afirmam que “apenas a convergência de preferências nacionais pode levar à integração” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 55). Parte-se da premissa de que o sistema internacional conduz os Estados a um comportamento egoísta, buscando maximizar seus interesses. Daí que a integração só possa ser alcançada na barganha “entre os governos”, que produz os acordos, efetivados nos tratados (SARFATI, 2005).

O institucionalismo é uma perspectiva bastante influenciada pela teoria dos jogos, e que, como herança dela, parte da concepção de que todos os atores internacionais possuem informações completas disponíveis uns sobre os outros. De forma que, conhecendo as preferências de cada ator, “o processo de integração passa a ser o resultado intencional da interação diária entre os distintos governos e instituições” (SARFATI, 2005, p. 190).

Para o marxismo a discussão sobre integração regional vem a reboque da discussão sobre o imperialismo, elaborada por Lenin. De modo que as instituições internacionais aparecem como arranjos das potências capitalistas para administrar a competição no mercado mundial:

Os marxistas consideram a estrutura do sistema capitalista, o processo de acumulação em uma escala global, as relações entre classes sociais e o interesse das elites das potências capitalistas em manter a reprodução do sistema elementos essenciais para a compreensão das instituições internacionais, e, mais especificamente, das organizações internacionais (HERTZ; HOFFMANN, 2004, p. 56)

O debate marxista desenvolveu-se nas outras ciências humanas, e foi incorporado às relações internacionais tardiamente, a partir da década de 1970. Na verdade, perspectivas que tendem a ser chamadas de neomarxistas acabaram ganhando mais corpo nessa discussão, como as releituras do trabalho do italiano Antonio Gramsci.

A teoria da dependência, as teorias do sistema-mundo e a teoria crítica são outras perspectivas associadas ao neomarxismo, embora possuam vertentes sem vinculação direta com as ideias de Marx (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; HERZ; HOFFMANN, 2004).

Robert Cox, um internacionalista considerado pioneiro na análise gramsciana das relações internacionais e associado à teoria crítica, aborda o papel das organizações, no sentido de criar e reter imagens mentais que tendem a manter as pessoas em uma comunidade imaginada, gerando vínculos entre elas. Suas ideias também serviram para fazer análises dos processos de integração regional, ao passo que:

O processo de integração europeia também foi interpretado à luz da perspectiva gramsciana, a partir de uma crítica às teorias neofuncionalista e intergovernamentalista. O contínuo conflito que gera o processo de integração, e que poderia ter resultado em caminhos muito diferentes, é salientado (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 59).

De forma geral, teóricos marxistas e neomarxistas tendem a ver as organizações internacionais com papel fundamental no processo de reprodução capitalista, sendo vistas “como arenas de formação de coalizações entre as potências capitalistas, como produtoras de mecanismos de submissão de Estados na periferia do sistema e como espaço de formação de hegemonia e reprodução das relações de poder dominantes” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 60).

A perspectiva cosmopolita é considerada “uma postura filosófica e normativa para a discussão sobre organizações internacionais”, girando em torno de dois temas centrais: “a existência de valores universais e o déficit democrático” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 60). Escorada na ideia de uma “cidadania internacional”, parte do princípio que as instituições internacionais são um espaço ético e político para a difusão de valores universais.

Por fim, entre as perspectivas internacionalistas, há o prisma do construtivismo, que tende a valorizar a formação de identidades e interesses, analisando como os atores e as estruturas sociais são socialmente construídos. Estudos construtivistas, embora diversos, tendem a analisar a forma como as organizações mudam, a partir de adaptação e/ou aprendizado, com base em comunidades epistêmicas. Além disso, também há análises sobre a constituição e o funcionamento de regimes internacionais e especificamente sobre o processo de integração regional (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Tendo visto a perspectiva internacionalista, cabe entender agora como os economistas veem os arranjos de integração regional. Para os economistas a integração regional é vista como um regionalismo em um nível mais elevado, “como o resultado de uma estratégia regional que substitui os espaços nacionais contíguos por um espaço único ou em vias de unificação” (RICHARD, 2014, p. 7).

Diante dessa confusão conceitual optamos por assumir a definição de Herz; Hoffmann (2004, p. 160), que veem a integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”.

Richard (2014, p. 16) apresenta conceito um pouco mais vago, ao definir que a “integração regional designa o processo pelo qual os territórios pouco ou nada conectados uns aos outros formam pouco a pouco um conjunto regional distinto do resto do mundo”. A partir dessa base conceitual, propõe uma diferenciação entre uma integração “formal”, também chamada de “superficial”, definida por acordos, entre as quais cita a Unasul; e outra integração “funcional”, também chamada de “real” ou “aprofundada”, a que poderíamos atribuir certa “organicidade” no sentido de que é a integração que se dá pelas práticas sociais, não necessariamente nos limites dados pelos acordos.

Seguindo o exposto pelo autor, pouco sobraría no mundo que recebesse a designação de integração regional. O ponto polêmico reside nessa proposição de que se reserve o termo “integração regional” apenas para a integração aprofundada, já que a integração formal nem sempre se efetiva na prática:

Se formos rígidos, é melhor não falar de integração no primeiro caso. A expressão integração superficial ou formal é complicada, pois a assinatura de um acordo regional não se traduz necessariamente pelo aumento das trocas e das interações entre as unidades espaciais que o compõem. Dito de outra forma, o acordo não produz necessariamente o espaço regional no sentido pleno da palavra. Os exemplos não são raros: nós constatamos, por exemplo, que o comércio internacional interno do MERCOSUL e da ASEAN permanecem minoritários (RICHARD, 2014, p.16-7).

Ao tratar dos deslizes cometidos com base na imprecisão do uso desses termos, o autor cita alguns exemplos da literatura francesa onde os termos são usados indistintamente, podendo gerar imprecisões metodológicas. Até mesmo em seus relatórios anuais a OMC (Organização Mundial do Comércio) comete este equívoco (RICHARD, 2014).

Richard (2014) estabelece, por fim, conexões teóricas entre os conceitos de regionalismo, regionalização e integração regional. Tratando de regionalismo e regionalização, diz que o regionalismo pode levar a uma regionalização das trocas comerciais. Relacionando regionalismo à integração regional, o autor afirma que os acordos regionais podem favorecer a integração e a formação de uma possível organização internacional voltada para a integração regional. Já quanto à relação entre integração regional e regionalização, o autor acredita que o incremento das relações no interior de um conjunto regional possa

culminar num aumento das trocas comerciais. Richard (2014, p. 9) assevera que não se pode confundir “acordo regional e integração pelo risco de nós misturamos, na realidade, níveis de cooperação diferentes”.

Cada vez é mais necessário pensar o regional não só em uma lógica zonal, mas também em uma lógica reticular (HAESBAERT, 2014). Desta forma,

Regionalizar num mundo em globalização torna-se assim tarefa duplamente difícil em termos escalares: como se pode dividir, e dividir dentro de uma mesma escala, o que em tese está em crescente, imprevisível e rápido processo de desconexão? (HAESBAERT, 2014, p. 154).

Richard compartilha semelhante compreensão, (2014) inclusive enaltecendo o papel dos geógrafos, pois, segundo ele,

Os geógrafos admitem, desde muito tempo, o caráter dinâmico dos limites regionais por estes serem socialmente construídos. Eles aceitam o caráter impreciso, na verdade, da sobreposição dos limites regionais. O que sugere que a abordagem não é sistematicamente centrada no Estado” (RICHARD, 2014, p. 14).

É preciso qualificar melhor o debate, adotando definições menos instáveis, ou trazendo esclarecimentos maiores às definições existentes. Além de integração regional, regionalismo, regionalização, há uma série de outros termos que aparecem buscando legitimar discursos, afirmar posições hegemônicas, e poucas vezes problematizando as dinâmicas do mundo atual.

Parte-se do pressuposto que o estudo das relações internacionais é uma análise das relações mundiais entre os diversos atores internacionais, Estados, organizações e forças transnacionais, nas áreas política, econômica, social, militar, cultural, comercial e do direito. Sua grande especificidade reside no fato de que analisa as relações que ultrapassam as fronteiras.

Essa “ultrapassagem de fronteiras” se materializa também na definição do campo de estudo das relações internacionais, pois são estudados conceitos de outras disciplinas como o direito, a geografia, a história, a sociologia, antropologia, ciência política e filosofia.

Até o século XX, o estudo das relações internacionais já era realizado e conhecido, embora não houvesse sido estabelecida essa disciplina na academia. Até então esse conhecimento esteve restrito a juristas, historiadores, geógrafos, ou representantes do

Estado, como diplomatas. Ou seja, mesmo antes da institucionalização do campo científico das relações internacionais, já havia seu estudo:

As relações internacionais, na verdade, sempre foram estudadas. Melhor dizendo, desde que o sistema europeu de Estados formou-se, a partir da Paz de Westphalia (1648), estadistas e intelectuais em geral passaram a se dedicar à reflexão sobre os fenômenos da paz e da guerra entre os Estados (GONÇALVES, 2003, p. 13).

As relações internacionais se institucionalizam, ou seja, surgem como disciplina acadêmica no século XX, mais especificamente no pós- Primeira Guerra Mundial, em 1919, com a criação da Cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional, na Universidade Aberystwyth, no País de Gales, Reino Unido (GONÇALVES, 2003; COUTINHO, 2012).

Após esse evento, rapidamente se sucederam as criações de cadeiras e cursos de relações internacionais ao redor do mundo, principalmente do mundo anglo-saxão (Inglaterra e Estados Unidos). O interesse seguia o acompanhamento dos eventos históricos reconhecidos como guerras.

Segundo Coutinho (2012), a institucionalização tardia das relações internacionais em relação às outras áreas de conhecimento, que o fizeram principalmente no século XIX, trouxe a vantagem de propiciar esse caráter transdisciplinar à área de RI:

O surgimento tardio de RI dificultou sua consolidação frente a outras áreas mais antigas como o Direito, a Economia e a Sociologia, mas também foi útil. A vantagem do atraso permitiu às Relações Internacionais florescer como uma disciplina multidisciplinar (...). A RI avançou sobre as conquistas já adquiridas pelas demais (...) (COUTINHO, 2012, p. 80).

No Brasil o primeiro curso só foi fundado em 1974, pela Universidade de Brasília (UnB), acompanhado também de um programa de pós-graduação. Sua fundação está relacionada à necessidade de haver cursos de aprimoramento para os diplomatas brasileiros, por isso sua criação na capital federal.

O primeiro curso de doutorado em relações internacionais no Brasil apareceu apenas em 2001, proposto pela PUC-Rio. Dados como esses nos demonstram o quanto esta área é nova no Brasil e o quanto ainda há a ser explorado.

Entre os diversos campos possíveis de serem destacados nessa área, citem-se a política externa, a diplomacia, a geopolítica, o direito internacional, a segurança, a integração regional, as organizações internacionais e os negócios internacionais.

Para se avançar na compreensão da abordagem internacionalista sobre a política mundial, é preciso definir alguns de seus conceitos fundamentais. Conceitos nada mais são

que formulações teóricas usadas para permitir uma melhor compreensão desse todo chamado realidade. Concorde-se com a definição de Pecequillo (2012, p. 19) de que três pontos fundamentais que servem de base para a disciplina são: “o Sistema Internacional (SI), os Atores Internacionais (Estados, OIGS, FTs) e as Forças Internacionais”.

A presente análise pretende ocupar um espaço no contexto da Geografia das Relações Internacionais, segundo Senhoras (2015) um subcampo epistemológico da Geografia que entende que a geografia está criticamente envolvida com as questões internacionais contemporâneas, buscando aplicar os instrumentais analíticos da Geografia para as relações ocorrentes no espaço do sistema internacional:

Neste sentido, a Geografia das Relações Internacionais não difere em relação ao quadro científico maior intitulado por diferentes conceitos como “geopolítica”, “geografia política”, ou “política geográfica”, pois trata-se apenas de uma reatualização científica ao seu tempo uma vez que o espaço não é uma categoria analítica neutra ou um simples pano de fundo passivo e contínuo para o desenvolvimento das relações humanas, mas antes, é produzido por forças sociais e históricas e assume diferentes significados e formas de acordo com as práticas espaciais dominantes em cada formação social (SENHORAS, 2015, p. 32).

Essa proposta busca acompanhar as transformações da sociedade e dos campos de estudos que vão se relacionando uns com os outros e ensejando novas perspectivas teóricas. O caso da confluência entre geografia e relações internacionais é paradigmático porque as relações internacionais devem muito à geopolítica, área que acabou por ser, de certa forma, anexada à geografia e informou e foi informada pela geografia política.

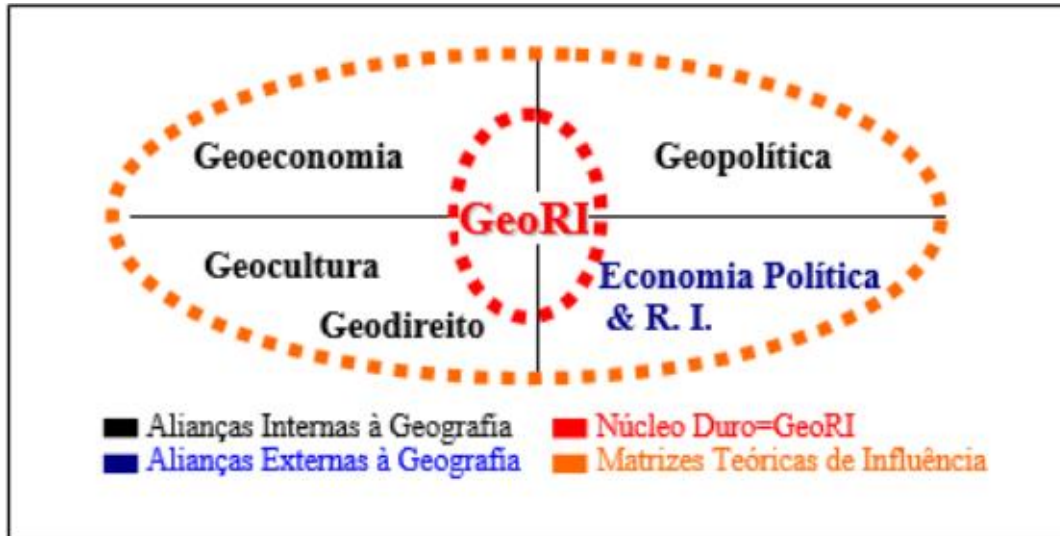
Hoje, como mostra a figura 1, a geografia das relações internacionais se estabelece nessa “aliança” com a economia política e as relações internacionais, do ponto de vista externo, e do ponto de vista interno, com outras subáreas da geografia.

Embora ainda falte uma maior elaboração teórica no campo da geografia das relações internacionais, e percebe-se, que nas relações internacionais, muitas vezes a análise espacial é negligenciada, sendo o espaço visto apenas como receptáculo, há um dado da realidade de “necessidade de se criar uma linguagem nova para explicar a complexa nova dinâmica espacial do mundo global” (SENHORAS, 2015, p. 56), pois

Na construção da área de Geografia das Relações Internacionais falta ainda um progresso de teorização, a fim de acumular uma série de elementos conceituais, o que torna necessário um esforço sistemático de depuração analítica para melhor visualizar o campo de atuação e suas fronteiras teóricas, não retirando a sua característica interdisciplinar de

confluências teóricas que o consolidam a partir de uma natureza *suis generis* (SENHORAS, 2015, p. 42).

FIGURA 1: Matrizes teóricas de influência da geografia das relações internacionais



Fonte: Senhoras (2015, p. 43).

A geografia tem um lugar cativo no exercício do pensamento transdisciplinar, o que pode ser claramente percebido no estudo da integração regional. Segundo Senhoras (2015, p. 57),

a geografia é lugar privilegiado do exercício transdisciplinar e do ensaio da integração em função de suas características que facilmente estimula o contato e não a fronteira, motivo este que torna a geografia das relações internacionais em um sub-campo de extrema relevância para a construção de um rico olhar geográfico que é capaz de simultaneamente fazer alianças internas e externas para melhor explicar a fluida e dinâmica realidade (SENHORAS, 2015, p. 57)

Por mais que esse tipo de análise encontre maior respaldo nas teorias das relações internacionais ou nos modelos de análise econômico, ao buscarmos a gênese do conceito percebemos a grande contribuição da ciência geográfica. De acordo com Matias (2014)

(...) o conceito de região depende em grande parte da geografia e, nesse sentido, a contiguidade [*sic*] dos países que a formam tem papel relevante. Porém, assim como ocorre com a ideia de nação, a noção de região depende principalmente da afinidade existente entre os países que a constituem (MATIAS, 2014, p. 283-284).

A proximidade de abordagens da geografia e das relações internacionais também é tema da tese de Gökmen (2010), que argumenta que há muitos pressupostos comuns entre a geopolítica clássica e a teoria realista das relações internacionais:

O meu argumento neste capítulo é que os pressupostos centrais, bem como alguns certos pontos cegos paradigmáticos são comuns ao realismo clássico e à geopolítica clássica. Os pressupostos são importantes. Eles são fundamentais para qualquer teoria e, portanto, desempenham um papel importante na determinação de nossa visão do mundo. Suposições comuns, portanto, indicam visões de mundo compartilhadas (Gökmen, 2010, p. 141-2, traduzido pelo autor²¹).

Na verdade, essa vinculação entre geopolítica e relações internacionais é sobejamente conhecida, visto que a geopolítica, campo interdisciplinar, é comumente vista presente como disciplina nas grades dos cursos de relações internacionais, com caráter obrigatório mais determinante que nos cursos de geografia. Como defende Gökmen (2010), a geopolítica prima por seu caráter transdisciplinar (em suas palavras, “a travelling theory par excellence”):

Embora "a geopolítica tenha sido condenada como um" veneno intelectual "após o final da Segunda Guerra Mundial, continuou a ser" uma "teoria itinerante" por excelência no sentido de ter entrado em uma grande variedade de disciplinas e regiões geográficas". Esta tese argumenta que tiveram posição central entre as diversas disciplinas e regiões "contaminadas" por este veneno intelectual as Relações Internacionais e os EUA (GÖKMEN, 2010, p. 141, traduzido pelo autor²²).

O autor reconhece o caráter inovador da geopolítica, apesar da discriminação que a área sofreu após a Segunda Guerra Mundial, que teve influência em suas ligações com a área das relações internacionais e com seu estudo nos Estados Unidos.

Diferente de Gökmen (2010), Sjoberg (2008) vê relações entre a geopolítica crítica e as relações internacionais, embora saliente que esse não é o principal alvo de sua pesquisa. Em seu artigo busca demonstrar a importância da geografia como um todo para as

²¹ “My argument in this chapter is that central assumptions as well as some certain paradigmatic blind spots are common to both classical realism and classical geopolitics. Assumptions are important. They are central to any theory, and thus play an important role in determining our view of the world. Common assumptions, therefore, indicate shared world views” (Gökmen, 2010, p. 141-2).

²² “Although “geopolitics was condemned as an “intellectual poison” after the end of the Second World War, it has continued to be “a ‘travelling theory’ par excellence in the sense that it has entered a wide variety of disciplines and geographical regions”. This thesis argues that chief among the diverse disciplines and regions “contaminated” by this intellectual poison were IR and the US” (GÖKMEN, 2010, p. 141).

teorias das relações internacionais, mais especificamente de uma análise escalar proveniente da geografia política:

Levando em conta que as teorias geográficas da política global como um importante contributo para o campo das RI, este trabalho procura contribuir diferentemente para o campo das RI. Embora veja a importância das teorias geográficas para as RI, argumenta que todas as teorias de RI podem aprender algo a partir do conceito de escala da geografia, estejam ou não os teóricos das RI adotando as outras lições da geografia política (SJOBERG, 2008, p. 482, traduzido pelo autor²³).

Buscando relacionar os campos das relações internacionais e da geografia, Sjoberg (2008) traça a contribuição da geografia para as relações internacionais principalmente por intermédio da geografia política e da noção de escala. A autora propõe, para substituir os intermináveis debates nas relações internacionais sobre onde e por que as políticas globais ocorrem (em torno do nível de análise e da questão “agente-estrutura”), uma abordagem de processos escalares com base nas teorias geográficas:

Este artigo reúne os debates mais longos das relações internacionais (RI) sobre "onde" e "por que" a política global acontece: o debate de níveis de análise e o debate agente-estrutura. Defende a continuidade da relevância das questões conceituais contidas nesses debates, mas critica a inadequação das interações entre as correntes desses debates na literatura de relações internacionais. Logo, apresento para os cientistas políticos os conceitos de escalas e processos escalares da geografia política para substituir níveis, agentes e estruturas (SJOBERG, 2008, p. 472, traduzido pelo autor²⁴).

Para a autora, a noção geográfica de escala pode fornecer um grande número de ideias para as relações internacionais, com implicações ontológicas, metodológicas e normativas: “Este artigo argumenta que a incursão interdisciplinar constrói a ponte entre o problema dos níveis de análise e uma compreensão representativa da localização e dos processos da política global” (SJOBERG, 2008, p. 473, traduzido pelo autor²⁵).

²³ “While a geographic theories of global politics in an important contribution to the field of IR, this paper seeks to make a different contribution to the field of IR. While it sees the importance of geographic theories of IR, it argues that all theories of IR can learn something from geography’s concept of scale, whether or not IR theorists adopt the other lessons of political geography” (SJOBERG, 2008, p. 482).

²⁴ “This article re-engages international relations (IR)’ longest debates on “where” and “why” global politics happens: the levels-of-analysis debate and the agent-structure debate. It argues for the continuing relevance of the conceptual questions contained in these debates, but critiques the inadequacy of currents interations of those debates in the international relations literature. In it, I introduce to political scientists political geographers’ concept of scales and scalar processes to replace levels, agents, and structures” (SJOBERG, 2008, p. 472).

²⁵ “This article argues that and interdisciplinary foray builds the bridge between the levels-of-analysis problem and a representative understanding of the location and process of global politics” (SJOBERG, 2008, p. 473).

A multidimensionalidade do conceito de escala adotada pelos geógrafos políticos em sua leitura da política internacional é vista como capaz de promover a reconciliação entre as aparentes contradições das noções de globalização, regionalismo e localização.

Nesse processo de análise da contribuição da geografia para as relações internacionais, Sjoberg (2008) chama a atenção para a simplificação que há nas teorias ortodoxas de relações internacionais, tomando a geografia física (o espaço como receptáculo) como sinônimo da geografia e ignorando os processos “sócio-espaciais” (SJOBORG, 2008).

Por fim, a autora defende esse diálogo entre as áreas referidas como forma de atualizar o campo das relações internacionais, tornando-o mais representativo e capaz de explicar a complexidade dos fenômenos do século XXI: “ao trabalhar na interseção entre a geografia política e a ciência política, os teóricos das RI podem produzir análises mais intrincadas e mais representativas das problemáticas cada vez mais complexas do século XXI” (SJOBORG, 2008, p. 498, traduzido pelo autor²⁶).

Toda essa discussão teórica visou pavimentar a pesquisa, ressaltando a importância das contribuições das teorias da geografia e das relações internacionais para a compreensão dos processos de integração regional. Sabe-se da dificuldade de se contingenciar uma discussão tão ampla entre áreas distintas em que o diálogo nem sempre se dá de forma aberta e clara (como demonstrado), sendo as intercorrências e proximidades entre os distintos campos de conhecimento pouco explorados em grande parte da bibliografia tradicional.

Acredita-se que, como exposto por Sjoberg (2008), a geografia e as relações internacionais, associadas, têm um grande contributo para a compreensão dos processos de integração regional, ao se compreender a perspectiva multiescalar e associativa da região, que produz consequências políticas subnacionais, nacionais, supranacionais e globais.

Busca-se agora analisar em que contexto foi gerada a integração regional na América Latina, com uma posterior avaliação se esse processo de integração política é viável, se aparenta ter continuidade para, então, foco central desse trabalho, avaliar a efetividade da integração regional na América do Sul, tomando como estudo de caso a União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

²⁶ “By working at the intersection of political geography and political science, IR theorists can produce more intricate and more representative analyses of the twenty-first century’s increasingly complex problematiques” (SJOBORG, 2008, p. 498).

2. A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL COMO POSSIBILIDADE – A UNASUL

“O propósito de integrar um bloco ou de formar seu bloco em circunstância alguma pode ser tomado como decisão própria de determinado país. Necessariamente, depende do pensamento e da vontade política de outros Estados, das imagens que fazem um do outro, da natureza das relações bilaterais e regionais, do escopo que se pretende realizar no interior do bloco e em escala global”
(CERVO, 2008, p. 153).

A globalização é um conceito polissêmico que trata de um processo que se realiza de múltiplas formas, recebe nomes diversos e ocorre em temporalidades distintas. Pode-se falar de imperialismo, mundialização, sistema-mundo, aldeia global, imperialismo, interdependência, entre outros termos, e todos estarem de alguma forma vinculados a essa maior interligação mundial propiciada pelo desenvolvimento dos transportes e da comunicação e representada principalmente pela aproximação econômica, que costumamos chamar de globalização.

Segundo Held et al (1999) a globalização pode ser definida, de forma geral, como “o alargamento, aprofundamento e aceleração da interconexão mundial em todos os aspectos da vida social contemporânea, do cultural ao criminal, o financeiro ao espiritual” (HELD et al, 1999, p. 02, traduzido pelo autor²⁷).

Para o grande público, a década de 1990 marca a emergência da globalização. Entretanto, para os especialistas, esse momento é só o auge desse processo de internacionalização do capital. A globalização não é uma condição ou um projeto político, mas um processo pelo qual a internacionalização do capital atingiu uma escala planetária (HARVEY, 2012).

Alguns autores, como Harvey (2012) e Wallerstein (2001) chamam a atenção para a formação de um sistema-mundo nas grandes navegações, de um movimento global no neocolonialismo, ou, ao menos, de processos de maior interligação mundial no pós-Segunda Guerra Mundial. Como exposto por Harvey (2012), “o que chamamos de ‘globalização’ tem existido, com esta ou aquela roupagem, há muitíssimo tempo – pelo menos desde 1942, se não antes” (HARVEY, 2012, p. 37).

²⁷ “Globalization may be thought of initially as the widening, deepening and speeding up of worldwide interconnectedness in all aspects of contemporary social life, from the cultural to the criminal, the financial to the spiritual” (HELD et al, 1999, p. 02).

As transformações provocadas pela globalização são inúmeras, e seus impactos também são numerosos. Apesar de recentes convites à “desglobalização”, a onda globalizatória continua sendo predominante, afetando os modelos regionais e a relação entre Estados e entre esses e os demais atores do espaço mundial. Bauman (1999) alude a essa “onipotência e onipresença” da globalização, asseverando que:

A “globalização” está na ordem do dia; uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir as portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, “globalização” é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, “globalização” é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo “globalizados” — e isso significa basicamente o mesmo para todos (BAUMAN, 1999, p. 07).

De alguma forma a globalização, além de pano de fundo histórico, contribuiu para a revalorização da discussão regional. Para Dosenrode (2015), a globalização teve um papel fundamental no incentivo aos processos de regionalização, pois, de acordo com suas palavras, “a globalização desempenhou um papel importante na promoção da regionalização” (DOSENRODE, 2015, p. 5, traduzido pelo autor²⁸). De acordo com Haesbaert (2010, p. 15), “a apesar da propalada globalização homogeneizadora, o que vemos, concomitantemente, é uma permanente reconstrução da heterogeneidade e/ ou da fragmentação(...)”.

Nesse processo de reconstrução provocado pela globalização, há ainda uma reformulação do papel do Estado-Nação. Para Dicken (2010), o Estado, diante da globalização, tem ocupado quatro papéis distintos: recipiente, regulador, concorrente e colaborador.

Ele pode ser visto como *recipiente*, adquirindo formas diferentes de acordo com a forma de capitalismo que se pratique. Ele pode ser visto como *regulador*, sendo mediador das atividades econômicas. Ele pode ser visto como *concorrente*, mesmo não precisando, tendo a percepção ideológica de que devem competir com os outros Estados. E, por último, ele pode ser visto como *colaborador*, definição que especialmente nos interessa por dizer respeito à questão da integração regional: “(...) os blocos regionais de qualquer grau de integração econômica se originam de e são legitimados pelos estados-nação, que continuam sendo componentes extremamente importantes da economia global” (DICKEN, 2010, p. 228).

Sobre as mudanças atuais de funções do Estado, Dicken (2010) afirma que:

²⁸ “globalization has played an important role in promoting regionalization” (DOSENRODE, 2015, p. 5).

Evidentemente, isso não quer dizer que os papéis e as funções do Estado estão intactas. Pelo contrário, a posição do Estado certamente está sendo redefinida no contexto de um sistema político-econômico policêntrico, em que as fronteiras nacionais são mais permeáveis do que antigamente. Por conseguinte, o Estado-Nação continua contribuindo muito para a formação e a reformação do mapa da economia global (DICKEN, 2010, p. 228).

Autores como Taylor (1994) e Font e Ruffí (2006) aludem para a importância do Estado frente à globalização. Embora exista uma ideologia que pretenda afirmar o Estado com importância diminuta, e até mesmo, como expresso por Dicken (2010), queira-se proclamar o fim do Estado-Nação, o Estado é parte fundamental na organização do Sistema-Mundo. Mesmo que tenha diminuído seu poder relativo ante aos outros atores internacionais, o Estado é parte fundamental do sistema. Como lembra Taylor (1994):

Na análise dos sistemas globais, o sistema interestatal é parte do funcionamento da economia mundial. Se não houvesse vários Estados, as empresas não teriam as oportunidades que lhes foram dadas pelo Estado, o que lhes permitiu se espalhar (TAYLOR, 1994, p. 176, traduzido pelo autor²⁹).

Nesse contexto, percebe-se a existência da globalização/ regionalização como fábula, como perversidade e como possibilidade, acompanhando as definições propostas por Santos (1997).

Como fábula, existe a disseminação de uma ideologia que leva a crer que se deva imitar os modelos de desenvolvimentos dos países anteriormente desenvolvidos, o que vai acabar por rebater também nos modelos de integração regional. Como perversidade, relaciona-se à perda de autonomia operacional decorrente de uma maior interdependência. Como possibilidade, pode dizer respeito aos novos mecanismos de integração sul-americanos no século XXI, em especial, a Unasul.

Um dos efeitos consequentes dessa mundialização do espaço geográfico que a globalização acarreta é “o papel da organização e o dos processos de regulação na constituição das regiões” (SANTOS, 1997, p. 51).

Antes de proceder aos estudos do histórico da integração regional, deve-se definir mais claramente a instituição que a represente. Organização Internacional? Organização Internacional Governamental? Bloco Regional? Bloco de Poder? Bloco Econômico?

²⁹ En el análisis de sistemas mundiales el sistema interestatal forma parte del funcionamiento de la economía-mundo. Si no hubiera múltiples Estados, las empresas económicas no tendrían las oportunidades, que les ha brindado el control del Estado, que les han permitido extenderse (TAYLOR, 1994, p. 176).

Mecanismos de Integração Política? Qual a gênese desses termos e qual definição seria mais apropriada à Unasul?

Esse tipo de questão se insere em uma área específica de estudos nas Relações Internacionais, referente ao estudo das “organizações internacionais”. As organizações internacionais se inserem no campo dos atores não estatais que atuam no sistema internacional, que podem ser divididos em Forças Transnacionais e Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) (PECEQUILO, 2012).

As Forças Transnacionais (FT) se diferenciam das OIGs por serem de origem privada, representando a sociedade civil. As FTs são representadas pelas Organizações Não Governamentais (ONGs) – que quando internacionais, serão nomeadas, destarte, como Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs), pelas Multinacionais (ou Companhias Multinacionais ou Transnacionais, CMNs ou CTNs), pelos Grupos Diversos da sociedade civil e pela Opinião Pública Internacional.

Uma visão diferente sobre a questão tem Herz e Hoffmann (2004), que veem as ONGIs como “a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 09). Existem, de acordo com as autoras, em torno de 6.500 ONGIs no mundo, ao passo que há aproximadamente 238 OIGs.

De acordo com dados mais recentes, da União das Associações Internacionais (UIA) há mais de 69 mil organizações existentes no mundo, sendo 37 mil dessas ativas, representando 300 diferentes Estados ou territórios, e com o acréscimo de cerca de 1.200 novas organizações por ano, sem distinguir, nesses números, entre OIGs e ONGIs (UIA, 2017).

Com o progresso tecnológico e o conseqüente desenvolvimento dos meios de comunicação, as FTs incrementaram sua capacidade de influenciar na geopolítica mundial. Hoje vemos, em assembleias da ONU, ONGs pressionando os governos dos países em relação a compromissos ambientais ou humanitários.

Grandes manifestações mundiais contra diversos assuntos, pressionando os governos dos países a retrocederem em determinadas posições, demonstram o poder crescente que as FTS possuem. As forças transnacionais têm demonstrado inclusive poder para realizarem atos negativos, como o que ocorrem por força de Grupos Diversos da Sociedade Civil, de caráter criminoso, como máfias e grupos terroristas, também considerados FTs.

As Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIGs) podem ser definidas como os grupos políticos formados por Estados. Seu primeiro exemplo

foi a Liga das Nações (1919-1946), mas as OIGs ganharam força de fato após a Segunda Guerra Mundial.

As OIGs são vistas como instituições que garantem a governança global e atuam como mecanismos de estabilização da anarquia no sistema internacional. Além disso, elas estão diretamente associadas ao multilateralismo, que pode ser considerado um passo adiante no processo de institucionalização das relações internacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004).

O multilateralismo pode ser definido, de acordo com Herz e Hoffmann (2004, p. 11) como a “coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios”. Antes, os tratados e os acordos tendiam a ser bilaterais/ regionais. Hoje, são majoritariamente multilaterais, tendendo a serem mais complexos do ponto de vista econômico, político e social, e muitas vezes levando à formação de regimes internacionais³⁰.

Essa noção é importante, pois os regimes internacionais são considerados produtores de OIGs. Por mais que a criação de OIGs seja uma decisão dos Estados, as grandes potências têm papel crucial nesse processo. Não à toa, elas deram impulso às OIGs no pós-Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU e as Instituições de Bretton Woods - Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD).

Esse termo OIGs refere-se a uma série de instituições com finalidades muito distintas entre si, mas que geram uma cultura própria a cada uma delas, ou seja, criam suas características peculiares. Pecequilo (2012, p. 24) propõe a seguinte classificação para as organizações internacionais governamentais: de propósito abrangente (PA) – regionais ou globais; de propósito único (PU) – regionais ou globais. Herz e Hoffmann (2004) acrescentam que a classificação de propósito leva em conta o aspecto funcional, e que a classificação entre regionais e globais considera o aspecto geográfico.

Como exemplos de OIGs tem-se: de propósito abrangente (PA) global: Organização das Nações Unidas (ONU); de propósito abrangente (PA) regional: União Europeia (UE) Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul); de propósito único (PU) global: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC); de propósito único (PU) regional: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (PECEQUILO, 2012).

³⁰ Regimes internacionais são “arranjos que os Estados constroem para reger as relações entre os mesmos em uma área específica” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 11). As mesmas autoras citam a definição fundamental de regime de Stephen Krasner, que conceitua regimes internacionais como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 12).

As OIGS são formadas pelos Estados, mas possuem uma relação complexa e paradoxal com seus membros. Isso porque ao ingressar em uma OIG o Estado concorda em abrir mão de parte de sua soberania e respeitar a Carta ou o Tratado que rege essa instituição.

Embora a participação em uma OIG seja voluntária, os Estados são pressionados a aderirem. E por mais que as OIGS sejam dependentes do Estado, vão adquirindo legitimidade e autoridade à medida que produzem bens públicos (HERZ; HOFFMANN, 2004).

O conflito ocorre porque o grau de autonomia que um Estado confere à OIG é variável no tempo e no espaço. O processo decisório de uma OIG varia de acordo com o tema, mas, dependendo da circunstância, há uma tensão entre esse processo de decisão e a soberania dos Estados, pois a atuação das OIG acaba sendo vista como uma interferência externa na política externa e na política doméstica dos Estados.

Muitas vezes, ao se sentirem prejudicados, os Estados vetam esse poder da OIG, desrespeitando até mesmo o documento que a gerou e que deveria ser respeitado por todos os Estados signatários.

Entre os diversos eventos relativos à quebra dos pactos firmados em uma OIG, está a condução da Invasão do Iraque (2002/2003) pelos Estados Unidos. Os Estados Unidos desrespeitaram resolução do Conselho de Segurança da ONU que não os autorizava a invadir o Iraque. Movidos por uma autorização do congresso americano e cientes do superpoder militar que possuem, violaram as normais internacionais para conduzirem seus interesses (PECEQUILO, 2012).

Outro exemplo recente que pode ser citado para ilustrar a questão ocorre em uma OIG de PA regional: a União Europeia. A Crise Econômica Mundial iniciada em 2008 causou enormes danos nos países europeus, o que fez com que eles não conseguissem manter as metas de redução de dívidas acordadas pela UE. Os jornais noticiam constantemente essa violação por parte de países como Grécia, Espanha, e até mesmo a França.

Fica patente, portanto, que os Estados possuem papéis distintos em uma OIG. De acordo com seu poder, possuem capacidade de violar as normas, ou, ainda, de exercer pressão e sua influência sobre os Estados menos poderosos. As nações menos poderosas, por outro lado, não possuem muitas alternativas fora de uma OIG, “uma vez que o multilateralismo permite sua atuação mais equilibrada e equitativa no sistema internacional diante das nações mais fortes e permite a inserção de demandas e reivindicações nestes espaços” (PECEQUILO, 2012, p. 25).

Podemos dizer que “existe uma relação ambígua entre as OIGs e os Estados, sustentada em uma dinâmica de autonomia e dependência, de igualdade e pressão”

(PECEQUILO, 2012, p. 25). Apesar destas dificuldades, as OIGs possuem papel fundamental no mundo contemporâneo, e contribuem para o aumento das relações entre os Estados, trazendo conflitos, é verdade, mas também promovendo a cooperação.

Um grande exemplo para a importância das OIGs na cooperação mundial veio com o reconhecimento expresso no prêmio Nobel da paz 2012 recebido pela União Europeia. O comitê norueguês do Nobel compreendeu que a integração europeia contribuiu para eliminar a ameaça de uma Terceira Guerra Mundial, pacificando o continente europeu.

As organizações internacionais governamentais são atores centrais no sistema internacional, e atuam gerando desenvolvimento; elas legitimam a criação de novos Estados; dão vida a novas categorias, como os refugiados; difundem modelos de organização social e política; favorecem a assistência técnica, a cooperação científica e a ajuda humanitária. Enfim, as OIGs criam normas e regras e também geram os mecanismos para garantir a aquiescência de todos a essas normas (HERZ; HOFFMANN, 2004).

De acordo com Herz e Hoffmann (2004), os grandes desafios das OIGs são as dificuldades de financiamento, os problemas de coordenação entre as agências, diferentes organizações tratando de uma mesma questão, e, por fim, a situação da legitimidade democrática.

A Unasul se caracteriza, portanto, como uma organização internacional governamental ou intergovernamental (OIG) regional de propósito abrangente. Em tópicos posteriores investigaremos mais profundamente a estrutura da Unasul como organização internacional e os seus avanços e desafios. Por ora, veremos de que forma a integração regional e suas organizações se estruturaram historicamente na América do Sul.

2.1 Histórico das iniciativas de integração regional na América do Sul

“O paradigma desenvolvimentista de política exterior influenciou durante décadas sobre o pensamento integracionista brasileiro e latino-americano. Como esse modelo conferia ao Estado o papel de arrastar as sociedades para o desenvolvimento, é natural que a integração, vista como meio, tenha sido concebida por homens de

Estado em vez de corresponder a uma aspiração das sociedades” (CERVO, 2008, p. 158-9)

A integração regional passou por diversas fases ao longo do século XX e vem sofrendo modificações estruturais ainda no século XXI. Torna-se importante, portanto, repensar os esquemas teóricos que enquadram as organizações regionais e multilaterais na América do Sul, que estão gerando grandes transformações geopolíticas/geoeconômicas na atualidade.

Assim como cada potência hegemônica baseou sua ordem mundial em uma grande instituição (a Holanda no Tratado de Vestfália, a Inglaterra no Congresso de Viena, e os EUA em Bretton Woods), os países emergentes parecem buscar a integração regional como estratégia de desenvolvimento, fazendo dessa nova fase de regionalização uma base para uma maior inserção internacional.

A literatura especializada é praticamente unânime ao afirmar que os modelos de integração regional surgiram no pós-Segunda Guerra Mundial (HERZ, HOFFMANN, 2004). Por mais que pareça claro com os pressupostos atuais que a integração regional tenha surgido no século XX, alguns autores discordam parcialmente dessa visão consensual ao divisarem no século XIX iniciativas de integração regional, caso do cientista político suíço Walter Mattli. Há ainda quem, como o diplomata e professor brasileiro de Economia Política Paulo Roberto de Almeida (2013) seja capaz de enxergar na Grécia Antiga, na Liga Ateniense³¹, a primeira conformação de integração, voltada para as questões de segurança.

Fazendo distinção entre os planos econômicos e políticos, Almeida (2013, p. 14) registra como mais antigo processo “o da Liga Hanseática (Hansa), uma aliança de mercadores das cidades-estados do Mar do Norte e do Mar Báltico”, com seu centro em Lübeck (atual Alemanha). Essa aliança serviu para manter monopólio comercial na região do século XIII ao século XVIII.

Almeida (2013) ainda traz mais uma distinção, entre o plano econômico mais geral e o plano comercial. Em se tratando de integração comercial, cita o “Zollverein”, aliança tarifária criada em 1834 entre estados do Norte da Alemanha, tendo absorvido inclusive a

³¹ A Liga Ateniense, mais comumente conhecida como Liga de Delos, foi uma união com fins militares, promovida por Atenas com o intuito de proteger as poles do mar Egeu contra a ameaça de invasão dos persas, no século V a.C. Mesmo com o fim das invasões persas na região, a liga foi mantida por pressão ateniense, já que essa cidade-Estado se beneficiava com a cobrança de taxas de manutenção das outras cidades membros (SARFATI, 2005).

Áustria. Essa iniciativa aparece como um marco de exemplo de “união aduaneira”, tendo sido mantida até a unificação alemã, em 1871.

Partindo do pressuposto do seu início no século XIX, a integração regional no mundo inspira-se no modelo europeu (iniciado com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 1951, passando para Mercado Comum Europeu e desembocando na atual União Europeia, com 28 países e 10 candidatos). Embora não exista um consenso sobre o assunto, a maior parte dos autores concorda que existem entre quatro e seis modelos de integração, principalmente sob um ponto de vista econômico, variáveis de acordo com o seu aprofundamento (cinco deles podem ser vistos no quadro 2).

QUADRO 2: Principais modelos de integração regional

CARACTERÍSTICAS	ACORDO DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS	ÁREA DE LIVRE-COMÉRCIO	UNIÃO ADUANEIRA	MERCADO COMUM	UNIÃO MONETÁRIA
Redução de tarifas entre os participantes:					
Parcial	•				
Total		•	•	•	•
Tarifação em relação a terceiros países:					
Diferenciadas	•	•			
Iguais			•	•	•
Políticas Macro Comuns:					
Câmbio		•	•	•	•
Monetária			•	•	•
Fiscal			•	•	•
Regulação de Capital e Trabalho				•	•
Livre Mobilidade de fatores entre países participantes					
				•	•
Autoridade Monetária Comum					
					•

Fonte: Neves (2013, p. 10)

Os seis tipos comumente citados, em ordem de aprofundamento, são: área de preferência tarifária, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e união política.

De acordo com esse modelo, apenas a União Europeia, em parte, teria alcançado o status de Mercado Comum e, em parte, de União Monetária. O modelo de união política daria origem a um novo Estado. E há uma certa dificuldade de enquadrar iniciativas como a Unasul dentro desse modelo, que leva em conta prioritariamente questões econômicas.

A Unasul se situa em um novo modelo de integração regional, surgido a partir de 2001 na América Latina, especialmente na América do Sul. Há uma série de fatores no século XXI que marcam um reordenamento do poder na América Latina, entre os quais pode-se citar: o atentado de 11 de setembro, que diminuiu o poder coercitivo dos EUA na região; o “giro a la izquierda”: eleição de uma série de presidentes de esquerda na América Latina; a maior demanda internacional pelas *commodities* agrícolas, minerais e energéticas; a parceria comercial com a China; a crise econômica mundial iniciada em 2008.

