

O Desenvolvimento Regional na Estratégia da Política Externa do Governo Lula Para a Integração da América do Sul¹

Rogério Santos da Costa²

Paulo Roberto Ferreira³

RESUMO

Neste artigo analisa-se a perspectiva de desenvolvimento regional contida na estratégia da política externa brasileira no governo de Luiz Inácio Lula da Silva para a integração na América do Sul. Primeiramente apresenta-se a temática do desenvolvimento regional em processos de integração e seus desafios; em seguida caracterizam-se os precedentes desse processo nas experiências de integração regional latino-americana; na sequência apontam-se as inovações do governo Lula e finaliza-se com a análise das possibilidades e limitações dessa estratégia, à guisa de conclusão. Utiliza-se uma abordagem predominantemente qualitativa, tendo como recorte temporal principal os anos de 2003 a 2010 e como base de dados primários documentos oficiais do governo brasileiro, do Mercosul e Unasul, além de entrevistas não estruturadas, bem como uma base secundária composta de referências na área investigada. A principal constatação do estudo é de que a estratégia de integração regional do governo Lula inova fortemente o conteúdo de desenvolvimento regional no processo de integração sul-americana, buscando ser um país pagador e líder do processo, na direção de uma integração com menos impactos de desigualdades de desenvolvimento na região.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento regional. Estratégia da política externa brasileira. Processos de integração. América do Sul. Focem.

¹ Esta pesquisa foi possível graças a recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

² Doutor em Ciência Política (Política Internacional) pela UFRGS, mestre em Administração (Políticas e Planejamento Governamental) e graduado em Economia, ambas pela UFSC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração e dos cursos de Graduação em Relações Internacionais e Economia da Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul. paralel@uol.com.br

³ Mestre em Relações Internacionais pela UFSC e graduado em Relações Internacionais pela Unisul. Professor do curso de Graduação em Relações Internacionais da Unisul. ripferreira@yahoo.com.br

THE REGIONAL DEVELOPMENT IN FOREIGN POLICY STRATEGY OF LULA'S GOVERNMENT FOR INTEGRATION OF SOUTH AMERICA

ABSTRACT

This paper analyzes the regional development perspective contained in Brazilian Foreign Policy strategy in the government of Luiz Inacio Lula da Silva for the integration in South America. First it is presented the theme of regional development in processes of integration and its challenges, then it is characterized the previous experiences of this process of regional integration in Latin America, then point to the innovations of the Lula government, ending with the analysis of the possibilities and limitations of this strategy, in conclusion. It is used predominantly qualitative approach, having as main year time frame from 2003 to 2010, based on primary data official documents of the Brazilian Government, Mercosur and Unasur, and unstructured interviews, as well as a secondary base consists of referrals in the study area. The main finding of the study is that regional integration strategy of the Lula government strongly innovative content in development regional of South American integration process, trying to be a paymaster and a process leading toward an integration with fewer impacts of inequalities development in the region.

KEYWORDS: Regional development. Brazilian foreign policy. Integration processes. South America. Focem.

O desenvolvimento regional é um tema dos mais relevantes quando se está tratando de processos de integração regional. No momento em que países procuram processos de integração regional para obter melhores resultados econômicos, sociais e políticos, a assimetria figura como uma das principais limitadoras ou impulsionadoras do processo.

A explicação para essa situação encontra-se na tendência histórica de o capital se localizar nas regiões onde terá melhores oportunidades de lucratividade. Num processo de integração assimétrico é possível, e muito verificado empiricamente, que ocorra uma concentração de capitais e um esvaziamento econômico-social de áreas inteiras de países menos atrativos.

Numa perspectiva de perdas desse tipo, um país tende a não adentrar na empreitada integracionista, pode ser motivado a sair de uma já iniciada ou ainda pode evitar o aprofundamento do processo, deixando pouca margem de sucesso para o projeto de integração regional. Nas situações de assimetria torna-se imprescindível e necessária a existência de um “país pagador” (*paymaster*), que tenha custos no início do processo até a consolidação do país menos competitivo, deixando-o em condições de adentrar firmemente na integração e obter ganhos relativos superiores.

Ao país pagador fica a perspectiva de ganhos de médio e longo prazos com o processo de integração. No início desse processo um (ou mais) país pagador deve promover políticas públicas isoladas ou em conjunto com outros para a redução do impacto da assimetria no processo integracionista.