As novas perspectivas para a integração na América Latina compreendem o avanço da cooperação sul-sul, com alterações no Mercosul, manutenção da Aladi e da OTCA e criação da Celac e da Unasul. Reforçando essas perspectivas, Lima e Milani (2016) abordam os efeitos sobre a cooperação entre os países da América do Sul:

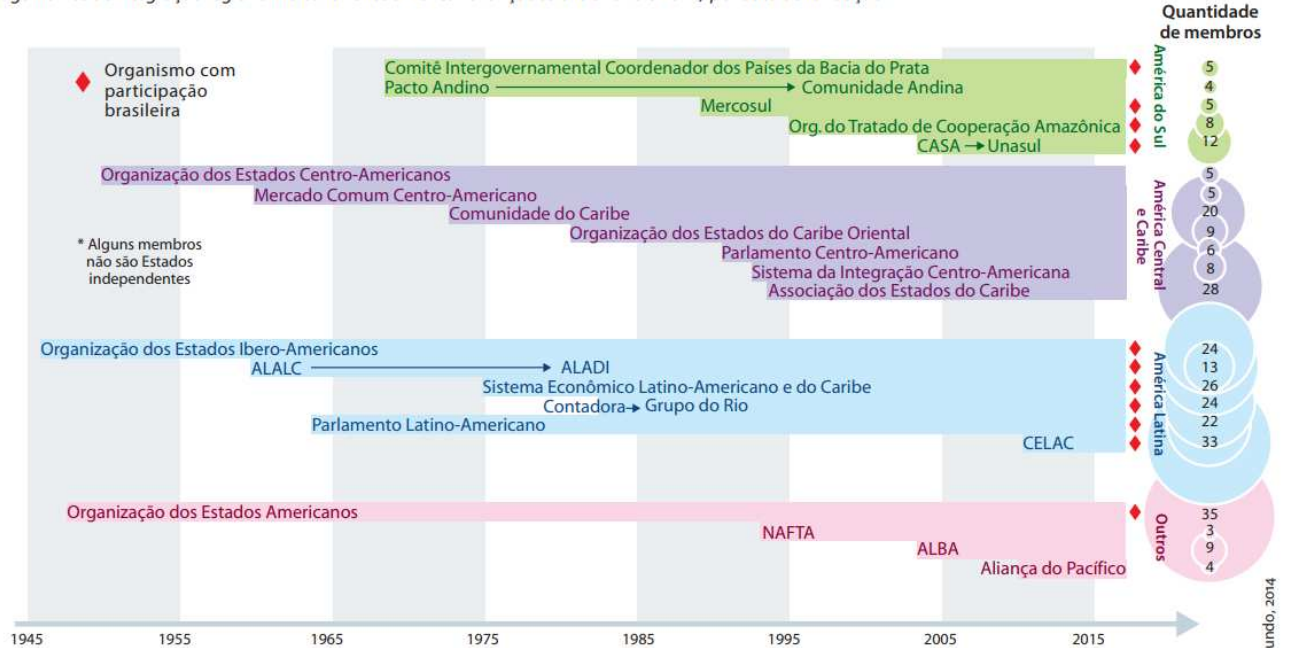
Este novo contexto regional e global é bem menos restritivo que o dos anos 1990, e os países da América do Sul vão experimentar maiores graus de liberdade para o aprofundamento ou mesmo para promoverem mudanças significativas em seus respectivos modelos de desenvolvimento e de inserção econômica internacional (LIMA; MILANI, 2016, p. 26)

Faz se relevante, portanto, abordar os principais processos de integração política que ocorreram na América Latina, para compreender a gênese do movimento atual integracionista e todo o jogo de forças envolvido por detrás de sua história (ver figura 2).

FIGURA 2: Integrações Regionais nas Américas

INTEGRAÇÕES REGIONAIS NAS AMÉRICAS

Organismos de integração regional no continente americano lançados entre 1945 e 2014, por data de fundação



Fonte: Elaboração própria a partir dos sites web dos organismos de integração regional, 2014.

Fonte: Milani (2014).

Segundo Cervo (2008), a integração europeia, como processo histórico, trouxe uma visão desvirtuada de benefícios inevitáveis para os países da América do Sul, desde que sacrificassem parte de sua soberania em prol de projetos integracionistas. A percepção na própria Europa de que as nações buscam se integrar para resolverem desafios que não conseguiram ultrapassar sozinhas, modifica também a visão sobre a integração sul-americana.

Para Aravena (2012) a América-Latina se encontra em uma nova agenda internacional por causa da globalização. Isso fez com que a percepção de problemas e de situações políticas parecidas entre os Estados presentes na região se acentuasse.

Aravena (2012) defende que o mundo globalizado exige um projeto de política estratégica e que a globalização é o que fortalece o sistema de agentes políticos, econômicos, sociais e culturais, ficando sua influência fora apenas do âmbito militar. Nas palavras de Aravena (2012):

O surgimento de uma nova agenda internacional obriga a região latino-americana a elaborar respostas coordenadas entre os Estados, e entre estes e os atores não estatais, para enfrentar estes novos processos e suas consequências nacionais e regionais. A parceria para a cooperação aparece como uma demanda efetiva para satisfazer os interesses nacionais. Daí a necessidade de superar as deficiências do multilateralismo e avançar para um

modelo de maior cooperação, dentro de um quadro que busque estabelecer regras básicas de convivência e regras que permitam uma vida em comum para diminuir o conflito e a polarização, e que potencialize a participação e a consulta entre os países da região (Aravena, 2012, p. 07, traduzido pelo autor³²).

A figura 2 realiza um pequeno inventário das iniciativas de integração regional propostas nas Américas entre 1945 e 2014, compreendidas a partir do que se convencionou chamar de segunda onda de regionalização.

Analisa-se, portanto, a ideia de “ondas de regionalização”, baseada principalmente nas definições apresentados por Souza³³ (2012), que ao apresentar esses “fluxos combinados” de regionalização, procede também a um histórico da integração regional na América Latina.

Diversos autores trabalham com a ideia de ondas de regionalização, em duas ou três ondas diferentes, e sempre as relacionando aos processos de integração europeus (HERZ; HOFFMANN, 2004; HILAIRE, YANG, 2003; HURRELL, 1995). Souza (2012) trabalha com quatro ondas adaptadas aos processos de integração regional americanos.

O autor parte da ideia de que o processo de integração regional na América Latina visa aumentar o grau de autonomia e promover o desenvolvimento dos países da região, desde que se dê entre países não plenamente desenvolvidos e independentes. Outra hipótese consolidada pelo autor diz respeito ao grau de integração em relação ao modelo de inserção internacional do país, de modo que, quanto mais subordinada é a inserção de um Estado à economia mundial, menor a possibilidade de integração; pelo contrário, quanto menos subordinada é essa integração, maiores as condições para um grau maior de autonomia regional (SOUZA, 2012).

Esse processo de integração se dá por ondas, que podem ser entendidas como momentos distintos em que ressurgem a motivação para que os países se integrem. Dessa forma o autor considera que existiram quatro ondas ao longo da história da América Latina, a última delas que se iniciaria no começo da década de 2000. A queda de governos de esquerda, que tinham propósitos políticos semelhantes e visavam uma integração não puramente econômica, a decadência da OMC e o surgimento de novas ondas de bilateralismo e inter-regionalismos

³² “La emergencia de una nueva agenda internacional obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva para satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región” (Aravena, 2012, p. 07).

³³ Existem outras abordagens sobre as ondas de regionalização que trabalham com apenas três fases, não necessariamente convergente com a ideia de Souza (2012) que se privilegiou nesse trabalho.

podem estar criando uma quinta e nova onda de regionalismo, ou, ainda, a decadência do regionalismo como concebido pelo modelo de ondas.

Nas palavras de Souza (2012), a respeito dos quatro modelos de regionalismo apresentados:

O processo de integração da região vem se realizando por meio de ondas; na verdade, trata-se de tentativas de integração que, diante de obstáculos que se interpõem no processo, apresentam dificuldades de consolidar-se. Até agora, pode-se constatar a existência de quatro grandes ondas. Nossa hipótese é a de que a onda atual, deflagrada no começo da década de 2000, apresenta maiores possibilidades de consolidação (SOUZA, 2012, p.88).

A primeira onda de integração, para Souza (2012), vai da independência e formação dos Estados Nacionais latino-americanos, no século XIX, até o período de crises e guerras do sistema mundial de 1914 a 1945. “O pan-americanismo lançou a semente da ideia de integração” (CERVO, 2008, p. 159) nesse momento.

Essas ideias integracionistas iniciais tiveram origem na figura do venezuelano Francisco de Miranda, precursor dos movimentos pela independência na região, e ecoaram pelos principais líderes de fato da independência hispano-americana, “tais como Simón Bolívar, Gaspar Rodríguez de Francia, Bernardo O’Higgins, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno, José de San Martín” (SOUZA, 2012, p. 89).

O primeiro grande movimento integracionista foi o Congresso Anfictiônico³⁴ do Panamá, realizado em 1826, com participação de Peru, Centroamérica (região que englobava os atuais Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica), México e Gran Colômbia (extinto país americano que hoje corresponde aos territórios de Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela). Apesar dos poucos participantes, todas as nações americanas independentes foram convidadas, com exceção do Haiti e dos Estados Unidos. A reunião se mostrou proveitosa, já que “durante o congresso, aprovaram-se quatro tratados, que propunham, basicamente, a integração da América Hispânica” (SOUZA, 2012, p. 89). Apesar disso, no final das contas, somente a Gran Colômbia assinou os tratados, e com sua posterior fragmentação em vários países, essa primeira tentativa de integração acabou fracassando.

Ainda no contexto da primeira onda de integração, surgiram outras tentativas de associação: por parte do Peru em 1839, 1846 e 1848, quando se realizou o primeiro congresso hispano-americano, dando origem ao Tratado de Confederação; em 1856, por iniciativa da

³⁴ O termo “anfictiônico” deriva dos “anfictiones” nome dado a cada representante de cada cidade-Estado grega quando essas reuniam-se para discussões de interesse geral (Dicionário Aurélio Eletrônico - Século XXI, versão 3.0. Lexikon Informática Ltda, 1999).

Venezuela, firmou-se o Tratado Continental e, por iniciativa da Guatemala, o Tratado de Aliança e Confederação; entre 1864 e 1865 realizou-se aquele que é considerado o último grande congresso hispano-americano (SOUZA, 2012).

Todos esses esforços não vingaram, não só pelas diferenças de perspectivas entre os países envolvidos, mas também pela influência que Estados Unidos e Inglaterra exerciam sobre a região, como explica Souza (2012):

Apesar dos esforços realizados, nenhuma dessas tentativas de integração vingou. Há muitas causas para esse fracasso. Costumam-se citar os conflitos entre as oligarquias ou mesmo caudilhos que, com a independência, consolidaram o poder econômico e político que vinham construindo nas distintas áreas da região durante o período final da colônia. Citam-se também as distâncias e as dificuldades geográficas. Neste artigo, no entanto, destaca-se a causa que se considera fundamental. É que prevaleceu, nos primeiros cem anos de independência da América Latina, a disputa entre Estados Unidos e Inglaterra pela divisão da região em suas áreas de influência ou mesmo de domínio direto (SOUZA, 2012, p. 90).

As tentativas de integração nessa primeira fase cessaram por vez na medida em que o imperialismo promovido sobre a região se consolidou, no último quartel do século XIX, sobretudo sobre a América do Sul. No contexto, o governo dos Estados Unidos chegou a propor, na Conferência Pan-Americana de Washington, em 1889-90, o que Cerro (2008, p. 159) chama de “pan-americanismo econômico”, não obtendo sucesso em seu intuito, mas frustrando as outras tentativas de integração:

Nesse momento, houve uma repartição conflituosa da América Latina entre Estados Unidos e Inglaterra, cabendo ao primeiro o domínio das América do Norte e Central e à segunda, o domínio da América do Sul. Conflituosa porque os EUA insistiam em avançar em direção ao sul. Ao consolidar-se o domínio externo sobre a região e sua divisão internacional do trabalho, malograram as tentativas que vinham se realizando para a integração latino-americana, que, na época, se confundia com integração da América Hispânica. Isso não significa que, nesse período, desapareceram as lutas em favor da integração. Ainda que com menos força do que antes, elas continuaram (SOUZA, 2012, p. 93).

A segunda onda de integração na América Latina vai do período 1914-1945 ao final dos anos 1960 e meados dos anos 1970. A grande mudança nesse momento foi a industrialização de alguns países da região, em maior escala no Brasil, na Argentina e no México e, em menor escala, no Chile, na Colômbia e no Uruguai, que buscavam com isso criar alternativas de desenvolvimento diante da Grande Depressão (SOUZA, 2012).

Nesse âmbito a integração volta a ser vista como uma forma de criar autonomia ante às grandes potências, e, segundo Souza (2012, p. 95), “para isso, fomentaram, entre outras coisas, a realização de processos de integração regional. O nacionalismo na periferia enseja a integração regional”.

A primeira tentativa se deu entre Brasil e Argentina, por iniciativa do então gerente geral do banco central argentino, Raúl Prebisch, em 1941, na Conferência da Bacia do Prata, ocasião em que foram assinados diversos acordos de integração comercial. Os Estados Unidos são acusados de terem frustrado mais essa iniciativa, pressionando o Brasil financeiramente e comercialmente para que não fosse adiante no acordo com os argentinos:

O motivo imediato para malograr a iniciativa de integração sul-americana foi precisamente a ação dos Estados Unidos. Depois do ataque japonês a Pearl Harbor, realizou-se no Rio de Janeiro, na segunda quinzena de janeiro de 1942, a Conferência Interamericana de Ministros das Relações Exteriores com o objetivo de unificar o continente americano contra o Eixo nazi-fascista. A Argentina, apesar de toda a pressão, optou pela neutralidade. A partir de então, passou a ser considerada “pária” (...) (SOUZA, 2012, p. 96).

A criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) em 1948 pela ONU, com o intuito de os latino-americanos estudarem seus problemas e a melhores soluções para eles, gerando desenvolvimento para a região, trouxe à baila novamente os projetos de integração. Não por acaso a Cepal era liderada pelo mesmo Raúl Prebisch que já havia proposto iniciativas integracionistas quando servia ao governo argentino.

Liderando uma equipe de economistas que criaram um conjunto de ideias conhecidas como “teorias da dependência”³⁵, a Cepal foi uma grande estimuladora das iniciativas de integração regional latino-americanas, que eram vistas por essa organização como fundamentais para a garantia da industrialização e do desenvolvimento econômico desses países:

As iniciativas de integração regional latino-americana foram retomadas com a criação da Cepal. A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi criada em 1948 pela ONU para estudar os problemas da América Latina e propor soluções. Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch e

³⁵ As Teorias da Dependência – chamadas no plural por causa do grande número de autores e contribuições – foram um corpus teórico surgido na América Latina tentando explicar as novas características do desenvolvimento socioeconômico da região. Visando explicar porque a industrialização dos países latino-americanos não os tornou desenvolvidos, ainda se mantendo dependentes, os diversos teóricos da teoria apontam o subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento das forças produtivas globais, ou melhor, das economias dos países do centro capitalista. Dessa forma, vendo as relações internacionais como as relações Entre estados nacionais que se diferenciam por sua posição no sistema ou por seus recursos de poder (LUIGI, 2013).

integrada por uma série de jovens economistas e cientistas sociais e políticos, dentre eles o brasileiro Celso Furtado, cumpriu um papel decisivo na formulação do pensamento econômico latino-americano. Partindo do diagnóstico de que a dependência externa e as estruturas internas arcaicas da América Latina eram responsáveis pelo subdesenvolvimento, a Cepal propunha que a saída estava na industrialização.

Entre os meios para garantir a industrialização e o desenvolvimento econômico da região, a Cepal propugnou a realização de um projeto integracionista. O alargamento do mercado, com a criação de um mercado regional, ensejaria a instalação de plantas industriais maiores e mais eficientes, além de poder avançar para a indústria básica, como as de bens de capital e de bens intermediários. A integração seria, portanto, a condição para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região (SOUZA, 2012, p. 96-97).

Embora Cerro (2008) afirme que “dos anos 1940 aos anos 1990, o pan-americanismo³⁶ entrou em fase de hibernação de longo prazo, ressurgindo no fim do século XX” (CERRO, 2008, p. 159), Souza (2012) enumera uma série de experiências ocorridas no período, que embora malfadadas, demonstram que, se o pan-americanismo “saiu temporariamente de cena”, as iniciativas de integração continuaram ativas: o governo dos cinco países (El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica e Nicarágua), em 1951; o Comitê de Cooperação Econômica do Istmo e a Organização dos Estados Centro-Americanos (Odeca), também em 1951, posteriormente modificado para Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, e Sistema de Integração Centro-Americano (Sica), na década de 1990; a retomada da proposta de criação do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile), em 1952; a Operação Pan-Americana (1958); a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1960 e integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai; e a Aliança para o Progresso (Alpro), em 1961, entre países latino-americanos e os Estados Unidos.

Também com os Estados Unidos, foram criados tratados e instituições que mais representavam os interesses americanos hegemônicos e suas estratégias geopolíticas: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), de 1947, que considerava que o ataque a qualquer Estado americano seria considerado um ataque a todos; e a Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1948 (SOUZA, 2012). Apesar desses esforços, os Estados

³⁶ O pan-americanismo foi um termo cunhado nos Estados Unidos do século XIX, ligado à Doutrina Monroe e a uma ideia de expansão da influência estadunidense sobre o continente. Ganhou uma concepção hispano-americana, reforçada pelos congressos pan-americanos do século XIX, no âmbito da ideia de integração do continente proposta por Simon Bolívar, passando a representar, muitas vezes, uma forma de resistência dos outros Estados do continente à própria figura dos Estados Unidos. Cabe ressaltar que o Brasil não se coadunava com essas reuniões no século XIX (ANTIQUÉ, 2009).

Unidos não contribuíram muito para que as iniciativas autônomas sul-americanas prosperassem:

Para essa política, passou a ser de fundamental importância a substituição de governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias para a entrada de capital estrangeiro. Sucederam-se, a partir daí, os golpes militares na região. Como consequência, os novos governos instalados passaram a alinhar-se automaticamente com a política do Departamento de Estado e a abrir caminho para a invasão econômica por parte das empresas transnacionais. E, como a essa política e a esse avanço econômico não interessava a efetivação da integração latino-americana (...) (SOUZA, 2012, p. 102).

Segundo Souza (2012, p. 99), “a integração da América Latina ainda teria que enfrentar grandes desafios para concretizar-se”. Cerro (2008) faz coro ao expressar que, após a Segunda Guerra Mundial atrapalham as iniciativas de integração nas Américas “a negligência norte-americana pela América Latina na esfera econômica e a disposição da potência hegemônica da área em combater o comunismo” (CERRO, 2008, p. 159).

No contexto de uma visão realista das relações internacionais, os Estados Unidos via com cautela a integração regional, pois todos eram vistos como competidores segundo o realismo vigente e de que acordo com a lógica da Guerra Fria:

Como pode ser facilmente percebido, a visão de mundo e as prescrições realistas justificaram muitas das ações dos EUA durante a Guerra Fria, tais como: construção do bloco ocidental liderado pelos EUA; corrida armamentista; intervenções militares em terceiros Estados; entre outras (SALOMÓN, 2016, p. 27).

A terceira onda da integração latino-americana inicia na virada da década de 1960 para a década de 1970, corresponde ao período da depressão econômica mundial ao fim da euforia do pós-Segunda Guerra e, por extensão, de certo declínio da hegemonia dos Estados Unidos (SOUZA, 2012).

Como iniciativas desse período tivemos o Pacto Andino (atual Comunidade Andina de Nações), de 1969; o Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), de 1975; a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, (TCA), em 1978, atual OTCA; a transformação da Alalc na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em 1980; a criação do Grupo de Apoio a Contadora, em 1983, e a criação do Mercosul, em 1991, ponto culminante desse período.

Cabe mencionar como uma ação alternativa o realismo periférico, uma iniciativa de um grupo de acadêmicos argentinos na década de 1980, com destaque para Carlos Escudé, que buscou discutir os rumos da política externa da Argentina e criaram um paradigma de atuação, baseado no alinhamento com os Estados Unidos como condicionante para o desenvolvimento econômico argentino. Essa doutrina foi implementada nos governos Carlos Menem (1989-1999) e Fernando De La Rúa (1999-2001) (ROCHA, 2015).

Se o período começa com os Estados Unidos enfrentando uma forte crise econômica, que favoreceu a adoção de iniciativas de integração na região, os anos 1980 marcam uma reestruturação americana com impactos fortes sobre o processo de integração. As medidas americanas mais importantes são o chamado “Reaganomics” e o “Consenso de Washington” (SOUZA, 2012).

O Reaganomics é o nome dado a uma política implementada pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989) para recuperar a economia americana, baseada na elevação das taxas de juros praticadas nos EUA e na pressão por redução dos preços das matérias primas exportadas pelos países da periferia. Esse conjunto de medidas contribuiu para a chamada “crise da dívida externa” dos países latino-americanos, que atingiu mais fortemente Brasil, Argentina e México, destruindo as bases econômicas desses países durante a década de 1980. Mesmo que os Estados Unidos não tenham conseguido impedir o avanço da integração da região nesse período, nota-se que direcionaram de certa forma o tipo de modelo de integração a ser seguido: “a ação dos EUA não conseguiu bloquear o processo de integração latino-americano no período anterior, mas o moldou segundo os interesses de suas corporações, ao provocar a ênfase nas relações de comércio e no regionalismo aberto” (SOUZA, 2012, p 113).

A segunda medida americana foi a adoção do Consenso de Washington e sua exportação para a América Latina. O Consenso de Washington foi um conjunto de dez medidas definidas em um seminário internacional em Washington, em 1989, cuja implementação foi liderada pela secretaria de tesouro americana, pelo FMI e pelo BIRD, e foram aplicadas como receituário nos países latino-americanos, como condicionalidade em relação ao empréstimo de divisas para esses países, encampado pelo rótulo de programa de ajustes estruturais do Fundo Monetário Internacional:

Segundo Williamson (1990, p. 8-17), o “consenso de Washington” é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c)

reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 06).

Houve grande adesão dos países latino-americanos a essas medidas “neoliberais”, e Souza (2012) aponta que, contraditoriamente, foi o período em que houve avanço no processo de integração na região sul-americana. O modelo de integração dessa época estava escorado no que se convencionou chamar de “regionalismo aberto”

Segundo Herz e Hoffmann (2004), enquanto “o regionalismo econômico fechado promove o protecionismo no nível regional”, “o regionalismo econômico aberto é visto como uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral, e não como um fim em si mesmo. É, portanto, complementar ao regime de comércio promovido pelo GATT/OMC (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 167).

A quarta onda de integração regional latino-americana inicia-se na virada da década de 1990 para os anos 2000 e vigora até os dias de hoje, na concepção de Souza (2012). A adoção das medidas neoliberais pelos países latino-americanos a partir dos anos 1990 acarretou problemas econômicos e sociais e gerou “movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal” (SOUZA, 2012, p. 113-114).

Esses novos governos, em sua maioria de esquerda e progressistas, aproveitaram a oportunidade de concertação política e o fracasso da nova tentativa de pan-americanismo dos Estados Unidos, ao proporem a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e criaram modelos mais profundos de integração, partindo de estruturas do regionalismo aberto (SOUZA, 2012, p. 114). Riggirozzi e Grugel (2015) e Surasky (2014) chamam esse modelo de integração mais profunda de “integração pós-hegemônica”.

(...) o regionalismo contemporâneo na América do Sul é moldado pela mudança da geopolítica das Américas. O declínio relativo dos Estados Unidos e o fato de Washington se concentrar em preocupações domésticas e crises internacionais fora do hemisfério, combinados com os dilemas da política externa do Brasil, significam que não há hegemonia regional

incontestável. A UNASUL, a mais significativa das novas formas "pós-hegemônicas" de esquemas de governança regional, foi criada em 2008 (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 782, traduzido pelo autor³⁷).

O Mercosul deixou de lado apenas o âmbito comercial e passou a ser alvo de mecanismos mais profundos de integração. Seguindo essa lógica vieram a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (Alba) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). “Desde a origem, esses projetos procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural” (SOUZA, 2012, p. 117).

Para Pecequillo e Carmo (2015, p.73), “o período de 2003 a 2010 foi marcado pela interdependência entre os projetos de integração política, social, econômica e estratégica em andamento”. Esses projetos seriam o Mercosul e a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Em paralelo, surgem novas propostas visando à criação de espaços inovadores de “interação político-estratégica”: a Casa/Unasul e a Celac.

Os projetos de integração vigentes no século XXI envolvendo a América do Sul são: a Organização dos Estados Americanos (OEA); a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul); a Comunidade Andina das Nações (CAN); a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba); a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); a União das Nações Sul-Americanas (Unasul); a Aliança do Pacífico; e o Acordo Transpacífico.

³⁷ “(...) contemporary regionalism in South America is shaped by the changed geopolitics of the Americas. The relative decline of the United States and the fact that Washington is focused on domestic concerns and international crises outside the hemisphere, combined with Brazil’s foreign policy dilemmas, mean that there is no undisputed regional hegemon. UNASUR, the most significant of the new ‘post-hegemonic’ forms of regional governance schemes, was created in 2008” (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 782).

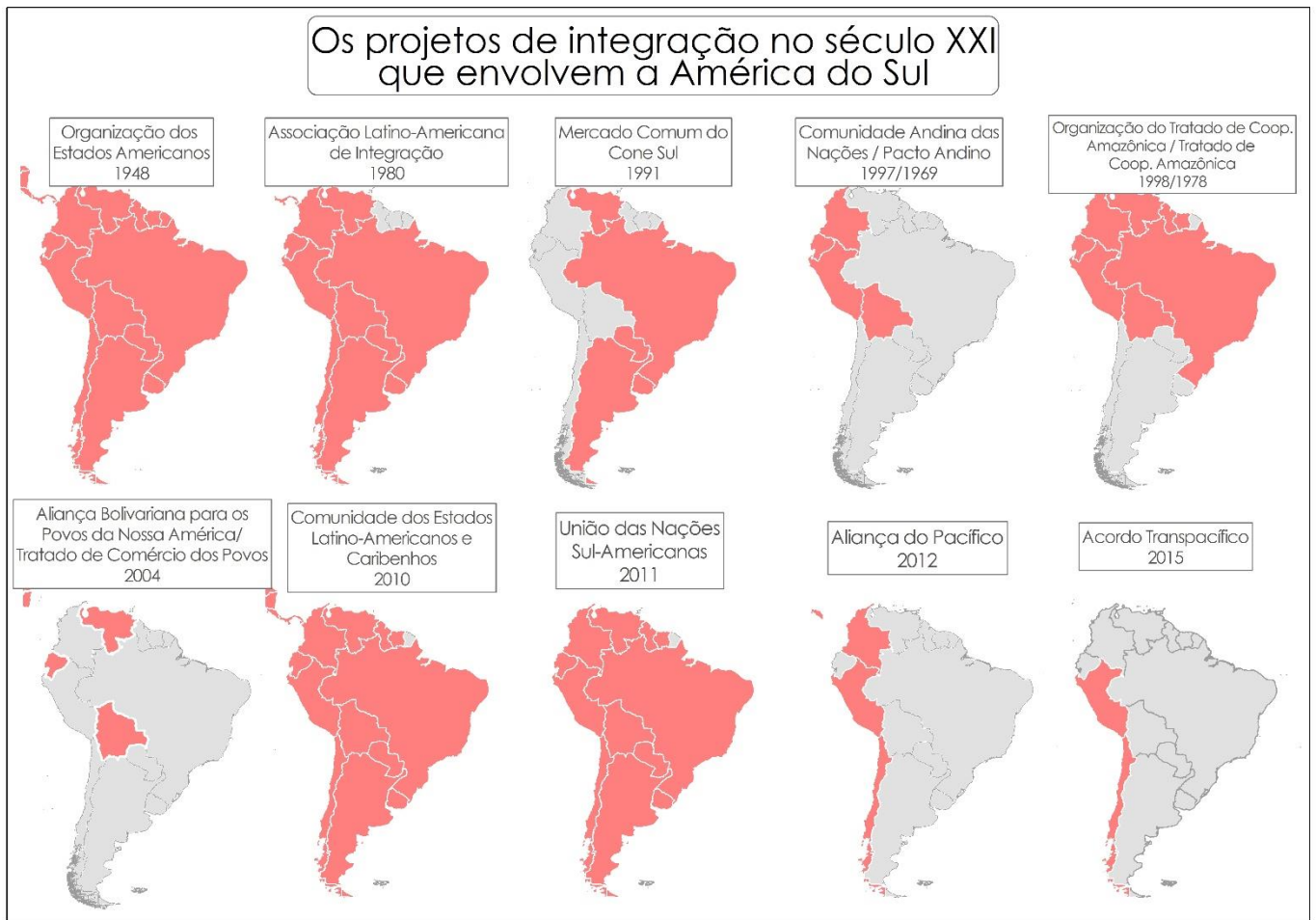
QUADRO 3: Os projetos de integração no século XXI que envolvem a América do Sul

Organização Regional para a Integração	Ano de entrada em vigor	Integrantes	Propósito Geral
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)	1948	Todos os trinta e cinco países do continente americano.	Construir uma ordem de paz e de justiça no continente americano, promover a solidariedade e a cooperação mútua entre os Estados da região e defender a soberania, a integridade territorial e a independência de seus membros.
ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI)	1980	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela	Promover o desenvolvimento econômico e social da região, em processo de integração que visa ao estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano.
MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL)	1991	Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	União aduaneira em fase de consolidação, com matizes de mercado comum, com eliminação dos entraves à circulação dos fatores de produção, bem como pela adoção de política tarifária comum em relação a terceiros países, por meio de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Apesar disso, não se limita à dimensão econômica e comercial, contando com iniciativas comuns que abrangem da infraestrutura às telecomunicações; da ciência e tecnologia à educação; da agricultura familiar ao meio ambiente; da cooperação fronteiriça ao combate aos ilícitos transnacionais; das políticas de gênero à promoção integral dos direitos humanos.
COMUNIDADE ANDINA DAS NAÇÕES (CAN)/ PACTO ANDINO	1997/1969	Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.	Alcançar um desenvolvimento integral, mais equilibrado e autônomo, mediante a integração andina, sul-americana e latino-americana.
ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA)/ TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA)	1998/1978	Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.	Coordenar as atividades relacionadas à aplicação, no território brasileiro, das disposições do Tratado - iniciativas, projetos e programas, em áreas como meio ambiente, assuntos indígenas, ciência e tecnologia, saúde, turismo e inclusão social.
ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DA NOSSA AMÉRICA - TRATADO DE	2004	Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Honduras, Equador, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda.	Promover a liberalização comercial, mas em uma visão de bem-estar social, troca e de mútuo auxílio econômico.

COMÉRCIO DOS POVOS (ALBA - TCP)			
COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC)	2010	Brasil, Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela.	Fazer a concertação política, emitir pronunciamentos sobre temas relevantes da agenda internacional e regional, como o desarmamento nuclear, a mudança do clima, o problema mundial das drogas, o caso das ilhas Malvinas e o bloqueio norte-americano a Cuba, dentre outros; intervenções em assembleias da ONU; coordenar posições nas relações com outros blocos regionais e países emergentes; facilitar a conformação de uma identidade regional própria.
UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)/ CASA	2011/2004	Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.	Construir um espaço de integração dos povos sul-americanos. Atua nas seguintes áreas: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transacional.
ALIANÇA DO PACÍFICO	2012	México, Colômbia, Peru, Chile, Costa Rica.	Construir, de maneira participativa e consensual, uma área de integração para avançar progressivamente para a livre circulação de bens, serviços, capitais, pessoas e economia; impulsionar um maior crescimento, desenvolvimento econômico e competitividade econômica visando um maior bem-estar, superar a desigualdade e promover a inclusão social; converter-se em uma plataforma de articulação política, integração econômica e comercial e projeção para o mundo, com ênfase na região da Ásia-Pacífico.
ACORDO TRANSPACÍFICO	2015	Chile, Peru, México e outros 9 países do mundo (Estados Unidos, Japão, Austrália, Brunei, Canadá, Malásia, Nova Zelândia, Cingapura e Vietnã).	Variados acordos de liberalização comercial na região do Pacífico.

Fonte: Elaboração própria com dados do Itamaraty (2017), páginas eletrônicas das organizações e Pecequillo; Carmo (2015).

FIGURA 3: Os projetos de integração no século XXI que envolvem a América do Sul



Fonte: Elaboração própria com dados do Itamaraty (2017), páginas das organizações e Pecequillo; Carmo (2015).

Pareceu necessário explorar ambas as formas para garantir o poder de síntese da representação visual e a riqueza dos detalhes expostos no quadro.

As diversas organizações voltadas para a integração regional na América Latina estão inseridas em um contexto de cooperação entre países periféricos e semiperiféricos que se chamou convencionar de *cooperação sul-sul*. Essa aproximação se torna ainda mais intensa no final do século XX, fazendo com que países como o Brasil e Argentina, potências regionais, busquem expandir sua área de influência, dando origem a iniciativas como a Unasul:

As mudanças e realinhamentos na geopolítica mundial, notadamente a partir do final do século XX, criaram espaço para que potências emergentes como China, Índia e Brasil expandissem suas áreas de influência e de cooperação para outros países não industrializados (SILVA, 2014).

Retomamos as palavras de Riggiozzi e Grugel (2015) para ressaltar que a Unasul é considerada a forma mais significativa de governança regional pós-hegemônica na América do Sul, simbolizando “por seus objetivos, uma inflexão no padrão da integração regional sul-americana: do regionalismo normal aberto para o regionalismo logístico pós-liberal” (MORAES, 2015, p. 75), o que também os autores chamam de um caso *sui generis* que, talvez por isso, ainda não tenha recebido a atenção devida na literatura especializada.

Muito provavelmente isso se explique por dois fatores: se por um lado a Unasul causa estranheza por sua proposta de integração para além de uma mera integração econômica, por outro há também um certo desânimo na região devido à proliferação segmentada de diversas iniciativas de integração regional que não tiveram o êxito (comercial) esperado, como apontam Riggiozzi e Grugel (2015):

Apesar de as iniciativas regionais terem se proliferado desde pelo menos a década de 1960, questões de soberania, a ausência de complementaridade econômica e mudanças rápidas no poder econômico global têm atuado como um freio na criação de um mercado comum sul-americano efetivo e de um regionalismo “aberto” ou da integração através da abertura do mercado (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 781, traduzido pelo autor³⁸).

Será visto, portanto, como a Unasul se constitui, para que se possa entender sua importância e sua trajetória, a fim de, posteriormente, avaliar sua efetividade como organização voltada para a integração regional.

2.2 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul)

“La UNASUR puede ser vista en sí misma como resultado de un proceso de CSS [Cooperación Sul-Sul] a escala regional y sus orígenes pueden rastrearse a lo largo de la extensa historia que exhibe América Latina y Caribeña en materia de integración” (SURASKY, 2014, p. 52)”.

³⁸ “Despite the fact that regional initiatives have proliferated since at least the 1960s, issues of sovereignty, the absence of economic complementarity and rapid shifts in global economic power have acted as a brake on the creation of an effective South American common market and on ‘open’ regionalism, or integration through market opening” (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 781).

Para se entender a constituição de União das Nações Sul-Americanas (Unasul), é importante fazer referência ao governo Itamar Franco, onde estão os seus antecedentes mais contemporâneos, passando pelo governo Fernando Henrique Cardoso, até chegar a sua criação no governo Luís Inácio Lula da Silva e acompanhar sua evolução durante o governo Dilma Rousseff.

Diversos autores se dedicam a mapear os antecedentes históricos da Unasul, que vão, como vimos, desde o século XIX, para alguns, até os anos 1990 e a primeira década do século XXI para outros. Nessa linha de pensamento estão, por exemplo, SELA (2015) e Surasky (2014).

Para Sela (2015), a Unasul se soma a uma série de iniciativas ocorridas no século XXI e que, junto com as organizações preexistentes, visam mudar o panorama da integração regional adicionando novos mecanismos:

A UNASUL veio para se somar à criação da Aliança Bolivariana para os Povos das Nossas Américas - o Tratado de Comércio Popular (ALBA-TCP) em 2004, à Aliança do Pacífico em 2012 e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC em 2011), com os quais o panorama da integração regional mudou por completo, no presente século, devido ao surgimento desses novos mecanismos, que, juntamente com os pré-existentes, como a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade do Caribe (CARICOM), o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), representam a consolidação, modernização e aprofundamento da integração da América Latina e do Caribe (ALC) (SELA, 2015, p. 7, traduzido pelo autor³⁹).

De acordo com Surasky (2014), os antecedentes mais diretos devem ser buscados nas reuniões de cúpula entre os chefes de Estado da América do Sul: “Limitando-nos aos seus antecedentes mais diretos, as cúpulas dos Chefes de Estado e de Governo da América do Sul e da Comunidade Sul-Americanas de Nações (CSN) foram os alicerces diretos sobre os quais se apoiou a construção da UNASUL” (Surasky, 2014, p. 52, traduzido pelo autor⁴⁰).

³⁹ “La UNASUR se ha venido a sumar a la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004, de la Alianza del Pacífico en 2012 y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC en 2011), con todo lo cual el panorama de la integración regional ha cambiado por completo en lo que va del presente siglo por la aparición de esos nuevos mecanismos que, conjuntamente con los preexistentes, como son la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), representan la consolidación, modernización y profundización de la integración de América Latina y el Caribe (ALC)” (SELA, 2015, p. 7).

⁴⁰ “Limitándonos a sus antecedentes más directos, las cumbres de jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica y la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) fueron los cimientos directos sobre lo que se apoyó la construcción de la UNASUR” (Surasky, 2014, p. 52).

Julga-se necessário retroceder um pouco antes desse período de reuniões para compreender como a questão da integração de toda a América do Sul se insere no imaginário da região desde a década de 1990, ou seja, como a integração é imaginada e como é percebida desde o final do século XX. Em 1993 o presidente Itamar Franco propôs a criação de uma iniciativa que congregasse todos os países sul-americanos, a Área de Livre-Comércio Sul-Americana (Alcsa), curiosamente sob a égide do chanceler Celso Amorim – que depois voltaria a ser ministro das relações exteriores no governo Lula da Silva e ministro da defesa no governo Dilma Rousseff.

Em artigo ao jornal O Estado de São Paulo, em 1994, o embaixador José Artur Denot Medeiros esclarecia sobre a Alcsa, indicando que não se tratava de projeto geopolítico do presidente Itamar Franco nem visava suplantando a iniciativa Mercosul, nesse momento uma zona de livre comércio que ainda buscava consolidação. Como expresso pelo trecho em que indica que “(...) a Alcsa, lançada em 1993 pelo presidente Itamar Franco, não é um projeto geopolítico brasileiro. Trata-se, sim, de uma iniciativa de índole comercial e econômica, como foi, em sua origem, o Mercosul” (MEDEIROS, 1994, p. 54).

Aproveitava ainda para enfatizar o caráter comercial da iniciativa e reforçar que não conflitava de forma alguma com o Mercosul e muito menos era uma reação contra o NAFTA. Embora Herz; Tabak; Hoffmann (2015) contrariem essa ideia ao assinalarem que a Alcsa fazia “parte de uma estratégia que visava dar uma resposta à criação do NAFTA e, posteriormente, proposta da ALCA” (HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2015, p. 180).

O presidente Itamar Franco conseguiu eleger seu sucessor, aquele que tinha sido seu ministro das relações exteriores e, por último ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso. O presidente Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil de 1995 a 1998, em seu primeiro mandato, e de 1999 a 2002, em seu segundo mandato, tendo como ministros das relações exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995/2002) e Celso Lafer (2002).

O período de 1995 a 2002 teve uma quantidade elevada de encontros regionais entre as lideranças sul-americanas e latino-americanas. Ocorreram as reuniões ministeriais de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), São José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001) e Quito (2002), além da I Cúpula das Américas, em 1994, em Miami, a II Cúpula das Américas, em 1998, em Santiago, e a III Cúpula das Américas, em 2001, em Quebec (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Em 2000, por iniciativa brasileira, foi realizada a Cúpula de Brasília (também chamada de I Reunião de Presidentes da América do Sul). Pela primeira vez os presidentes dos doze países da região se reuniam para tentar construir um futuro comum. Além das

conversas em torno recuperação do Mercosul e o compromisso firmado com o desenvolvimento da região, como resultado concreto dessa primeira reunião temos a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), importante movimento visando a integração da infraestrutura da América do Sul, prioritariamente nas áreas de transporte, energia e telecomunicações (CARRION, 2006; CECEÑA, 2007; PECEQUILO, 2012; PECEQUILO; CARMO, 2015; VITTE, 2013).

Na II Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002, no Equador, os princípios da manutenção do compromisso da integração regional foram continuados. Chegase então ao fim o governo Fernando Henrique Cardoso, mas mantém-se a lógica, construída mais enfaticamente a partir de 2000, de adensar a integração regional sul-americana. Como expresso por Pecequilo; Carmo (2015) ao dizer que

A partir de 2000, a política externa brasileira e o seu papel na América do Sul, assim como os caminhos da integração ganharam adensamento e continuidade. Afinal, a implementação dos projetos da IIRSA traria, no médio e no longo prazo, a possibilidade de mudar a face da América do Sul e suas perspectivas de desenvolvimento. (...) esta implementação tem caminhado, apesar de recuos e desafios intra e extrarregionais, e da dinâmica político-econômica das nações sul-americanas (PECEQUILO, CARMO, 2015, p. 67).

Muitos autores veem esse início do século XXI como marco de uma nova lógica da inserção internacional do Brasil e das movimentações em torno da integração regional na América do Sul e na América Latina (OHEDA; SURASKY, 2014; PECEQUILO; CARMO, 2015; VITTE, 2013). Nesse contexto, a consolidação da integração regional sul-americana irá adquirir contornos estratégicos com o começo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Nas palavras de Pecequilo (2012, p. 285): “Com a nova administração Lula, os projetos da IIRSA e os objetivos políticos, sociais e diplomáticos da integração sul-americana acentuaram seu componente de assertividade e autonomia”.

Com a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco, no Peru, em 2004, O Brasil lança uma proposta de “integração mais sólida e multifacetada” (PECEQUILO, 2012, p. 286). Lula da Silva aproveitou a ideia da Alcsa e propôs então sua refundação sob o nome de Comunidade Sul-Americana das Nações (CSAN/Casa), com uma ideia de organização mais abrangente, baseada no livre comércio, mas “agregando uma estratégia comum na luta contra o tráfico de drogas, a proteção do meio ambiente e a criação de uma zona de paz na América do Sul” (HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2015, p. 180).

A I Cúpula da Casa ocorre em 2005, e a II Cúpula se realiza em 2006. A partir de 2007, no âmbito da Primeira Reunião de Energia Sul-Americana, na Venezuela, por impulso de Brasil, Argentina e Venezuela, de acordo com Pieri, Teles e Oliveira (2015), decidiu-se renomear a CSAN para União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Segundo Pecequillo (2012), a proposta para criar a Unasul partiu do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez. A autora ainda chama a atenção para o fato de que não foi uma mera mudança de nome, pois também foram suscitadas questões relativas à criação de um Banco do Sul, uma moeda comum para a região e novas estruturas políticas, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A Unasul (ver os países participantes na figura 4) teve a sua existência decretada em 23 de maio de 2008, quando o seu Tratado Constitutivo foi assinado durante a III Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília (Brasil) e contando com a representação dos doze países que integram o subcontinente – Argentina, Suriname, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Venezuela, Uruguai, Brasil, Colômbia e Paraguai.

Essa organização começou a vigorar apenas em 11 de março de 2011, depois que o nono país (o Uruguai) assinou a ratificação do Tratado Constitutivo, e trinta dias após a entrega, como previsto no artigo 26: “O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação” (BRASIL, 2012). O quadro 4 expõe a data em que cada membro fez sua ratificação.

QUADRO 4: Os Estados Membros da Unasul de acordo com sua data de ratificação

PAÍS	DATA DE RATIFICAÇÃO DO TRATADO CONSTITUTIVO
Bolívia	11 de março de 2009
Equador	15 de julho de 2009
Guiana	12 de fevereiro de 2010
Venezuela	13 de março de 2010
Peru	11 de maio de 2010
Argentina	2 de agosto de 2010
Suriname	5 de novembro de 2010
Chile	22 de novembro de 2010
Uruguai	30 de novembro de 2010
Colômbia	28 de janeiro de 2011
Paraguai	9 de junho de 2011
Brasil	14 de julho de 2011

Fonte: Adaptado de SELA (2015).

FIGURA 4: Mapa - os Estados Membros da Unasul



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Itamaraty (2017).

Antes do Uruguai já haviam realizado o processo de ratificação do tratado em seus parlamentos a Argentina, o Suriname, a Bolívia, o Chile, o Equador, a Guiana, o Peru e a Venezuela. Os parlamentos de Brasil, Colômbia e Paraguai só foram confirmar a adesão de seus países posteriormente à entrada em vigor da instituição (ALVES, 2010).

O Brasil foi o último país a ratificar o Tratado Constitutivo da Unasul, conforme o quadro 4, apesar de ter sido o décimo a entregar o documento, pois, embora Paraguai e Colômbia o tenham ratificado antes junto a seus congressos, depositaram posteriormente o documento junto à Unasul.

Em entrevista a Peres (2011), o ex-ministro das relações exteriores Celso Amorim lamentou a demora brasileira em ratificar a entrada na organização, atribuindo essa dificuldade a questões ideológicas de parlamentares do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Democratas (DEM), que alegaram haver uma superposição de atribuições entre a Unasul e o Mercosul:

A única coisa triste da Unasul é que o Brasil tomou a iniciativa e vai ser provavelmente o último país a ratificar. E é por questões de política partidária, tenho certeza. Não posso falar em nome dele, mas nas conversas que tive com o presidente Fernando Henrique Cardoso – me dou com ele socialmente – é a favor. (AMORIM, Celso apud PERES, 2011, p. 1).

Além dos Estados membros a instituição prevê, no artigo 19 de seu tratado constitutivo, a possibilidade de os demais países da América Latina e do Caribe participarem como Estados Associados (UNASUL, 2008, p. 13). Esses países associados poderiam, depois de quatro anos participando da instituição, aderir formalmente, tornando-se Estados membros, como indica o artigo 20. Entretanto, não há países associados ainda à Unasul, apenas países observadores: México e Panamá.

A Unasul, em seu tratado constitutivo, expressa, no artigo 2, um objetivo geral bastante amplo, visando se constituir em um espaço de integração nos âmbitos cultural, social, econômico e político:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do

fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 2).

Esses objetivos ultrapassam questões relativas a negócios e investimentos, trazendo ao foco a questão da governança regional, expressa também por discussões relativas à democracia, ao gerenciamento das desigualdades sociais e à preocupação com a segurança regional. Essa ambição em abranger elementos maiores também é, muitas vezes, causa de insatisfação e de maior lentidão no alcance dos objetivos:

A idéia-chave que sustenta o regionalismo agora é proporcionar um espaço acima do Estado para o debate, o compartilhamento de conhecimento e a promoção de novas práticas e métodos de formação de políticas regionais, e promover governos democraticamente eleitos com algum mecanismo de apoio externo ao qual eles possam se voltar quando confrontado com críticas internas e externas. Neste novo registro, a governança regional está tomando forma menos espetacular do que no passado e está sendo, em partes, uma resposta pior a um roteiro abrangente estabelecido antecipadamente (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 781-2, traduzido pelo autor⁴¹).

Com a pretensão de abranger tantas distintas questões, o Tratado Constitutivo da instituição foi além e também elencou, em seu artigo 3, vinte e um objetivos específicos que devem ser perseguidos pela Unasul e por seus membros:

a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional; b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos; d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; e) o desenvolvimento de uma infra-estrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros; g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática; h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa; i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado

⁴¹ “The key idea underpinning regionalism now is to provide a space above the state for debate, knowledge-sharing and the promotion of new practices and methods of regional policy formation, and to provide democratically elected governments with some external support mechanism to which they can turn when faced with internal and external critics. In this new register, regional governance is taking shape in a less spectacular way than in the past and it is proceeding in parts, rather than in response to a comprehensive road map set out in advance” (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 781-2).

Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana; j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas; l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, eqüitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza; m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva; n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios; o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades; p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana; q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem⁴²; r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL; s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa; t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação (UNASUL, 2008, p. 2-3).

Podemos resumir esses objetivos como a) o fortalecimento do diálogo político; b) o desenvolvimento social e humano; c) a erradicação do analfabetismo e acesso à educação de qualidade; d) a integração energética; e) o desenvolvimento de uma infraestrutura comum; f) a integração financeira; g) a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais; h) o desenvolvimento de mecanismos para a superação de assimetrias; i) a consolidação de uma identidade sul-americana; j) acesso universal à seguridade social e a serviços de saúde; k) cooperação sobre a migração; l) cooperação econômica e comercial, visando ainda o bem estar e o combate à pobreza; m) integração industrial e produtiva; n) políticas comuns para a inovação tecnológica; o) promoção da diversidade cultural; p) participação cidadã; q) coordenação na luta contra o tráfico, o crime e a proliferação de armas; r) cooperação entre autoridades judiciais; s) intercâmbio de informação em matéria de defesa; t) cooperação para

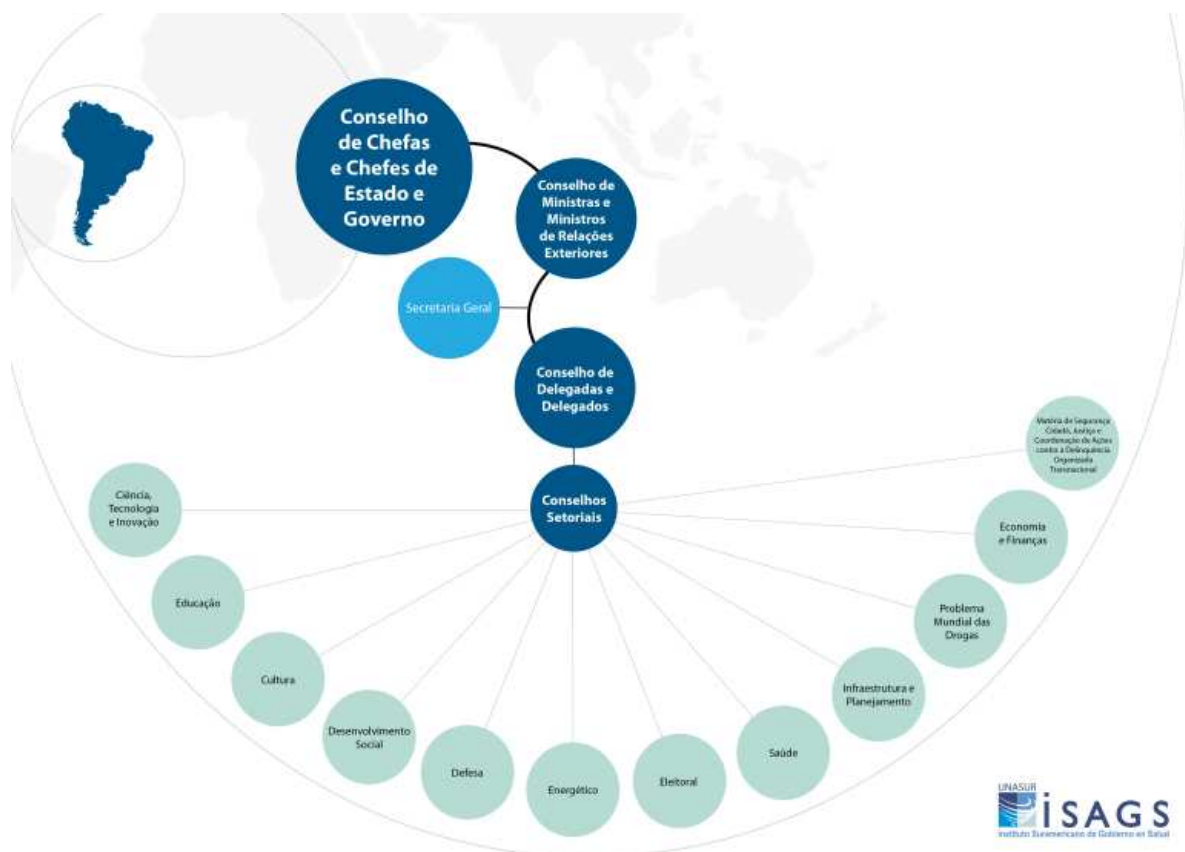
⁴² Retirada de minas terrestres.

fortalecer uma segurança cidadã; u) cooperação para o aprofundamento da integração sul-americana.

Há de se convir que são muitos objetivos, mesmo que ainda resumidos, o que dificulta também o alcance dos resultados esperados. Visando alcançar esses objetivos, desde sua criação a Unasul tem mantido encontros frequentes entre presidentes, ministros e demais lideranças dos países sul-americanos. Como veremos no capítulo 4, esses encontros estão escasseando, gerando uma preocupação quanto à continuidade e efetividade da Unasul (cf. MONTOYA, 2017).

A figura 5 traz a estrutura da Unasul:

FIGURA 5: A estrutura institucional da Unasul



Fonte: http://www.isags-unasur.org/img/estrutura_unasul_port2.png. Acesso em 21.jul.2017

A estrutura da Unasul, esmiuçada nos artigos 4, 5 e 7 do Tratado Constitutivo da instituição (UNASUL, 2008), é composta por a) conselho de chefas e chefes de Estado e de governo; b) conselho de chanceleres; c) conselho de delegados; d) secretaria-geral, sediada em Quito, no Equador, que de acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, “passa por uma fase de consolidação e fortalecimento” (ITAMARATY, 2016, s/p); e) por um

presidente pro-tempore rotativo, que lidera os conselhos; f) por conselhos setoriais (ITAMARATY, 2016; HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2015; SURASKY, 2014).

Surasky (2014) faz alusão à essa estruturação da Unasul e de seus órgãos:

O Tratado Constitutivo da UNASUL proporcionou à organização uma nova estrutura institucional aberta, composta por quatro órgãos de governo e administração (artigo 4) e a possibilidade de criar "reuniões ministeriais setoriais, conselhos de nível ministerial, grupos de trabalho e outras instâncias institucionais que se requeiram, permanentes ou temporárias, para cumprir os mandatos e as recomendações dos órgãos competentes (artigo 5)" (SURASKY, 2014, p. 57, traduzido pelo autor⁴³).

Essa estrutura é hierárquica, de modo que o conselho de chefas e chefes de Estado e de governo está em um nível decisório superior ao conselho de ministras e ministros das relações exteriores, e assim sucessivamente.

De acordo com o artigo 4 do Tratado Constitutivo da Unasul, os órgãos da instituição são o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; a Secretaria Geral (UNASUL, 2008). A Presidência *Pro Tempore* e os Conselhos Setoriais estão previstos como estruturas necessárias para o desenvolvimento da institucionalidade da organização, mas não são vistas como órgãos constituintes para o Tratado Constitutivo da Unasul.

De acordo com Surasky (2014), cada um dos conselhos pode ser entendido como um setor em que os países integrantes da Unasul decidiram estreitar sua cooperação. O conselho de chefas e chefes de Estado e de Governo, que é o órgão máximo da estrutura da Unasul, deveria se reunir ordinariamente anualmente⁴⁴ em reuniões de cúpula (e podem ser convocadas reuniões extraordinárias), tendo quatro objetivos delineados:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros; (UNASUL, 2008, p. 5).

⁴³ “El Tratado Constitutivo de la UNASUR dotó a la organización de una novedosa estructura institucional abierta, conformada por cuatro órganos de Gobierno y gestión (artículo 4) y la posibilidad de crear “reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes” (artículo 5)” (SURASKY, 2014, p. 57).

⁴⁴ Será abordado no capítulo 4 que não houve reuniões de cúpula nos anos de 2015 e 2016.

Ao longo da existência da Unasul diversas reuniões extraordinárias foram convocadas pelo conselho de chefas e chefes de Estado e de Governo, geralmente voltadas para a criação de institucionalidades específicas ou para a discussão sobre problemas políticos nos países integrantes da instituição ou pertencentes ao continente americano.

O conselho de ministras e ministros das relações exteriores se posiciona um nível abaixo do conselho de chefas e chefes de Estado e de governo, e se prevê que se reúnam a cada seis meses para deliberar sobre as seguintes atribuições:

- a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;
- d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- e) realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração em seu conjunto; f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;
- g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;
- h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;
- i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;
- j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (UNASUL, 2008, p. 6-7).

Em um nível abaixo do conselho de chanceleres, encontramos o conselho de delegadas e delegados, composto por uma (um) representante acreditada (o) por cada Estado membro. As delegadas e os delegados devem se reunir bimestralmente, preferencialmente no território do Estado que exerce a presidência *pro tempore*, para tratar das seguintes questões:

- a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência *Pro Tempore* e da Secretaria Geral;
- b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;
- e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;
- f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

- g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;
- h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação. (UNASUL, 2008, p. 7)

Existem, ainda, na organização doze conselhos ministeriais e setoriais, que abordam os seguintes temas específicos: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura e planejamento; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional. Além disso, temos também o centro de estudos estratégicos de defesa e os estudos sobre a governança em saúde⁴⁵. Prevê-se também o funcionamento de instituições como o Parlamento Regional, em Cochabamba, Bolívia, e o Banco do Sul, em Caracas, na Venezuela.

Deve-se falar ainda da presidência *pro tempore* e do secretário geral, outros dois cargos fundamentais na estrutura da instituição. A presidência *pro tempore* ocupa uma importante posição na estrutura da Unasul, já que o cargo é exercido pelo presidente atual do país em questão, como será visto no quadro 5 (na próxima página).

A Unasul teve, até então, dez presidentes temporários de nove nacionalidades distintas, faltando apenas os presidentes da Bolívia e da Colômbia ocuparem o cargo. A ordem dos presidentes segue a ordem alfabética dos países, começando pelo Chile.

O presidente *pro tempore* tem as funções de

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria Geral;
- c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;
- d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL. (UNASUL, 2008, p. 6).

⁴⁵ Na página oficial da organização há junto aos doze conselhos ministeriais e setoriais um link com “delineamentos sobre a estratégia energética sul-americana, que podem vir, eventualmente, a compor um décimo-terceiro conselho (UNASUR, 2017).

QUADRO 5: Presidentes *pro tempore* da Unasul

Nome	País	Período em que ocupou a função
Michele Bachelet	Chile	05/2008 - 08/2009
Rafael Correa	Equador	08/2009 - 11/2010
Bharrat Jagdeo	Guiana	11/2010 - 10/2011
Fernando Lugo	Paraguai	10/2011 – 06/2012
Ollanta Humala	Peru	06/2012 – 08-2013
Dési Bouterse	Suriname	08/2013 – 12/2014
José Mujica	Uruguai	04/2014 – 03/2015 (fim do seu mandato como presidente uruguaio)
Tabaré Vazquez	Uruguai	03/2015 – 04/2016
Nicolás Maduro	Venezuela	04/2016 – 04/2017
Mauricio Macri	Argentina	04/2017 – em diante

Fonte: Elaboração própria com dados de UNASUR (2016).

Outro cargo importante na estrutura da Unasul é o de secretário-geral. O cargo de secretário-geral da Unasul possui algumas atribuições fundamentais para o funcionamento devido da instituição. De acordo com o Tratado Constitutivo da Unasul, são funções da secretaria geral:

- a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;
- b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;
- c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;

- d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;
- e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;
- f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;
- g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;
- h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendem os órgãos da UNASUL;
- i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria Geral (UNASUL, 2008, p.8-9).

Um resumo com os nomes dos secretários-gerais, países de origem, tempo que ocuparam a função, e principal cargo político/ função social que ocuparam antes de chegarem a secretários-gerais, está expresso no quadro 6.

QUADRO 6: Os secretários-gerais da Unasul

Nome	País	Período em ocupou a função	Principal cargo que ocupou em seu país
Néstor Kirchner	Argentina	05/2010 - 10/2010	Presidente argentino de 2003 a 2007
María Emma Mejía	Colômbia	05/2011 - 06/2012	Diplomata
Alí Rodríguez Araque	Venezuela	06/2012 - 08/2014	Originalmente diplomata, ocupou diversos cargos políticos durante os governos de Hugo Chávez e de Nicolás Maduro.
Ernesto Samper Pizano	Colômbia	08/2014 – 01/2017	Presidente colombiano de 1994-1998
Em vacância	-	Desde 31 de janeiro de 2017.	-

Fonte: Elaboração própria com dados de UNASUR (2016).

Desde a fundação da Unasul foram secretários-gerais: o argentino Néstor Kirchner, que tomou posse em 2010 e que veio a falecer poucos meses depois de assumir o cargo, a colombiana Maria Emma Mejía (maio 2011-junho 2012), o venezuelano Ali Rodríguez Araque (junho 2012-julho 2014) e o atual secretário, o colombiano Ernesto Samper (agosto 2014 – janeiro-2017).

O cargo de secretário-geral é ocupado por designação do Conselho de Chefes de Estado e de Governo, com indicação do Conselho de Ministros de Relações Exteriores. O mandato dura dois anos, podendo ser renovado por mais dois. Uma regra em especial é que não podem ocupar seguidamente pessoas de uma mesma nacionalidade.

Fazendo uma análise das tendências políticas dos quatro secretários-gerais da história da Unasul, temos Néstor Kirchner e Alí Rodríguez Araque com ligações políticas consolidadas com as tendências reconhecidas como de “esquerda”. María Emma Mejía tem um histórico de tendências políticas liberais, embora, quando ascendeu ao cargo, estivesse vinculada a grupos políticos mais voltados à esquerda. Ernesto Samper se distinguiu por ser essencialmente um liberal, filiado histórico ao Partido Liberal Colombiano.

É importante ressaltar que o Partido Liberal Colombiano não é exatamente semelhante a ideia de liberalismo no Brasil. Em seu histórico, esteve naturalmente vinculado ao que se chama de esquerda, mas a partir dos anos 1990 se aproximou do que se convencionou chamar de “social-democracia”. Faz parte da coalização que está no poder na Colômbia, com apoio de partidos conservadores (SEMANA, 2017).

Parece sintomático de um mal momento da organização que desde a saída de Ernesto Samper da secretaria geral não tenha havido a eleição de um novo representante. E apesar de ser um liberal do ponto de vista do espectro político, Ernesto Samper recebeu diversas acusações sobre sua atuação e possível defesa de governos mais ligados à esquerda, como expresso em reportagem de O Estado de São Paulo: “sob o comando de Samper, o grupo de países tinha uma atuação marcadamente política e alinhada aos chamados países “bolivarianos”⁴⁶”. Samper criticou duramente o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff” (OTTA, 2017, p. 1). Os governos de Brasil e Argentina buscam, então, emplacar um novo perfil de secretário-geral, nas palavras de fontes ouvidas pelo O Estado de

⁴⁶ Bolivarianismo foi um termo encampado pelo ex-presidente venezuelano Hugo Chávez (1954-2013), em referência a Simón Bolívar, aludindo a uma união dos povos latino-americanos contra a dependência em relação às potências hegemônicas, principalmente os Estados Unidos (WEBER, 2017). Embora essa concertação tenha sofrido enfraquecimento significativo após a morte de Chávez, o termo adquiriu novo sentido, sendo utilizado por opositores como forma de desqualificar governos sul-americanos tidos como de esquerda e suas vinculações.

São Paulo, que possua um perfil “mais de diretor de produção do que de maestro” (OTTA, 2017, p. 1).

Ernesto Samper ainda aceitou prorrogar seu mandato, que terminaria em agosto de 2016, para ajudar a fazer a transição para um novo secretário. Entretanto, os países integrantes não chegaram a um acordo sobre esse novo nome, e o cargo ficou vago, sendo ocupado interinamente pelo chefe de gabinete da secretaria, Yuri Chillán, que ficará responsável pela parte administrativa da função (MOSCARDÓ, 2017; EL NACIONAL, 2017).

Sobre o assunto, a Unasul se pronunciou pela resolução no. 002/ 2017, de 23 de março de 2017, sobre o funcionamento da secretaria geral da Unasul durante a transição até a designação de uma nova secretária ou de um novo secretário geral (UNASUL, 2017). Esse pronunciamento foi importante pois encaminhou uma solução alternativa a um entrave, principalmente em relação à autorização de gastos previstos pela pasta.

Interpretando o Tratado Constitutivo da instituição e considerando que essa situação de transição não estava devidamente prevista, o conselho de ministros e ministras das relações exteriores da organização tomou decisões expressas em cinco artigos.

Pelo primeiro artigo, decide-se que até a designação de um (a) novo (a) titular para a secretaria geral, quem cuidará dos pagamentos previstos pela pasta será o chefe de gabinete, com auxílio da chefe do escritório de administração e talento humano, que será ordenadora secundária de gastos e pagamentos, garantindo sempre que haja as duas assinaturas nos pagamentos.

O segundo artigo prevê que, em caso de vacância do cargo de chefe de gabinete, o chefe do escritório de administração e talento humano será o ordenador primário de gastos, auxiliado pelo chefe de escritório de assessoria jurídica.

Ainda, de acordo com o terceiro artigo, durante esse período de transição não se poderá contratar nem despedir pessoal da secretaria geral sem autorização expressa do conselho de ministras e ministros de relações exteriores, por intermédio do conselho de delegados.

O artigo quarto trata da necessidade de se fazer um informe mensal de gastos, e o quinto sobre a necessidade de se fazer um informe sobre viagens com sete dias de antecedência, ambos sendo necessariamente submetidos e estando sob necessidade de aprovação do conselho de ministras e ministros de relações exteriores.

De acordo com a imprensa, reportagem do jornal Valor Econômico de fevereiro de 2017, visando a assunção de um novo secretário geral, o nome do ex governador argentino da província de Mendoza, José Octavio Bordón, é o favorito e até então único indicado,

apoiado pelos presidentes de Brasil e Argentina. Segundo a mesma reportagem, Ernesto Samper era considerado pelo governo brasileiro “histriônico” por suas declarações contundentes (como a crítica feita ao impeachment da presidente brasileira, Dilma Rousseff) e defensor do “eixo bolivariano” – Venezuela, Bolívia e Equador (RITTNER, 2017).

Segue na mesma linha artigo veiculado no jornal O Estado de São Paulo, que indica que esse apoio busca facilitar um alinhamento, na Unasul, entre as políticas de Brasil e Argentina: “O apoio foi prometido pelo presidente Michel Temer, por recomendação do [então] ministro das Relações Exteriores, José Serra, durante a reunião que teve [...] com o presidente da Argentina, Mauricio Macri” (OTTA, 2017, p. 1).

A eleição de um novo secretário-geral parece se arrastar, tendo em vista que governos como o do Brasil e da Argentina estão se colocando em posição frontal ao que se convencionou chamar de “eixo bolivariano”, que até então não apresentou nenhum candidato ao posto. Entretanto, é preciso que haja consenso entre os doze países integrantes da Unasul para que se eleja um novo secretário-geral, e até então não há encaminhamento algum nessa direção:

Os países do eixo "bolivariano" - Venezuela, Bolívia e Equador - não apresentaram nenhum candidato por enquanto. Eles não manifestaram nem apoio, nem objeção ao nome de Bordón. Para ocupar a secretaria-geral da Unasul, o argentino precisaria de consenso entre todos os 12 sócios do bloco (RITTNER, 2017, p. 1).

Em reportagem do jornal espanhol La Vanguardia sobre essa indefinição na escolha de um sucessor para Samper, logo após a sua saída, fala-se sobre a tentativa dos governos dos países integrantes de resolver a questão em um prazo de um mês, e o chanceler equatoriano explicita que isso deveria ocorrer apesar das possíveis diferenças políticas e ideológicas: “los Gobiernos no van a estar "torpedeando el proceso de sucesión" y, pese a sus diferencias políticas e ideológicas quieren agilizarlo, dijo este martes a Efe el canciller equatoriano, Guillaume Long (MOSCARDÓ, 2017, p.1)”.

Mas essas diferenças ideológicas ficam claras quando se percebe que os governos brasileiro e argentino buscam um perfil mais discreto, enquanto outros países, como expresso na fala do ministro das relações exteriores equatoriano, considerado como parte dos eixos mais voltados à esquerda, buscam um perfil de liderança, evitando o que ocorreu antes mesmo de Ernesto Samper assumir o cargo, em que se ressentia da falta de uma figura de mais vulto na função:

a Unasul quer uma figura com perfil adequado para exercer a representação desse organismo, uma personalidade com experiência internacional, que goze de reconhecimento e tenha a capacidade de interlocução, características que poderiam ser encontradas em um ex-presidente ou ex-chanceler (MOSCARDÓ, 2017, p.1, traduzido pelo autor⁴⁷).

Parece haver um consenso sobre a necessidade de se impulsionar a integração regional qualquer que seja o novo secretário e suas orientações ideológicas, como exposto pelo chanceler equatoriano:

Em sua opinião, além das diferenças ideológicas entre os governos, é possível aumentar o nível de integração regional, e por isso citou os avanços alcançados em áreas como a eleitoral, a defesa, a saúde, entre outras, uma vez que, mais além de os governos estarem à esquerda ou à direita, "estarão interessados em avançar nesses temas" (EL NACIONAL, 2017, p.1, traduzido pelo autor⁴⁸).

Entretanto, uma busca pelo tema Unasul nos jornais mais tradicionais, no Brasil, demonstra que a opção pela integração com base na Unasul não parece ser um objetivo assim tão claro entre os atuais mandatários brasileiros.

Essa mesma orientação é seguida pelo editorial do jornal O Estado de São Paulo de 14 de abril de 2016, que chama de "ignorância e ousadia" a nota de Ernesto Samper, enquanto secretário-geral da Unasul, sobre o processo de impeachment de Dilma Rousseff no Brasil (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Em artigo veiculado pelo jornal O Globo, Montoya (2017) "enterra a Unasul", associando-a a uma iniciativa bolivariana antiamericana para enfraquecer a Organização dos Estados Americanos (OEA). Chamando a Unasul de "um obstáculo" e "contraproducente", proclama que "a Unasul é o produto de um momento histórico particular, que desapareceu. Hoje, é um corpo que reivindica um enterro piedoso" (MONTTOYA, 2017, p. 1).

Essa crítica à Unasul encontra eco numa outra vertente. Há uma grande discussão sobre o fato de o livre comércio perder a centralidade em modelos de cooperação e desenvolvimento regional como a Unasul (HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2015).

⁴⁷ "la Unasur quiere una figura con un perfil adecuado para ejercer la representación de ese organismo, una personalidad con experiencia internacional, que goce de reconocimiento y tenga capacidad de interlocución, características que bien podría reunir un expresidente o un excanciller" (MOSCARDÓ, 2017, p.1).

⁴⁸ "En su opinión, más allá de las diferencias ideológicas entre gobiernos, es posible aumentar el nivel de integración regional y citó avances alcanzados en ámbitos como el electoral, el de la defensa, el de la salud, entre otros, puesto que, al margen de que los Gobiernos sean de izquierdas o de derechas, 'les va a interesar avanzar en estos temas' " (EL NACIONAL, 2017, p.1).

Se, por um lado, isso pode ser considerado verdade, pode-se pensar, em outros termos, que a proposta da Unasul é complementar aos mecanismos mais voltados para a cooperação econômica e comercial já existentes, como Aladi e Mercosul, e aproveita para gerar desenvolvimento nas áreas em que os acordos já existentes são menos atuantes (ver quadro 7).

A estrutura em conselhos ministeriais da organização também tem demonstrado ser produtiva, pois os conselhos, embora gozem de menor autonomia decisória, reúnem-se de forma mais ágil:

A revisão realizada nos permite afirmar que a visão setorial de espaços, organizada através do trabalho dos conselhos, parece apropriada para a UNASUL e facilita o alcance dos objetivos presentes no seu Tratado Constitutivo (SURASKY, 2014, p. 66, traduzido pelo autor⁴⁹).

Conforme supradito, esses conselhos visam incrementar áreas sensíveis em que haja maior necessidade de cooperação ou em que as organizações preexistentes voltadas para a integração regional não tenha tanta abrangência. Desde a assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul esses conselhos, integrados por ministros das respectivas áreas em seus países, vem conseguindo dar capilaridade aos trabalhos da instituição:

Desde a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUR, diferentes Conselhos foram criados para áreas específicas, a maioria composta por ministros da área correspondente dos diferentes países membros (SELA, 2015, p. 14, traduzido pelo autor⁵⁰).

O quadro 7 traz todos os conselhos ministeriais criados pela Unasul com seus respectivos anos de criação.

Outra instituição importante da Unasul foi a criação de um protocolo adicional que instituiu aquela que é vulgarmente conhecida como cláusula democrática⁵¹. Para NERY

⁴⁹ El repaso realizado nos permite afirmar que la visión sectorial de espacios, organizada a través de la labor de consejos, parece ser apropiada para la UNASUR y facilita el logro de los objetivos presentes en su Tratado Constitutivo (SURASKY, 2014, p. 66).

⁵⁰ Desde la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR se han ido creando diferentes Consejos referidos a áreas específicas, los cuales en su mayor parte están integrados por los ministros del área correspondiente de los distintos países miembros (SELA, 2015, p. 14).

⁵¹ A chamada “cláusula democrática” foi instituída pelo documento “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia”, assinado em novembro de 2010, na 4ª. Cúpula de Chefes de Estado Sul-Americanos, realizada em Georgetown (Guiana). Por meio desse documento, os países integrantes da Unasul assumem compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática na região. Em 10 de março de 2017 o congresso brasileiro aprovou a inserção da cláusula democrática no Tratado Constitutivo da Unasul, conforme o PDC (projeto de decreto legislativo) 8/2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/524048-CAMARA-APROVA->

(2016), a cláusula democrática instituída pela Unasul (e aplicada contra o Paraguai, em 2012) pode ser considerada mais legítima que a Carta Democrática interamericana da OEA, pois não há suspeita da ingerência de interesses predominantes dos Estados Unidos, como tantas vezes houve ao longo da história, e porque evita o termo democracia representativa, também preso a valores liberais americanos, reconhecendo diferentes arranjos democráticos possíveis na América do Sul.

QUADRO 7: Conselhos da Unasul e ano de criação

CONSEJO	AÑO DE CREACIÓN
Consejo Energético Suramericano (CES)	2007
Consejo de Defensa Suramericano (CDS)	2008
Consejo de Salud Suramericano (CSaSu)*	
Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS)	
Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)	2009
Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)	
Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF)	2010
Consejo Electoral de UNASUR	2011
Consejo Suramericano de Educación	
Consejo Suramericano de Cultura	
Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (COSCTI)**	2012
Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional	

Fonte: SURASKY, 2014, p. 58.

Surasky (2014) aborda alguns dos avanços percebidos e entraves ao maior desenvolvimento da Unasul. Entre os avanços, destaca a decisão de não criar mais estruturas burocráticas que as existentes, que permitem a manutenção de um alto nível de diálogo político e que garantem que a Unasul não tenha duplicidade de atuação improdutiva com setores que já estejam devidamente contemplados por outros mecanismos de integração regional.

Entretanto, muitos problemas ainda afetam a Unasul. De acordo com Surasky é preciso aprofundar ainda mais esse processo de integração, já que:

A estrutura, os valores fundamentais e os mecanismos de trabalho assumidos pela Unasul não dependem apenas de uma crescente CSS⁵² entre seus membros e da sua expansão para outros países, mas também de caminhos que permitam o fortalecimento do próprio processo de integração. O sucesso deste "duplo encaminhamento" do trabalho dependerá até certo ponto da superação dos obstáculos que continuam a afetar o processo Unasul como um todo (SURASKY, 2014, p. 68, traduzido pelo autor⁵³).

Entre os principais obstáculos para o avanço da Unasul estão: a questão do financiamento dos projetos; o diálogo complexo entre alguns países, muito dependentes de concertações políticas específicas e do posicionamento no espectro político de determinados governantes. Enfim, são questões estruturais concernentes aos processos de integração como um todo. Apesar disso, a Unasul segue avançando em muitas áreas sensíveis, o que enseja a buscar responder se e como a Unasul pode ser efetiva, termo que será mais bem qualificado no último capítulo mais que, em resumo, pode-se dizer que esteja relacionado com o alcance das metas estipuladas.

No próximo capítulo busca-se incluir a Unasul em um outro âmbito de discussão sobre a integração regional, orientado pelas perspectivas de projeção internacional do Brasil e pela análise da política externa brasileira, visando situar os processos de integração regional em um contexto de uma inserção internacional orientada para o desenvolvimento do Brasil.

⁵² O autor define CSS como sigla para Cooperação Sul-Sul (SURASKY, 2014).

⁵³ "La estructura, valores fundacionales y mecanismos de trabajo asumidos por la UNASUR no solo dependen de una creciente CSS entre sus miembros y de su ampliación hacia otros países, sino que resultan en caminos que permiten el fortalecimiento del propio proceso de integración. Del éxito de esta "doble direccionalidad" de trabajo dependerá en alguna medida importante la superación de los obstáculos que siguen afectando al proceso UNASUR como un todo" (SURASKY, 2014, p. 68).

3. A UNASUL NO CONTEXTO DE UMA INSERÇÃO INTERNACIONAL ORIENTADA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

“Criam-se paralelamente, incompatibilidade entre velocidades diversas; e os portadores das velocidades extremas buscam induzir os demais atores a acompanhá-los (...)” (SANTOS, 2005, p. 84).

Nesse capítulo busca-se compreender de que forma a integração regional pode ser interpretada como uma alternativa de inserção internacional orientada para o desenvolvimento do Brasil. Procura-se, ainda relacionar os modelos de desenvolvimento do Brasil a sua política externa brasileira, em um contexto de liderança regional, em associação às motivações expressas na Unasul como mecanismo de integração regional.

Há um pano de fundo nas relações internacionais que deve ser abordado para trazer clareza às discussões: o conceito de globalização. Em geral, esta palavra expressa a ideia de uma economia unificada, de uma dinâmica cultural hegemônica, de uma sociedade que só pode ser compreendida como um processo de reprodução social global. Este debate incide, pois, sobre as relações antagônicas entre conjuntos de Estados e, sobretudo, no interior deste como uma oposição entre Estados e regiões (GOMES, 2007).

No âmbito da discussão neoliberal em relações internacionais, surgiu a teoria da interdependência complexa, definida como a dependência mútua entre os atores do sistema internacional, envolvendo efeitos de custos de transações e relações de poder assimétricas (KEOHANE, 1992).

Os autores que seguem essa linha partem da constatação de que existe uma estrutura sistêmica que faz com que a economia mundial imponha limitações às ações individuais dos Estados-membros (KEOHANE, 1992). Segundo o autor: “relações de interdependência impregnadas de poder colocam dilemas para os Estados, uma vez que a interdependência restringe a capacidade dos governos de controlar os eventos que os interessam” (KEOHANE, 1992, p. 165-166).

Procura-se entender então como o Brasil se movimentou em sua região imediata, utilizando a integração regional como mecanismo de inserção internacional, em um contexto de interdependência complexa.

Lima e Milani (2016) veem importantes diferenciações entre as “narrativas dominantes na América Latina no pós-Segunda Guerra” (LIMA; MILANI, 2016, p. 22), em que a integração regional é apresentada como mecanismo para fazer frente ao poderio dos EUA, e a integração regional no século XXI, vista como uma alternativa de cooperação:

Outra dimensão que diferencia esse momento (dos primeiros anos do século XXI) é a constituição de iniciativas de âmbito sub-regionais envolvendo diversas áreas de cooperação. Em certo sentido, a diversidade e a heterogeneidade entre os regimes comerciais, que derivam da diferenciação entre países latino-americanos em termos dos respectivos padrões produtivos, modelos de democracia e opções de política externa, parecem estimular iniciativas de cooperação sub-regional. Esse é o momento em que a dinâmica dos modelos de integração se descola dos processos de regionalização, que enfatizam a dimensão sub-regional (LIMA; MILANI, 2016, p. 27).

Outro aspecto dessa nova configuração é que o Brasil buscou exercer uma liderança internacional, especialmente na América Latina, no começo do século XXI. Essa liderança se fez presente no contexto de organizações internacionais como a Unasul. Como exposto por Sant’anna (2016), a Unasul tem no Brasil seu centro principal. Contudo, postular a líder traz consigo uma série de responsabilidades e custos.

Mattli (1999), ao tratar da “lógica” que rege a integração regional, defende que uma das condições indispensáveis para a articulação entre os países é a existência do chamado *paymaster*. O *paymaster* é quem paga os custos de manter a ordem de um grupo. É o líder que ajuda a distribuir os ganhos, minimizar os custos e conter os conflitos (LUIGI, 2014b).

É discutível se o Brasil possui esse papel América Latina, ou se cogitou tê-lo, como forma de melhorar sua inserção internacional. É uma estratégia de política externa, de busca de autonomia, projeção e negócios que não costuma ser seguida pelo país. Mariano (2015) trata disso, ao abordar o processo de integração na América do Sul, explicando que o Brasil não tem por hábito fazer transferências profundas de funções e de orçamento para o nível regional supranacional.

Entretanto, no caso da Unasul, muitas vezes o Brasil assumiu um papel de *paymaster*, como se evidencia ao se analisar a planilha orçamentária da instituição⁵⁴. Com base no que foi acordado pela resolução número 07/2015, de 30 de junho de 2015, do

⁵⁴ Durante os governos Dilma Rousseff, muitas vezes o Brasil contraiu dívidas com organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (Onu), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), dívidas essas que se escalonaram e se mantiveram durante o governo de Michel Temer. Entretanto, de acordo com os registros da imprensa, as contribuições brasileiras para a Unasul não só se mantiveram em dia como chegaram a superar a previsão orçamentária, como ocorreu em 2014 (GONÇALVES, 2015; CHADE, 2016; CHADE, 2017).

Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul (UNASUR, 2015), aprovou-se uma metodologia de cálculo para o orçamento da instituição para os anos de 2016 a 2019, com a contribuição diferencial devida por cada país participante. O quadro 8 traz o cálculo de contribuição de cada país para os anos de 2016 a 2019:

QUADRO 8: Alíquota de contribuição para o orçamento da Unasul por país – 2016 a 2019

Estado	Alíquota para el cálculo de los Aportes de los Estados al Presupuesto Anual de UNASUR correspondiente a los ejercicios:			
	2016	2017	2018	2019
Argentina	16,52%	16,52%	16,48%	16,48%
Bolivia	1,14%	1,14%	1,27%	1,27%
Brasil	38,98%	38,98%	39,00%	39,00%
Chile	7,26%	7,26%	7,32%	7,32%
Colombia	11,10%	11,10%	12,35%	12,35%
Ecuador	3,72%	3,72%	3,44%	3,44%
Guyana	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%
Paraguay	1,11%	1,11%	0,97%	0,97%
Perú	7,26%	7,26%	6,98%	6,98%
Suriname	0,12%	0,12%	0,13%	0,13%
Uruguay	1,08%	1,08%	1,15%	1,15%
Venezuela	11,60%	11,60%	10,80%	10,80%
Totales	100%	100%	100%	100%

Fonte: Unasur (2015).

Pelo exposto, cada país deve arcar segundo sua capacidade econômica, a responsabilidade comum e o princípio da equidade. A responsabilidade econômica está relacionada ao Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, de acordo com os anuários

estatísticos da Cepal. As mesmas estatísticas servem de base para o cálculo da alíquota de responsabilidade comum, relativa ao tamanho da população de cada Estado. Com uma regra em especial: ninguém pode contribuir com mais de 39% (UNASUR, 2015). O Brasil foi beneficiado por essa regra já que, segundo os cálculos, deveria corresponder à 51,16% das contribuições da organização para o ano de 2015, mas com o novo cálculo levando em conta o teto máximo de contribuição, passou a honrar com 38,98% do orçamento. O excedente do Brasil foi dividido entre os países com contribuição entre 2% e 39%, já que os Estados que contribuem com menos de 2% ficam isentos de participar do rateio.

Entretanto, a literatura sobre o assunto adverte que, se o Brasil puder ser considerado um *paymaster* na região, essa posição não se sustenta por muito tempo, já que não costuma estar disposto a arcar com fundos nacionais para manter instituições internacionais, como expõem Mariano (2015):

Nossa conclusão é de que para o modelo de integração da política externa brasileira pode haver uma certa liderança do Brasil sobre o processo, desde que essa não se traduza em transferência profunda de funções e fundos governamentais nacionais para o nível regional. Os diversos exemplos envolvendo várias crises no bloco demonstraram que a posição brasileira foi a de pagar os custos do processo, sejam estes institucionais ou econômicos, mas a partir das próprias instituições nacionais, visando sempre manter um mínimo de coesão necessária à manutenção dos objetivos brasileiros de inserção internacional (MARIANO, 2015, p. 226).

Essa visão de não arcar com os custos da liderança brasileira também vigora no senso comum. O descompasso entre o exercício amplo dessa liderança e a opinião pública, certos setores da mídia e determinadas coalizões políticas e empresariais, tem ficado evidente nos últimos 10 anos. A insistência brasileira em contribuir para a Unasul, a condução da Missão de Paz da ONU (Minustah) no Haiti, a posição na crise do gás boliviano, em 2008, e a questão da renegociação do preço da energia elétrica entre Brasil e Paraguai, iniciada em 2008, evidenciam custos não bem recebidos pela opinião pública. Outras questões não compreendidas dizem respeito aos investimentos brasileiros, principalmente financiados pelo BNDES, em países da América Latina e em países africanos.

O argumento comumente utilizado pelos críticos e, principalmente, pela opinião pública, é de que o Brasil deveria resolver seus problemas internos antes de fazer investimentos externos. Entretanto, cada governo possui suas rubricas específicas, ou seja, a previsão de gastos para cada área. Normalmente, o dinheiro de uma finalidade não pode ser utilizado em outra. Salvo quando há mecanismos específicos, como a DRU (desvinculação

das receitas da União), que permite retrabalhar livremente 20% do orçamento federal. Portanto, essa crítica deve estar presente em um contato maior de discussão sobre a política externa, que paulatinamente vem ocupando o espaço do debate político, já que as pautas internacionais estão cada vez mais se confundindo com a discussão política doméstica, como confirmam Silva, Almeida e Oliveira (2007):

Quando as barreiras entre os países eram altas, os governos e os cidadãos podiam distinguir imediatamente as políticas domésticas das internacionais; contudo, na medida em que elas foram sendo reduzidas e/ou eliminadas, tornou-se mais difícil distingui-las. A transmissão dos efeitos internacionais sobre a economia doméstica e a diminuição da autonomia e mesmo da soberania nacional, causadas pela maior integração dos países, têm requerido virtualmente uma análise econômica e política de todas as políticas não-comerciais (SILVA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2007, p. 427).

O Brasil tem um gasto relativamente baixo com sua política externa. E esses gastos foram ainda mais controlados durante o governo Dilma Rousseff. Além de a presidente ter diminuído o exercício da chamada “diplomacia presidencial”, realizando menos viagens ao exterior, não foram poucas as críticas da comunidade internacional relacionadas à pequena contribuição financeira brasileira efetuada às organizações regionais e multilaterais. Diversas organizações internacionais têm se queixado da ausência de contribuições brasileiras, como no caso da ajuda à Síria, situação em que se considerou baixo o valor doado pelo nosso país – 300 mil dólares (LUIGI, 2014b).

Podem ser questionadas as escolhas dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, que priorizaram mercados potenciais (América Latina e África) em detrimento dos mercados já consolidados (Estados Unidos principalmente), escolha da política externa de Fernando Henrique Cardoso. Mas nenhum país do mundo pode “parar as máquinas” para sanear seus problemas e só depois investir na política externa. Política externa não ganha eleição, e todos os candidatos sabem disso, dado o desprezo com que tratam a questão em período eleitoral. Mas para além de discussões ideológicas e conflitos eleitoreiros, é preciso que se diga que a transformação do Brasil em um ator global (“global player”), escolha traçada pelos diversos governos no pós-ditadura militar, legou esse desafio do ônus de investir em outros países para poder obter ganhos maiores, comerciais e políticos (LUIGI, 2014b).

O comércio internacional pode ser um importante elemento para combater as desigualdades, caso seu saldo seja utilizado para a geração de empregos e a melhoria de vida da população. Os investimentos feitos em outros países visam o incremento dos negócios

internacionais e eles são o custo da liderança brasileira (LUIGI, 2014b). Não que a avaliação sobre os gastos do Brasil não deve ser discutida por toda a sociedade e constantemente refeita.

Em estudo de 2007, Silva, Almeida e Oliveira buscam analisar as relações entre o comércio intranacional e o comércio internacional, para avaliar o efeito-fronteira, ou seja, os impedimentos do comércio internacional em comparação com o comércio doméstico:

A interdependência econômica entre as nações tem aumentado substancialmente nas últimas cinco décadas, com o comércio internacional de bens e serviços expandido a taxas superiores às da produção. Também o fluxo financeiro internacional tem-se elevado muito e contribuído significativamente para a melhoria do padrão de vida da população em vários países. Essa maior integração é devida a fatores tecnológicos, sociais e culturais e ainda à mudança em muitas políticas governamentais e em governos que restringiam as transações internacionais (SILVA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2007, p. 427).

Os autores concluem que o comércio internacional ainda exerce um papel menos importante do que poderia exercer para a economia brasileira:

Apesar de o Brasil estar reduzindo as barreiras ao comércio internacional, o efeito-fronteira calculado mostrou-se ainda muito alto para os padrões conhecidos. O valor encontrado para o viés entre os estados brasileiros foi igual a 33, evidenciando-se que eles comercializam 33 vezes mais entre si do que com os países estrangeiros. Em um país em desenvolvimento como o Brasil, as conseqüências desse viés, em termos de bem-estar, provavelmente sejam muito grandes. A magnitude do efeito-fronteira pode ser explicada pelo baixo grau de substituição entre os produtos domésticos e estrangeiros e, também, pelas grandes barreiras ao comércio internacional (SILVA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2007, p. 427).

A integração regional pode contribuir para que as economias emergentes alcancem o desenvolvimento, identificando e superando a lógica de dependência. Defende-se a ideia de a integração regional como uma possibilidade para os países em desenvolvimento adotarem “políticas e instituições mais adequadas ao seu estágio de desenvolvimento” (CHANG, 2004, p. 232).

Isso ocorre como parte da estratégia de inserção internacional do Brasil. Um modelo de desenvolvimento considerado alternativo, por Carcanholo (2011), mas, que por isso mesmo, precisa ser alternativo também em relação aos mecanismos de mercado predominantes. Carcanholo (2011, p. 97) afirma que

entende-se que uma estratégia alternativa (não liberal) de desenvolvimento precisa, além de contrapor-se à ideia de integração via sinalização dos mecanismos de mercado, pensar e construir formas de financiamento dos projetos que constituem essa estratégia de maneira diferenciada (CARCANHOLO, 2011, p. 97).

Com o aumento da interdependência complexa entre os países do mundo torna-se necessário criar algumas distinções diante do cenário diverso que se forma. Ao tratar do cenário da integração, alguns autores (CARCANHOLO, 2011; ARAVENA et al; 2012) sentem necessidade de diferenciar os processos de integração em dois tipos: uma integração mais voltada para o lado político/ social e outra para a vertente econômica/ comercial.

A Unasul, além de contemplar a dimensão comercial, também tem esse aspecto político gerencial maior, já que “é um projeto de maior alcance, que propõe uma integração mais ampla, de caráter principalmente político (...)” (PIERI, TELES, OLIVEIRA, 2015, p. 62).

Carcanholo (2011), ao defender que a integração possa ser vista como “uma estratégia de desenvolvimento alternativa ao liberalismo” (CARCANHOLO, 2011, p. 108), acentua que a integração econômica das regiões, em termos comerciais e produtivos, deve ser encarada como um componente a mais na nossa concepção de desenvolvimento. Para o autor, “a temática da integração regional costuma ser trabalhada dentro dos marcos teóricos hegemônicos que constituem a ideologia neoliberal de desenvolvimento” (CARCANHOLO, 2011, p. 97).

Para Pecequilo e Carmo (2015, p. 67), “a partir de 2000, a política externa brasileira e o seu papel na América do Sul, assim como os caminhos da integração ganharam adensamento e continuidade”. Os projetos implementados no âmbito da IIRSA transformam a América do Sul e suas “perspectivas de desenvolvimento” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 67). Essa nova realidade, iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), trazia o Brasil como líder desse processo de cooperação na região sul-americana e alcançou grande relevo com a eleição e posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

A partir do governo Lula da Silva as perspectivas de inserção internacional, que foram lançadas com o projeto de “autonomia pela participação” da política externa de Fernando Henrique Cardoso, se intensificaram, dando origem ao modelo conhecido como “autonomia pela diversificação”, em Lula da Silva. Já em seu discurso de posse, junto ao Congresso Nacional, o então novo presidente afirmava que “a ação diplomática do Brasil (...) será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (BRASIL, 2003, p. 14).

Lima e Milani (2016) abordam essa dimensão da política externa brasileira ligada a uma projeção internacional e a uma liderança regional:

Por ser a maior economia da América Latina e por ter exercido significativa liderança regional e projeção internacional nos anos mais recentes, principalmente durante os anos Lula, selecionamos o caso do Brasil para analisar mais detalhadamente a tentativa de construção de uma agenda de política externa voltada explicitamente para a CSS [cooperação sul-sul] (LIMA; MILANI, 2016, p. 35).

Considera-se que seja importante apontar essa lógica “alternativa” de desenvolvimento na América do Sul para, relacioná-la à política externa brasileira, em seu papel de líder regional, e às motivações expressas na Unasul enquanto mecanismo de integração regional.

3.1 A Política Externa Brasileira e a Unasul

Nesse tópico será abordado como as principais diretrizes da política externa brasileira se relacionam com a integração regional, com ênfase especial no desenvolvimento da Unasul. Haverá, portanto, uma tentativa de espelhamento entre o desenvolvimento da Unasul e as perspectivas da política externa brasileira do período, buscando verificar de que forma as duas questões se relacionam.

De acordo com Cervo (2008), diplomacia, política externa e relações internacionais são termos que, embora referentes a dimensões da convivência entre os povos, adquirem especificidades ao serem tratados como objetos de análise, levando a conceitos com graus de abrangência distintos. As relações internacionais tratam de uma dimensão maior, a política externa de uma parcela menor da realidade, e a diplomacia tem seu conteúdo ainda mais contingenciado.

A política externa pode ser definida como “o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados” (ALTEMANI, 2005). É um tipo especial de política pública, mais qualitativa que quantitativa, “que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional” (NETO, 2012, p. 6).

Difere-se da diplomacia por ser a diplomacia responsável pela execução de uma política externa formulada pelo governo em exercício. Mas não necessariamente a política

externa precisa ser uma ação de Estado para Estado, embora o Estado seja o ator preponderante. Existem, como explicado no capítulo 1, outros atores internacionais que podem formular a política externa e para quem ela possa ser direcionada. Nas palavras de Pinheiro (2004):

A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004, p. 7).

Do começo do século XX até o final da década de 1980 foram se consolidando uma série de ideias, esquemas mentais e valores comuns à política externa brasileira. A esses, Mariano (2015) dá o nome de paradigmas de estudo da nossa política externa. Pinheiro (2004), ao entender a política externa brasileira como instrumento de recurso de poder, alinhado a uma forma de inserção internacional, em sua busca por autonomia, separa a ação da política externa brasileira em boa parte do século XX de acordo com seu alinhamento aos Estados Unidos ou busca por se alinhar a outras potências, dando origem a dois paradigmas, o americanismo e o globalismo (universalismo).

O americanismo toma os Estados Unidos como eixo da política externa, partindo do pressuposto que a aproximação com os EUA traria mais recursos de poder ao Brasil. É dividido em americanismo ideológico e pragmático. O americanismo ideológico, vigente no período de 1946 a 1951 e no período de 1964 a 1967, acredita nos benefícios de uma maior aproximação aos EUA mesmo não havendo oportunidades visíveis de ganho. Já o americanismo pragmático, predominante nos períodos de 1902 a 1945, 1951 a 1961 e 1967 a 1974, defendeu o aproveitamento fático das oportunidades de ganho nas relações prioritárias com os Estados Unidos (PINHEIRO, 2004).

Altemani (2005) entende a “americanização” da política externa brasileira de uma forma mais ampla, visto como a superação de um isolacionismo, ou de uma atuação exclusivamente regional, ampliando essa atuação para o âmbito continental. Esse processo tem início, segundo Altemani (2005, p. 29), “durante a gestão do barão do Rio Branco na chancelaria brasileira”.

O globalismo expressa uma tendência de diversificação da política externa brasileira, para além da dependência em relação aos Estados Unidos. Foi hegemônico durante os períodos de 1961 a 1964, em sua vertente grotiana, e de 1974 a 1990 em sua vertente hobbesiana (PINHEIRO, 2004).

O globalismo grotiano entende que, apesar da anarquia do sistema internacional, existe uma regulação normativa, de forma que os Estados podem, em sua estratégia multilateral, aderir às organizações internacionais em busca de ganhos absolutos e relativos. Já para o globalismo hobbesiano, a anarquia do sistema internacional se impõe de tal forma que, para garantir sua autonomia, entendia-se que o Brasil deveria adotar uma distância pragmática dos principais temas em discussão mundial durante a Guerra Fria (PINHEIRO, 2004).

Independente da tendência predominante de inserção internacional, além da busca por autonomia, podem ser identificados outros elementos comuns na história da diplomacia brasileira, ou seja, da execução da política externa. A esses elementos Cervo (2008) chama de “acumulado histórico da diplomacia brasileira”, fazendo a importante ressalva de que “não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonado no tempo” (CERVO, 2008, p. 26):

A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta. Esses padrões de conduta não surgem tempestivamente como subprodutos da História, porém, um após outro, adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente. (...) Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior (...) (CERVO, 2008, p. 26).

Cervo (2008) define como parte do acumulado histórico da diplomacia brasileira os oito elementos a seguir: 1) autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; 2) juridicismo; 3) multilateralismo normativo; 4) ação externa cooperativa e não confrontacionista; 4) parcerias estratégicas; 5) realismo e pragmatismo; 6) cordialidade oficial no trato com os vizinhos; 7) desenvolvimento como vetor; 8) independência da inserção internacional.

Essas ideias estão presentes não só nas principais referências, portanto, mas no imaginário da inserção internacional do país, na ação da política externa e nos atos diplomáticos:

A ideia de que existem princípios que podem ser identificados como elementos formadores do comportamento externo brasileiro não está presente apenas na bibliografia especializada (...), mas principalmente nos discursos e na forma como a diplomacia se expressa a respeito das alternativas possíveis e das escolhas realizadas em nome do interesse nacional (MARIANO, 2015, p. 16).

A partir dos anos 1990 a busca por autonomia em nossa política externa continuou sendo uma constante, embora tenha adquirido outros termos: “autonomia na dependência”, “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação” e “autonomia pela integração” (PINHEIRO, 2004). No governo Lula da Silva a estratégia de inserção internacional passou a levar o nome de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Mariano (2015) diferenciou esses conceitos de autonomia dos paradigmas dominantes durante boa parte do século XX na política externa brasileira, americanismo e globalismo. Para ele, as ideias de autonomia são mais delimitadas, uma descrição de fatos que entendem as alternativas possíveis e endossam as escolhas realizadas:

Assim, conceitos como, por exemplo, “autonomia pela integração” ou “autonomia pela participação”, surgidos nos anos 1990 a partir da própria formulação diplomática, buscavam delimitar as margens de escolha de um determinado período histórico. Desta forma, estes não são, e não podem ser, entendidos enquanto conceitos com validade científica. Antes disso, são o próprio fato a ser estudado (MARIANO, 2015, p. 38).

A ideia de autonomia foi definida por Vigevani e Ramazini Jr. (2014) como um objetivo fundamental de todo Estado-nação variando, em âmbito externo, de acordo com a configuração do sistema internacional em dado período histórico, assim como variando, internamente, em função da visão de mundo de sua população e de suas elites:

Historicamente, para o Estado brasileiro, a ideia de autonomia significou, frente ao mundo exterior, capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional, viabilizando a possibilidade de o país realizar reais escolhas. Isso valeu em diferentes momentos com maior ou menor intensidade, mas é um fio condutor constante, válido até os dias de hoje, na segunda década do século XXI (VIGEVANI; RAMAZINI JR., 2014, p. 517-518)

Nesse contexto, segundo os autores, organizações internacionais como o Mercosul e a Unasul não são vistos como limitadores da autonomia de ação, mas como catalisadores do aumento da capacidade externa dos países participantes devido à conjunção de interesses. Entretanto, é preciso perceber as mudanças de interesses em relação à integração regional, de

acordo com os distintos objetivos da política externa ao longo desse período (VIGEVANI, RAMAZINI JR., 2014).

A abordagem histórica do conceito de autonomia da política externa brasileira enxerga no período de 1935 a 1941 uma “autonomia na dependência”, com a dependência dividida entre Estados Unidos e Alemanha, a chamada “equidistância pragmática”; e nos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) e nos governos militares a partir dos anos 1970 um período de “autonomia pelo distanciamento”, em que se pratica um “pragmatismo ecumênico responsável” (MARIANO, 2015).

A partir da década de 1980, com a redemocratização, entramos numa nova forma de inserção internacional autônoma, a chamada “autonomia pela participação”, definida por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) como: “a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. Vigorou durante os governos Sarney (1985-1989), Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). No final do governo Sarney houve um direcionamento para este tipo de autonomia, que vem a ser consolidada mesmo no governo Collor de Mello:

O curto período do governo Collor de Mello foi caracterizado pela grave crise política doméstica que culminou com seu impeachment; com respeito às ações externas, caracterizou-se pela tentativa frustrada de reedição do paradigma americanista e pela formulação da ideia de “autonomia pela participação”. A ideia era criar as condições para a modernização da economia brasileira, a partir da sua internacionalização, na tentativa de estabelecer o modelo de desenvolvimento ajustado ao apelo da liberalização econômica, aderindo aos ideais presentes no corolário de medidas propostas pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais, compilado em torno do que veio a ser chamado de Consenso de Washington (MARIANO, 2015, p. 56).

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/ 1999-2002) foram marcados pelo modelo de autonomia que se convencionou chamar de “autonomia pela integração”. Essa ideia consistia na busca por aderir às normas e regimes internacionais, já que, num ambiente dominado por uma superpotência (Estados Unidos), ao Brasil interessava a perspectiva institucionalista, promovendo o respeito generalizado às regras das instituições internacionais, inclusive por parte das grandes potências. Em âmbito regional, o Brasil tenta se projetar como potência, de forma a funcionar como plataforma para sua inserção como *global player*. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O que vimos na gestão FHC foi a consolidação e a sofisticação de uma política inicialmente formulada e praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco. Abandonou-se a idéia [*sic*] de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988/89, quando alguns dos principais objetivos do governo eram a ampliação do mercado e do consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações. Parte dos êxitos da diplomacia brasileira na gestão FHC relacionou-se com a parcial existência de um ambiente internacional cooperativo, em que se acreditava na relativa democratização das instituições internacionais, principalmente na área comercial (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 288-289).

A política externa brasileira durante o governo Fernando Henrique Cardoso contribuiu para melhorar o conceito internacional em relação ao país, embora tenha conduzido a uma inserção subordinada, dificultando obter maiores vantagens nas negociações internacionais e enfraquecendo o papel de protagonista na América Latina (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Nos governos Lula da Silva (2003-2006/ 2007-2010) a política externa brasileira seguiu o modelo de autonomia que foi denominado como “autonomia pela diversificação”, diversificando os parceiros internacionais do país ao priorizar a cooperação Sul-Sul, buscando equilibrar as relações de força com os países do Norte, visando aumentar o protagonismo internacional do Brasil (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nesse modelo mantém-se a adesão aos regimes internacionais, inclusive com proposição de novos arranjos, por intermédio das alianças Sul-Sul e de acordo com parceiros não tradicionais, como a China, objetivando reduzir as assimetrias nas relações internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). As mudanças engendradas pelo governo Lula da Silva estavam orientadas para o que se chamou de “neodesenvolvimentismo”,

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1^a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2^a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3^a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4^a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

Esse programa, aplicado durante o primeiro governo Lula, desdobrou-se de forma enfática no segundo-governo, originando, entre outras coisas, o aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, que vai acabar ocasionado a União das Nações Sul-Americanas durante o governo Dilma Rousseff:

Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1ª) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 292).

Segundo Mariano (2015), as iniciativas do governo Lula da Silva imprimiram mudanças significativas na política externa brasileira, especialmente em relação às prioridades na integração da América do Sul.

Apesar de pertencer ao mesmo partido de seu antecessor, Luis Inácio Lula da Silva, o Partido dos Trabalhadores (PT), e de ter sido membro do governo de Lula da Silva em diversos cargos importantes, a presidente Dilma Rousseff promoveu uma inflexão na política externa que até então vinha sendo realizada no Brasil.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) na presidência do Brasil coincide com o início das operações formais da Unasul. Até por isso privilegiou-se esse recorte na presente tese, de perceber a efetividade da Unasul no período 2011-2014, de forma a termos um recorte temporal definido e podermos coincidir a atuação brasileira como liderança regional na Unasul e o impacto da política externa brasileira na instituição. Entretanto, fizemos uma análise de forma mais ampla, entendendo os antecedentes desse período, especialmente no governo Lula, período em que a Unasul é gestada, e após o impeachment da presidente Dilma, em 2016, traçando contornos gerais da política externa que se segue.

Por mais que se possa falar em continuidade na maior parte das ações (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015) e mudança de ajuste (MIRANDA; RIBEIRO, 2015), que reflete uma mudança pequena em relação à administração anterior, “o foco, a intensidade e a

visibilidade das iniciativas da gestão Dilma sofreram uma queda” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 80).

As motivações para essa quebra de continuidade possuem interpretações muito distintas. Para os defensores dessa linha de política externa, a mudança se deveu ao fato de a política externa de Dilma estar voltada para aquilo que “faltou” no governo anterior: o relacionamento com os EUA e o foco nos direitos humanos (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Para os que acreditam que houve uma continuidade com perda de qualidade política, isso se deve às diferenças de estilos entre os dois governantes, bem perceptíveis no aspecto da diplomacia presidencial, na diferença do estilo dos chanceleres e na situação menos favorável do cenário econômico exterior (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Autores como Cervo e Lessa (2014) fazem um diagnóstico amplo do declínio da inserção internacional do Brasil já durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Apesar de, por um lado, apontarem as condicionantes externas para isso, algo que voltaremos a explorar no capítulo 5, por outro reconhecem também os problemas internos que contribuem para a conformação dessa conjuntura:

O conceito de declínio aplicado à inserção internacional do Brasil durante o período do primeiro governo de Dilma Rousseff há de ser qualificado para bem expressar a realidade. A crise financeira e econômica internacional apenas de leve afeta o declínio, cujas causas são eminentemente internas. As grandes estratégias externas da era Lula da Silva, quando são mantidas, o são de modo lerdo e obstruído. Dois setores apenas andam por si, embora também se ressintam da inércia do Estado: o agronegócio e a expansão para fora de empresas brasileiras, isto é, a internacionalização econômica. Na esfera do multilateralismo humanitário e da segurança internacional, princípios e conduta se mantêm. Em suma, declínio leve do Brasil sobre o plano global (CERVO; LESSA, 2014, p. 149).

A integração regional e as relações em geral com a América do Sul continuam sendo uma marca do governo, ainda sob Dilma Rousseff. Entretanto, Pecequilo e Carmo (2015) percebem uma forte mudança nesse aspecto em relação à não alusão da liderança brasileira nesse processo, preterida por uma tentativa de enfatizar termos como “o multilateralismo e a cooperação”.

Segundo Miranda e Ribeiro (2015), também há uma diminuição na referência ao histórico comum dos países sul-americanos, sem muita evocação de uma identidade regional a respaldar a integração:

As principais bases e justificativas construídas pelo discurso integracionista da política externa brasileira, como a proximidade geográfica, a condição de subdesenvolvimento, o consenso em torno da democracia e a ausência de armas nucleares, continuaram a ser apresentadas como traços de identificação entre os países sul-americanos. Neste âmbito, observou-se apenas uma diminuição nas alusões a processos e agentes históricos que, a princípio, forjariam uma longa identidade regional. Ademais, esta análise encontrou como uma importante permanência discursiva a noção de uma suposta solidariedade do Brasil para com os seus vizinhos do subcontinente, onde, contudo, os objetivos da regionalização seriam associados ao projeto de desenvolvimento nacional (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 14).

De acordo com Pecequillo e Carmo (2015), a Unasul não foi por isso abandonada no governo Dilma, pelo contrário, seus projetos tiveram continuidade, mesmo que em ritmo mais lento. Visão endossa por Cervo e Lessa (2014):

Conforma-se com o universalismo da vocação globalista a percepção acerca da integração: a área próxima se amplia na visão brasileira, do Mercado Comum do Sul-Mercosul à União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) para alcançar o mundo. O pressuposto segue sendo o papel sistêmico a desempenhar pelo país nas relações internacionais e, para tanto, a construção regional de um polo de poder. Por tais razões, Rousseff dá continuidade ao governo de Lula da Silva, mantendo como imutável a inserção de impulso universalista. (CERVO; LESSA, 2014, p. 139).

Uma das mudanças significativas para o nosso estudo, que ocorreu na passagem do governo Lula para o governo Dilma, foi a incorporação da IIRSA ao Cosiplan da Unasul. Para corroborar esse avanço na Unasul, também reconhecido por Oliveira e Silveira (2015), Cervo e Lessa (2014) apontam como o Brasil soube aprofundar o processo de integração com a incorporação da IIRSA e manter uma coordenação desse tipo de integração de forma mais ampla:

Em 2014, o órgão de planejamento estratégico da Unasul, o Cosiplan, promove seminários técnicos que fazem evoluir o conceito de integração, da IIRSA à integração integrada [*sic*], aquela capaz de harmonizar combate à pobreza, infraestrutura, integração produtiva e inclusão social. Em suma, o discurso da integração evolui com perfeição, resta medir a influência prática. No fundo, o caráter em construção se deve à essência do processo: à diferença da União Europeia, na América Latina a cultura política, inclusive no Brasil, considera legítimo sobrepor o projeto nacional ao regional e não ceder o controle da autonomia decisória a ponto de debilitar a soberania; contudo, todos os países elegem o entendimento político como bem supremo da integração (CERVO; LESSA, 2014, p. 140).

No dia 12 de maio de 2016 o senado federal aprovou a abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff, afastada então do cargo até o dia 31 de agosto de 2016, quando seu impedimento é confirmado em nova votação no senado. O seu vice presidente Michel Temer assumiu o poder, e com ele emergiu um novo direcionamento para a política externa brasileira, retomando princípios da política externa de Fernando Henrique Cardoso, já que os chanceleres escolhidos, José Serra (de 12 maio de 2016 a 22 de fevereiro de 2017) e Aloysio Nunes (a partir de 07 de março de 2017), além de serem filiados ao PSDB, partido do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, possuem uma mesma linha de pensamento, com “mudanças de ênfase e de orientação” (BARBOSA, 2017, p. 1) em relação aos governos do PT.

Desde a viagem de senadores opositores de Dilma à Venezuela em Junho de 2015, a política externa se inclinou na direção do PSDB. Encabeçada pela chapa derrotada em 2014 (Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira), a comitiva incluía José Serra até as vésperas do embarque. Após a turbulenta visita e recepções de familiares de presos políticos venezuelanos, a crise no vizinho se tornou um trunfo na disputa política doméstica, enfraquecendo Rousseff. Doravante, a Comissão de Relações Exteriores do Senado (presidida por Aloysio) promoveu uma agenda externa própria (GAMA, 2017, p. 2).

Rubens Barbosa, ligado à concepção de política externa do PSDB, em artigo no jornal O Estado de São Paulo, vê um impacto grande da nova formulação de política externa brasileira, reforçando o papel do Itamaraty, acabando com suposto isolamento em instituições internacionais, criando novos acordos e novos relacionamentos hemisféricos, enfim, vendo muitos avanços em nove meses de atuação de José Serra frente ao ministério das relações exteriores:

O perfil baixo, como é tradição no Itamaraty, pode dar a impressão de que pouco tem sido feito, mas uma primeira avaliação registra avanços em relação aos últimos 15 anos na atuação externa. Muito ainda está por ser feito para o Brasil poder melhor responder aos desafios resultantes das profundas transformações do sistema internacional (BARBOSA, 2017, p. 2).

Não deixou de destacar a Unasul, defendendo que seu Conselho de Defesa passará a ter coordenação mais efetiva: “Temas específicos, como os do entorno estratégico (Conselho de Defesa da Unasul), a defesa das fronteiras, operações de manutenção da paz, Atlântico Sul e África passarão a ter uma coordenação mais efetiva” (BARBOSA, 2017, p. 2).

Essa visão não é compartilhada por boa parte dos especialistas que analisaram a política externa desse breve período pós-impeachment, como Lopes (2017), Gama (2017) e Pennaforte (2017), que veem resultados frustrantes nesse curto tempo.

Sobre a gestão de José Serra à frente da chancelaria, os analistas veem uma partidarização desnecessária da política externa, redução de autonomia do Itamaraty e baixa densidade de gestão, características aliadas ainda a um perfil quase inoperante de diplomacia presidencial de Michel Temer.

Em relação à Aloysio Nunes Ferreira, sua gestão ainda busca imprimir maiores resultados, e, por mais que não se concorde com os contornos gerais de sua política externa, é preciso admitir que ele tem maior compromisso com sua implementação que o chanceler anterior, dividido com suas pretensões políticas.

Quando da posse de José Serra no cargo de ministro das relações exteriores, Spektor (2016) notou uma contradição fundamental no discurso desse novo redirecionamento da política externa brasileira: acusa os governos do PT de ideológicos, mas promovem sua própria ideologia: “O mais significativo diz respeito a uma contradição fundamental: Serra denunciou a diplomacia do PT como ideológica e partidária, mas propôs um programa abertamente ideológico e partidário” (SPEKTOR, 2016, p. 2).

No capítulo 5 voltaremos a essa questão, tentando jogar novas luzes sobre esse cenário conturbado em que o Brasil se encontra em termos de projeção externa e sua relação com o atual momento da Unasul. A principal ameaça à Unasul não está nos diferentes modelos de cooperação regional que o Brasil esteve inserido, mas na falta de uma visão (geo) política desses processos e na ausência de exercício mais efetivo da liderança regional brasileira (LIMA; MILANI, 2016).

As perspectivas da política externa brasileira sob nova ideologia não parecem tão promissoras. Na edição 2017 do “The Soft Power 30”, um ranking elaborado pela consultoria britânica Portland, desde 2015, avaliando a capacidade da política externa de 30 grandes países do mundo de influenciar outros países, o Brasil ocupou o penúltimo lugar, 29º (apenas à frente da Turquia), caindo cinco posições em relação ao ranking de 2016 e alcançado sua pior posição nos três anos em que a série histórica vem sendo realizada (MAGALHÃES; BUARQUE, 2017).

Entrevistado em matéria da Folha de São Paulo, o professor da Universidade de Lisboa Andrés Malamud assevera que “o Brasil tem menos protagonismo, e por vezes até nem participa, em reuniões ou fóruns de alto nível, mesmo sobre questões nas quais o país já foi um ator relevante (como ambiente). Em nível regional, a Unasul (uma criação brasileira) e

a Celac estão paralisadas: nem conseguem se reunir para tratar a crise venezuelana" (MAGALHÃES; BUARQUE, 2017, p. 2).

Fazendo uma análise com base em dois modelos de inserção internacional, do tipo concêntrica e do tipo poligâmica, Comini e Frenkel (2014) avaliam a *efetividade da Unasul*. Para esses autores, a política externa dos países pertencentes à organização e suas estratégias de inserção internacional, dependente, entre outras coisas, dos compromissos dos tomadores de decisão de cada país e das pressões internas e externas, maiores ou menores, diante das determinações de cada Estado, leva a dois modelos diferentes de relações entre os membros da Unasul e o resto do mundo: o modelo concêntrico e o modelo poligâmico. Segundo os autores:

No caso específico da América do Sul, essa engrenagem de compromissos e pressões deu origem, desde os primórdios da Unasul, a modelos diferentes de relacionamento entre os países membros e o resto do mundo. Entre estes modelos, existem duas alternativas que se podem distinguir: a poligâmica e a concêntrica (COMINI; FRENKEL, 2014, p. 60, traduzido pelo autor⁵⁵).

O modelo de inserção concêntrico prioriza mercados regionais e alianças estratégicas como forma de superar o poder limitado de barganha que possuem para a realização de negociações internacionais. Enquanto o modelo poligâmico prioriza o mercado internacional e negociações simultâneas com atores em múltiplos níveis, global, hemisfério e regional. A poligamia é uma característica da inserção internacional do Brasil, como vimos, e isso terá repercussão na condução da Unasul.

A Unasul, foco principal do presente trabalho, será estudada de forma mais aprofundada no próximo capítulo, o capítulo 4. Há de se avaliar empiricamente a efetividade da Unasul ao longo de seu histórico, com base nas suas ações, na sua institucionalização, mas, especialmente, com base na análise da sua produção documental, com ênfase nos documentos produzidos referentes às reuniões ordinárias de chefas e chefes de Estado e de governo, as chamadas cúpulas.

⁵⁵ “En el caso puntual de América del Sur, este engranaje de compromisos y presiones ha dado lugar, desde los inicios mismos de la Unasur, a modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo. Entre estos modelos, existen dos alternativas distinguibles: la poligámica y la concéntrica” (COMINI; FRENKEL, 2014, p. 60).

4. A EFETIVIDADE DA UNASUL

“Regional social policy can be considered a double-edged sword. In times of economic turbulence, the temptation can be to scale back such policies. Yet it is exactly in such contexts when the opportunities to broaden the social protection base for the benefits of such policies and measures have to be seized” (TOCKMAN, 2009, p. 31).

Nesse tópico, será avaliada a efetividade da Unasul com base na análise do funcionamento de suas agendas e de seus órgãos (conselhos), expressos em suas cúpulas. Foram analisados trabalhos de referência na área, em que a efetividade da Unasul foi avaliada na área de política social (LANGENHOVE; KINGAH, 2016). Outra grande referência é um trabalho mais amplo de efetividade dos Brics (LARIONOVA; SHELEPOV, 2015), que, na verdade, foi o motivador inicial dessa conformação da pesquisa, cujos parâmetros muito influenciaram esse trabalho. Outros autores aparecem para o diálogo, fortalecendo o conceito de efetividade, como Young (2000) e a análise que leva em conta se a Unasul é ou não efetiva, casos de Comini e Frenkel (2014), Herz, Tabak e Hoffmann (2015) e Pecequillo e Carmo (2015).

Como resultado das pesquisas realizadas nos trabalhos de Langenhove e Kingah (2016) e Larionova e Shelepov (2015), já havia a ideia de que o termo efetividade (*effectiveness*) seria o mais apropriado para esse tipo de estudo. Entretanto, embora os *papers* citados sejam bastante claros quanto à metodologia utilizada, o uso da palavra efetividade ainda é pouco problematizado neles, gerando a necessidade de se buscar referências outras nas relações internacionais e no campo da administração pública.

No campo das relações internacionais o nosso grande embasamento para a discussão sobre a efetividade de uma instituição foi Young (2000), que propõe o estudo das instituições internacionais como forma de entender o comportamento dos membros da sociedade internacional. Nesse sentido, vê-se como importante analisar o problema da efetividade das organizações internacionais.

Em uma primeira definição a efetividade é considerada pelo autor como “uma medida do papel das instituições sociais na modelagem da conduta na sociedade

internacional” (YOUNG, 2000, p. 221). Em nível individual, uma instituição é, portanto, efetiva, na medida em que obriga os seus atores a se conduzirem de uma forma diferente daquele que se comportariam caso ela não existisse. Levando em conta que os Estados são entidades coletivas, ao avaliar a efetividade das instituições internacionais, devemos ter em mente que não só o Estado precisa reagir às normas das instituições, como os outros atores não estatais que estão a ele subordinados. Assim exposta, a questão da efetividade pode ser entendida, para o autor, como uma questão de grau, as instituições sendo efetivas “na medida em que seu funcionamento explica a variação da conduta individual e coletiva observável por meio dos contextos espaciais ou temporais” (YOUNG, 2000, p. 223).

Young (2000) avalia como critérios mais específicos para analisar a efetividade dois grandes grupos, um de fatores endógenos, outro de fatores exógenos. As variáveis que Young utiliza para avaliar a efetividade das instituições são: a transparência, a resistência, as regras da transformação, a capacidade dos governos, a distribuição do poder, a interdependência e a ordem intelectual, observadas com base em fontes como documentos.

Ferraz (2016) aplicou a noção de efetividade de Young (2000) à Unasul, buscando entender a institucionalidade da Unasul com base em aspectos endógenos e exógenos e analisando sua contribuição à governança hemisférica em substituição à OEA. Em seu trabalho, conclui que a Unasul pode ou não ser vista de forma efetiva, de acordo com o viés da análise:

Neste trabalho, nos parece que se o aprofundamento tiver relação com a efetividade e a perseguição dos objetivos feitos no momento da criação do projeto, a UNASUL aprofundou-se no campo intencional/ideacional na integração regional, mas se tiver relação (que nos parece mais coerente) com a concretização no plano real dos objetivos, o aprofundamento tem que ser analisado através de outros fatores, tais como: compromisso, vontades e visão dos governos, coordenação política (doméstica e externa), capacidades e interesses econômicos, além de questões estratégicas, de identidade e formação sócio-histórica espacial. E, não enquanto busca pela supranacionalidade (FERRAZ, 2016, p. 14)

No campo da administração pública a busca se demonstrou ainda mais importante quando se começou a notar que muitas vezes as palavras “eficiência”, “eficácia” e “efetividade” apareceram como sinônimos nas referências, como em Lima (2013):

Um diagnóstico bastante frequente entre especialistas do norte e também do sul é o de frustração com relação à experiência dos processos de integração latino-americano que alegadamente se fragmentaram em inúmeras iniciativas que se sobrepuseram, mas com fraca articulação entre elas e perda de

eficiência e relevância em vista de suas expectativas iniciais (LIMA, 2013, p.176).

Para melhor qualificar os termos em discussão, é preciso diferenciar, portanto, os “falsos cognatos” eficiência, eficácia e efetividade. Sander (2007) define eficiência como um critério econômico relacionado à capacidade de produzir o máximo com um mínimo de recursos; eficácia como um critério institucional relativo à capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas; e, por fim, efetividade, como um critério político ligado à capacidade de satisfazer as demandas propostas.

Para Chiavenato (2009), a eficácia está relacionada a fazer a coisa certa (não necessariamente da maneira certa); a eficiência é relativa ao meio pelo qual fazemos a coisa certa; e, por fim, a efetividade significa o impacto do resultado alcançado na mudança de determinado panorama.

Em outros momentos o autor elabora, nos mesmos termos, mas com outras palavras, a ideia de efetividade, definindo como a “capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas” (CHIAVENATO, 2009, p. 115). A definição literal de Chiavenato (2009) para eficácia, eficiência e efetividade consiste em dizer que:

A eficácia consiste em fazer a coisa certa (não necessariamente da maneira certa). Assim, está relacionada ao grau de atingimento do objetivo. Se desejamos fazer algo (ser aprovados em um concurso público, por exemplo) e logramos êxito nesse projeto, somos eficazes. Dessa forma, evidencia o cumprimento da missão, chegar ao resultado desejado. O conceito de eficiência relaciona-se com a maneira pela qual fazemos a coisa. É o como fazemos, o caminho, o método. No projeto anterior (aprovação em um certame), se escolhermos corretamente o melhor material, a melhor equipe docente e estudarmos de forma pró-ativa, bem provavelmente seremos aprovados em menos tempo. Aí está a eficiência: a economia de meios, o menor consumo de recursos dado um determinado grau de eficácia. Alguns autores associam o conceito de eficiência ao de economicidade, como sinônimos. Apesar de, em sentido lato, não haver diferenças, normalmente a economicidade está ligada ao menor consumo de recursos monetários (gastar-se menos). Em uma licitação, por exemplo, a evidência do cumprimento do princípio da economicidade previsto na Constituição da República se dá com a obtenção do menor preço na contratação de determinado produto ou serviço previamente determinado. Por fim, a efetividade ressalta o impacto, na medida em que o resultado almejado (e concretizado) mudou determinado panorama, cenário. Considerando a construção de escolas e o incremento no número de professores contratados, a efetividade evidenciará, por exemplo, de que maneira isso contribuiu para a redução do índice de analfabetismo (impacto). Nesse diapasão, há autores que defendem que a efetividade decorre do alcance da eficácia e da eficiência, simultaneamente. Numa outra acepção, pode ser entendida, também, como satisfação do usuário. Na “ponta da linha”, a efetividade

ocorre quando um produto ou serviço foi percebido pelo usuário como satisfatório. (CHIAVENATO, 2009, p. 152).

Tem-se, portanto a eficácia sendo vista como sinônimo de se fazer a coisa certa, atingir um objetivo, independente da forma como se alcance o resultado esperado. Eficiência está relacionada à forma como se faz algo, à escolha do melhor método, do caminho mais acertado. E, por fim, que a efetividade se relaciona ao impacto do resultado na mudança de determinado panorama (CHIAVENATO, 2009).

Na mesma linha da concepção de Chiavenato (2009) há o trabalho de Cavalcanti (2006), que ao tratar de políticas públicas, define eficiência como a melhor forma de se realizar algo com o que se tem disponível, ou, nas palavras da autora, a “otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis” (CAVALCANTI, 2006, p. 9).

Já eficácia é definida como ligada aos resultados, importando pouco os processos, ou relativa “aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos)” (CAVALCANTI, 2006, p. 10).

Por fim, a autora define efetividade como “o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos” (CAVALCANTI, 2006, p. 10).

Concepções semelhantes, com pequenas diferenças entre elas, são encontradas em outros autores como Castro (2006) e Torres (2004).

Avançando na discussão, identificou-se como outros autores já havia utilizado o termo efetividade aplicado às análises do campo das relações internacionais, com base nos trabalhos de Langenhove e Kingah (2016) e Larionova e Shelepov (2015).

Langenhove e Kingah (2016) utilizaram e definiram adequadamente o uso do termo efetividade, com coerência com boa parte da literatura específica de administração pública, conceituando a efetividade como “o poder de obter e gerar resultados que sejam esperados”, ou, nas palavras deles, “A efetividade é a chave para o sucesso. Na lei das organizações internacionais, refere-se à realização dos objetivos de uma organização” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 237, traduzido pelo autor⁵⁶).

⁵⁶ “Effectiveness relates to the power to obtain and generate results that were hoped for. In the law of international organizations, it refers more to the realization of the objectives of an organization” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 237).

Larionova e Shelepov (2015) são menos claros no uso do termo efetividade, apesar de haver um tópico de seu artigo específico para tratar da metodologia. Talvez porque aludam em seu trabalho que utilizam a mesma metodologia do G8 Research Group⁵⁷, que a utiliza para monitorar as cúpulas do G8 desde 1996 (LARIONOVA; SHELEPOV, 2015, p. 42).

Ressalta-se a preferência, apesar da definição não estar tão explícita no corpo do texto, pela forma como Larionova e Shelepov (2015) utilizaram a ideia de efetividade, adotando a concepção de que a efetividade dos Brics seja medida pelo número de compromissos adotados pela instituição e o nível de cumprimento deles. Nas palavras dos autores:

Em seguida, examina-se a eficácia dos BRICS medida pelo número de compromissos adotados e pelo nível de conformidade entre eles. Em conclusão, afirma-se que a tomada de decisões e a conformidade entre os BRICS são os principais fatores para aumentar a efetividade dos BRICS entre seus membros e para a governança global (LARIONOVA; SHELEPOV, 2015, p. 40, traduzido pelo autor⁵⁸).

A concepção de efetividade expressa em Larionova e Shelepov (2015) está, portanto, ligada ao grau de institucionalização de uma organização regional. No caso dos Brics, estudou-se sua efetividade em três dimensões: analisando o discurso emitido nas reuniões dos Brics; aborda-se a agenda global dos Brics comparando-a com as prioridades específicas do grupo; e, por fim, avaliou-se o cumprimento dos compromissos feitos pelos líderes nas cúpulas dos Brics – tudo com base nos trinta e sete documentos produzidos nas reuniões de cúpula e nos encontros ministeriais do grupo desde 2008 até 2014.

Assim, Larionova e Shelepov (2015) consideram que é possível avaliar a efetividade das instituições considerado como forte evidência a implementação de decisões tomadas nas cúpulas:

⁵⁷ O G8 Reseach Group é uma instituição independente que surgiu em 1987 na Universidade de Toronto, visando estudos o grupo denominado G8, composto pelos sete países mais desenvolvidos e industrializados do mundo (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália Japão e Reino Unido) e a Rússia. Hoje está ligada à Escola Munk de Assuntos Globais da Universidade Trinity College, também em Toronto, no Canadá, e se propõe a estudar o G7 (sem a Rússia) e o G20, grupo que expande a formação dos sete iniciais, abrangendo também algumas das principais potências emergentes, como o Brasil. In: G7 RESEARCH GROUP. Disponível em: <<http://www.g8live.org/>>. Acesso em 13.jul.2016.

⁵⁸ “It then looks into BRICS effectiveness measured by the number of commitments adopted and the level of compliance with them. In conclusion, it asserts that BRICS decision making and compliance are the key factors for enhancing BRICS effectiveness to its members and the global governance” (LARIONOVA; SHELEPOV, 2015, p. 40).

Ao analisar a efetividade dos BRICS, foi dada especial atenção à implementação das decisões acordadas pelos seus membros. Dado que os compromissos coletivos assumidos nas cúpulas dos BRICS por parte de seus membros refletem seus objetivos compartilhados, o aumento do número de decisões concretas e, mais importante ainda, o nível de cumprimento dos compromissos adotados pode ser considerado uma evidência do fortalecimento da efetividade dos BRICS (LARIONOVA; SHELEPOV, 2015, p. 42, traduzido pelo autor⁵⁹).

Outra grande contribuição que muito favoreceu para que chegássemos a essa metodologia foi o trabalho de Langenhove e Kingah (2016) e sua concepção de efetividade aplicada às políticas sociais para a saúde no contexto da Unasul. Neste trabalho, a efetividade é relacionada ao poder de se obter e gerar resultados esperados, referindo-se à realização dos objetivos de uma organização internacional, ou seja, uma norma ou política se torna efetiva de acordo com sua capacidade de se transformar em ação.

Langenhove e Kingah (2016) tratam da efetividade da política social da Unasul, especificamente das iniciativas na área da saúde, em perspectiva comparada com a União Europeia. Citam que para atenuar os efeitos negativos da globalização econômica são necessárias medidas de política social por parte dos mecanismos de integração regional.

Citando o relatório de 2004 da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização - World Commission on the Social Dimension of Globalization (WCSDG)-, os autores abordam os benefícios das políticas sociais regionais, que, além de ajudarem a promover a coesão social e a solidariedade entre os membros de uma organização regional, contribuem para uma maior resiliência frente às pressões econômicas externas, fortalecimento dos países menores e melhoria na capacidade da região como um todo diante da economia global:

O documento explorou alguns dos méritos e benefícios das políticas sociais regionais, incluindo uma melhor resiliência às pressões econômicas externas, um peso político mais forte, especialmente para países menos desenvolvidos, capacidades regionais aprimoradas e melhores conexões com a economia global (LANGENHOVE; KINGAH. 2016, p. 231, traduzido pelo autor⁶⁰).

⁵⁹ “While analyzing BRICS effectiveness, particular attention was paid to implementation of decisions agreed by its members. Given that collective commitments made at the BRICS summits by its members reflect their shared goals, increase in the number of concrete decisions and, more importantly, in the level of compliance with the adopted commitments can be considered as an evidence of strengthening BRICS effectiveness” (LARIONOVA; SHELEPOV, 2015, p. 42).

⁶⁰ “The document explored some of the merits and benefits of regional social policies including better resilience to outside economic pressures, stronger political weight notably for smaller countries, enhanced regional capacities and better links to the global economy” (LANGENHOVE; KINGAH. 2016, p. 231).

Como motivações para a escolha das duas organizações estudadas, UE e Unasul, aponta-se o fato de que, apesar dos contrastes notáveis entre as duas, ambas são massas quase continentais e possuem planos ambiciosos na área de políticas regionais de saúde.

O quadro 9 resume a comparação entre a efetividade nas políticas de saúde da Unasul e da União Europeia.

QUADRO 9: Comparando efetividade na política de saúde regional entre Unasul e União Europeia

Condições	Unasul	União Europeia
Iniciativa		
1. Existência de leis/políticas	Artigo 3	Artigos 9; 168 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
2. Comprometimento da liderança política	Patente ⁶¹	Latente
Aceitação		
3. Abertura para o aprendizado	Latente	Patente
4. Consciência dos cidadãos	Latente	Patente
5. Conformidade com instruções regionais	Latente	Patente
6. Influência internacional	Patente	Patente
Capacidade		
7. Presença de objetivos institucionais	Latente	Patente
8. Instituições regionais robustas	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)/ Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS)	SANCO, EMA, OHS, PHEA
9. Dinheiro para infraestrutura e investimento em pessoal de saúde	Latente	Patente

Fonte: LANGENHOVE, Luk Van; KINGAH, Stephen. Conditions for effective regional social (health) policies: the EU and Unasul compared. In: BIANCULLI, Andrea C.; HOFFMANN, Andrea Ribeiro R. Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A space for social citizenship? New York: Palgrave MacMillan, 2016. Adaptado pelo autor.

⁶¹ Patente e latente dizem respeito, respectivamente, a uma maior ou menor presença das variáveis propostas na Unasul e na União Europeia.

Para realizar a comparação, os autores trabalham com três variáveis maiores que serão subdividas, gerando, ao todo nove variáveis. Os três grandes grupos são: iniciativa (willingness), aceitação (acceptance) e capacidade (capacity) (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

A “iniciativa” pode ser entendida como o desejo de evitar a discriminação na aplicação das normas, ou um forte senso de cumprimento das regras acordadas regionalmente, principalmente com um esforço maior por parte das lideranças regionais. Ele também envolve, por extensão, a proposição/ criação dessas normas.

Sobre esse aspecto os autores são enfáticos ao relacionar às normas a uma boa-vontade de criá-las e de cumpri-las, já que as organizações regionais têm suas próprias iniciativas e ferramentas adaptadas de acordo com necessidades e desafios específicos, sustentados por regras e políticas robustas:

As organizações regionais desenvolvem suas próprias iniciativas e ferramentas adaptadas para responder a necessidades e desafios específicos. No entanto, o que está subjacente à efetividade de tais ferramentas e mecanismos é que eles sejam sustentados por regras e políticas robustas (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p.223, traduzido pelo autor⁶²).

A variável maior “iniciativa” está subdividida em duas outras variáveis: a existência de leis/ políticas e o comprometimento da liderança política.

A “aceitação” está relacionada à internalização das normas pela sociedade. Ela é considerada um fator fundamental, pois sem aceitação não se poderá ter uma política social regional efetiva, ou seja, “é por isso que é útil imbuir de um senso de legitimidade ou credibilidade o processo de promoção da política social. Isto é simbolizado pelo conceito de aceitação” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 233-4, traduzido pelo autor⁶³).

Além disso, Langenhove e Kingah (2016) abordam o aspecto da mudança de ciclo político. Se não houver uma aceitação geral das regras das instituições regionais, há o risco de as iniciativas regionais sofrerem rupturas à medida que haja mudanças políticas. Essa aceitação deve ser difundida entre a sociedade global/ internacional, a autoridade nacional, os parlamentares, a sociedade civil organizada, uniões comerciais, e comunidades científicas e locais.

⁶² “Regional organizations develop their own initiatives and tools tailored to respond to specific needs and challenges. However, what underlies the effectiveness of such tools and mechanisms is that they be undergirded by robust rules and policies” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 233).

⁶³ “that is why it is useful to imbue a sense of legitimacy or credibility to the social policy promotion process. This is epitomized by the concept of acceptance” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 233-4).

A variável maior “aceitação” divide-se em abertura para o aprendizado, consciência dos cidadãos, conformidade com instruções regionais e influência internacional.

A “capacidade” diz respeito à habilidade de uma organização regional de desenvolver, promover e implementar políticas e investimentos específicos também em “staff” qualificado e instituições robustas, inclusive no nível nacional (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

Essa capacidade, segundo os autores, está bastante relacionada ao provimento de dinheiro que possibilite manter essa estrutura institucional pujante e qualificada, e é nesse campo que um país demonstra se tem capacidade para arcar com o custo de ser uma liderança regional, já que:

Instituições e líderes regionais robustos podem desempenhar um bom desempenho quando tiverem os recursos necessários para desempenhar as tarefas que lhes são atribuídas em termos de eficácia da política social regional. As políticas sociais são caras. Amenidades, como hospitais decentes e escolas, tomam tempo e dinheiro para construir. No entanto, eles também precisam ser atendidos por professores qualificados e pessoal médico. Tudo isso exige dinheiro. É por isso que o dinheiro é um fator crítico para a difusão da política social regional (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 237, traduzido pelo autor⁶⁴).

A grande variável “capacidade” reparte-se em outras três, quer sejam presença de objetivos institucionais, instituições regionais robustas e dinheiro para infraestrutura e investimento em pessoal de saúde.

Resguardadas as diferenças entre esses dois universos institucionais, Unasul e União Europeia, Langenhove e Kingah (2016) afirmam que eles possuem uma característica em comum: o esforço de cooperar na área de saúde. Vejamos, portanto, como a Unasul se sai nesse aspecto.

No que diz respeito à iniciativa de saúde, nota-se no quadro 8 que a Unasul foi bastante efetiva. Seu artigo 3º. estabelece metas bastante ambiciosas para fornecer acesso universal à seguridade social e de saúde. Por mais que faltem normas e políticas em toda a região que apontem esse caminho, e apesar dos níveis de desigualdade altos na América do Sul, vislumbram-se iniciativas consistentes para se prover saúde universal pública. Dessa forma, a variável iniciativa teve na Unasul uma consideração bastante positiva, mais positiva

⁶⁴ “Robust regional institutions and leaders can perform well when provided with the resources to discharge tasks assigned to them in terms of regional social policy effectiveness. Social policies are expensive. Amenities such as decent hospitals and schools take time and money to build. Nevertheless, they also have to be manned by skilled teachers and medical personnel. All of these require money. That is why Money is a critical factor for regional social policy diffusion” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 237).

até que na União Europeia, o que leva os autores do trabalho a apontarem que a efetividade das políticas para a saúde na Unasul é grande. Isso não ocorre nas duas outras condições expostas no quadro, aceitação e capacidade.

Em relação à aceitação, por exemplo, percebe-se que a única variável menor em que há efetividade patente na Unasul é em relação à influência internacional. Para Langenhove e Kingah (2016), a influência internacional refere-se à forma como as instituições regionais projetam seu modelo de integração e suas abordagens às outras regiões, sendo vistas internacionalmente como modelos.

Destaca-se dessa forma a liderança brasileira e de países vizinhos no combate à desigualdade social e na busca de universalizar o acesso às políticas públicas de saúde para as pessoas mais carentes, como expresso no trecho a seguir:

A diplomacia da saúde tornou-se um aspecto importante da Unasul, e certos líderes em países como o Brasil e a Bolívia levam isso muito a sério. Os membros da Unasul não só procuraram influenciar os debates nas organizações internacionais sobre questões de acesso aos medicamentos (...), mas eles têm desejado destacar a importância de doenças negligenciadas e das populações negligenciadas, o que é comum na região da América Latina (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 244, traduzido pelo autor⁶⁵).

Segundo os autores, teve grande importância nesse aspecto o comprometimento de lideranças políticas como o presidente venezuelano Hugo Chávez e o presidente brasileiro Lula da Silva (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

Em relação às outras três variáveis menores ligadas à aceitação, a Unasul tem desempenho não tão favorável, sendo, ao contrário da União Europeia, considerada latente em relação à abertura para o aprendizado, à consciência dos cidadãos e à conformidade com instruções regionais.

A abertura para o aprendizado, definida como “a propensão dos atores receberem e incorporarem pontos de vista recebidos de outros sobre as instituições regionais ou sobre vários pontos específicos nacionais” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 242, traduzido pelo autor). Apesar de se considerarem os esforços da Unasul, atribui-se à incipiência da instituição o fato de o aprendizado ainda ser pequeno: “o secretariado em Quito ainda traz

⁶⁵ Health diplomacy has become an important aspect of Unasur, and certain leaders in countries such as Brazil and Bolivia take this very seriously. Unasur members have not only sought to influence debates within international organizations on issues of access to medicines (...), but they have been keen to highlight the importance of neglected diseases and neglected populations that are common within the region of Latin America (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 244).

características de uma entidade jovem” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 242, traduzido pelo autor⁶⁶).

Quanto à consciência dos cidadãos, considera-se que a saúde é hoje em dia um dos raros temas que pode ajudar a ativar o senso de cidadania na América do Sul, já que se nota que quando se tomam os assuntos mais ligados à área social, há uma tendência de insularidade, só se tomando conhecimento do que ocorre em seu próprio país, não se observando claramente o que ocorre nos países vizinhos, pois “os cidadãos, em diversos países, tendem a não estar muito atentos ao que acontece nos países vizinhos em termos de políticas sociais” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 242, traduzido pelo autor⁶⁷).

No tocante à conformidade com instruções regionais, os líderes e ministros da Unasul adotam normas regionais, que são consideradas, muitas vezes, vagas e insuficientes, já que buscam, em vez de criar soluções novas, apenas incorporar à Unasul estruturas institucionais já existentes nos países integrantes (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

A última grande variável é a capacidade, e nela a Unasul tampouco foi considerada exitosa em todas as variáveis menores: em presença de objetivos institucionais e dinheiro para infraestrutura e investimento em pessoal de saúde a avaliação foi latente, e só foi alcançada boa avaliação no que se refere às instituições regionais robustas, ou seja, há entidades voltadas para a saúde dentro do arcabouço institucional da Unasul com trabalho consistente.

A Unasul possui duas entidades que suprem essa demanda por instituições regionais robustas na área de saúde: o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), que possui papel chave no direcionamento da política regional de saúde e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), que coordena esforços entre os institutos nacionais de saúde (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

A presença de objetivos institucionais é considerada fácil de se resolver na América do Sul, pois considera-se mais simples a transmissão de normas regionais para serem internalizadas pelos países. Além disso, os desafios são considerados mais ou menos comuns entre os países, faltando mesmo equalizar objetivos comuns (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

Por fim, o dinheiro para infraestrutura e investimento em pessoal de saúde é bem destoante na Unasul, principalmente se comparado à União Europeia. Para efeitos de

⁶⁶ “the secretariat in Quito is still a young entity” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 242).

⁶⁷ “citizens across many countries tend to be inward looking in terms of various activities taking place in neighboring nations in the social fields” (LANGENHOVE; KINGAH, 2016, p. 242).

comparação, a União Europeia possui um orçamento prefixado anualmente para a saúde e conta com 3,2 médicos e 12,5 enfermeiros para cada 1.000 pessoas. A Unasul conta com aproximadamente 1,5 médicos para cada 1.000 pessoas e não conta com verbas vultosas regulares (LANGENHOVE; KINGAH, 2016).

Na conclusão de seu trabalho, Langenhove e Kingah (2016) definem que as políticas regionais sociais podem ser consideradas uma “faca de dois gumes” de acordo com o momento econômico das regiões em que são aplicadas. Em tempos de turbulência econômica há uma inclinação maior a se diminuir os investimentos em tais políticas, mas os autores apontam que esse é o justamente o momento em que elas são mais efetivas.

Os autores apontam ainda no desfecho do artigo a importância de se tomar iniciativas regionais para benefício das políticas sociais, e, no balanço da pesquisa realizada, tanto a União Europeia quanto a Unasul demonstraram progresso nesse campo, mesmo que “a performance da Unasul pareça fraca, da sua natureza incipiente” (LANGENHOVE, KINGAH, 2016, p. 247, traduzido pelo autor⁶⁸), dado o pouco tempo de existência da Unasul.

Nesse sentido vale recapitular também a ideia de que raramente é feita a distinção entre “integração como processo em execução” e “integração como situação de fato” (RICHARD, 2014). Inegavelmente, a Unasul, como os autores apontam, é incipiente e está “em processo de execução”, e como demonstrado, qualquer avaliação sobre sua efetividade deve levar isso em conta.

Como base para a análise da efetividade da Unasul, procederam-se a dois conjuntos de análise que se pretendem interligadas. Primeiro comparou-se a produção documental da Unasul ao longo da sua história, como forma de perceber fluxos de continuidade. Além da quantidade, analisou-se também o tipo de documentação que está sendo produzida pela instituição. Em paralelo a isso, esmiuçaram-se as reuniões de cúpula da organização, buscando relações entre os documentos produzidos e os assuntos tratados e possivelmente efetivados. Para analisar as propostas, foram utilizados documentos presentes na página eletrônica da Unasul e do Itamaraty. Para analisar se foram efetivadas ou não, além dessas fontes de informação, buscaram-se ainda notícias na imprensa.

Devemos, antes de proceder à análise documental, lembrar que no seu documento magno, o Tratado Constitutivo, a organização tem um artigo voltado para o desenvolvimento da institucionalidade, o artigo 5, o qual propõe que

⁶⁸ “(...) even if the performance of Unasur appears weaker, mindful of its inchoate nature” (LANGENHOVE, KINGAH, 2016, p. 247).

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes (UNASUL, 2008, p. 4).

Na continuação do mesmo artigo aborda-se o papel da estrutura hierárquica, da instituição, pois essas instâncias devem se reportar ao conselho de delegadas e delegados, que, por sua vez, devem se reportar ao conselho de chefes de Estado ou ao conselho de chanceleres, conforme o caso:

Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso (UNASUL, 2008, p. 5).

Esses esclarecimentos são importantes para o entendimento da nossa análise sobre a efetividade da Unasul por intermédio de sua institucionalização. Analisemos então os documentos da Unasul.

No sítio eletrônico da Unasul (UNASUR, 2016), no *link* de documentos normativos, há dezesseis documentos: três documentos constitutivos da Unasul (o tratado constitutivo da Unasul, o protocolo adicional ao tratado constitutivo sobre compromisso com a democracia e o regulamento geral da Unasul) e mais treze documentos referentes aos estatutos dos doze conselhos ministeriais existentes, com o acréscimo de um décimo-terceiro item do estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), vinculado ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Somando-se a esses documentos normativos, podemos encontrar ainda no arquivo digital da página eletrônica da Unasul todos os outros documentos oficiais da instituição, totalizando o registro de 952 documentos diversos.

O sítio eletrônico do Itamaraty, em sua página sobre a Unasul, oferece um quadro com uma organização mais simples e mais direta dos documentos. Depois de apresentar o tratado constitutivo da instituição e o protocolo adicional, nele foi feita uma separação com duas possibilidades de acesso: por tipo de documento ou por ano.

Quando se acessa cada uma das categorias, abre-se a subdivisão dos documentos por ano. Também é possível percorrer todo esse conteúdo de forma geral, sem especificações de categoria, de acordo com o ano em que cada documento tenha sido elaborado.

Há seis categorias para os tipos de documentos: I - Decisões Adotadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; II - Declarações e Comunicados de

Chefas e Chefes de Estado e de Governo; III - Resoluções Aprovadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; IV – Declarações e Comunicados de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL; V – Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados; VI – Comunicados adotados pela Presidência Pro Tempore.

Vale fazer duas observações referentes aos documentos da Unasul no sítio eletrônico do Itamaraty. Uma primeira observação é referente aos documentos de 2017 da Unasul, que não foram atualizados na página do Itamaraty. A segunda refere-se a muitos documentos existentes que não foram incluídos na página eletrônica do Itamaraty, mesmo estando presentes no arquivo digital da Unasul. Isso se deve a uma *filtragem* em relação ao tipo de documento que o Itamaraty disponibiliza, deixando de fora outros documentos como normativas e reuniões de grupos de trabalho. Assim, na página do Itamaraty foram disponibilizados 249 documentos oficiais da Unasul, de 2008 a 2016. Por outro lado, na página eletrônica da Unasul, há 952 registros, de 27 de novembro de 2009 a 24 de abril de 2017 (uma ausência importante é que não há a declaração das chefes e dos chefes de Estado e de Governo da cúpula realizada em 04 e 05 de dezembro de 2014, em Quito e Guayaquil, no Equador).

A análise dos documentos da Unasul não foi feita, portanto, em relação aos documentos disponibilizados na página eletrônica da Unasul. Utilizaram-se como base os documentos organizados pelo Itamaraty.

Apesar disso, a título de esclarecimento, explica-se que há 19 diferentes categorias de documentos na busca da página eletrônica da Unasul, sem que isso traga uma clareza de organização, já que há categorias as quais uma busca pode levar a documentos coincidentes. As categorias da página eletrônica da Unasul são: atas, acordos, comunicados, convênios, decisões/ mandatos, declarações, disposições, estatutos, informes de reunião, esclarecimentos, memorandos de entendimento, planos de ação, orçamento anual, programa anual de atividades, protocolos, registros de reuniões, regulamentos, resoluções e Tratado Constitutivo.

Abaixo discriminam-se as diferentes categorias utilizadas pelo Itamaraty, fonte desse trabalho, para dividir os documentos da Unasul.

Na categoria I, Decisões Adotadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, encontram-se documentos muito diversos, tais como prorrogações de mandatos do secretário-geral, criação da institucionalidade da Unasul, passando por homenagens e notas sobre questões políticas do continente. Sem dúvida, ao lado da categoria III, que traz as resoluções aprovadas pelos chanceleres, é uma das categorias de documentos mais

diversificadas, sendo que parte dessa diversidade se explica pelo poder das decisões dos Chefes de Estado e de Governo na estrutura da organização.

A categoria II, Declarações e Comunicados de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, traz, em sua maioria, declaração resultantes de reuniões ordinárias e extraordinárias de cúpula, além de posicionamentos sobre questões políticas gerais, desde conflitos internos dos países ao apoio da candidatura do brasileiro José Graziano da Silva à FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), em 2010, passando pela manifestação de apoios ao uso da folha de coca, em 2012, visando apoiar iniciativas do governo boliviano de defender seu uso pelos povos tradicionais.

Em outro nível, na categoria III, estão as Resoluções Aprovadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, que são demonstrativas da importância desse conselho para o funcionamento da instituição, ao ter o maior número de documentos dentre os coletados pelo Itamaraty, além de trazer os documentos mais importantes, incluindo também alguns documentos relacionados às presidências *pro tempore* do Suriname (2013) e do Peru (2012).

No item IV, Declarações e Comunicados de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da Unasul, encontram-se documentos diversos e gerais, de cunho político em sua maioria, mas também de iniciativa institucional, visando informar sobre decisões tomadas no âmbito da organização.

O item V versa sobre as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados, todas de cunho institucional.

Já o item VI traz os Comunicados adotados pela Presidência *Pro Tempore*, que são apenas dois, o Comunicado da Presidência *Pro Tempore* Uruguaia sobre a Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da UNASUL (Mitad del Mundo⁶⁹, 28 de janeiro de 2016), e o Comunicado da Presidência *Pro Tempore* Venezuelana sobre os Exercícios Militares do Governo Britânico nas Ilhas Malvinas, de 15 de outubro de 2016.

No quadro 10 verifica-se um total de 249 documentos, um universo mais restrito na comparação com os 952 documentos presentes na página eletrônica da Unasul. Entretanto, analisando os documentos na página da Unasul, percebe-se que além de duplicidade e documentos irrelevantes para o presente trabalho, como listas de assinaturas de reuniões, há

⁶⁹ Mitad del Mundo é o nome da cidade onde está situada a sede da Unasul. Fica a 13km ao norte de Quito, mas se encontra na mesma província que a capital equatoriana (<http://www.viajenaviagem.com/2015/12/quito-linha-equador-ciudad-mitad-del-mundo>).

muito material proveniente dos grupos de trabalho, que não estão contemplados no levantamento do Itamaraty.

Há maior movimentação e produção entre os grupos de trabalho que entre os principais representantes. Isso se deve também ao fato de a periodicidade das reuniões ser menor entre os grupos de trabalho, gerando mais documentos em menos tempo. Apesar dessa grande produtividade dos grupos de trabalho, suas produções não têm resultados diretos, o que fez priorizar o levantamento do Itamaraty.

Com base no quadro 10 foi elaborada a figura 6, visando facilitar a visualização dessa movimentação da Unasul ao longo do tempo, de acordo com os documentos produzidos. Tanto a figura 6 quanto o quadro 10 permitem perceber duas questões que serão melhor exploradas ao longo do texto: em primeiro lugar, a diminuição da participação das chefes e dos chefes de Estado e de governo ao longo do tempo, especialmente nos dois últimos anos. E a transferência desse poder decisório para o conselho de ministros.

QUADRO 10: Quantidade de documentos oficiais da Unasul - Itamaraty

ANO	Decisões	Declarações de Chefes de Estado	Resoluções	Declarações de Ministros	Disposições	Total de Documentos
	Chefes de Estado		Aprovadas Conselhos de Ministros		do Conselhos de Delegados	
2008	5	2	3	-	2	12
2009	5	1	2	-	-	8
2010	9	11	5	3	1	29
2011	0	3	5	1	1	10
2012	17	8	40	8	3	76
2013	2	5	16	3	1	27
2014	1	2	15	18	-	36
2015	0	-	24	3	-	27
2016	1	-	16	7	-	24
TOTAL	40	32	126	43	8	249

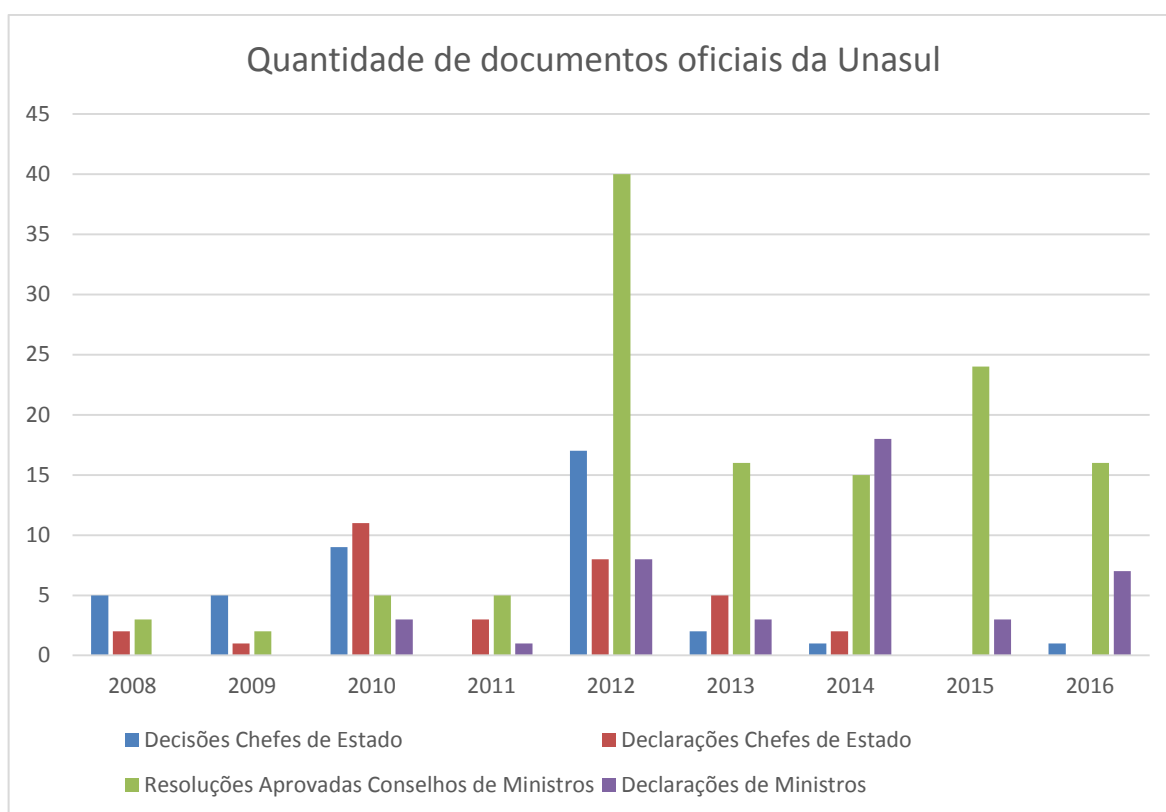
Fonte: elaboração própria com dados do Itamaraty (2017).

Analisando o quadro 10 e a figura 6, observa-se que nos anos de 2008 e 2009 não há grande número de documentos produzidos. Isso se deve à falta de institucionalidade da organização, que foi fundada em 2008 (mas só passou a funcionar efetivamente como instituição em 2011), e, por conta disso, nesses dois anos, produziu apenas documentos relativos às primeiras reuniões e às primeiras diretivas do que se pretendia realizar futuramente.

Percebeu-se que, a partir de 2010, ou seja, um ano antes da entrada em vigor da instituição, houve um crescimento significativo na produção de documentos, principalmente decisões e declarações de chefes de Estado (esse alcança o ápice nesse ano).

O ano de 2011 teve menor produção do que o ano anterior e os anos subsequentes, por causa da necessidade imperiosa de se pôr em vigor o que havia sido proposto nos três anos pretéritos.

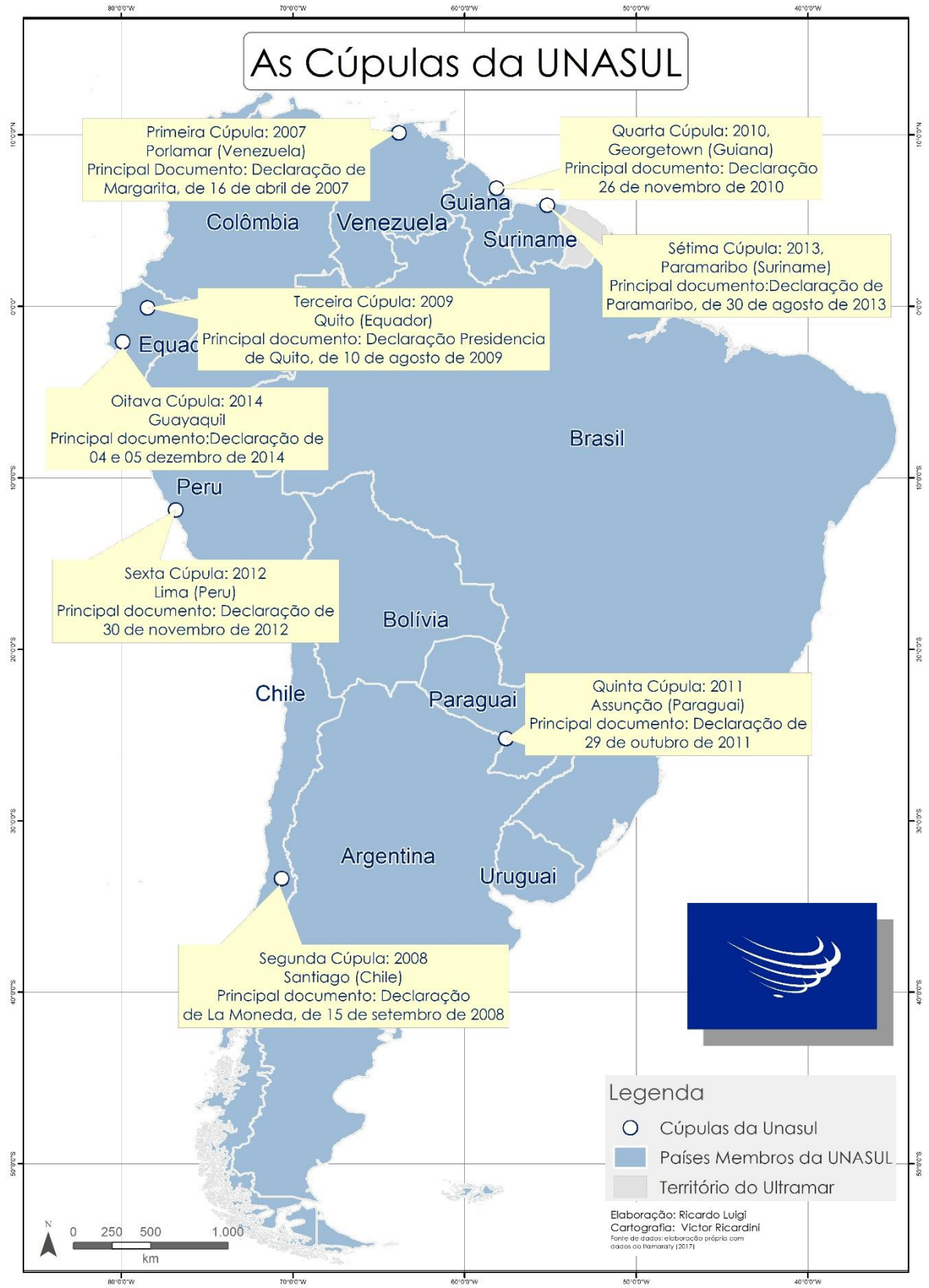
FIGURA 6: Gráfico - quantidade de documentos oficiais da Unasul - Itamaraty



Fonte: elaboração própria com dados do Itamaraty (2017)

O ano de 2012 teve um *boom* na quantidade de documentos produzidos, no segundo ano em que a instituição vigorava. Os anos de 2013 e 2014 ainda possuíam alguma produção significativa geral, mas nos anos de 2015 e 2016 percebeu-se um declínio bastante expressivo na atuação de chefes de Estado. É como se tivesse havido um abandono da instituição por parte dos principais mandatários dos países participantes, e isso pode ser percebido, inclusive, pela não realização da reunião de cúpula em 2015 e 2016, como pode ser visto na figura 7.

FIGURA 7: As cúpulas da Unasul



Fonte: elaboração própria com dados do Itamaraty (2017)

A figura 7 espacializa as reuniões de cúpula da Unasul, denotando a intenção de se distribuir uniformemente pelos países da região todo tipo de ação promovida pela organização.

Destarte procedemos a uma análise qualitativa dos tipos de documentos produzidos a cada ano, organizados pelo tipo de categoria. Começamos pela categoria I, Decisões Adotadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

No ano de 2008 houve cinco documentos registrados, a “Decisão do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre os Ocorridos em Pando, Bolívia”; o “Estabelecimento do Conselho Sul-Americano de Saúde”; o “Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano”; o “Plano de Ação da UNASUL”; e, por fim, o “Funcionamento Transitório da Secretaria-Geral da UNASUL” (ITAMARATY, 2017).

Excetuando-se o primeiro, os demais são documentos relativos à institucionalização da organização, portanto, relacionados à criação da Unasul. O único documento diferente trata de apresentar as decisões de uma comissão especial de esclarecimento que foi enviada à Bolívia para analisar o “Massacre do Porvenir”⁷⁰. Foi a primeira missão política da Unasul, e o relatório final foi rejeitado por quatro países, Colômbia, Peru, Uruguai e Paraguai. Cabe ressaltar que essa decisão é uma medida que vai reforçar uma divisão político-ideológica⁷¹ na América Latina, analisada no capítulo 5, dividindo, em um lado, a denominada esquerda sul-americana, apoiadora do presidente boliviano Evo Morales, e, do outro, a denominada direita, ao lado da oposição ao seu governo (CARMO, 2008; MARIN, 2008; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008; G1, 2013).

No ano de 2009 há novamente cinco decisões expressas em cinco documentos: “Decisão da Reunião Extraordinária de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (San Carlo de Bariloche, 28 de agosto de 2009)”; “Criação do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social”; “Criação do Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação”; “Criação do Conselho Sul-Americano de Luta contra o

⁷⁰ O “Massacre de Porvenir” é o nome dado ao assassinato de mais de 20 camponeses e dois funcionários do governo, além de mais de 70 feridos, no município de Porvenir, departamento de Pando, na Bolívia, no dia 11 de setembro de 2008. Os agressores o fizeram por razões políticas, para impedir uma marcha em apoio ao governo do presidente Evo Morales (CARMO, 2008).

⁷¹ Acredita-se, assim como expresso por Bobbio (1995), que a dualidade direita-esquerda continua no centro do debate político. Independente das contradições que há tanto no campo da direita quanto no campo da esquerda, são categorias universais que informam sobre o mundo contemporâneo. E, simplificando a distinção de Bobbio, toma-se a aspiração à igualdade como o critério distintivo. Portanto, para esse trabalho, o que se denomina de esquerda tem em sua razão fundamental a aspiração à igualdade, enquanto o que se denomina por direita considera que as desigualdades são não elimináveis e úteis (ao promoverem a luta por melhorias na sociedade). Giddens (1996) apesar de concordar com Bobbio quanto a esse argumento central, pretende ir além das distinções estritas das correntes ideológicas, por considerar que há questões mais complexas no mundo atual e de interesse tanto à esquerda quanto à direita (BOBBIO, 1995; GIDDENS, 1996).

Narcotráfico”; “Criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento” (ITAMARATY, 2017).

Nota-se que, exceto pela reunião extraordinária que visou a discussão sobre a instalação de bases militares dos Estados na Colômbia, e acabou produzindo um documento reafirmando os princípios de soberania de acordo com a Carta das Nações Unidas, a tomada de decisões sobre a segurança no continente e a cooperação na luta contra o narcotráfico, todos os outros documentos dizem respeito a institucionalização da iminente organização.

Em 2010 houve nove decisões: “Criação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças”; “Análise de um Sistema de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos da UNASUL”; “Homenagem ao Doutor Néstor Kirchner, Secretário-Geral da UNASUL”; “Sobre os Fundos de "Situações Especiais" (Fundos Abutres⁷²)”; “Designação do Secretário-Geral da UNASUL”; “Aprovação da Nova Denominação e do Estatuto do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas”; “Aprovação das Diretrizes da Estratégia Energética Sul-Americana, das Diretrizes do Plano de Ação para a Integração Energética Regional e da Estrutura do Tratado Energético Sul-Americano”; “Aprovação do Estatuto do Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI)”; e “Solidariedade da UNASUL com o Haiti” (ITAMARATY, 2017).

A maior parte delas visa a criação de institucionalidades dentro da organização, exceto pela homenagem a Néstor Kirchner. Até mesmo a decisão sobre os fundos abutres é, na verdade, uma recomendação para que o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças da Unasul tome medidas para evitar os efeitos adversos desses fundos para o país e, a aprovação de solidariedade da Unasul com o Haiti é também uma recomendação de criação de formas de cooperação, que resultará em atividades posteriores, criação de uma secretaria técnica em 2012, que culminará na “Criação do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Cooperação UNASUL-Haiti”, em 2014 (ITAMARATY, 2017).

No ano de 2011 não houve nenhuma decisão dos chefes de Estado, muito provavelmente por ser o ano em que a instituição entrava em vigor formalmente, e, portanto, sendo necessário pôr em prática tudo o que havia sido decidido nos anos anteriores.

Em contrapartida, no ano de 2012 houve o maior número de decisões de chefes de Estado, dezessete: “Sobre a Situação na República do Paraguai”; “Incorporação do Conselho Eleitoral à Estrutura da UNASUL, Aprovação do Estatuto e dos Critérios e Normativas para

⁷² Os chamados “fundos abutres” são fundos de investimentos em ações que compraram, em 2008, títulos da dívida pública argentina que caíram em moratória em 2001. Em 2014 obtiveram parecer favorável na justiça estadunidense para receberem do governo argentino todo o valor da dívida, causando uma celeuma internacional, visto que o pagamento imediato das dívidas inviabilizaria a economia argentina (KIDD, 2014).

Missões Eleitorais”; “Criação do Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional”; “Plano de Ação 2012-2014 do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social”; “Derrogação do COSECCTI e Criação dos Conselhos Sul-Americanos de Educação; Cultura; e Ciência, Tecnologia e Inovação”; “Dia Sul-Americano de Doação Voluntária, Gratuita e Altruísta de Leite Humano”; “Aprovação do Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED)”; “Agenda de Ações Sociais Prioritárias da UNASUL”; “Cidadania Sul-Americana”; “Foro de Participação Cidadã”; “Diretrizes Políticas da UNASUL para as Relações com Terceiros”; “Aprovação da Agenda de Projetos Prioritários do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento”; “Aprovação do Plano de Ação Estratégico 2012-2022 do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento”; “Criação da Rede de Escolas de Saúde Pública”; “Aprovação do Estatuto do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde”; “Aprovação das Resoluções propostas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL em Assunção, Paraguai, em 17 de março de 2012”; “Suspensão do Paraguai” (ITAMARATY, 2017).

O ano de 2012 refletiu a estrutura montada pela organização, com muitas iniciativas voltadas para questões práticas e criação de grupos de trabalhos. Apenas três decisões não se referiram à criação de institucionalidades: a criação de um dia especial na América do Sul voltado à doação de leite humano e duas decisões que, apesar de não criarem institucionalidades, são institucionais, no sentido de decidirem a visão da organização sobre a situação política no Paraguai⁷³ e sua consequente suspensão (ITAMARATY, 2017).

Em 2013 começou-se a perceber uma diminuição da participação dos chefes de Estado, havendo apenas duas decisões: “Aprovação das Diretrizes para o Funcionamento do Foro de Participação Cidadã” e a “Participação do Paraguai na UNASUL”. A primeira criou uma institucionalidade, e a segunda restabeleceu a participação do Paraguai na organização (ITAMARATY, 2017).

Nos anos subseqüentes a 2012 as decisões dos chefes de Estado foram ficando cada vez mais escassas. Em 2014 houve uma, a “Designação de Ernesto Samper Pizano como Secretário-Geral”. Nos anos posteriores era natural que a escassez das decisões de chefes de Estado se mantivesse, pois, a maior parte das decisões era tomada nas reuniões de cúpula, que deixaram de ocorrer (ITAMARATY, 2017).

⁷³ Em junho de 2012 o presidente Paraguai, Fernando Lugo, foi deposto em um processo duvidoso. Devido à instabilidade política paraguaia, a Unasul resolveu por sua suspensão do bloco no dia 29 de junho de 2012. Essa suspensão foi anulada quando da eleição e posterior posse do novo presidente paraguaio, Horacio Cartes, em 15 de agosto de 2013 (G1, 2013).

Em 2015 não houve nenhuma decisão, e em 2016 houve uma relacionada ao secretário-geral, a “Prorrogação do Mandato de Ernesto Samper Pizano como Secretário-Geral”. As atuações presidenciais na Unasul vão ficando menos efetivas. Detalhe importante está também no documento que defende a prorrogação do mandato de Ernesto Samper, ao dizer “que é necessário consolidar a institucionalidade do processo de integração sul-americana” (UNASUL, 2016, p.1).

O item 2, “Declarações e Comunicados de Chefas e Chefes de Estado e de Governo”, segue o mesmo princípio, estando a maior parte dessas declarações e desses comunicados atrelados a reunião ordinárias ou extraordinárias de cúpula. Portanto, analisamos regressivamente, já que em 2015 e em 2016 não há declarações e comunicados. Nota-se, de forma geral, que, diferente das decisões, as declarações dos chefes de Estado possuem cunho eminentemente político, e, a não ser as que estão voltadas para as reuniões de cúpula, que serão objeto de análise em separado, não estão voltadas para a institucionalização da organização, por isso não foram aqui devidamente esmiuçadas.

Em 2014 houve duas declarações, a “Declaração da Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Guayaquil e Quito, dezembro de 2014) ” e a “Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em Respaldo à Posição da República Argentina na Reestruturação de sua Dívida Soberana” (ITAMARATY, 2017).

No ano de 2013 houve cinco declarações: a “Declaração da VII Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Paramaribo, setembro de 2013)”; a “Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre a Situação na República Árabe Síria”; a “Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre a Questão das Ilhas Malvinas”; a “Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre as Eleições na Venezuela em 2013”; e a “Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre o Falecimento de Hugo Chávez” (ITAMARATY, 2017).

Em 2012 houve oito declarações: “Declaração da VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Lima, novembro de 2012)”; “Declaração sobre a América do Sul como Zona de Paz”; “Comunicado Especial de Apoio à Luta contra o Terrorismo em todas as suas Formas e Manifestações”; “Declaração Conjunta sobre o Qhapaq Ñan – Sistema Vial Andino”; “Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas”; “Declaração Especial sobre 2013 Ano Internacional da Quinoa”;

“Declaração Especial sobre o Uso Tradicional da Mastigação da Folha de Coca”; e “Declaração sobre o Processo de Paz na Colômbia” (ITAMARATY, 2017).

No ano de 2011, houve apenas três declarações: “Declaração da Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Caracas, dezembro de 2011)”; “Declaração da V Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL” e “Declaração sobre o Deslocamento da Fragata HMS Montrose às Ilhas Malvinas (Assunção, outubro de 2011)”; e “Declaração de 28 de julho: Compromisso da UNASUL contra a Desigualdade” (ITAMARATY, 2017).

Em 2010 houve onze declarações: “Declaração da IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Georgetown, novembro de 2010)”; “Declaração sobre a Cooperação dos Países Membros da UNASUL sobre Movimentos Relevantes de Navios cuja Rota incluía as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul”; “Declaração sobre a III Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)”; “Declaração sobre as Eleições no Haiti”; “Declaração sobre a Situação na Península da Coreia”; “Declaração de Apoio à Candidatura do Dr. José Graziano da Silva para o Cargo de Diretor Geral da FAO”; “Declaração de Buenos Aires sobre a Situação do Equador”; “Declaração das Chefas e dos Chefes de Estado e de Governo da UNASUL frente à denominada Lei de Arizona”; “Declaração sobre a Questão das Ilhas Malvinas”; “Declaração Especial sobre a Primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional”; e “Declaração da Reunião Extraordinária de Trabalho do Conselho de Chefas e de Chefes de Estado e de Governo (Los Cardales, 4 de maio de 2010)” (ITAMARATY, 2017).

No ano de 2009 houve apenas uma declaração, a “Declaração da III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL (Quito, agosto de 2009)”; em 2008, duas, a “Declaração do Conselho de Chefas e de Chefes de Estado e de Governo (Salvador, 16 de dezembro de 2008)” e a “Declaração de La Moneda”; e a página eletrônica do Itamaraty cataloga ainda a, de 2007, “Declaração de Margarita”, lembrada por ter sido no âmbito da qual se decidiu transformar a Comunidade Sul-Americana de Nações em União das Nações Sul-Americanas (ITAMARATY, 2017).

Notou-se, analisando o quadro 10, uma migração do processo decisório dentro da instituição do conselho de chefe de Estados para o conselho de chanceleres. Isso contraria os princípios da instituição, já que, de acordo com o disposto no artigo 6, é função do conselho de chefes de Estado: “estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua

implementação” (UNASUL, 2008, p. 6). Nas duas últimas decisões tomadas pelos chefes de Estado, na carência de reuniões ordinárias e extraordinárias, apenas houve a chancela das decisões tomadas pelo conselho de ministros das relações exteriores, como expresso nos respectivos documentos “Prorrogação do Mandato de Ernesto Samper Pizano como Secretário-Geral”, de 2016 e “Designação de Ernesto Samper Pizano como Secretário-Geral”, de 2014.

Embora isso esteja previsto nas alíneas A e B do Tratado Constitutivo da Unasul, no tocante às funções do conselho de chanceleres, é preocupante verificar que esse conselho não só tem implementado as decisões do conselho de chefes de Estado como ele mesmo tem tomado as decisões, contrariando o que está expresso no Tratado Constitutivo sobre suas atribuições: “a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo” (UNASUL, 2008, p. 6).

Agora, analisaremos, portanto, as Resoluções Aprovadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, centro decisório da Unasul, que aprovou, no período de 2008 a 2016, o equivalente a 126 documentos.

Em 2008 foram aprovados apenas três documentos: “Criação de um Grupo de Trabalho para a Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos na UNASUL”; “Realização de Consultas para a Definição da Data da III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL”; “Aprovação da Proposta de Tratado Constitutivo da UNASUL”. Todos relativos à criação da instituição (ITAMARATY, 2017).

No ano de 2009 foram dois documentos: “Resolução da Reunião de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 27 de novembro de 2009)” e “Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 15 de setembro de 2009)”. Ambos ligados à institucionalização da entidade (ITAMARATY, 2017).

A mesma característica se repete no ano de 2010, com os cinco documentos a seguir: “Procedimentos de Aplicação para as Medidas de Fomento de Confiança e de Segurança”; “Estabelecimento e Relatório da Secretaria Técnica UNASUL-Haiti”; “Aprovação da Disposição 1 do Conselho de Delegados da UNASUL”; “Distribuição das Presidências dos Conselhos Setoriais da UNASUL” e “Critérios para o Funcionamento Orgânico da UNASUL” (ITAMARATY, 2017).

Também foram cinco as resoluções no ano de 2011, destacando-se daquelas voltadas à institucionalização da organização, a resolução sobre o terremoto e o tsunami no

Japão, que visou expressar a solidariedade da Unasul diante dessa tragédia. As resoluções são: “Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL (Buenos Aires, 24 de agosto de 2011) ”; “Criação do Conselho Eleitoral da UNASUL”; “Entrada em Vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL”; “Terremoto e Tsunami no Japão”; “Designação do Secretário-Geral da UNASUL” (ITAMARATY, 2017).

Assim como nas outras categorias, 2012 também foi o ano de maior produção de documentos e maior institucionalização em relação às resoluções aprovadas pelo conselho de chanceleres. Foram quarenta ao todo, as que se seguem, apenas uma resolução visando a criação de um dia que estimule a doação de leite humano, todas as demais visando a criação de institucionalidade para a organização criada formalmente no ano anterior: “Aprovação de Projetos do Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Aprovação da Distribuição de Recursos do Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Regulamento para a Execução do Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Missão Eleitoral da UNASUL na República do Equador”; “Aprovação da Prorrogação do Mandato da Secretaria Técnica UNASUL-Haiti”; “Aprovação da Realização de uma Conferência de Alto Nível de Autoridades Vinculadas à Gestão do Risco de Desastres”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Plano de Ação 2012-2014 do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Projeto de Decisão para Criar o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional”; “Aprovação de Critérios para o Financiamento das Delegações Oficiais de Países de Menor Desenvolvimento Relativo a Reuniões dos Órgãos e Conselhos Ministeriais Setoriais da UNASUL”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Proposta de Criação dos Conselhos Sul-Americanos de Educação; de Cultura; e de Ciência, Tecnologia e Inovação em Substituição ao COSECCTI”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Instauração do Dia Sul-Americano de Doação Voluntária, Gratuita e Altruísta de Leite Humano”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Agenda de Ações Sociais Prioritárias da UNASUL; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Decisão de Iniciar o Processo de Construção da Cidadania Sul-Americana”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Foro de Participação Cidadã”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado das Diretrizes Políticas da UNASUL para as Relações com Terceiros”; “Missão de Acompanhamento Eleitoral da UNASUL na

República Bolivariana da Venezuela”; “Incorporação do Conselho Eleitoral à Estrutura Institucional da UNASUL”; “Iniciativas Comuns da UNASUL 2012”; “Orçamento Anual de Funcionamento da UNASUL (Revisado): Secretaria-Geral da UNASUL 2013 e das Iniciativas Comuns 2013”; “Orçamento do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) do Conselho de Saúde Sul-Americano”; “Conselho para Fortalecer a Cooperação em matéria de Segurança Cidadã, de Justiça e a Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional”; “Grupo Especializado *Ad Hoc* em matéria Jurídico-Política do Conselho Energético Sul-Americano”; “Manual de Procedimentos e Imagem Institucional para as Reuniões Oficiais e Comunicações da UNASUL”; “Regulamento Geral da UNASUL”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2012”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Criação do Mecanismo de Consultas Regulares de Autoridades Judiciais, Policiais, Financeiras, Aduaneiras e de Órgãos de Combate às Drogas dos Países”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Criação de Grupos de Trabalho no âmbito do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Criação de Grupos de Trabalho no âmbito do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças”; “Elevação para Consideração do Conselho de Chefes de Estado o Relatório de Atividades do Comitê Coordenador do COSIPLAN e do Foro Técnico IIRSA 2011”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Plano de Trabalho 2012 do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Criação de Grupos de Trabalho no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Agenda de Projetos Prioritários”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Plano de Ação Estratégico 2012-2022”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado da Criação da Rede de Escolas de Saúde Pública no âmbito do Conselho Sul-Americano de Saúde”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Protocolo de Notificação de Eventos Priorizados pelos Estados Membros da UNASUL, acordado no âmbito do Conselho Sul-Americano de Saúde”; “Elevação para Aprovação do Conselho de Chefes de Estado do Estatuto do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde, no âmbito do Conselho Sul-Americano de Saúde”; “Orçamento das Instâncias Comuns da UNASUL 2013: Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) do Conselho Sul-Americano de Defesa”; “Orçamento Anual de Funcionamento da UNASUL: Secretaria-Geral

da UNASUL 2013 e das Iniciativas Comuns 2013”; “Orçamento da UNASUL 2011-2012” (ITAMARATY, 2017).

Em 2013 foram dezesseis documentos, todos voltados para a institucionalização da organização, sendo os seguintes: “Designação das Presidências dos Conselhos Setoriais”; “Missão de Observação e Acompanhamento Eleitoral nas Eleições Locais do Equador”; “Decisão que Aprova as Diretrizes para o Funcionamento do Foro de Participação Cidadã”; “Orçamento Anual 2014”; “Mecanismo de Gestão dos Conselhos Ministeriais Setoriais”; “Criação do Grupo de Trabalho de Alto Nível para a Gestão Integral do Risco de Desastres”; “Projetos para o Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Aprovação dos Estatutos e Planos de Ação dos Conselhos Sul-Americanos de Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia e Inovação e do Plano de Ação do Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional”; “Criação do Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos da UNASUL”; “Aprovação da Prorrogação do Mandato da Secretaria Técnica UNASUL-Haiti e de seu Representante Especial, Embaixador Rodolfo Mattarollo”; “Redução em US\$ 50.000,00 do Orçamento 2011-2012”; “Princípios Reitores sobre o Orçamento Anual da UNASUL para o Ano 2013”; “Orçamento Anual da UNASUL para 2013”; “Incorporação de USD 1.500.000,00 ao Orçamento 2013 da UNASUL”; “Missão Eleitoral da UNASUL para as Eleições Presidencial na República Bolivariana da Venezuela”; “Missão de Monitoramento Eleitoral da UNASUL nas Eleições Gerais de da República do Paraguai” (ITAMARATY, 2017).

No ano de 2014, com quinze resoluções, exceto pela resolução que cria o Dia da Unasul, todas as outras quatorze foram voltadas à institucionalização da entidade, sendo elas: “Aprovação do Dia da União das Nações Sul-Americanas”; “Aprovação do Relatório Conceitual elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre Cidadania Sul-Americana”; “Acolhimento à Decisão do Conselho Eleitoral de Criar a Unidade Técnica de Coordenação Eleitoral”; “Ratificação da Criação da Escola Sul-Americana de Defesa pelo Conselho de Defesa Sul-Americano”; “Aprovação do Plano de Ação Bienal 2013-2015 do Conselho Eleitoral da União de Nações Sul-Americanas”; “Plano Operativo Quinquenal do Conselho Sul-Americano de Educação”; “Orçamento Anual da UNASUL para o Ano 2015”; “Missão de Observação e Acompanhamento Eleitoral às Eleições Presidenciais e Parlamentares na Bolívia”; “Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Regionais e Municipais no Peru”; “Regularização do Orçamento Anual da UNASUL 2013”; “Incorporação de USD 1.976.145,18 ao Orçamento 2014 da UNASUL”; “Nomeação da Líder e Mobilizadora Social

na Prevenção e Controle do Câncer”; “Criação do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Cooperação UNASUL-Haiti”; “Designação de Comissão de Ministros das Relações Exteriores da UNASUL para a Venezuela”; “Missão de Observação e Acompanhamento Eleitoral às Eleições Parlamentares e Presidenciais da Colômbia” (ITAMARATY, 2017).

Houve um novo incremento na produção de resoluções por parte do conselho de chanceleres no ano de 2015, resultando em vinte e quatro resoluções, todas criadoras de institucionalidades, com destaque para a resolução 07/2015, que tratou do financiamento do orçamento da organização pelos países integrantes: “Aprovação de Projetos para o Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Aprovação do Manual de Cooperação para Assistência Mútua frente a Desastres em Países Membros da UNASUL”; “Aprovação do Plano de Ação 2015-2019 do Grupo de Trabalho de Alto Nível para a Gestão Integral do Risco de Desastres (GTANGRD)”; “Constituição do Grupo de Altas Autoridades de Cooperação Sul-Sul dentro da Estrutura da União”; “Regulamento para a Execução do Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Aprovação do Regulamento de Administração e Gestão Financeira da UNASUL”; “Orçamento Anual da UNASUL para o Ano de 2016”; “Princípios e Procedimentos para o Financiamento do Apoio às Delegações Oficiais dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo”; “Cooperação Técnica Não Reembolsável entre a CAF e a UNASUL”; “Emenda ao Regulamento Geral da UNASUL”; “Princípios e Procedimentos para a Gestão de Viagens e Escala de Diárias Aplicável na UNASUL”; “Missão Eleitoral da UNASUL às Eleições para a Assembleia Nacional da República Bolivariana da Venezuela”; “Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Municipais 2015 da República do Paraguai”; “Visão Regional do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas da UNASUL para a UNGASS 2016”; “Modificação ao Orçamento do Exercício de 2015 da UNASUL”; “Modificação da Resolução 08/2015, que aprova a Estrutura de Cargos da Secretaria-Geral da UNASUL”; “Estrutura de Cargos da Secretaria-Geral da UNASUL”; “Financiamento do Orçamento – Cotas dos Estados Membros”; “Missão Eleitoral da UNASUL às Eleições Gerais e Regionais da República Cooperativa da Guayana”; “Missão Eleitoral da UNASUL às Eleições Gerais da República do Suriname”; “Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Gerais da República do Suriname”; “Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Departamentais, Regionais e Municipais da Bolívia”; “Autorização de Assinatura do Convênio de Cooperação Técnica entre a CAF e a UNASUL”; “Provisão de Cinco Diretores para a UNASUL” (ITAMARATY, 2017).

Para o ano de 2016 foram produzidas dezesseis resoluções, todas também visando a ampliação ou a consolidação de institucionalidades: “Segunda Modificação ao Orçamento

Anual da UNASUL para 2016”; “Criação da Rede UNASUL contra a Delinquência Organizada Transnacional entre os Organismos dos Estados Membros da UNASUL”; “Orçamento Ordinário Anual da UNASUL para 2017”; “Registro de Receitas por Juros e Devoluções de Impostos do Orçamento Anual da UNASUL”; “Adoção de Emendas ao Regulamento de Administração e Gestão Financeira da UNASUL”; “Missão Eleitoral da UNASUL para o Plebiscito sobre o Acordo Final para o Encerramento do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura na República da Colômbia”; “Integração ao Fundo Financeiro da UNASUL dos Saldos Remanescentes de 2015”; “Harmonização de Benefícios Trabalhistas na Estrutura de Pessoal da UNASUL”; “Constituição do Grupo de Trabalho sobre Juventude dentro da Estrutura da União”; “Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Gerais Ordinárias Presidenciais, Congressuais e Municipais da República Dominicana”; “Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos”; “Aprovação de Projetos para o Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL”; “Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Gerais para Presidente da República, Vice-Presidente, Congressistas e Representantes Peruanos no Parlamento Andino”; “Aprovação de Normativa de Aprovação da Unidade Técnica Eleitoral”; “Alternância das Nacionalidades dos Estados Membros nos Cargos Diretivos de Todas as Instâncias Institucionais da UNASUL”; “Presença Institucional da UNASUL no Referendo Constitucional da Bolívia” (ITAMARATY, 2017).

Em 2017, até julho, foram feitas apenas três resoluções: “Missão Eleitoral da UNASUL para as Eleições Gerais na República do Equador”; “Funcionamento da Secretaria-Geral da UNASUL na Transição até a Designação de uma Nova Secretária-Geral ou Novo Secretário-Geral”; “Aprovação do Plano de Ação Bienal 2016-2018 do Conselho Eleitoral da UNASUL” (ITAMARATY, 2017).

Assim como ocorreu em relação aos chefes de Estado, as declarações do conselho de ministros das relações exteriores também possuem um tom mais político em comparação com as resoluções, que são mais efetivas e visam a criação de institucionalidades. Portanto, listamos abaixo, de acordo com o ano em questão, essas declarações, presentes na categoria IV da página do Itamaraty, “IV – Declarações e Comunicados de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL” (ITAMARATY, 2017).

Iniciam-se em 2010, quando houve três comunicados, o “Comunicado de Imprensa sobre a Transferência da Presidência Pro Tempore da UNASUL”; a “Ata da Reunião Extraordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (Los Cardales, 3 de maio de 2010)”; e a “Ata da Reunião de Trabalho do Conselho de Ministras e

Ministros das Relações Exteriores sobre a Situação do Haiti (Riviera Maya, 21 de fevereiro de 2010)” (ITAMARATY, 2017).

Em 2011 só houve um comunicado, a “Declaração sobre a Entrada em Vigor do Tratado Constitutivo” (ITAMARATY, 2017).

No ano seguinte, 2012, oito comunicados, sendo eles “Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Palestina”; “Declaração de Guayaquil em Respaldo à República do Equador”; “Comunicado sobre a Situação Política do Paraguai; Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (Bogotá, junho de 2012)”; “Declaração Especial dos Ministros de Relações Exteriores da UNASUL sobre o Décimo Aniversário da Entrada em Vigor do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional”; “Declaração de Cartagena (Reunião de Ministros de Defesa, Justiça, Interior e Relações Exteriores da UNASUL, maio de 2012)”; “Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (Assunção, março de 2012)”; “Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Questão das Ilhas Malvinas” (ITAMARATY, 2017).

Em 2013 foram apenas três comunicados, com destaque para o comunicado que trata sobre a elevação das tensões na península coreana, em relação às ações militares da Coreia do Norte, exacerbando o âmbito de atuação regional: “Comunicado da UNASUL sobre a Retirada de Permissão de Sobrevoos e Aterrissagem da Aeronave Presidencial da Bolívia”; “Pronunciamento da UNASUL sobre as Eleições Gerais na República do Paraguai”; e “Pronunciamento da UNASUL sobre a Situação na Península Coreana”. (ITAMARATY, 2017).

Já em 2014 o conselho de ministros das relações exteriores alcançou seu número mais significativo de declarações, com dezoito, preenchendo o vazio de declarações presidenciais, que se somaram apenas duas. Mais uma vez foram feitas declarações sobre o mundo que parecem extrapolar os interesses mais imediatos da organização, utilizando-se as declarações como forma de projetar os países da região no mundo, visto pelos comunicados sobre a participação da Bolívia em encontro presidencial na China e sobre a eleição da Venezuela para membro não permanente do conselho de segurança das Nações Unidas: “Comunicado da UNASUL sobre o Projeto de Lei Aprovado pelo Governo dos Estados Unidos da América”; “Comunicado da UNASUL sobre o Anúncio do Restabelecimento de Relações Diplomáticas entre os Estados Unidos da América e a República de Cuba”; “Comunicado sobre o Assassinato do Deputado Robert Serra”; “Comunicado sobre a Reeleição da Presidenta Dilma Rousseff”; “Comunicado da UNASUL sobre a Reeleição do

Presidente Evo Morales”; “Declaração Especial do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre Apoio ao Equador em sua Política Energética e de Uso de Tecnologias Limpas”; “Comunicado sobre a Eleição da Venezuela como Membro Não Permanente do Conselho de Segurança da ONU”; “Comunicado da UNASUL sobre o Falecimento do Embaixador Rodolfo Mattarollo”; “Comunicado da UNASUL sobre a Reeleição do Presidente Juan Manuel Santos”; “Comunicado sobre os Avanços do Processo de Paz da Colômbia”; “Comunicado de Galápagos”; “Comunicado do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Participação da Bolívia no G77+China”; “Comunicado do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre o Processo de Diálogo na República Bolivariana da Venezuela”; “Comunicado do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Participação de Cuba na VII Cúpula das Américas no Panamá”; “Comunicado sobre o Diálogo na Venezuela”; “Declaração sobre Sanções à Venezuela”; “Comunicado da I Reunião da Comissão de Chanceleres da UNASUL”; e “Comunicado da UNASUL sobre a Situação na República Bolivariana da Venezuela”. (ITAMARATY, 2017).

Em 2015 foram apenas três declarações, todas relacionadas à Venezuela e seus problemas políticos internos e externos: “Comunicado da UNASUL sobre a Continuidade do Diálogo Político na Venezuela”; “Comunicado da UNASUL sobre o Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela”; “Comunicado da UNASUL sobre a Lei Aplicada pelo Governo dos Estados Unidos da América” (ITAMARATY, 2017). A relação entre a Venezuela, suas crises e a organização será mais bem explorada no capítulo 5.

Entre os sete comunicados de 2016 há novamente comunicados sobre os problemas venezuelanos mas todos os comunicados tratam de questões que afetam o continente sul-americano: “Comunicado da UNASUL sobre os Exercícios Militares do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte nas Ilhas Malvinas”; “Comunicado da UNASUL sobre a Assinatura do Acordo de Paz na Colômbia”; “Comunicado da UNASUL sobre o Uso da Força contra a Ordem Constitucional na República da Turquia”; “Declaração da Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (Mitad del Mundo, abril de 2016)”; “Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas”; “Declaração Especial sobre o Terremoto no Equador”; “Comunicado da UNASUL sobre a Reiteração do Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela” (ITAMARATY, 2017).

Os três comunicados de 2017 versam sobre desastres ambientais no Peru e no Chile e um agradecimento à gestão de Ernest Samper na secretaria geral: “Comunicado sobre

a Situação de Inundações por causa das Chuvas na República do Peru”; “Declaração Especial em Agradecimento à Gestão de Ernesto Samper Pizano à Frente da Secretaria-Geral”; “Comunicado sobre a Situação de Catástrofe por Incêndios Florestais na República do Chile” (ITAMARATY, 2017).

Os itens V e VI têm pouca representatividade no cômputo geral. Enquanto o item V produziu apenas oito disposições em todos esses anos (na página da Unasul há 107 registros dos itens não contáveis pelo critério do Itamaraty), o item VI produziu apenas duas.

No item V, Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados, temos os seguintes documentos: “Proposta de Criação de Conselho Social da UNASUL” e “Grupos de Trabalho” (2008); “Proposta de Regulamento para as Reuniões Ministeriais Setoriais, para os Conselhos de Nível Ministerial, para os Grupos de Trabalho e para as Demais Instâncias Institucionais da UNASUL” (2010); “Solicitação de Descrição de Previsões Anuais em termos de Apoio Técnico e Administrativo e Fontes de Orçamento para Atividades” (2011); “Aprovação da Proposta de Criação de Centro de Comunicação e Informação, Escritório de Tecnologia e Sala de Imprensa na Secretaria-Geral da UNASUL”, “Aplicação do Regulamento Geral à Institucionalidade da UNASUL” e “Análise sobre a Viabilidade de Implementar uma Política Direcionada a uma Política Sul-Americana Comum de Vistos” (2012); e “Aprovação da Auditoria dos Estados Financeiros do Orçamento da UNASUL” (2013) (ITAMARATY, 2017).

No item VI, Comunicados Adotados pela Presidência *Pro Tempore* há dois itens: “Comunicado da Presidência Pro Tempore Venezuelana sobre os Exercícios Militares do Governo Britânico nas Ilhas Malvinas” e “Comunicado da Presidência *Pro Tempore* Uruguia sobre a Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da UNASUL (Mitad del Mundo, 28 de janeiro de 2016)” (ITAMARATY, 2017).

O quadro 11 compara o total de documentos oficiais presentes no arquivo digital da Unasul e na página eletrônica do Itamaraty. As escolhas metodológicas já foram devidamente explicitadas e a leitura dos arquivos da página da Unasul confirma a escolha, dada a menor precisão de seu acervo digital.

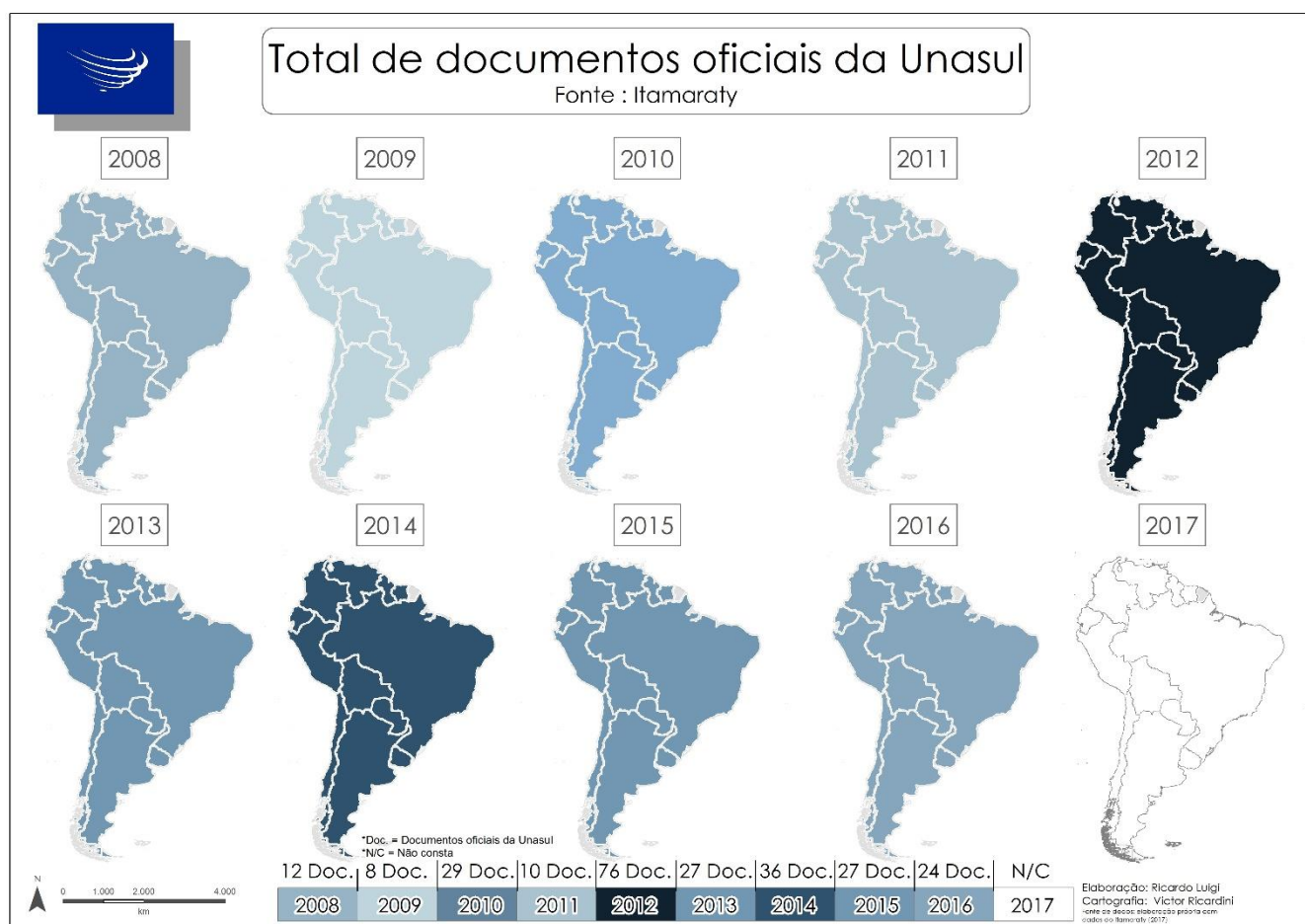
Além do quadro 11, as figuras 8 e 9 buscam, respectivamente, demonstrar a evolução temporal do número de documentos produzidos pela Unasul, por ano, de acordo com as informações do Itamaraty (figura 8) e segundo as informações do arquivo digital da Unasul (figura 9).

QUADRO 11: Comparação da quantidade total de documentos oficiais da Unasul – Arquivo Digital da Unasul x Itamaraty

Ano/ Fonte	Arquivo Digital da Unasul	Itamaraty
2008	46	12
2009	75	8
2010	96	29
2011	102	10
2012	210	76
2013	106	27
2014	96	36
2015	84	27
2016	105	24
2017	32⁷⁴	-
TOTAL	952	249

Fonte: elaboração própria com dados de <http://docs.unasursg.org/all-documents> (2017).

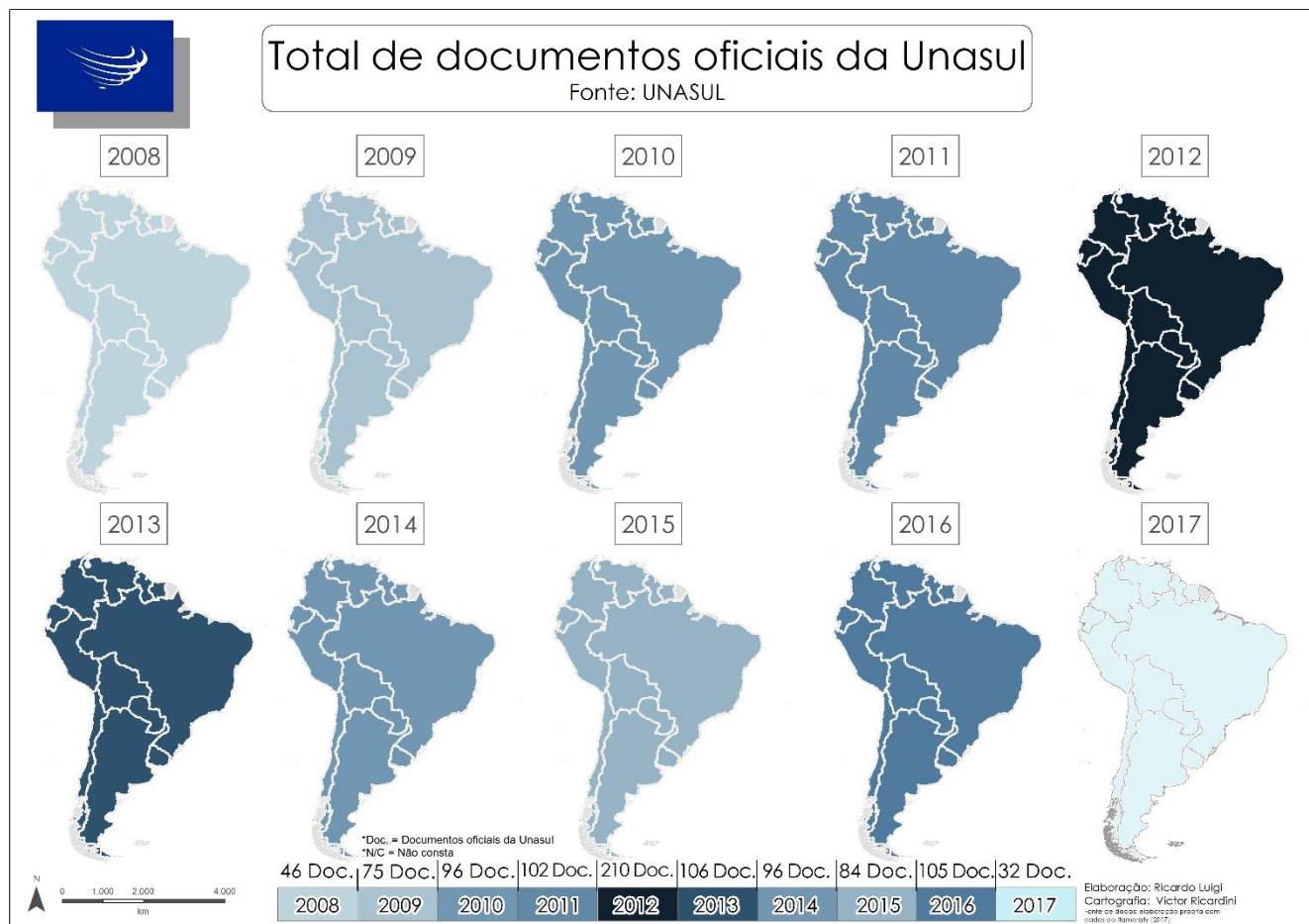
⁷⁴ Até 24 de abril de 2017.

FIGURA 8: Total de documentos oficiais da Unasul – fonte Itamaraty

Fonte: elaboração própria com dados do Itamaraty (2017)

No ano de 2008 encontraram-se 46 documentos de acordo com o repositório de documentos da Unasul, em comparação com os 12 catalogados pelo Itamaraty. Entretanto, a análise desses documentos mostrou que a grande maioria pode ser enquadrada na classificação “outros”, englobando atas, planos de ações, agendas e até mesmo listas de participantes de determinadas reuniões.

Nos anos subsequentes a proporção variou de 2009 são 75 perante 8; em 2010, 96 ante 29; em 2011, 102 versus 10; em 2012, a produção se mostra significativa nas duas fontes, 210 para 76; em 2013, 106 para 27; em 2014, 96 para 36; em 2015, 84 para 27; em 2016, 105 para 24; e, finalmente, 32 documentos no arquivo digital da Unasul para nenhum registrado na página do Itamaraty em 2017.

FIGURA 9: Total de documentos oficiais da Unasul – fonte Unasul

Fonte: elaboração própria com dados do Unasul (2017)

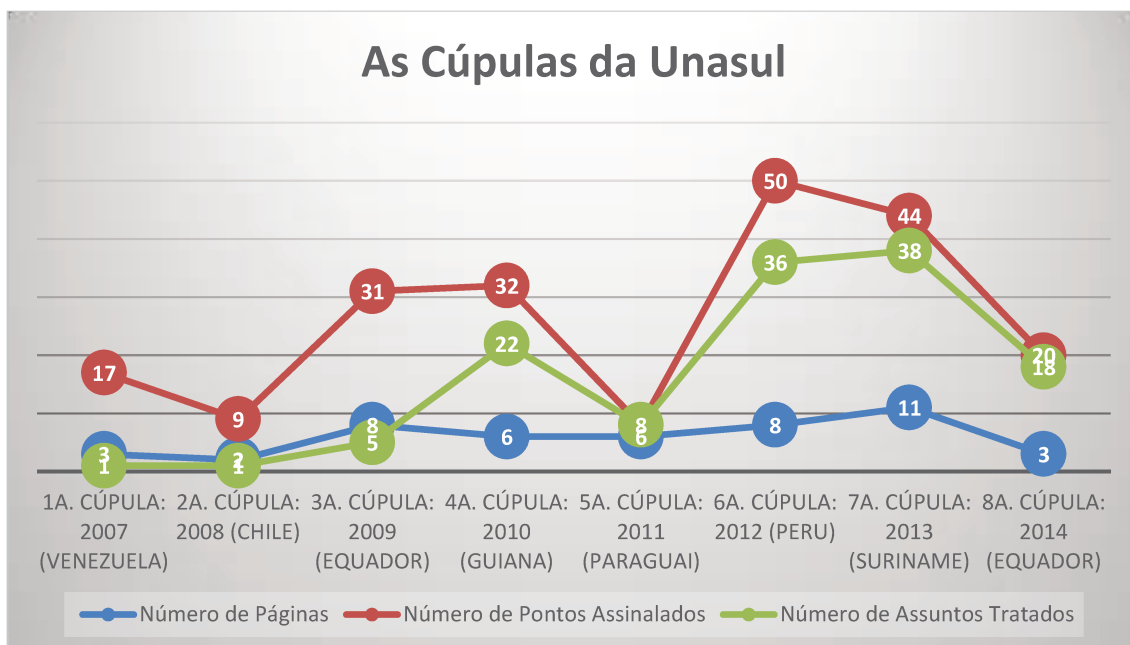
De qualquer forma, traço gerais se repetem, como o aumento significativo da produção de documentos em 2012, primeiro ano após a formalização da organização, e a diminuição do número de documentos no ano de 2015, que também pode ser explicado pela não realização da cúpula anual de chefes de Estado.

A análise das figuras 8 e 9 demonstrou uma distribuição parecida, com uma grande produção de documentos, derivados de iniciativas, encontros e outras formas de mobilização, principalmente concentradas nos anos de 2012 a 2014.

Feita uma análise da organização e um entendimento geral da documentação da Unasul, há de se ater às cúpulas presidenciais, eventos importantes para a sustentação política da organização, embora causadoras daquilo que Comini e Frenkel (2014) chamam de “hiperpresidencialismo”, uma primazia forte da atuação presidencial na estruturação da organização.

A figura 10 e o quadro 12 foram elaborados visando fazer uma sinopse do quantitativo de questões tratadas nas reuniões presidenciais da Unasul, as chamadas “cúpulas”.

FIGURA 10: Gráfico - as reuniões de cúpula da Unasul



Fonte: elaboração própria com dados do Itamaraty (2017)

Além do local de realização e do ano do encontro, separaram-se ainda o principal documento elaborado como resultado, o número de pontos assinalados no documento (os assuntos discutidos são separados numericamente em cada documento da Unasul), o número de assuntos tratados (muitas vezes pontos diferentes tratam do mesmo assunto), as principais questões tratadas, os principais termos utilizados (como forma de sugerir tendências) e o número de páginas de cada documento (buscando verificar a pujança maior ou menor de cada encontro).

QUADRO 12: As Cúpulas da Unasul

Local de Realização e ano	Principal Documento	Número de Páginas	Número de Pontos Assinalados	Número de Assuntos Tratados
Primeira Cúpula: 2007, Porlamar (Venezuela)	Declaração de Margarita, de 16 de abril de 2007	3	17	1
Segunda Cúpula: 2008, Santiago (Chile)	Declaração de La Moneda, de 15 de setembro de 2008	2	9	1
Terceira Cúpula: 2009, Quito (Equador)	Declaração Presidencial de Quito, de 10 de agosto de 2009	8	31	5
Quarta Cúpula: 2010, Georgetown (Guiana)	Declaração 26 de novembro de 2010	6	32	22
Quinta Cúpula: 2011, Assunção (Paraguai)	Declaração de 29 de outubro de 2011	6	8	8
Sexta Cúpula: 2012, Lima (Peru)	Declaração de 30 de novembro de 2012	8	50	36
Sétima Cúpula: 2013, Paramaribo (Suriname)	Declaração de Paramaribo, de 30 de agosto de 2013	11	44	38
Oitava Cúpula: 2014, Guayaquil (Equador)	Declaração de 04 e 05 dezembro de 2014	3	20	18

Fonte: elaboração própria com dados do Itamaraty (2017).

Nota-se na figura 10 e no quadro 12 que houve um adensamento de assuntos tratados no ano anterior à entrada em vigor da organização. Depois, em 2012 e 2013 houve os picos de pontos assinalados e assuntos tratados, que encontram ainda um número bastante razoável no ano de 2014.

Estas questões foram ainda exploradas, em seguida, do ponto de vista qualitativo. Além da quantidade de documentos, nossa análise ressalta uma maior qualidade dos assuntos tratados, pois, como veremos, ao longo do tempo existe uma maior diversificação de assuntos e uma busca incessante por institucionalizá-los.

Desde 2007 a Unasul manteve um calendário de cúpulas (reuniões presidenciais) anuais regulares. Em 2015 não houve esse encontro, e as motivações para o seu cancelamento não foram muito bem explicadas, embora pareçam estar ligadas à crise na Venezuela, já que chegou a ser prevista, em 2014 uma reunião extraordinária em Montevideu, que nunca foi realizada, para apoiar o governo venezuelano de Nicolás Maduro. Essa reunião foi adiada para 2015, no primeiro semestre, depois novamente adiada para o segundo semestre de 2015, com transferência de local para Quito, e acabou por não ser realizada (O GLOBO, 2015).

Em 2016 também não houve reunião de cúpula, oficialmente devido aos terremotos que assolaram o Equador (TELESUR, 2016), mas a reunião prevista para o dia 23 de abril não foi remarçada, e vimos as principais decisões da Unasul nos últimos anos sendo transferidas para o conselho de ministras e ministros das relações exteriores.

Oficialmente as justificativas para a não realização o encontro foi devido à falta de coordenação entre as agendas políticas dos líderes políticos da região. Extraoficialmente atribui-se a um impasse político, pois não houve acordo entre as lideranças sobre apoiar ou não o presidente em exercício venezuelano.

A mesma situação de ausência de reunião de cúpula se repetiu até o primeiro semestre de 2017. A reunião de cúpula que seria realizada no dia 24 de maio de 2017, em Quito, em paralelo à posse do presidente equatoriano Lenín Moreno, não ocorreu (NIEBIESKIKWIAT, 2017). O presidente da Argentina, e presidente *pro tempore* da Unasul, Mauricio Macri, tentou viabilizar a reunião, mas as dissidências políticas no continente e a situação negativa da política interna brasileira dificultaram a ocorrência dessa reunião.

A não ocorrência da cúpula teve efeito deletério também sobre a escolha de um novo secretário-geral, como explica a matéria do Clarín:

O problema é que ao estar tão fragmentada a região, perde-se o intento argentino de - como antecipou o Clarín - candidatar José Octavio Bordón à secretaria-geral da Unasul. O ex-governador de Mendoza e ex-candidato a presidente, entre outros cargos, é agora embaixador no Chile. Suas chances de suceder a Ernesto Samper na Unasul podem se enfraquecer agora (NIEBIESKIKWIAT, 2017, p. 1, traduzido pelo autor⁷⁵).

⁷⁵ “El problema es que al estar tan fragmentada la región, se dilata el intento argentino de –como anticipó Clarín– encumbrar a José Octavio Bordón en la secretaría general de la Unasur. El ex gobernador mendocino, y ex

É curioso notar que dois ex-presidentes do continente, o colombiano Andrés Pastrana e o boliviano Jorge “Tuto” Quiroga, ligados ao que se convencionou chamar de direita, requisitaram que se tenha uma reunião de cúpula da Unasul para discutir a situação da Venezuela (EL ESPECTADOR, 2017), numa demonstração de reconhecimento da entidade como interlocutor para os problemas sul-americanos, em detrimento à Organização dos Estados Americanos (OEA).

A esse respeito, Comini e Frankel (2014) dizem que:

A coincidência sobre a multidimensionalidade que a organização deveria adotar seria determinante no momento de assumir funções que até então eram delegadas a outros organismos, como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização de Estados Americanos (OEA). A resolução de crises interestatais, assim como a criação de conselhos em áreas como defesa, saúde ou infraestrutura, são exemplos disso (COMINI; FRANKEL, 2014, p. 63, traduzido pelo autor⁷⁶).

De acordo com essa ideia também está Nery (2017), que reconhece a importância da Unasul na mediação dos conflitos sul-americanos ao dizer que “a Unasul tem sido reconhecida como uma instância para a negociação das crises políticas sul-americanas, que já não precisam ser resolvidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA)” (NERY, 2017, p. 59).

Procedeu-se, portanto, a seguir, a uma análise qualitativa de cada uma das reuniões da Unasul, para ponderar sobre os temas tratados e sobre seus êxitos, e de que forma sua avaliação e mediação das questões em disputa e discussão no continente apareceram refletidas também nesse documento primário que são as declarações do conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul com base nas reuniões de cúpula, ordinárias e extraordinárias⁷⁷. As reuniões extraordinárias foram comentadas rapidamente a cada ano em que tenham ocorrido, de forma sequencial à reunião ordinária do ano em questão.

Embora esteja fora do que é considerado calendário oficial da Unasul, que costuma ser contado a partir da aprovação do seu Tratado Constitutivo, em 2008, a declaração de Margarita (Venezuela), de 2007, ainda no âmbito da Comunidade Sul-Americana de

candidato a presidente entre otros puestos, es actualmente embajador ante Chile. Sus chances de suceder a Ernesto Samper en la Unasur pueden debilitarse ahora” (NIEBIESKIKWIAT, 2017, p. 1).

⁷⁶ La coincidencia respecto de la multidimensionalidad que debía adoptar el organismo sería determinante a la hora de asumir funciones que hasta entonces eran delegadas a otros organismos, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA). La resolución de crisis interestatales, así como la creación de consejos en áreas como defensa, salud o infraestructura, son ejemplos de ello (COMINI; FRANKEL, 2014, p. 63

⁷⁷ As reuniões extraordinárias não foram tabuladas por uma escolha metodológica, já que abordam uma temática mais restrita, geralmente trazendo um ou poucos assuntos a serem tratados emergencialmente.

Nações, é considerada a primeira cúpula, causando uma confusão e imprecisão de dados em boa parte da bibliografia sobre o assunto.

A primeira cúpula foi realizada, portanto, em abril de 2007, em Porlamar, na Venezuela, e tratava, em suas três páginas e dezessete pontos, sobre variações sobre um mesmo tema: a integração energética na região, que acabou sendo o impulso para a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUR, 2007).

A segunda cúpula ordinária foi realizada em setembro de 2008, em Santiago (Chile). Apesar de ser uma cúpula ordinária, os nove pontos expostos no documento de duas páginas dizem respeito a apenas um tema. Evoca-se o Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008), aprovado no mesmo ano, para reafirmar a continuação do presidente boliviano Evo Morales no cargo e reafirmar que a instituição não aceitará qualquer tipo de violação à ordem institucional e democrática na Bolívia (UNASUR, 2008). Esse documento analisa a situação boliviana retratada na reunião ordinária (SELA, 2015) e apresenta um relatório elaborado por uma comissão criada para esclarecer os acontecimentos ocorridos em Pando, na Bolívia, o já citado “Massacre do Porvenir” (ITAMARATY, 2017).

Em dezembro de 2008 houve outra reunião extraordinária, no Brasil, visando a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Conselho de Saúde Sul-Americano (ITAMARATY, 2017).

A terceira cúpula ordinária da Unasul foi realizada em agosto de 2009, em Quito, no Equador, e já teve um documento mais robusto, com oito páginas, trinta e um pontos assinalados, embora o número de assuntos tratados, cinco, ainda seja restrito. Nesses cinco grupos de temas estavam 1) questões relativas ao desenvolvimento sustentável e à preservação ambiental; 2) a necessidade de se reafirmar o compromisso com a cooperação; 3) o reconhecimento pela entrada em vigor do Tratado Constitutivo da Unasul no anterior e pelos avanços institucionais já obtidos pela organização, 4) a apologia da organização por meio dos consensos provocados nas reuniões de cúpula, ordinárias e extraordinárias, sobre os problemas da região; 5) outras questões institucionais relativas ao dever da organização (UNASUR, 2009).

Em agosto de 2009 houve uma reunião extraordinária na Argentina, onde se tratou de reforçar a soberania da região e ressaltar que é uma zona pacífica, rechaçando a presença de forças militares estrangeiras na região (SELA, 2015).

A quarta cúpula ordinária teve espaço em Georgetown (Guiana), em novembro de 2010. Em suas seis páginas e trinta e dois pontos assinalados há uma evolução enorme no número de assuntos abordados: vinte e dois. (UNASUR, 2010). Vamos a eles: 1) a morte do

ex-presidente da Argentina e ex-secretário-geral da instituição, Néstor Kirchner, com o consequente reconhecimento de suas contribuições à Unasul; 2) reconhecimento da importância do presidente do Equador, Rafael Correa Delgado, no exercício da presidência *pro tempore* da Unasul; 3) saudações ao novo presidente *pro tempore*, Bharrat Jagdeo, da Guiana; 4) expressão da vontade e do compromisso com a integração regional; 5) congratulações pela aprovação do protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre compromisso com a democracia; 6) destaque sobre a aprovação do estatuto do Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; 7) reconhecimento pelo trabalho do Conselho Sul-Americano de Saúde; 8) destaque sobre o plano bienal do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; 9) reconhecimento dos avanços do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; 10) destaque sobre a aprovação do estatuto e do regimento da Cosiplan; 11) menção aos avanços do Conselho Energético Sul-Americano; 12) menção aos avanços do Conselho de Defesa Sul-Americano; 13) referência à aprovação do estatuto do CEED-CDS; 14) reiterar o compromisso com a Declaração de Bariloche, fortalecendo a América do Sul como uma zona de paz; 15) reconhecer os avanços do grupo de trabalho do CDS sobre um protocolo de paz, segurança e cooperação para a Unasul; 16) referência à criação do Conselho de Economia e Finanças; 17) menção às iniciativas tomadas no âmbito da cooperação com o Haiti; 18) compromisso em participar dos fóruns multilaterais internacionais e regionais para fortalecer a presença da Unasul; 19) reconhecer os avanços do fórum Calc-Grupo do Rio; 20) referência às iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental; 21) reconhecimento da mastigação da folha da coca como manifestação ancestral cultural do povo boliviano; 22) apoio à iniciativa boliviana de declarar junto à ONU o ano de 2013 como “Ano Internacional da Quinoa” (UNASUR, 2010).

Percebeu-se que no ano de 2010, ano pré-institucionalização oficial da instituição, muitas medidas foram tomadas, e uma grande maioria delas voltada para a criação de institucionalidades dentro da organização.

No ano de 2010 foram três reuniões extraordinárias: em fevereiro, no Equador, aprovou-se a decisão sobre a criação de mecanismos de solidariedade da Unasul com o Haiti; em maio, na Argentina, em que foi designado Néstor Kirchner como secretário geral da Unasul, reiterou-se o compromisso com a solução pacífica de controvérsias e com o fortalecimento da segurança regional, e, ainda, se reafirmou um plano de ação com base na visita de uma missão técnica da entidade ao Haiti; a última, em setembro, também na Argentina, gerou um pronunciamento contra a tentativa de golpe de Estado ao presidente do Equador, Rafael Correa (SELA, 2015).

A quinta cúpula ordinária da Unasul ocorreu em Assunção, Paraguai, em outubro de 2011. Produziu uma declaração de seis páginas, com oito pontos assinalados e oito assuntos, que são os seguintes: 1) reconhecer a contribuição do presidente da Guiana Bharrat Jagdeo no exercício da presidência *pro tempore* da Unasul; 2) saudações ao novo presidente *pro tempore*, Fernando Lugo, do Paraguai; 3) declarar a vontade dos membros da instituição de alcançarem a integração regional alicerçados na ideia de desenvolvimento sustentável; 4) parabenizar a gestão dos Conselhos no período 2010-2011; 5) congratular os dos últimos secretários-gerais pelas gestões; 6) reafirmar a condenação da organização à tentativa de golpe de Estado no Equador, passado um ano do ocorrido; 7) aprovar a criação de um Conselho Eleitoral da Unasul e de um estatuto e plano de ação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; 8) agradecer ao Paraguai por ter recebido a reunião de cúpula (UNASUR, 2011).

Percebe-se que no primeiro ano de funcionamento de fato da organização poucos assuntos disseram respeito à criação ou consolidação de institucionalidades, visto que havia todo um acumulado dos anos anteriores para se pôr em prática.

No tocante às reuniões extraordinárias, houve duas delas em 2011: em julho, no Peru, para informar sobre o andamento da presidência *pro tempore* do Suriname e dar a conhecer a declaração “Compromisso da Unasul contra a Desigualdade”; e uma reunião em dezembro na Venezuela, em paralelo à reunião da Celac, para saudar a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (SELA, 2015).

Em 2012 foi realizada a sexta cúpula ordinária da Unasul em Lima, Peru, em novembro. O documento resultante, de oito páginas, traz cinquenta pontos assinalados sobre trinta e seis assuntos distintos, a ver: 1) compromisso com a integração regional de acordo com os princípios expressos pelo Tratado Constitutivo da Unasul; 2) agradecimento ao secretário-geral Alf Rodríguez Araque; 3) instruções ao secretário-geral; 4) reconhecimento ao trabalho do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED); 5) valorização das instituições democráticas, com base no Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia da instituição; 6) reconhecimento das missões eleitorais e decisão de incorporar o Conselho Eleitoral à institucionalidade da Unasul; 7) reconhecimento ao grupo de alto nível que seguiu a situação no Paraguai; 8) adoção da agenda de ações sociais prioritárias; 9) incitação à promoção de políticas sociais; 10) consolidação da identidade sul-americana; 11) criação de um fórum de participação cidadã; 12) promover a integração territorial com um plano de ação estratégica para o período 2012-2022; 13) indicações para a relação dos países membros com terceiros; 14) indicativo de contatos com o Sistema de Integração Centro-

Americana (Sica) e a Comunidade do Caribe (Caricom); 15) esforços de cooperação na cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA); 16) compromissos com a Celac; 17) compromisso com a aproximação entre a Celac e a União Europeia; 18) disposição em participar da cúpula América do Sul-África (Asa); 19) necessidade de ser complementar com a Comunidade Andina e o Mercosul; 20) menção à entrada em vigência do convênio que cria o Banco do Sul; 21) a necessidade de limitar, a nível internacional, a atuação prejudicial dos Fundos Abutres; 22) referência a uma série de projetos na área da saúde; 22) o plano quinquenal do Conselho de Saúde; 23) salientar a importância do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde; 24) reforço da necessidade de se buscar formar alternativas de incrementar a cooperação sul-sul; 25) aprovação de regras para o financiamento de projetos; 26) diversas iniciativas para a cooperação com o Haiti e suas informações; 27) promoção do turismo na região; 28) aprovação de iniciativas para a promoção e preservação cultural; 29) algumas questões relativas a direitos humanos, inclusive com a criação de um grupo de trabalho sobre o assunto no âmbito da Unasul; 30) promoção do desenvolvimento sustentável por intermédio de diversas iniciativas; 31) analisar os avanços do Conselho de Defesa; 32) criação do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Luta contra a Delinquência Organizada Transnacional; 33) apresentar o acordo que cria uma rede de cidades sul-americanas; 34) criação do “Programa Marco de Ciência, Tecnologia e Inovação 2013-2017”; 35) reconhecimento pelos avanços dos conselhos, grupos de trabalho, centros de estudos, institutos e demais formas de organização no âmbito da instituição; 36) agradecimento pela recepção do Peru à cúpula (UNASUR, 2012).

Notou-se que em 2012 houve, além de um número significativo de temas abordados, um retorno à institucionalização da organização. Muitas iniciativas foram tomadas, de cunho prático, como planos de ação para anos determinados e criação de institucionalidades, fazendo com que essa cúpula apresentasse muitos resultados concretos.

Houve apenas uma reunião extraordinária em 2012, em junho, na Argentina, com o intuito de abordar a situação política do Paraguai, com sua consequente suspensão da Unasul pelo período previsto de um ano (SELA, 2015).

Em 2013 aconteceu a sétima cúpula da Unasul, em Paramaribo, no Suriname, em agosto. Foi produzido um documento de onze páginas, com quarenta e quatro pontos assinalados e trinta e oito assuntos tratados, que foram: 1) enfatizar os valores da organização, baseados na consolidação da identidade sul-americana, integração da região e consolidação da democracia; 2) homenagens a Hugo Chávez; 3) reconhecimento à passagem de Ollanta Humala pela presidência *pro tempore* no período 2012-2013; 4) menção à assunção do

presidente do Suriname, Desiré Delano Bouterse, à presidência *pro tempore* no período 2012-2013; 5) congratulação à gestão de Ali Rodriguez Araque na Secretaria-Geral da Unasul no período 2012-2013; 6) menção à biodiversidade e riquezas naturais da região; 7) construção de uma identidade sul-americana; 8) recomendação da criação de um plano de objetivos anuais e de um informe semestral para cada setor da instituição; 9) questões relacionadas ao financiamento dos conselhos; 10) importância do estabelecimento do fórum de participação cidadã; 11) avanços do Conselho de Defesa; 12) questões relativas aos direitos humanos; 13) cobranças ao Conselho Energético Sul-Americano para que estabeleça uma proposta de tratado; 14) referências a uma possível cidadania sul-americana; 15) citação à conferência sul-americana de turismo; 16) menção à necessidade de estabelecer uma instância permanente ligada à juventude na Unasul; 17) estabelecer uma aproximação da Unasul com outros fóruns; 18) indicar à Cosiplan que elabore mecanismos para o financiamento da infraestrutura; 19) indicação de cooperação específica com América Latina e Caribe; 20) reconhecimento da secretaria técnica da Unasul no Haiti; 21) rechaço à retenção do avião presidente boliviano na Áustria; 22) repúdio às ações de espionagem pelo governo dos Estados Unidos; 23) instruções à CDS e à Cosiplan sobre um projeto de defesa cibernética; 24) pedido para que as empresas transnacionais respeitem as legislações dos países da região, especialmente se referindo à Argentina e ao Equador; 25) reforça a importância de que os países da região se posicionem frente aos grandes temas globais; 26) respalda a soberania argentina sobre as ilhas Malvinas e os espaços circundantes; 27) colaboração com o Paraguai diante da dificuldade de se desenvolver sem possuir um litoral; 28) fortalecimento do compromisso da instituição com o multilateralismo; 29) reafirmação da importância da quinoa e reforço da internacional em sua menção; 30) ratificação das instituições, valores democráticos e respeito à autodeterminação dos povos no âmbito do Tratado Constitutivo da organização; 31) felicitação à reeleição de Rafael Correa no Equador; 32) felicitação ao processo eleitoral que resultou na eleição de Nicolás Maduro na Venezuela; 33) congratulação à posse de Horacio Cartes como presidente paraguaio; 34) agradecimento ao governo equatoriano pela construção da sede permanente da secretaria-geral da Unasul em Quito; 35) apresentação do projeto arquitetônico do Parlamento Sul-Americano; 36) comunicado sobre o papel da secretaria-geral de transmitir ao Paraguai toda a movimentação da instituição enquanto o país esteve suspenso; 37) referência ao grupo de trabalho sobre solução de controvérsias em matéria de investimentos e possível estabelecimento de um centro de solução de controvérsias; 38) agradecimento ao Suriname pela recepção do evento (UNASUR, 2013).

Uma análise da documentação de 2013 nos permitiu perceber que a organização continuou avançando em sua institucionalidade. É importante ressaltar que apareceram nesse documento diversas iniciativas que já haviam estado presente nas reuniões dos anos interiores, e agora há uma cobrança por resultados e efetivação de planos de ação. A ampliação da institucionalidade se dá tanto do ponto de vista de criação de infraestruturas físicas, como a construção da sede permanente no Equador, até o aperfeiçoamento das estruturas existentes, passando por sugestão de novos conselhos, grupos de trabalho e fóruns.

No ano de 2013 houve duas reuniões extraordinárias: a primeira, em abril, no Peru, para avaliar a situação da Venezuela após suas eleições presidenciais. A segunda, em julho, na Bolívia, convocada para analisar o conflito diplomático devido à retenção, na Áustria, do avião que carregava o presidente boliviano Evo Morales⁷⁸ (SELA, 2015).

Em 2014 tivemos a oitava cúpula da Unasul, em dezembro, em Quito, no Equador, visando inaugurar a nova sede da Unasul e transferir a presidência *pro tempore* do Suriname para o Uruguai. Essa foi a última reunião de cúpula ordinária, das previstas anualmente, realizada e, na verdade, não há um documento oficial sobre ela. Só foi dado acesso ao documento da reunião extraordinária que foi realizada no dia seguinte. Esse é então um documento de três páginas, com vinte pontos assinalados e trinta e dezoito assuntos tratados, que foram: 1) renovação dos princípios da organização para a região e para o mundo; 2) expressão de satisfação pela inauguração da sede da Unasul; 3) homenagem a ex-presidentes que contribuíram para a integração sul-americana; 4) felicitação pelo exercício do presidente do Suriname, Desiré Delano Bouterse, junto à presidência *pro tempore* da instituição; 5) expressão de êxito ao presidente uruguaio José Mujica junto à presidência *pro tempore* da instituição; 6) agradecimento à gestão do secretário-geral da Unasul Alí Rodríguez Araque; 7) felicitação ao novo secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper; 8) agradecimento pela realização dos Congressos da Juventude da Unasul, em 2013 e 2014; 9) destaque pela realização do I Fórum de Participação Cidadão, em 2014; 10) adoção dos elementos consensuais sobre a visão estratégica da organização sugeridos na reunião de vice-

⁷⁸ O avião do presidente boliviano Evo Morales, que voltava de uma viagem a Moscou, foi obrigado a fazer um pouso de emergência na Áustria depois que França e Portugal fecharam seu espaço aéreo a ele, temendo que Edward Snowden estivesse a bordo. Edward Snowden é um analista de sistemas estadunidense que prestou serviço para agências americanas como a CIA (Central Intelligence Agency) e a NSA (National Security Agency), tendo, posteriormente, vazado informações confidenciais sobre o governo americano. Temendo possíveis condenações por esse ato, Snowden se asilou na Rússia. Temia-se que o fugitivo ex-funcionário da agência de espionagem dos Estados Unidos estivesse a bordo do avião que trazia Evo Morales, já que Evo havia anunciado, dias antes, disposição em acolhê-lo na Bolívia. As autoridades austríacas só permitiram a decolagem depois de inspecionar o avião para garantir que Snowden não estava embarcado, fato que gerou o incidente diplomático (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

chanceleres de 2014. Apresentar os resultados para fins de aprovação na próxima reunião ordinária de cúpula; 11) pedir a análise de todos e eventuais sugestões para o documento proposto pelo secretário-geral, “De la visión a la acción”; 12) referências às ações do grupo de trabalho para a construção da cidadania sul-americana; 13) criação da escola sul-americana de defesa; 14) criação da unidade técnica eleitoral; 15) pedido de um levantamento para viabilizar novos espaços de cooperação entre a Unasul e outros atores estatais ou organizações; 16) ratificação da importância da secretaria-geral; 17) saudação à realização do seminário internacional “Integración y Convergencia en América del Sur”; 18) agradecimento pela recepção equatoriana ao evento (UNASUR, 2014).

Analisando a reunião ordinária de 2014, fica difícil fazer um juízo maior, pois há o problema de não haver um documento único para essa reunião, conforme já explicitado. A análise do documento existente indica que não houve um grande aproveitamento nesse ano do ponto de vista de criação de institucionalidades, sendo a maior parte dos pontos assinalados ligados à homenagens, agradecimentos e proposições vagas. Somente três dos vinte pontos assinalados visavam a construção de institucionalidades.

Pela análise documental das oito reuniões de cúpula pode-se postular que a União das Nações Sul-Americanas tem demonstrado sua efetividade e grande capacidade de articulação institucional nos períodos analisados. Existe uma preocupação geral com a criação e manutenção produtiva de institucionalidades, que aparenta declínio na última reunião, de 2014. Os anos de 2010, 2012 e 2013 foram aqueles em que esse tipo de atuação foi mais significativa.

Respeitando ainda o pouco tempo de existência da instituição, menos de dez anos, e as dificuldades inerentes à coordenação de uma iniciativa dessa monta na região sul-americana, a Unasul tem se destacado e mostrado boa capacidade de atuação junto à integração política regional, com êxitos mais visíveis na área de saúde.

Sobre esse sucesso da Unasul na área da saúde, Herrero (2017) defende que “o caso da Unasul demonstra que as organizações regionais têm o potencial de mudar as regras (e resultados) do jogo na diplomacia global e se tornarem jogadores influentes na agenda internacional (HERRERO, 2017, p. 1, traduzido pelo autor⁷⁹).

Comini e Frenkel se propõem, em suas palavras, a não serem nem triunfalistas nem pessimistas, buscando razões para justificar a *baixa intensidade* com que o projeto da

⁷⁹ “el caso de Unasur muestra que los organismos regionales tienen el potencial para cambiar las reglas (y el resultado) del juego en la diplomacia global y convertirse en actores influyentes en la agenda internacional” (HERRERO, 2017, p. 1).

Unasul se move em seu segundo triênio de existência, comparado com a força de seu surgimento:

Neste contexto, este artigo se propõe a ir além das abordagens pessimistas e triunfalistas e analisar as principais razões pelas quais a integração sul-americana, que teve tanto impulso entre 2008 e 2011, foi se modificando até o estágio de baixa intensidade apresentado pela Unasul destes dias (COMINI, FRENKEL, 2014, p.59, traduzido pelo autor⁸⁰)

Alguns autores são um pouco mais duros ao afirmar que o êxito alcançado pela Unasul ainda é pouco expressivo:

Apesar do papel central adquirido pela UNASUL na cooperação entre países sul-americanos, não se pode afirmar que a organização seja um ator da política internacional; ela é mais bem caracterizada como uma arena para discussão e geração de consensos regionais (HERZ; TABAK; HOFFMANN, 2015, p. 182)

Concorda-se com a ideia de Pecequillo e Carmo (2015), que se colocam entre os mais otimistas, e avançam ao considerar que a América do Sul é espaço preferencial para atuação do Brasil, e, portanto, possíveis obstáculos externos ou internos devem ser superados para que o Brasil prospere. Para isso é necessário um entorno estável, e para tal feito, a integração regional exerce papel fundamental, visto que:

Seja para o Brasil ou para a América do Sul, o maior risco é o do vácuo e da estagnação, que somente pode ser superado por iniciativas similares à da primeira década do século XXI, elevando as relações regionais a um novo nível (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 85).

Diferente da visão de Comini e Frenkel (2014) e Herz, Tabak e Hoffmann (2015), entre outros autores, de que o período de 2008-2011 seria o período da gênese, e que de 2011 a 2013 seria o período de desaceleração da Unasul, percebeu-se entre 2011 e 2014 uma intensa atividade, atestada pela produção documental, e uma forte institucionalização, fatos que justificariam a efetividade da instituição. Requalificando então essa proposição, baseando-se na produção documental e em uma análise de seus efeitos, percebe-se o momento de 2008 a 2011 como o período de gênese da instituição, de 2011 a 2014 como período de

⁸⁰ “En ese marco, este artículo se propone ir más allá de los enfoques pesimistas y triunfalistas y analizar las principales razones por las cuales la integración sudamericana, que tanto impulso había tomado entre 2008 y 2011, fue mutando hacia el estadio de baja intensidad que presenta la Unasur de estos días” (COMINI; FRENKEL, 2014, p. 59).

consolidação de sua institucionalidade, e o período de 2014-2017 como período de estagnação da Unasul, ou, para se utilizar termos menos fatalistas, um período de latência, à espera de um novo ciclo de expansão da economia mundial/ regional, e no aguardo, minimamente, de continuidade das condições institucionais que havia e que se perderam, como exemplifica o caso da descontinuação das reuniões ordinárias de cúpula.

Para que essa tendência se reverta parece necessária uma conjunção de fatores. É comum que em períodos de crise econômica, turbulência política e preponderância de uma visão imediatista/ pragmática, sejam oferecidos menores esforços para a cooperação internacional e para a integração regional. É preciso ter uma certa compreensão das mudanças em curso que afetam diretamente os cursos da integração regional hemisférica. Essas mudanças podem estar relacionadas a três escalas distintas e combinadas: a escala global, a escala regional supranacional e a escala nacional. Além das questões internas dos Estados Nacionais que pertencem à instituição, no âmbito nacional, existem questões inerentes à região sul-americana, no âmbito regional e, em escala global, existem reordenamentos na política internacional, no sistema internacional, nas relações internacionais, que se pretende abordar no próximo tópico.

5. A UNASUL EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS GLOBAIS, REGIONAIS E NACIONAIS

“De que modo podemos avaliar a importância das instituições como variáveis independentes ou intervenientes com respeito à conduta individual ou coletiva em nível internacional e, ao fazê-lo, resolver o conflito entre esses pontos de vista divergentes? Será conveniente começar esclarecendo o que está em jogo nos esforços para enfrentar o problema da efetividade” (YOUNG, 2000, p. 221)

Na tentativa de criar uma perspectiva de análise que contribua para a compreensão das atuais dificuldades pelas quais vem passando a Unasul diante do reordenamento do sistema internacional, parte-se da premissa a seguir: a Unasul tem que enfrentar dificuldades em três escalas diferentes. A escala nacional, que diz respeito às vicissitudes de cada Estado participante da organização, e tem ainda maior interferência quando relacionada ao Brasil, que exerce indiscutível liderança; a escala regional, preferencial da organização, com alterações significativas no arranjo de interesses se somarmos os perfis políticos dos governantes em conjunto e suas aspirações; e, na escala global, há as mudanças estruturais do sistema internacional, os novos arranjos do sistema capitalista e suas repercussões sobre os Estados e, conseqüentemente, sobre as organizações internacionais como a Unasul.

Julga-se ser importante fazer um balanço entre as análises tradicionais das Teorias de Integração regional e os limites à “efetivação” da integração definidos por Dosenrode (2015) como: a questão das expectativas frustradas; o fluxo da demanda seca; a assimetria; o nacionalismo; a morosidade; o desequilíbrio institucional, que serão discutidos abaixo.

Partindo dessa concepção, a questão das expectativas frustradas pode ser bastante explorada na Unasul, ligada a uma frustração em relação a uma efetividade menor do que a esperada, principalmente por conta de uma visão muitas vezes demasiadamente comercial em relação aos benefícios da integração regional. Nas palavras de Dosenrode (2015), as expectativas frustradas ocorrem, portanto, nessas circunstâncias, quando a organização de integração regional não entrega um resultado esperando por um tempo determinado:

Se a abordagem subjacente à integração regional se baseia na escolha racional, então em uma situação em que o resultado do projeto de integração ou de federação não entrega o que foi prometido por um período mais longo, é um obstáculo para uma maior integração, tanto na largura quanto na profundidade (DOSENRODE, 2015, p. 253, traduzido pelo autor⁸¹).

Embora não se acredite que o fluxo de *demanda seca*, também chamado de falta de crise, ocorra na Unasul, deve-se defini-lo de acordo com Dosenrode (2015). Para o autor, o fluxo da demanda seca ou de falta de crise ocorre quando há um estado de equilíbrio no processo de integração e não há problemas de funcionamento ou crises externas e/ ou internas que justifiquem que a integração “se mova”, avance:

A ameaça que dá início a uma transferência de soberania para um nível federal ou supranacional desaparece ou é administrada de outra forma. Isso pode levar ao equilíbrio, um estado onde as coisas funcionam conforme acordado, e nenhum mal funcionamento ou crises (internas ou externas) estão pressionando para uma maior integração (DOSENRODE, 2015, p. 253, traduzido pelo autor⁸²).

Como visto, há uma série de desordens e desequilíbrios na América do Sul que deveriam, por esse princípio, justificar a integração. Mas a desintegração de acordos como a Unasul por motivações político-ideológicas divergentes parece ser a tônica.

A assimetria ocorre se há discrepâncias muito grandes no acordo de integração regional. Um ou mais estados podem temer a liderança/ hegemonia do principal país do bloco e isso pode acabar funcionando como entrave ao avanço do processo:

Se surgirem ou presumir-se surgir grandes discrepâncias entre aqueles que se beneficiam mais e aqueles que se beneficiam menos (por exemplo, em um arranjo sem mecanismos de transferência), isso pode efetivamente bloquear uma maior integração. Especificamente, um ou mais Estados podem temer que um outro Estado possa pegar reter para si uma parte desproporcional dos benefícios do arranjo, agindo como se caminhasse para uma hegemonia (DOSENRODE, 2015, p. 253, traduzido pelo autor⁸³).

⁸¹ “If the underlying approach to regional integration is interest driven and based on rational choice, then a situation where the result of the integration project or the federation does not deliver what was promised over a longer period, is a hindrance to further integration, both in width and depth” (DOSENRODE, 2015, p. 253).

⁸² “The threat initiating a handover of sovereignty to a federal or supranational level disappears or is managed otherwise. This may lead to equilibrium, a state of affairs where things work out as agreed, and no malfunctions or (internal or external) crises are pressing for further integration (DOSENRODE, 2015, p. 253).

⁸³ “If too large discrepancies arise or are presumed to arise between those who benefit and those who benefit less (for example in a construction without any transfer mechanisms) this may effectively block further integration. Specifically, one or more states may fear that one other state might work its way to hegemony and grab a disproportionate share of the benefits of the arrangement” (DOSENRODE, 2015, p. 253).

Realmente há assimetrias na Unasul, devido à posição do Brasil e Argentina, como vimos, e a busca por liderança que eles ensejam. Vigevani e Ramanzini Jr. enxergam esse cenário de forma bastante definida no Mercosul, e consideram que ainda não dá para divisar claramente o que ocorre na Unasul, embora, compreendam que é uma dupla questão para o Brasil aumentar sua autonomia em outras esferas com perda relativa em âmbito regional:

(...) a atuação do país na América do Sul exige algum tipo de perda de autonomia, de modo a viabilizar a integração num contexto de crescente assimetria com os países do entorno, e, ao mesmo tempo, permitir o aumento da autonomia do Brasil nas outras esferas internacionais (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014, p. 520).

O nacionalismo pode ser facilmente visto na Unasul, tanto na opinião pública como na ação de alguns agentes institucionais que, ao não perceberem os benefícios materiais esperados na integração regional, acabam considerando mais vantajoso concentrar suas expectativas em relação ao nível nacional:

Uma forte identidade nacional e a lealdade podem facilitar a socialização e o aumento necessário da dupla lealdade e evitar mais facilmente uma mudança de postura no nível supranacional, especialmente, mas não só, quando os benefícios materiais não são os esperados (DOSENRODE, 2015, p. 254, traduzido pelo autor⁸⁴).

A morosidade também pode ser percebida na Unasul, e ocorre porque, por mais profundo que seja o processo de integração. A opinião pública não consegue perceber esse aprofundamento que exige uma concertação política para promover a institucionalização necessária, o que implica em morosidade:

Ligado ao nível emocional de apoio ou à falta disso está a possibilidade de o processo de integração se mover muito rápido e/ ou muito profundo para ser internalizado pelo público (DOSENRODE, 2015, p. 254, traduzido pelo autor⁸⁵).

⁸⁴ “A strong national identity and loyalty may prevent socialization and the necessary rise of dual loyalty and it easily prevents a shift of loyalties towards the supranational level, especially, but not only, when the material benefits are not expected” (DOSENRODE, 2015, p. 254).

⁸⁵ “Linked to the emotional level of support or lack of it is the possibility that the integration process moves too fast and/ or too deep to be internalized by the public” (DOSENRODE, 2015, p. 254).

O desequilíbrio institucional também pode ser percebido na Unasul como decorrente da instabilidade da política interna dos principais países integrantes. Eventos como a não ocorrência das reuniões de cúpula da instituição apontam para esse desequilíbrio institucional:

Se as instituições supranacionais/ federais não atingiram o equilíbrio certo de força em relação aos Estados membros e não podem atuar como guardiões da ideia federal / supranacional, isso pode resultar em temores de centralização e grande perda de recursos de identidade nacional, ou, no caso oposto, em uma irrigação do projeto de integração, quando os interesses nacionais dos estados participantes são mais enfatizados (DOSENRODE, 2015, p. 254, traduzido pelo autor⁸⁶).

Em âmbito global atravessamos uma crise, “a crise global do neoliberalismo como forma de governar as sociedades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 27). Esses autores defendem que a crise mundial que começou em 2008 não é simplesmente econômica, mas uma crise da “governabilidade neoliberal”, ou seja, da forma como a economia e a sociedade vem sendo geridas baseada na generalização do mercado e da concorrência. Essa crise persistente vem afetando o sistema de produção, gerando uma continuada desindustrialização que afeta a dinâmica dos empregos. Em paralelo, no sistema internacional, temos reorientações geopolíticas com o novo papel dos Estados Unidos com o governo Trump, o crescimento sustentado da China e a “reinvenção” da Rússia, o Brexit, e reformas inclusive no que tange à integração regional, com movimentos como o interregionalismo e uma possível “desglobalização” que afeta a lógica integracionista.

"Há um recrudescimento da política comercial chinesa, o 'brexit' e a vitória de Donald Trump nos EUA, que coloca a Parceria Transpacífico de escanteio, questiona o Nafta e põe um enorme ponto de interrogação na relação EUA-União Europeia" (MAGALHÃES; BUARQUE, 2017, p. 2).

Em escala regional supranacional temos o esfacelamento da saudada “onda roja”⁸⁷, convergência de presidentes associados à esquerda na América Latina, na primeira

⁸⁶ “If the supranational/ federal institutions have not struck the right balance of strength vis-à-vis the member states and are not able to act as guardians of the federal/ supranational idea, it might result in fears of centralization and too much loss of national identity, or in the opposite case, in a watering out of the integration project, when the national interests of the participating states are stressed too much” (DOSENRODE, 2015, p. 254).

⁸⁷ Lula, no Brasil; Hugo Chávez, na Venezuela; Evo Morales, na Bolívia; Tabaré Vázquez, no Uruguai; Michelle Bachelet, no Chile; Rafael Correa, no Equador; Fernando Lugo, no Paraguai; Néstor Kirchner, na Argentina; e Daniel Ortega, na Nicarágua. Se somarmos com Cuba e o posterior governo de Ollanta Humala, no Peru, pode-se dizer que a América Latina chegou a ter mais de uma dezena de governos ditos de esquerda.

década do século 21, que favoreceu a integração regional e o transbordamento de problemas internos dos países da região, como o caso da Venezuela e do Brasil.

Arroyo (2015), ao abordar a “onda vermelha” (“pink tide” em inglês e “ola roja” em espanhol), confirma que se tratou de uma nova conjuntura política:

Nos últimos quinze anos, surgem novos governos no subcontinente latino-americano como resultado de processos eleitorais que se opõem às ideias e estratégias neoliberais predominantes na década de 1990. Foram eleitos os presidentes Hugo Chaves, na Venezuela; Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil; Néstor e Cristina Kirchner na Argentina; Tabaré Vasquez e José Mujica no Uruguai; Evo Morales na Bolívia; Rafael Correa no Equador. Trata-se de uma nova conjuntura política construída com dinâmicas próprias em cada formação socioespacial (ARROYO, 2015, p. 19).

A “onda vermelha” prometia pôr fim ao período de imposição quase irrestrita neoliberal que se espalhou pela região desde os anos 1990 (ARROYO, 2015). Por um lado, determinados investimentos sociais foram inegavelmente realizados, diminuindo a pobreza, sem, no entanto, romper a estrutura da desigualdade social⁸⁸. Por outro, a ideologia da esquerda demonstrou-se mais sólida na teoria do que na prática. O “esquerdismo real” esbarrou em muitos dos erros que condenava na direita.

Casos de relativo sucesso de governos com orientação mais voltada à esquerda – como os governos da Bolívia e do Equador, que têm mantido crescimento sustentado – apontam que a questão deve ser analisada com maior complexidade. Outro legado da “ola roja” é uma agenda de âmbito social, que conseguiu influenciar diversos países pelo mundo.

E quanto à “ola azul” (onda azul, em referência à retomada de governos mais à direita em países latinos)? A direita já havia reconquistado o poder no Paraguai – de forma duvidosa, do ponto de vista democrático –, apesar do êxito econômico que se seguiu. No Chile, com Sebastián Piñera, o sucesso foi menor, o que provocou a volta de Michele Bachelet, que tem grandes chances de ser substituída pelo próprio Piñera. A Argentina, com a eleição de Mauricio Macri, e o Brasil, com a assunção de Michel Temer (PMDB) e sua política externa de matriz ligada ao Partido da Social Democracia (PSDB), um partido que tem se posicionado, em política externa, à direita do espectro político⁸⁹, reforçam essa tendência de “onda azul”.

⁸⁸ O relatório do BID sobre a integração regional na América Latina sugere que as sociedades com maior desigualdade social são aquelas também em que há maior rechaço à integração (BELIZ; CHELALA, 2016).

⁸⁹ Sobre a posição política de cada partido no Brasil, de acordo com sua política externa, tem-se como referência o estudo de Contrera e Hebling (2107). Adaptando a metodologia do Manifesto Project, do Social Science

Um caso paradigmático, ilustrativo da “onda azul”, foi a eleição do presidente argentino Mauricio Macri, que assumiu o poder em dezembro de 2015. Quando o então recém-eleito presidente argentino, Mauricio Macri, anunciou sua nova ministra das Relações Exteriores, Susana Malcorra, seu nome foi muito bem recebido. Muitos aspectos pesavam a seu favor, pois, além da experiência como chefe de gabinete da ONU, chefiou missões de paz pelas Nações Unidas e teve carreira bem-sucedida no setor privado, tendo trabalhado em grandes corporações (LUIGI, 2016).

Em seus primeiros pronunciamentos, a chanceler argentina declarou a intenção de “desideologizar” a política externa argentina, que deveria passar a ser tratada de forma pragmática e como política de Estado. As palavras de Malcorra, de certa forma, reverberaram o ideário do presidente Macri e de boa parte dos líderes políticos em ascensão na América Latina, em meio à denominada *onda azul* (LUIGI, 2016).

A manutenção do ministro da Ciência do governo anterior, o kirchnerista Liño Barañao, foi uma atitude condizente com o “pragmatismo” e a “desideologização” que o novo presidente argentino dizia seguir. Mas ao afinar a fala com sua ministra das relações exteriores e pedir uma desideologização do Mercosul e da região, como um todo, em busca de “caminhos concretos”, Macri cometeu equívocos (LUIGI, 2016). Em primeiro lugar, utilizou-se do chavão tecnocrata do pragmatismo, invocando a crise como uma realidade determinante que automaticamente nos conduziria a apenas um tipo de ação, como nos esclarece Badiou (2017):

“Hoje, o real, como palavra, como vocábulo, é utilizado essencialmente de maneira intimidante. Devemos nos preocupar constantemente com o real, obedecer a ele, devemos compreender que não podemos fazer nada contra o real, ou – os homens de negócios e os políticos preferem esta palavra – as realidades. As realidades são impositivas e formam uma espécie de lei, da qual é insensato querer escapar. Somos atacados por uma opinião dominante segundo a qual existiriam realidades impositivas a ponto de não se poder imaginar uma ação coletiva racional cujo ponto de partida subjetivo não seja aceitar essa imposição (BADIOU, 2017, p. 7)

Em segundo lugar, Macri praticou a ideologia da “contraideologia”. Como se as propostas de esquerda fossem utópicas, e as suas não, buscando desqualificar um argumento apenas levando em conta uma posição ideológica. Como se não houvesse mais esquerda e

Research Center Berlin (Alemanha), os autores analisaram as propostas de política externa dos onze partidos brasileiros que apresentaram candidatos nas eleições presidenciais de 2014, definindo que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se postou à direita. Outros autores, como Onuki e Oliveira (2006), colocam o PSDB como um partido de centro-direita, mas os estudos são coincidentes ao tratar do tema, assim como os trabalhos de Spektor (2016) e Pennaforte (2017).

direita, e a partir de então vigorasse uma nova ideologia - a racionalidade da realidade impositiva da opinião dominante.

O uso grosseiro do termo ideologia para desqualificar projetos alheios é sintomático da crise que vivemos na atualidade, mas não é algo novo. Como expresso por Durkheim, "no momento em que uma nova ordem de fenômenos torna-se objeto da ciência, eles já se acham representados no espírito, não apenas por imagens sensíveis, mas por espécies de conceitos grosseiramente formados" (DURKHEIM, 2007, p. 15).

Bourdieu (1989) contribui para a discussão ao definir que "as ideologias, por oposição ao mito, produto colectivo [*sic*] e colectivamente [*sic*] apropriado, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo" (BOURDIEU, 1989, p. 10).

A abordagem em relação às iniciativas de integração regional foi sintomática desse transtorno bipolar com ares narcisistas. Esses processos de integração regional foram criados por governos de direita. Ganham novo impulso ao serem apropriadas por governos de esquerda. São incompreendidos por ambos, ora subestimados, ora superestimados injustamente. O ataque desmedido ao Mercosul e a apologia desmesurada ao TPP (Tratado Transpacífico) ainda não encontraram respaldo na realidade. Assim como a tentativa de esvaziamento da Unasul por acusação de ser uma criação bolivariana para perpetuação do socialismo. A esse respeito diz Amorim (2016):

Quando fizemos a proposta de Unasul, que antes se chamava CASA [Comunidade Sul-Americana de Nações], não tinha nada de bolivariano, gente. Como você pode imaginar que é bolivariana uma associação onde entrava o Peru do Alan García, a Colômbia do Uribe? É muito grave isso, porque não só revela ignorância, mas essa ignorância é transmitida para as pessoas que leem. É uma função até de deseducação da população. Isso tudo preocupa, mas enfim, o que a gente pode fazer? A gente tem que lutar. Eu acredito na humanidade, acredito que no longo prazo vamos conseguir superar estes problemas, mas estes reveses não deixam de ser desagradáveis (AMORIM, 2016, p. 7).

Com essa "ideologia da contraideologia", que reproduz ecos da Guerra Fria e requebra o ideal tecnocrático, pragmático e supostamente científico-racional do neoliberalismo "à latina", dos anos 1990, a América Latina se parece cada vez mais com os Estados Unidos, oscilando entre "republicanos" e "democratas". Cada um dos polos fica tempo suficiente no poder até que a sociedade se canse e deposite sua esperança na mudança. Isso se reproduz num eterno retorno (LUIGI, 2016).

A “ola azul” parece ser mais uma onda. Não é necessariamente ruim, nem boa. Ataca pensamentos contrários e se esquece de que é uma visão de mundo, com suas vantagens e seus prejuízos. É apenas mais uma das alternativas, embora tente se vender como “o único caminho”. Ao fazê-lo, perde a autocrítica e a oportunidade de avanços substantivos. A onda azul, como movimento ora predominante, não tem trazido contribuições significativas para os processos de integração regional, principalmente por não haver movimentação por parte dos países com maior capacidade de poder, caso de Argentina e Brasil (LUIGI, 2016). Pelo contrário, a integração regional em uma perspectiva de cooperação sul-sul é malvista no âmbito da onda azul.

As crises regionais têm interface também nacional, como diz Samper (2016, p. 2): “Hoje, a região tem uma crise sustentada, que se explica de alguma forma pelas circunstâncias econômicas que complicaram a governabilidade e que ameaçam as possibilidades de dar continuidade aos esforços que, nos últimos anos, tiraram 120 milhões de pessoas da pobreza”.

Entre essas crises, além da brasileira, que causa preocupação por causa da sustentabilidade do projeto, temos a preocupante situação da Venezuela e seu transbordamento para a Unasul, considerada ineficaz até então para resolver a questão, de difícil solução, já que “a complexidade da crise venezuelana e a sua penetração institucional inibem a região” (MIJARES, 2017, p. 3, traduzido pelo autor⁹⁰)

Em entrevista concedida a um jornal brasileiro em novembro de 2016, o secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, abordou brevemente o cenário que se apresenta para a integração na região. No desenho desse cenário, preocupa a atuação de novos atores que estão ameaçando a governabilidade nacional sem a responsabilidade política necessária para gerar uma nova estabilidade.

Porém, sou consciente da existência de alguns poderes “fáticos” [à margem do poder formal] que, de certa forma, estão comprometendo a governabilidade democrática em vários países da região e até do mundo. Refiro-me a conglomerados econômicos, grupos comunicacionais e certos atores judiciais que estão tendo protagonismo midiático, agências classificadoras de risco e algumas redes de organizações não-governamentais internacionais que pescam nesse rio revolto. Enfim, todos esses são atores políticos que estão fazendo política sem responsabilidade política. (SAMPER, 2016, p. 2)

⁹⁰ “the complexity of the Venezuelan crisis and its regional institutional penetration inhibits the region” (MIJARES, 2017, p. 3).

Nesse ponto podemos nos remeter ao papel do Brasil como elemento desestabilizador da região e, por consequência da Unasul. O Brasil não tem uma visão consensual sobre o seu papel na Unasul, e seus aspectos internos, domésticos, limitam esse papel regional:

Essa visão da região, como um espaço de lugares, não é consensual entre as elites brasileiras. Para a oposição política e várias lideranças empresariais, o formato desejado de governança regional se aproximaria mais de um espaço de fluxo, por via da participação nas cadeias produtivas globais e da fragmentação da ideia de região. Daí que tem sido recorrente criticar a falta de flexibilidade gerada pelo desenho institucional do Mercosul, vis-à-vis as oportunidades oferecidas pela Aliança do Pacífico e outras iniciativas de acordos de livre-comércio e investimento lideradas pelos Estados Unidos para que o Brasil cumpra sua vocação de *global trader*. O reconhecimento da liderança brasileira pelos vizinhos é ambíguo, até porque o temor de uma alegada pretensão hegemônica se mistura com a cobrança de promessas não cumpridas. Em última análise, os aspectos domésticos, em particular a natureza e a força das coalizões de apoio e de veto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade, constituem as condições necessárias para que se possam delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil (LIMA, 2013, p. 199).

Vigevani (2106) acredita que a ideia de cooperação na Unasul possa ser preservada, até pelo fato de os compromissos assumidos na Unasul não serem tão rígidos e não causarem entrave às transações comerciais brasileiras. Entretanto, o papel do Brasil como possível *paymaster* da instituição sofre comprometimentos, visto que “os financiamentos, com origem no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), são objeto de forte crítica, estimulando Ministério da Fazenda, do Planejamento e Banco Central a restringirem a continuidade” (VIGEVANI, 2016, p. 2).

Para o autor, os problemas internos do Brasil têm como consequência uma diminuição da liderança regional do Brasil, já que grupos estatais e empresariais, que deram sustentação a uma política externa ativa e a iniciativas de integração, estão enfraquecidos devido à crise econômica brasileira e o combate à corrupção que jogou luzes sobre esquemas fraudulentos de gestão comercial e financeira:

A crise econômica e o combate à corrupção tiveram como subproduto o enfraquecimento de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados, que deram sustentação a uma política externa mais ativa na região, quando se esboçou o fortalecimento da presença econômica regional de parte do Brasil. Empresas como Petrobras, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, e mesmo grupos industriais e de serviços, estão enfraquecidos, alguns correm o risco de destruição (VIGEVANI, 2016, p. 2).

A diminuição da força brasileira já está sendo sentida na Unasul, que a partir de 2014 começa a experimentar uma retração em suas atividades. Em dezembro de 2014, Ernesto Samper, último secretário-geral da Unasul, publicou um importante documento, denominado “da visão à ação”, buscando aumentar a capilaridade da instituição.

Esse documento trazia propostas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em dez pontos, com medidas para se passar da teoria à prática e das propostas ao desenvolvimento, literalmente, “pasar de la teoría a los hechos y de las propuestas a los desarrollos concretos” (SECRETARIA-GERAL DA UNASUL, 2014, p. 1). Esses dez pontos são: 1) definição de sete projetos como prioritários no âmbito da Cosiplan (alguns deles vêm sendo executados com certo vagar); 2) implementação do banco de preços de medicamentos da Unasul e mapeamento das capacidades regionais de produção de medicamentos (que estava pra entrar em vigor em 2017, mas não há informação); 3) criação de um fundo de bolsas de ciência e tecnologia (que não teve continuidade ainda); 4) pôr em vigor o já concertado “Manual para Assistência Mútua dos Países Membros da Unasul”, com criação de uma força-tarefa conjunta para socorro em casos de calamidades públicas provocadas por desastres naturais (que já foi aplicado no terremoto no Equador, em dezembro de 2015); 5) proposta de abertura do espaço aéreo da Unasul; 6) criação da “Rede de Observatórios Sul-Americanos sobre o Problema Mundial das Drogas; 7) fundação de uma “Unidade Técnica de Coordenação Eleitoral” para dar suporte às missões eleitorais já atuantes; 8) criação da “Escola Sul-Americana de Defesa”, já atuante desde abril de 2015, em Quito; 9) relativo ao agradecimento pelo compromisso de dotar a secretaria-geral de todas as ferramentas técnicas, administrativas e financeiras para que essas propostas entrem em vigor; 10) avançar na proposta de criação da cidadania-sul-americana.

Como se vê, poucos desses pontos foram adiante, talvez até por conta desse cenário turbulento que apresentamos e, por que não dizer, pelas dificuldades de efetivação inerentes à própria organização.

O instituto chileno Latinobarómetro faz pesquisas anualmente, há vinte anos, em dezoito países da região, sobre a integração regional e a democracia na região. Nos relatórios de 2016 (um geral e outro voltado exclusivamente para a integração regional, feito em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) há dados reveladores para uma reflexão (LATINOBARÓMETRO, 2016; BELIZ; CHELALA, 2016; CUÉ, 2016).

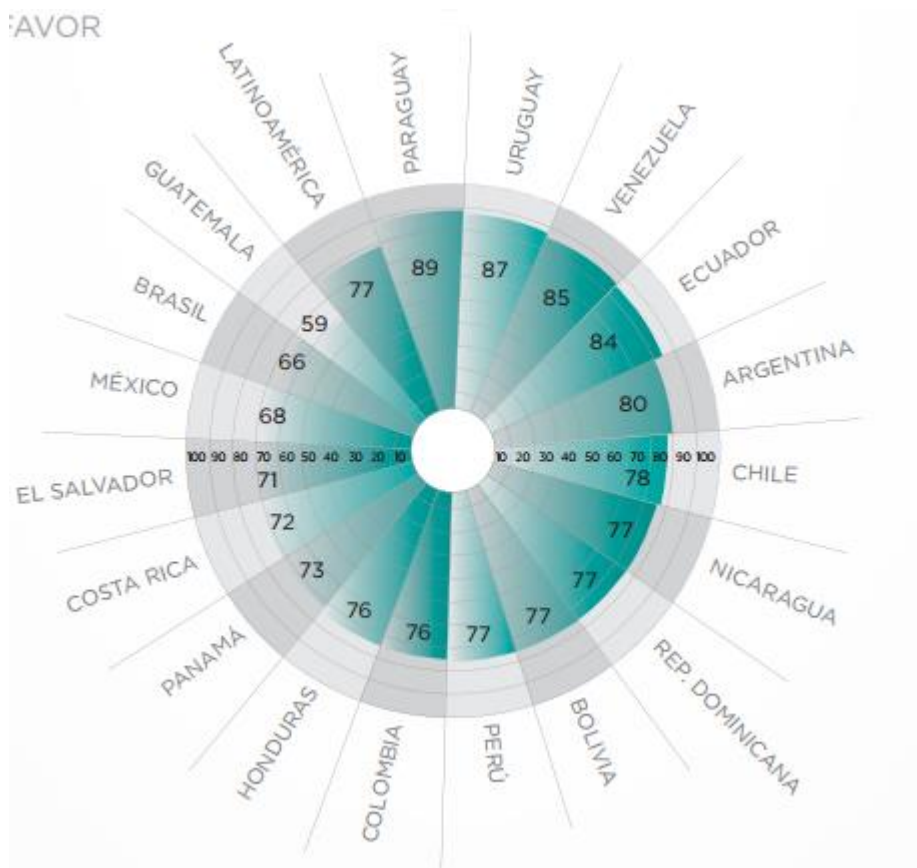
Lamentavelmente, o apoio à democracia na América Latina atingiu os patamares mínimos da série histórica da pesquisa, com 54%. No Brasil é ainda menor, com 33%.

Segundo o relatório, a crise econômica justifica o desprestígio da democracia. A própria crise econômica provavelmente seja também fator que justifique que o apoio à integração seja grande, já que a integração econômica é vista como possível solução para a crise (CUÉ 2016).

Por outro lado, o apoio à integração econômica também tem uma vinculação enorme com o apoio à democracia, pois “ao se relacionar o acordo com a integração econômica com o apoio à democracia, vemos que existe uma alta correlação, 0,74, entre os países que apoiam um e outro” (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 30, traduzido pelo autor⁹¹). Essa correlação, embora menor, ainda é expressiva no tocante à integração política.

As figuras 11 e 12 trazem o percentual de pessoas, por país, favoráveis à integração econômica e política, respectivamente.

FIGURA 11: Percentual de população favorável à integração econômica

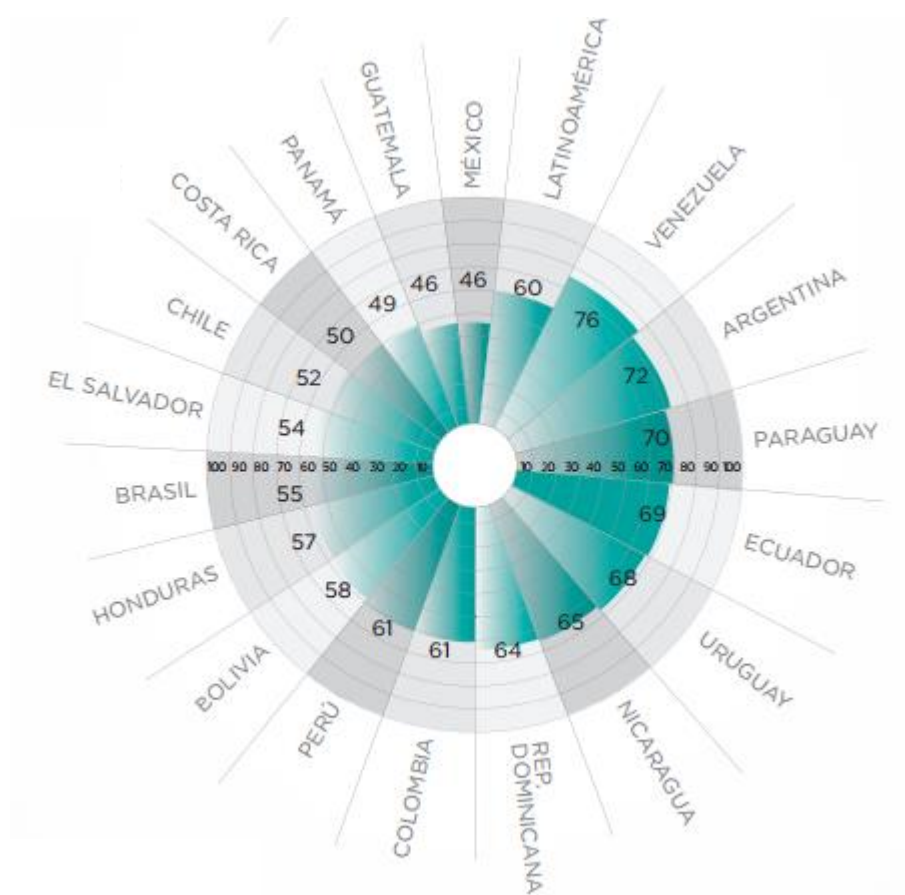


Fonte: Beliz e Chelala (2016)

⁹¹ “Al relacionar el acuerdo con la integración económica y el apoyo a la democracia, vemos que existe una correlación elevada, de 0,74, entre los países que apoyan a una y la otra” (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 30)

Um número expressivo dos latino-americanos, 77%, se mostraram favoráveis à integração econômica. No Brasil o número ainda é alto, com 66%. Na região, o apoio a iniciativas de integração política, como a Unasul, embora ainda alto, é um pouco menor: 60% (CUÉ, 2016).

FIGURA 12: Percentual de população favorável à integração política



Fonte: Beliz e Chelala (2016)

Embora o apoio à integração política, caso da Unasul, seja menor, como mostra a figura 12, ainda assim ele é expressivo. Entretanto, pelas condicionantes provocadas pelas três escalas expostas, nota-se que esse apoio da opinião pública à integração regional não exatamente se reflete em apoio à Unasul.

Em um cenário global em que algumas tendências contrárias à integração recuperaram força, a América Latina aparece como um espaço caracterizado por um amplo apoio à integração, tanto econômica quanto política. O apoio máximo à integração econômica na região chega a 89% (Paraguai) e o

mínimos a 59% (Guatemala). Para a integração política, os valores são um pouco menores, de 76% para o máximo (Venezuela) e 46% para o mínimo (México), embora permaneçam surpreendentemente elevados no contexto atual (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 26, traduzido pelo autor⁹²).

Para Baspineiro (2017), isso ocorre por causa da Unasul funcionar em um esquema estritamente intergovernamental, e que, por isso, as divergências entre os Estados e as polarizações políticas acabam se sobrepondo:

A Unasul é um reflexo do funcionamento de esquemas estritamente intergovernamentais, nos quais o ensimesmamento das políticas nacionais voltadas para posições diferenciadas e polarizadas entre os Estados acabam diminuindo o dinamismo das vontades convergentes. As incertezas nos processos em que tudo é decidido por consenso paralisam estruturas e propósitos integracionistas, como tem sido desde longos meses sem a eleição de um secretário-geral (BASPINEIRO, 2017, p. 01, traduzido pelo autor⁹³).

Sendo mais incisivo nessa crítica, Moraes (2015) atribui o excesso de protagonismo governamental nos anseios pela condução da Unasul a sua origem, não como demanda da sociedade, mas como iniciativa dos Estados:

A integração regional sul-americana não surgiu como prioridade na agenda externa a partir de uma demanda da sociedade, mas de uma iniciativa de Estado. No entanto, sua evolução subsequente dependeu e depende de suporte social, pois o êxito da iniciativa está condicionado a um aumento na frequência de transações não apenas entre Estados, mas principalmente entre indivíduos, empresas e sociedades civis organizadas dos países que se integram. Nesse aspecto, a política externa vai se encontrar com a política doméstica e com os atores políticos, econômicos e sociais que a protagonizam (MORAES, 2015, p. 73-74).

No caso do Brasil, esse protagonismo governamental não se traduz em articulação governamental em prol da Unasul. Para autores como Moraes (2015), não existe no governo federal uma coordenação especificamente voltada para a Unasul:

⁹² “En un panorama global donde recobraron fuerza algunas tendencias contrarias a la integración, 16 América Latina aparece como un espacio caracterizado por un amplio apoyo a la integración, tanto económica como política. En integración económica los máximos de apoyo en la región llegan hasta 89% (Paraguay) y los mínimos a 59% (Guatemala). Para integración política, los valores son algo más bajos, de 76% para el máximo (Venezuela) y 46% para el mínimo (México), aunque siguen siendo asombrosamente altos en el actual contexto” (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 26).

⁹³ “Unasur es reflejo del funcionamiento de esquemas estrictamente intergubernamentales, en los que los ensimismamientos de políticas nacionales anilladas a posiciones diferenciadas y polarizadas entre los Estados acaban disminuyendo el dinamismo de las voluntades convergentes. Las indefiniciones en procesos donde todo se decide por consenso paralogizan las estructuras y los propósitos integracionistas, como ocurre desde hacen ya largos meses sin la elección de un/a Secretario/a General” (BASPINEIRO, 2017, p. 01).

Há um descompasso entre a prioridade conferida ao processo de integração regional, especialmente em sua formulação institucional representada pela Unasul, e os mecanismos de coordenação da ação dos ministérios, órgãos e entidades setoriais com responsabilidades na implementação de políticas públicas relevantes para a consecução dos objetivos geral e específicos do referido organismo internacional (MORAES, 2015, p. 78).

A Unasul encaminha sua institucionalização de forma considerável. Entretanto, como instituição supranacional, além de estar sujeita às transformações no cenário global, também não está incólume às intempéries domésticas dos países integrantes da organização.

Declarações recentes no âmbito da Cepal resgatam o papel da integração regional para a superação de desigualdades na América Latina: “para alcançar uma maior coesão e inclusão social é necessário recuperar a cooperação internacional e o multilateralismo, com um novo e revigorado papel da integração regional” (CEPAL, 2017, p. 01).

Acredita-se que a Unasul possa, aproveitando o ensejo multiescalar, contribuir para o combate às desigualdades sociais, às diferenças políticas, e, ao mesmo tempo, ser um instrumento de concertação regional e projeção global para os países da América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ingresso no doutorado, houve a preocupação de colaborar, no campo da geografia e das relações internacionais, com um olhar inovador sobre o processo de desenvolvimento dos países da América Latina e/ ou América do Sul. O desenrolar das disciplinas, das leituras, dos eventos científicos e das discussões nas reuniões de orientação permitiu amadurecer essa ideia inicial, acumulando leituras e criando nexos causais entre elas, certamente o ponto mais difícil.

A análise sobre a integração regional levou a uma discussão sobre o conceito da região, e o contrário também ocorreu. Ao se desvendar que o tipo de análise ensejada teria maior respaldo nas teorias das relações internacionais ou nos modelos de análise do campo da economia, encontrou-se boa parte da justificativa para a validade do subcampo sugerido da geografia das relações internacionais, e ao se buscar a gênese do temário da integração regional, percebeu-se a grande contribuição da ciência geográfica para a compressão de suas condicionantes.

Essa discussão teórica pavimentou a pesquisa e deu força teórica para prosseguir no entendimento sobre os processos de integração regional. Ainda assim há a consciência da dificuldade de se trabalhar com áreas distintas em que a interlocução nem sempre se dá de forma aberta e clara. Adiciona-se a essa dificuldade a complexidade de se dar conta de uma bibliografia básica tão ampla. Espera-se ter alcançado pelo menos parcialmente esse êxito, não ignorando a necessidade de avanços em pesquisas posteriores.

Objetivamente, pode-se resumir a validade do primeiro capítulo em uma proposição: o estudo da "região" é relevante para o estudo da integração regional. As regiões, como na proposição de Hettne e Söderbaum (1998), envolvem necessariamente uma dimensão geográfica, e carregam em si um jogo de interesses determinados. Como demonstrou Haesbaert (2014), falar em região é também falar em métodos e procedimentos de regionalização. Considera-se, portanto, a integração regional como uma forma de cooperação mais profunda entre os Estados, baseada em um regionalismo, definido como o princípio que norteia a integração regional e que deve ser qualificado, de forma a se conhecer a motivação por trás dos processos de regionalização.

Acredita-se no objetivo da integração como promotora da paz, e seu efeito de transbordamento para outras formas de cooperação entre as nações. E que apenas a convergência das preferências entre os Estados pode levar à integração. As organizações internacionais governamentais voltadas para a integração regional, caso da Unasul, garantem

a governança global e são um passo adiante no processo de institucionalização das relações internacionais, como defendem Herz e Hoffmann (2004).

O histórico das iniciativas de integração regional, no mundo e na América do Sul, até chegar à concepção da Unasul, possibilitou entender um pouco mais sobre qual é o modelo de integração da União das Nações Sul-Americanas e como ela se insere no quadro geral, não só teórico, como prático.

A Unasul é uma organização com uma estrutura institucional em construção, em processo de amadurecimento, transferindo o hiperpresidencialismo que a caracterizou quando da sua criação para uma estruturação mais ampla, baseada na atuação do seu conselhos de ministras e ministros das relações exteriores, que tem determinado as principais decisões administrativas, do importante cargo de secretário-geral, que no momento em que se escreve esta tese está em vacância, do conselho de delegadas e delegados e nos doze conselhos setoriais, que é onde efetivamente o trabalho tem acontecido e que tem permitido à Unasul os avanços obtidos.

O pensamento de Santos (1997) reaviva o papel da organização na constituição das regiões. Objetivamente, o capítulo 2 permitiu considerar que a Unasul fortalece o diálogo político na região, apesar de alguns obstáculos para um maior avanço, como a questão do financiamento dos projetos, a falta de um diálogo mais simples entre alguns países, o que os deixa dependentes de concertações políticas específicas, e as divergências político-ideológicas de determinados governantes.

O Brasil se movimentou em sua região imediata, utilizando a integração regional como mecanismo de inserção internacional, em um contexto de interdependência complexa. A Unasul se relaciona com a política externa brasileira e o anseio do país por consolidar uma liderança regional, por mais que muitas vezes as determinantes da política externa não sejam exatamente cumpridas e que o exercício dessa liderança seja confuso.

Considera-se que foi importante fazer o paralelo entre a política externa brasileira e a Unasul por acreditar no papel que o Brasil exerce na região. Além da sua liderança natural pelas capacidades de poder do país, o Brasil também é, em alguns momentos, *paymaster*, respondendo por boa parte do financiamento ordinário da instituição, e fomentando seu desenvolvimento via bancos nacionais e por intermédio da ação de empresas multinacionais sediadas em solo brasileiro.

A avaliação empírica da efetividade da Unasul ao longo de seu histórico foi o foco central do trabalho, com base nas suas ações, na sua institucionalização, e, principalmente, com base na análise da sua produção documental, com ênfase nos documentos produzidos

referentes às reuniões ordinárias de chefas e chefes de Estado e de governo, as chamadas cúpulas.

Considera-se que, apesar do pouco tempo de existência, a Unasul cumpre um papel importante na região e é efetiva. Não se concorda com a ideia de que o período de 2008 a 2011 seria o período da gênese da instituição, e que de 2011 a 2013 teria havido uma desaceleração da Unasul, como expõem Comini e Frenkel (2014).

Identificou-se que no período de 2011 a 2014 houve uma intensa atividade na organização, atestada pela produção documental, e uma forte institucionalização, com a complexificação da estrutura existente.

Esses fatos justificam considerar que esta organização apresenta efetividade. Propõe, portanto, que o momento de 2007/2008 a 2011 seja visto como o período de gênese da instituição, com os esforços concentrados para fazer com que uma estrutura formal emergisse do papel.

O período de 2011 a 2014 pode ser definido, nessa ótica, como um período de consolidação da institucionalidade da Unasul, com a criação de diversos órgãos e iniciativas. Na verdade, em 2014 já se antevê uma diminuição de intensidade em relação aos anos anteriores, com menor produção documental e uma cúpula controversa realizada em dezembro. Por esse motivo, inclui-se o ano de 2014 também na próxima periodização, como o *turning point*.

O período de 2014 a 2017 foi, portanto, compreendido como período de estagnação da Unasul, com grande parte das propostas se acumulando à espera de financiamento ou de criação de novas institucionalidades que as credenciem.

A reunião de cúpula de 2014, que não gerou um documento oficial da reunião ordinária, marca essa desestrutura, que se avoluma nos anos posteriores. Em 2015 e 2016 não foram realizadas reuniões ordinárias de cúpula, e em 2017 até o momento não.

A falta de um secretário-geral desde janeiro de 2017 é outro demonstrativo das dificuldades que a Unasul vem enfrentando, e gera-se um desentendimento ainda maior em torno das diferenças ideológicas e da questão da Venezuela. Ou seja, diversas crises concorrem para a continuidade do modelo efetivo da Unasul, sob o guarda-chuva de uma persistente crise econômica e financeira mundial.

Fazendo as associações devidas entre a análise documental geral e a análise das reuniões de cúpula, encontram-se consideráveis paralelos, mostrando que a instituição funciona de forma coesa entre suas diferentes instâncias.

Observa-se, na análise documental geral, que nos anos de 2008 e 2009 não houve grande produção de documentos, devido à falta de arcabouço institucional. Nas reuniões de cúpula, vê-se de forma geral questões políticas coexistindo com as questões institucionais.

Apesar da Unasul ter sido fundada em 2008, apenas em 2011 ele passou a vigorar com toda a estrutura devida. Por causa disso, apenas em 2010, um ano antes da entrada em vigor da instituição, a produção de documentos começou a sofrer algum impulso, e, nessa análise, viu-se foram produzidos documentos nesse ano visando à criação de institucionalidades para a organização nascente.

No que diz respeito às cúpulas, no ano de 2010 houve uma intensa discussão, visando, principalmente, a criação de institucionalidades na Unasul, que viria a ser efetivamente criada no ano de 2011.

Em 2011, devido à incipiente criação, há menos produção de material, apesar de ter sido um ano importante, pois boa parte das instituições pertencentes à estrutura da organização são criadas concomitantemente nesse momento.

Do ponto de vista das cúpulas, o ano de 2011 não foi tão produtivo, tendo se produzido poucas institucionalidades, com dedicação maior ao reconhecimento daquilo que foi construído e, do ponto de vista político, a condenação da organização à tentativa de golpe ocorrida no Equador.

Em relação à produção de documentos, o ano de 2012 alcançou o maior patamar. O mesmo ocorreu na reunião de cúpula, em que foram discutidos cinquenta pontos sobre trinta e seis assuntos diversos, demonstrando a extensão do poder da organização como fórum de discussão das principais questões regionais.

No ano de 2013 ainda houve uma produção documental bastante significativa, com números de assuntos abordados na reunião de cúpula igualmente abrangente, mas essa tendência começou a refrear no ano seguinte.

Em 2014 a produção documental ainda é bem significativa, fato que não se repetiu em relação à reunião de cúpula. Além do caso estranho de a reunião ordinária ter sido realizada conjuntamente com a reunião extraordinária, em dezembro, e não haver um documento em separado, o número de pontos e assuntos abordados é menor que a metade do ano anterior.

O declínio da produção de documentos se acentua nos anos de 2015 e 2016 e não houve reuniões de cúpula, fato que se repete até o momento em 2017.

Nos dias 12 e 13 de setembro de 2017 houve uma reunião do grupo técnico executivo do Cosiplan, ponderando sobre o estado da integração da infraestrutura técnica na

Unasul (NEVES, 2017). Dos 335 projetos de infraestrutura estimados antes quando o Cosiplan ainda se chamava IIRSA e não havia se integrado à Unasul, ou seja, até 2010, 33 projetos foram concluídos. Quando a IIRSA se transforma em Cosiplan, em 2011, até 2015, 76 projetos foram concluídos, o que demonstra a validade dessas iniciativas terem sido incorporadas à Unasul (NEVES, 2017). Apesar disso, crê-se que ainda há entraves a um maior aprofundamento desse tipo de integração:

Por fim, apesar dos ganhos que existem desde a criação da IIRSA em 2000 até o momento atual, com maior realização de projetos após a sua incorporação na UNASUL, as burocracias nacionais, assim como a baixa institucionalidade e pouco intercâmbio de informação entre os países sul-americanos retardam e inibem os ganhos da realização dos projetos de infraestrutura (NEVES, 2017, p. 3).

Espera-se que as melhores condições institucionais da Unasul sejam restabelecidas, visto que políticas públicas importantes são tomadas com base na organização, e é em momentos de crise que a efetividade dessas políticas públicas se faz mais importante.

Autores como Langenhove e Kingah (2016), Hoffmann e Tabak (2017) e Pitta (2016) sugerem os avanços na área de saúde:

a Unasul atua como um polo bastante marcante em assuntos de saúde, ao mesmo tempo em que não exclui completamente o funcionamento de outras instituições, que permanecem tendo na prática a possibilidade de criar marcos regulatórios na área (PITTAS, 2016, p. 154).

É preciso superar essa visão imediatista/ pragmática que alcança sua preponderância em períodos de crise, para que sejam oferecidos melhores esforços para a cooperação internacional e para a integração regional. A Unasul encaminha sua institucionalização de forma compatível ao seu tamanho, ao seu tempo de criação e as suas condições. Está sujeita ao impacto dos acontecimentos globais e da turbulência doméstica dos países integrantes da organização.

Entre os principais obstáculos institucionais para o avanço da Unasul estão a questão do financiamento dos projetos, bastante dependente da atuação brasileira; o diálogo complexo entre alguns países, muito dependentes de concertações políticas específicas e do posicionamento no espectro político de determinados governantes, que se acentuou com a crise vivida pela Venezuela.

Viu-se que esses problemas se agravam com os impactos de outras questões de modo multiescalar, já que ocorrem em âmbito global, regional e nacional. Na escala global, a

crise sistêmica do capitalismo e suas repercussões; na escala regional, a “onda azul” e seus desacordos, também derivados do transbordamento das crises de Brasil e Venezuela; e na escala nacional, observamos pontualmente o caso do Brasil, já que *stakeholder* da Unasul e com sua capacidade de liderança comprometida.

Mediante os objetivos traçados, avançou-se do ponto de vista teórico-conceitual, encontrando os pontos de contato e de inflexão entre o conceito de integração regional e os correlatos em diversos campos das ciências humanas. Da mesma forma, pode-se acompanhar a integração regional ao longo da história, fazendo paralelos entre teorias diversas que possibilitaram esclarecer o caldo de cultura no qual a integração regional na América do Sul foi gerada, e, por fim, entender os objetivos e os alcances das iniciativas propostas, com ênfase na Unasul.

A Unasul encaminha sua institucionalização de forma considerável, demonstrando sua importância principalmente nas áreas de saúde, infraestrutura, defesa e se consolidando como fórum alternativo para a promoção da democracia regional. Entretanto, como instituição supranacional, além de estar sujeita às transformações no cenário global, também não está incólume às intempéries domésticas dos países integrantes da organização.

Conclui-se considerando que a Unasul se moveu, ao menos até 2013, de forma compatível a seu tamanho, ao seu tempo de criação e as suas condições, e que, como obstáculos, está sensível e vulnerável, em nível global, ao impacto dos acontecimentos sistêmicos, e, em nível nacional/ regional, ao efeito de transbordamento da turbulência doméstica dos países da região.

REFERÊNCIAS

- AGNEW, J. A. Arguing with Regions. *Regional Studies*, Brighton, v. 47, n. 1, p. 6-17, mai. 2012.
- _____. Regions on the mind is not equal regions of the mind. *Progress in Human Geography*, v. 23, n. 1. p 91-96, mar. 1999.
- ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P.; ONUKI, J. *O Brasil, as Américas e o Mundo*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo, 2013.
- ALMEIDA, P. R.; OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. *Integração Regional: uma introdução*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- ALTEMANI, H. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ALVES, L. A. Senado uruguaio aprova tratado da Unasul, que já pode ser reconhecida internacionalmente. *Agência Brasil*. 2010. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-11-30/senado-uruguaio-aprova-tratado-da-unasul-que-ja-pode-ser-reconhecida-internacionalmente>> Acesso em 05 abr. 2016.
- AMORIM, C. ‘Lamento que o Brasil não seja mediador no Mercosul’. *Calle 2*. 09 ago. 2016. Entrevista concedida a Luciana Taddeo. Disponível em: <https://calle2.com/lamento-que-o-brasil-nao-atue-como-mediador-no-mercosul/>. Acesso em: 13 jun. 2017.
- AMORIM NETO, O. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ANTIQUÉ, F. Articulações profissionais: os Congressos Pan-Americanos de Arquitetos e o amadurecimento de uma profissão no Brasil, 1920-1940. In: GOMES, MAAF. (org). *Urbanismo na América do Sul: circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- ARAVENA, F. R. La Celac y la integración latino-americana y caribeña. *Nueva Sociedad*, n. 240, jul.ago 2012.
- _____. *Escenarios Globales Inciertos: Los Desafíos de la CELAC*. San José, C.R.: FLACSO, 2012.
- ARROYO, M. América Latina na aurora do século XXI: por uma busca de consensos ativos. *Revista Ciência Geográfica*. Bauru, v. XIX, n. 1, jan./dez., 2015.
- ARROYO, M.; ZUSMAN, P. (Org.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo; Buenos Aires: Humanitas; Facultad de Filosofía y Letras, 2010.
- AYLLÓN, B.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (orgs.). *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, 2014.
- BADIOU, A. *Em busca do real perdido*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

- BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa / Rio de Janeiro: DIFEL / Bertrand Brasil, 1989.
- BRAILLARD, P.; DJALILI, M.-R. *Relations Internationales: Que sais-je?* Paris: PUF, 1988.
- BRASIL. DECRETO Nº 7.667, DE 11 DE JANEIRO DE 2012. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 23 mai. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em 25 mai. 2016.
- BARBOSA, R. A política externa do governo Temer. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-governo-temer,70001664323>. Acesso em: 07 jul. 2017.
- BASPINEIRO, A. C. Unasur supranacional, ¡urgente! *La Razón*. 22 set. 2017. Disponível em: http://www.la-razon.com/opinion/columnistas/Unasur-supranacional-urgente_0_2787921184.html. Acesso em: 23 set. 2017.
- BELIZ, G.; CHELALA, S. *El ADN de la integración regional*. Washington D.C.: BID, 2016.
- BRESLIN, S. et al. *New regionalisms in the global political economy*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991.
- CALLEY, S. C. *Regionalism in the Post-Cold War World*. Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing LTD., 2000.
- CARCANHOLO, M. D. Integração regional dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. In: MATTEI, L. (org.). *A América Latina no limiar do século XXI: temas em debate*. Florianópolis: Insular, 2011.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. Dependência e subdesenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1977.
- CARMO, M. Mortos em 'massacre' na Bolívia foram torturados, diz relatório. *BBC Brasil*. 04 dez. 2008. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081204_boliviapando_mc_cq.shtml> Acesso em: 15 abr. 2017.
- CARRION, M. C.; PAIM, E. S. *IIRSA: Desvendando os Interesses*. Porto Alegre: NAT/Brasil, 2006.
- CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: *Encontro da Anpad*, 30, 2006, Salvador. Anais. Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 03 ago. 2016.

CAVALCANTI, M. M. de A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual. 2006. *Instituto Social Íris*. Disponível em: <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

CECEÑA, A. E. et al. *Territorialidad de la dominación: integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

CEPAL. Alicia Bárcena llama a recuperar la cooperación internacional y el multilateralismo con un nuevo y revigorizado papel de la integración regional. *CEPAL*. 01 set. 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-llama-recuperar-la-cooperacion-internacional-multilateralismo-un-nuevo>. Acesso em: 02 set. 2017.

CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Rev. bras. polít. int.* vol. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

CHADE, J. Brasil acumula dívida de R\$ 1 bi com a ONU. *O Estado de São Paulo*. 14 set. 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-acumula-divida-de-r-1-bi-com-a-onu,70001996565>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Brasil soma dívida de R\$ 3,2 bi com órgãos internacionais. *O Estado de São Paulo*. 15 abr. 2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-deve-r-3-2-bi-a-orgaos-como-onu-e-oms,10000026075>. Acesso em: 03 fev. 2017.

CHANG, H.-J. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

CHIAVENATO, I. *Administração geral e pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CINI, M.; BORRAGÁN, N. P.-S. *European Union Politics*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COMINI, N.; FRANKEL, A. “Una Unasur de Baja Intensidad: Modelos en Pugna y Desaceleración del Proceso de Integración en América del Sur”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 250, p. 58-77, mar./abr. 2014.

CONTRERA, F.; HEBLING, M. L. Partidos políticos, ideologias e política externa nas eleições presidenciais brasileiras de 2014. *Colomb. Int.* Cali, n. 90, p. 191-220, 2017.

CORAGGIO, J. L. *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca-Mex: Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.

CORRÊA, R. L. *Região e organização especial*. 7. edição. São Paulo: Editora Ática, 2002.

COUTINHO, M. *Relações internacionais: evolução e teorias da ciência do mundo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.

CUÉ, C. E. 77% dos latino-americanos apoiam maior integração econômica. *El País*. 20 out. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/20/internacional/1476970128_583162.html. Acesso em: 20 dez. 2016.

DABÈNE, O. *The politics of regional integration in Latin America*. Theoretical and comparative exploration. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DICKEN, P. Mudança Global. *Mapeando as novas fronteiras da economia mundial*. 5. edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DOSENRODE, S. *Limits to regional integration*. Surrey: Ashgate, 2015.

DOWBOR, L. *A formação do terceiro mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EL ESPECTADOR. Por crisis en Venezuela, expresidentes solicitan que se convoque cumbre presidencial de Unasur. *El Espectador*. 05 jul. 2017. Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/expresidentes-solicitan-que-se-convoque-cumbre-presidencial-de-unasur-articulo-701639>. Acesso em: 28 jul. 2017.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Áustria libera avião de Evo após checar se Snowden estava escondido a bordo. *O Estado de São Paulo*. 03 jul. 2013. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,austria-libera-aviao-de-evo-apos-checar-se-snowden-estava-escondido-a-bordo,1049724>. Acesso em: 28 jun. 2107.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Ignorância e ousadia. *O Estado de São Paulo*. 14 abr. 2016. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,ignorancia-e-ousadia,1855894>. Acesso em: 03 jul. 2017.

FERRARI-FILHO, F. A proposta de acordo regional para a Unasul. *Rev. Econ. Polit.* São Paulo, v. 34, n. 3, p. 413-432, set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572014000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Comissão da Unasul culpa governador. *Folha de São Paulo*. 22 nov. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2211200807.htm>. Acesso em: 14 abr. 2017.

FONT, J. N.; RUFÍ, J. V. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Annablume, 2006.

FURTADO, C. *Raízes do subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

G1. Saiba quais as acusações da Bolívia contra o senador Roger Pinto. *GI*. 26 ago. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/saiba-quais-acusacoes-da-bolivia-contra-o-senador-roger-pinto.html>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Unasul anula suspensão do Paraguai. *GI*. 10 ago. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/suspensao-do-paraguai-na-unasul-e-anulada.html>. Acesso em: 20 mai. 2017.

GAMA, C. F. P. S. Os limites da política externa brasileira após o impeachment – de José Serra a Aloysio Nunes Ferreira. 12 mar. 2017. Disponível em: <https://nemrisp.wordpress.com/2017/03/12/os-limites-da-politica-externa-brasileira-apos-o-impeachment-de-jose-serra-a-aloysio-nunes-ferreira/>. Acesso em: 08 jul. 2017.

O GLOBO. Unasul convoca cúpula presidencial sobre crise entre Venezuela e Colômbia. 16 set. 2016. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/unasul-convoca-cupula-presidencial-sobre-crise-entre-venezuela-colombia-17498722>. Acesso em: 27 jul. 2017.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

GONÇALVES, C. Itamaraty reconhece dívida com OEA e promete abater algumas cotas este ano. *Agência Brasil*. 15 abr. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-04/itamaraty-reconhece-divida-com-oea-e-promete-abater-algumas-cotas-este>. Acesso em: 22 mar. 2017.

GONÇALVES, W. S. Relações Internacionais. *Site do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRGS*, Porto Alegre, p. 01-38, 2003.

GÖKMEN, S. R. *Geopolitics and the study of International Relations*. 2010. 226 p. Tese de Doutorado em Relações Internacionais – The Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, Ancara, ago. 2010.

GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.

HAAS, E. *Beyond the Nation-State: functionalism and international organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAESBAERT, R. (org.). *Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo*. 2. ed. Niterói-RJ: Editora da UFF, 2013.

HAESBAERT, R. *Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HARTSHORNE, R. *Propósitos e natureza da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1978.

HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HELD, D. et al. *Global Transformation: Politics, Economy and Culture*. California: Stanford University Press, 1999.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*. Oxford, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. *Organizações Internacionais: história e práticas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, M.; TABAK, J.; HOFFMANN, A. R. *Organizações Internacionais: história e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HERRERO, M. B. Hacia una Salud Internacional Sur-Sur: deudas y desafíos en la agenda regional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 7, p. 2169-2174, jul. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002702169&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jul. 2017.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. The new regionalism approach. *Politeia*. Pretoria, vol. 17, n.º. 3, p 6-22, 1998.

HILAIRE, A.; YANG, Y. *The United States and the New Regionalism/Bilateralism*. Washington: IMF, 2003.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, 1995.

HOFFMANN, A. R.; TABAK, J. Discussing Global Health and Access to Medicines in the UN System: The Case of the Union of South American Nations (UNASUR). *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 12, n. 2-3, p. 178-196, 2017.

IANNI, O. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ITAMARATY. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em 26 jul. 2017.

JORGENSEN, M.; PHILIPS, L. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications, 2002.

KAYSER, B. “A região como objeto de estudo da geografia”. In: GEORGE, P.; KAYSER, B. (orgs.). *A Geografia Ativa*. São Paulo: Difel, 1980.

KAYSER, B. La region, revue et corrigée. *Hérodote*. Paris, n.º. 33-34, abr./set., 1984.

KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Canada: Little, Brown & Company Ltd, 1977.

KEOHANE, R. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, J. A. (org.). *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da guerra fria*. São Paulo: Paz e Terra, Política Internacional Comparada - USP, 1992.

KIDD, N. Conheça os fundos ‘abutres’, detentores da dívida argentina. *Exame*. 24 jun. 2014. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/mundo/conheca-os-fundos-abutres-detentores-da-divida-argentina/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

KRIPPENDORFF, K. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. London: Sage Publications, 2004.

LANGENHOVE, L. V.; KINGAH, S. Conditions for effective regional social (health) policies: the EU and Unasur compared. In: BIANCULLI, A. C.; HOFFMANN, A. R. *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A space for social citizenship?* New York: Palgrave MacMillan, 2016.

LARIONOVA, M.; SHELEPOV, A. Is BRICS institutionalization enhancing its effectiveness? In: REWIZORSKI, M. *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance*. Springer International Publishing Switzerland, 2015.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2016*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2016.

LE MOS, A. I. G.; SILVEIRA, M. L.; ARROYO, M. A. (org.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: Ed. Clacso, 2006.

LENCIONI, S. *Região e geografia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

LIMA, M. R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. S. Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento. In: LIMA, M. R. S. et al. *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2016.

LOPES, D. B. A política externa pós-diplomática. *O Estado de São Paulo*. 02 mar. 2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-politica-externa-pos-diplomatica/>. Acesso em: 09 jul. 2017.

LÖWY, M. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LUIGI, R. A atualidade da contribuição da Teoria da Dependência para as Relações Internacionais. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013. Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 2013.

_____. A Integração Regional na América Latina como Possibilidade: para superar “a armadilha do subdesenvolvimento”. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 2015. Presidente Prudente. *Anais do XI Encontro Nacional da Anpege*. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/16/469.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. As novas perspectivas da integração na América do Sul. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Editora Letra 1; REBRAGEO, 2014a. v. 1. p. 733-739.

_____. Bipolaridade da Guerra Fria ainda ecoa na política da América Latina. *Uol*. 03 jan. 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniaocoluna/2016/01/03/bipolaridade-da-guerra-fria-ainda-ecoa-na-politica-da-america-latina.htm>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. O custo da liderança brasileira. *Jornal do Brasil*. 11 ago. 2014b. Disponível em: <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/09/11/o-custo-da-lideranca-brasileira/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MAGALHÃES, G.; BUARQUE, D. Queda em ranking expõe falta de prestígio da política externa brasileira. *Folha de São Paulo*. 23 jul. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/07/1903635-queda-em-ranking-expoe-falta-de-prestigio-da-politica-externa-brasileira.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2017.

MALAMUD, A. "Moving regions: Brazil's global emergence and the redefinition of Latin American borders". In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Heidelberg/London/New York: Springer, 2012.

MAMIGONIAM, A. Qual o futuro da América Latina? LEMOS, A. I. G.; SILVEIRA, M. L.; ARROYO, M. A. (org.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: Ed. Clacso, 2006.

MARIANO, M. P. *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015.

MARIN, D. C. Quatro países rejeitam relatório sobre mortes na Bolívia. *O Estado de São Paulo*. 15 dez. 2008. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,quatro-paises-rejeitam-relatorio-sobre-mortes-na-bolivia,293095>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

MARTIN, A. Sopa de letrinhas: Alba, Alca, MERCOSUL, UNASUL, Can. Para onde vai a Integração Latino-americana? In: Arroyo, M.; Zusman, P. (org.) *Argentina e Brasil: Possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. HUMANITAS / Capes – FILO, UBA, São Paulo, 2010.

MASSEY, D. Regionalism: some current issues. *Capital & Class*. vol. 2, n. 3, p. 106–125, 1978.

MATIAS, E. F. P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

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

MIJARES, V. M. "UNASUR paralysis facing the Venezuelan's conundrum". *Mundorama*. Brasília. Disponível em: <http://www.mundorama.net/?p=23798>. Acesso em: 30 jul. 2017.

MILANI, C. R. S. et. al. *Atlas da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

MIRANDA, S. P.; RIBEIRO, C. A. L. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. In: I Seminário Internacional de Ciência Política, 2015, Porto Alegre. Anais - I Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2015. v. 1. p. 01-17, 2015.

MITRANY, D. *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books. 1946.

MONTOYA, R. B. Enterrar a Unasul. *O Globo*. 19 jun. 2017. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/geral/noticia/2017/06/enterrar-unasul.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MORAES, M. V. E. A política externa brasileira e a integração da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a Coordenação de Governo. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília, vol. 14, n. 2, jul./dez., 2015.

MOSCARDÓ, J. S. Tras la marcha de Samper, Suramérica busca una figura de peso para Unasur. *La Vanguardia*. Disponível em: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170202/413956768152/tras-la-marcha-de-samper-suramerica-busca-una-figura-de-peso-para-unasur.html>. Acesso em: 20 jul. 2017.

EL NACIONAL. Cancilleres de la Unasur se dan un mes para proponer al sucesor de Samper. *El Nacional*. 31 jan. 2017. Disponível em: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/cancilleres-unasur-dan-mes-para-proponer-sucesor-samper_78648. Acesso em: 05 jul. 2017.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Cad. CRH*. Salvador, v. 29, n. spe 3, p. 59-75, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792016000600059&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jul. 2017.

NEVES, B. A integração da infraestrutura sul-americana – Perspectivas atuais: Reunião do Grupo Técnico Executivo da IIRSA/COSIPLAN 12 e 13 de Setembro de 2017. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/artigos/integracaoinfraestruturairisacosiplan/>. Acesso em: 20 set. 2017.

NEVES, R. B. *Integração Regional: Teoria e experiência latino-americana*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

NIEBIESKIKWIAT, N. Se suspendió la reunión de Unasur en Ecuador, pero Mauricio Macri viaja igual en un gesto a Lenin Moreno. *Clarín*. 23 mai. 2017. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/suspendio-reunion-unasur-ecuador-mauricio-macri-viaja-igual-gesto-lenin-moreno_0_HJWzIpZZW.html. Acesso em: 27 jul. 2017.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais: correntes e debate*. Rio de Janeiro: Elsevier/Editora Campus, 2005.

OLIVEIRA, F. A desaceleração da integração sul-americana: dilemas e desafios em tempos de Unasul, Mercosul e Aliança do Pacífico. In: IGLESIAS, Enrique (Org.). *Os desafios da América Latina no Século XXI*. São Paulo: Edusp, 2015.

OLIVEIRA, G. Z.; SILVEIRA, I. L. De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na Política Externa Brasileira para a América do Sul? *Revista de Estudos Internacionais*. João Pessoa, v. 6, n. 2, p. 134-159, 2015.

ONUKEI, J. ; DE OLIVEIRA, A. J. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 27, nov., p. 145-155, 2006.

OTTA, L. A. Brasil apoiará argentino para chefiar Unasul. *O Estado de São Paulo*. 7 fev. 2017. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-apoiara-argentino-para-chefiar-unasul,70001657003>. Acesso em: 21 jul. 2017.

PECEQUILO, C. S. *Manual do Candidato – Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. *O Brasil e a América do Sul*. Relações Regionais e Globais. Rio de Janeiro: Altabooks, 2015.

PENNAFORTE, C. A atuação de José Serra no Itamaraty: algumas considerações críticas. *Cadernos do CIM*. vol. 1, n. 1. Pelotas – RS, jan./jun. 2017.

PENNAFORTE, C. *Análise dos Sistemas-Mundo*. Uma pequena introdução ao pensamento de Immanuel Wallerstein. Rio de Janeiro: Cenegri, 2011.

PERES, J. Maior unidade política no Mercosul aprofundou integração e barrou Alca. *Rede Brasil Atual*. 25 mar. 2011. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2011/03/em-vinte-anos-de-mercosul-integracao-regional-passa-do-economico-ao-politico>. Acesso em: 17 jul. 2017.

PIERI, V. S. G. *Dilemas e potencialidades da integração sul-americana: entre a geoestratégia da contenção e a geoeconomia da concorrência*. 2014. 224 p. Tese de Doutorado em Geografia – (Instituto de Geociências) Unicamp, Campinas, 2014.

PIERI, V. S. G.; TELES, R. M. S.; OLIVEIRA, F. *Breve história da integração latino-americana*. Entre o monroísmo e o bolivarianismo. Rio de Janeiro: Cenegri, 2015.

PINHEIRO, L. *Política externa brasileira: 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PITTA, T. M. O estado da cooperação em saúde: Brasil, Mercosul e Unasul. *RICRI*. João Pessoa, vol. 3, n. 6, p. 138-163, 2016.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). *Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?: Agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

RICHARD, Y. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. *Confins* [Online]. n. 20, 2014.

RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*. v. 91, n. 4, p. 781-797, 2015.

ROCHA, M. S. As bases ideológicas do realismo periférico na política externa argentina. *Mural Internacional*. Rio de Janeiro, 6 set. 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/18439>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

ROSAMOND, B. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan, 2000.

ROSENAU, J. N. *The Study of World Politics*. Volume 2: globalization and governance. Oxford: Routledge, 2006.

SALOMÓN, M. *Teorias e enfoques das relações internacionais: uma introdução*. Curitiba: Intersaberes, 2016.

SAMPER, E. P. Poderes não-eleitos desestabilizam a democracia na América do Sul, diz secretário-geral da Unasul. *Nexo Jornal*. 20 dez. 2016. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2016/11/20/Poderes-n%C3%A3o-eleitos-desestabilizam-a-democracia-na-Am%C3%A9rica-do-Sul-diz-secret%C3%A1rio-geral-da-Unasul>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SAMPIERI, R. H. *Metodología de la Investigación*. México: McGraham-Hill, 1997.

SANAHUJA, J. A. *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. European University Institute. Robert Schuman Centre For Advanced Studies. Global Governance Program. Florença: European University Press, 2012.

SANDER, B. *Administração da Educação no Brasil: Genealogia do Conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANT'ANNA, S. L. P. Os desafios políticos e econômicos do processo de integração regional sul-americano. In: MUNIZ, A. W. M. et al. *Integração regional na América Latina: o papel do Estado nas políticas públicas para o desenvolvimento, os direitos humanos e sociais e uma estratégia Sul-Sul*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SANTOS, M. et al. (Org.). *O novo mapa do mundo: fim de século e globalização*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, 1997.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 12. ed. São Paulo: Record, 2005.

_____. *Técnica, espaço e tempo. Globalização e meio técnico-científico-informacional*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, T. *A teoria da dependência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*. n. 44, p. 25-35, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>>. Acesso em: 10.jan.2017.

SARFATI, G. *Teorias de relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCARLATO, F. C et al. (orgs.). *Globalização e espaço latino-americano*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHMITTER, P. C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*. São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010.

SECRETARIA-GERAL DA UNASUL. *De la visión a la acción*. 2014. Disponível em: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/29666/1/vision_a_la_accion.pdf. Acesso em: 17 jul. 2107.

SELA. *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Relaciones intrarregionales. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, 2015.

SEMANA. La Unidad Nacional, en estado terminal. *Periódico Semana*. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-unidad-nacional-en-estado-terminal/531772>. Acesso em: 17 jul. 2017.

SENE, E. *Globalização e espaço geográfico*. São Paulo: Contexto, 2003.

SENHORAS, E. M. A Episteme da Geografia das Relações Internacionais. *Intellector*. Rio de Janeiro, v. XI, n. 22 p. 01-35, 2015. Disponível em: <<http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2015-22/eloi-2015-22.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

SERBIN, A. América do Sul em um mundo multipolar. A UNASUL é a alternativa? *Nueva Sociedad*. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-1_1.pdf. Acesso em: 26 de dez. 2016.

SILVA, M. Z. Cooperação sul-sul, investimentos externos e desenvolvimento: existem novas perspectivas a partir do sul global? *Caderno de Estudos Africanos*. Lisboa, nº. 27, 2014. Disponível em: <http://cea.revues.org/1454>. Acesso em 10 jan. 2017.

SILVA, O. M. da; ALMEIDA, F. M. de; OLIVEIRA, B. M. de. Comércio internacional "x" intranacional no Brasil: medindo o efeito-fronteira. *Nova econ*. Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 427-439, Dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512007000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 mai. 2017.

SILVEIRA, M. L. (org.). *Continente em Chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVEIRA, M. L. Região e Globalização – pensando um esquema de análise. *Revista Redes*. Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 74-88, jan./abr., 2010.

SJOBORG, L. Scaling IR theory: geography's contribution to where IR takes place. *International Studies Review*. Oxford, vol. 10, n. 3, p. 472-500, 2008.

SÖDERBAUM, F. Introduction: theories of new regionalism. In: SÖRDERBAUM, F.; SHAW, T. M. (eds.). *Theories of new regionalism*. A Palgrave Reader. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

SOUZA, A. *Agenda Internacional do Brasil Revisitada: Percepções da Comunidade Brasileira de Política Externa*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2008.

SOUZA, M. L. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. *Cidades*. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 101-114, 2007.

SOUZA, N. A. América Latina: As Ondas da Integração. *Revista Oikos*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/issue/view/23>. Acesso em: 7 fev. 2015.

SPEKTOR, M. Discurso de estreia de José Serra é forte, mas deixa incertezas. *Folha de São Paulo*. 19 mai. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772749-discurso-de-estreia-de-jose-serra-e-forte-mas-deixa-incertezas.shtml>. Acesso em: 18 mai. 2017.

SURASKY, J. La Unión de Naciones Suramericanas. In: AYLLÓN, B.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (orgs.). *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, 2014.

TAYLOR, P. J. *Geografía Política: Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama Editorial, 1994.

TELESUR. IX Cumbre de presidentes de Unasur fue suspendida temporalmente. *Telesur*. 21 abr. 2016. Disponível em: <http://www.telesurtv.net/news/IX-Cumbre-de-presidentes-de-Unasur-fue-suspendida-temporalmente-20160421-0002.html>. Acesso em: 27 jul. 2017.

TOCKMAN, J. The rise of the pink tide: Trade integration and economic crisis in Latin America. *Georgetown Journal of International Affairs*. Washington D.C., vol. 10, n. 2, verão-inverno, p. 31-39, 2009.

TORRES, M. D. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TUATHAIL, G. Ó. *Critical geopolitics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

UIA. Union of International Associations. *The Yearbook of International Organizations 2017-2018*. 2017. Disponível em: <http://www.uia.org/yearbook>. Acesso em: 10 ago. 2017.

UNASUL. Documentos da Unasul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Prorrogação do Mandato de Ernesto Samper Pizano como Secretário-Geral. 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas#declaracoes>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Tratado Constitutivo da Unasul. 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. Acesso em: 02 jan. 2017.

UNASUR. Declaración de Asunción. 29 out. 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.CUP2011.pdf. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. Declaración de Georgetown. 16 nov. 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.IVCUP.pdf. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. Declaración de La Moneda. 15 set. 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Declaración de Lima. 30 nov. 2012. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_LIMA_2012.pdf. Acesso em: 20 mai. 2017.

_____. Declaración de Margarita. 16 abr. 2007. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2007.pdf. Acesso em: 14 mai. 2017.

_____. Declaración de Paramaribo. 30 ago. 2013. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_PARAM_2013.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Declaración Presidencial de Quito. 10 ago. 2009. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2009.IIICUP.pdf. Acesso em: 16 mai. 2017.

_____. Declaración de Quito. 04 dez. 2014. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_QUITO_2014.pdf. Acesso em: 28 mai. 2017.

_____. Página oficial da Unasur. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Resolución No 002/2017. 23 mar. 2017. Disponível em https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_02_2017_FUNCIONAMIENTO_DE_LA_SECRETARIA_GENERAL_DE_UNASUR_EN_LA_TRANSICION_HASTA_LA_DESIGNACION_DE_UNA_NUEVA_SECRETARIA_O_NUEVO_SECRETARIO_GENERAL.pdf?noderef=ae3c69cb-94b9-4505-9693-f58392883a51. Acesso em: 21 jul. 2017.

_____. Resolución no. 007/2015. 30 jun. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res07-2015.pdf. Acesso em: 25 mai. 2017.

VACAS FERNÁNDEZ, V.; RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M. *La Dimensión Exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los estados sudamericanos*. Madrid: Dykinson, 2012.

VENTURA, D.; BARALDI, C. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. *Pontes*. vol. 4, n. 3, ago. 2008. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gramática-da-integração-sul-americana>. Acesso em: 02 abr. 2017.

VIGEVANI, T. Crise no Brasil e seu impacto regional. *Brasil no Mundo*. 10 abr. 2016. Disponível em: <http://brasilmundo.org.br/analises-e-opiniao/crise-no-brasil-e-seu-impacto-regional/#.WYiCHPltmUk>. Acesso em: 14 jun. 2017.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto int.* Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 jul. 2017.

VIGEVANI, T.; RAMAZINI JR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 abr. 2017.

VITTE, C. C. S. Geopolítica e Relações Internacionais: as organizações de integração regional na América Latina. *Meridiano*. Revista de Geografía. Buenos Aires, v. 2, n. 2, p. 31-52, 2013.

VITTE, C. C. S.; PIERI, V. S. G. (Org.). *A América Latina no séc. XXI: Estado, economia, território e integração regional*. Rio de Janeiro: Cenegri, 2013.

WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. California: California University Press, 2011.

WEBER, L. A. Política externa e integração regional: o projeto da Venezuela para a América Latina. In: 60. Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte – Minas Gerais. Anais do 60. Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 2017. Disponível em: http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499737026_ARQUIVO_ArtigoABR-I-LeonardoWeber.pdf. Acesso em: 27 set. 2017.

WIESENBRON, M.; GRIFFITHS, R. T. *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

YOUNG, O. A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, J. N. e Czempiel, E.-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.