Assim, este artigo pretende fazer uma análise da política externa do governo Lula em suas características de políticas de desenvolvimento regional como estratégia para o processo de integração empreendido na América do Sul durante seus dois mandatos, de 2003 a 2010.

Trata-se de um estudo exploratório predominantemente qualitativo. Os dados primários deste artigo foram obtidos mediante coleta de documentos e entrevistas no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – do Brasil em 2010 (em

seu sítio na Internet, conforme referências), na sede do Mercosul em 2012 (em seu sítio na Internet, conforme referências), além das Declarações dos Chefes de Estado durante as Cúpulas da Unasul e do Mercosul.

A técnica utilizada no tratamento e na análise dos dados foi o cruzamento de informações e checagem de tendências para se obter as principais características indicativas da estratégia do governo Lula em termos de desenvolvimento regional no projeto de integração sul-americana, em curso ainda no governo Dilma. Desta forma, o período de tempo são só dois mandatos daquele governante, com referências históricas suplementares. O caráter histórico-comparado dos períodos anteriores ao governo Lula é utilizado para análise das inovações na política externa brasileira para a integração, com foco no desenvolvimento regional.

Nesta coleta de dados procurou-se primeiramente descortinar as principais ações empreendidas pela política externa brasileira para a integração regional, com ênfase na temática do desenvolvimento regional. Neste passo foram coletados dados de correspondências, de agenda e documentos balizadores de ações diplomáticas na sede do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília. Após esta etapa foram coletados dados correlatos no próprio Mercosul, e, em 2012, fez-se entrevista com diplomatas brasileiros ligados à delegação do país no Mercosul, em Montevidéu. Acrescentaram-se, a esses, dados de referências na temática em estudo, principalmente de formuladores da política externa brasileira no período do governo do presidente Lula.

O artigo possui mais três seções além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção destacam-se os desafios de se fazer política de desenvolvimento regional em processos de integração, e em seguida faz-se alusão às assimetrias de desenvolvimento nos processos de integração ocorridos e em ocorrência na América Latina. Na terceira seção o destaque é para as inovações empreendidas no âmbito da estratégia de integração sul-americana no governo Lula, com uma parte significativa sobre o papel do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem. Nas considerações finais procura-se

apresentar uma síntese da inovação do governo Lula em comparação com governos anteriores, bem como as limitações e possibilidades da estratégia do governo Lula na direção de políticas de desenvolvimento regional no âmbito de processos de integração, com especial atenção para a integração sul-americana em andamento.

Desafios da Política de Desenvolvimento Regional em Processos de Integração

O sistema capitalista historicamente produz desigualdades, verificáveis no espaço-tempo (Wallerstein, 1985). Chama-se a atenção, aqui, para as desigualdades regionais num mesmo espaço econômico, ou entre países. No ambiente de mundialização do capital que se acelerou com o fim da guerra fria (Chesnais, 1996), as capacidades de redefinição do espaço-tempo impuseram maiores desafios para os problemas relacionados à questão regional (Lins, 1998). O desenvolvimento territorial ou regional é, por essa razão, um tema clássico na literatura de desenvolvimento no capitalismo. Suas resultantes desigualdades guardam lugar especial tanto na análise de territorialidade quanto na formulação de planejamento para a sua eventual minimização, com implicações acentuadas a partir do processo de globalização e da “nova economia” (Theis, 2005; Marini; Silva, 2012).

Os efeitos de uma atividade econômica podem ser centrífugos ou centrípetos, ou seja, sua força propulsora de disseminação do desenvolvimento pode tanto ser positiva quanto negativa. Esses resultados são mais fortes em criar desigualdades em países com baixo nível de desenvolvimento, sendo importante a participação do Estado na formação de políticas públicas que revertam ou minimizem esses impactos (Myrdal, 1968; Singer, 1973; Perroux, 1967), mais especificamente em planejamento do desenvolvimento regional (Brandão, 2011).

Os impactos regionais da atividade econômica sob o capitalismo têm importância significativa na integração entre países. Entende-se como processo de integração regional a ação entre países, ou poderes, para construir estruturas socioeconômicas comuns com objetivo de unificação em níveis aprofundados do todo ou de partes de suas economias e sociedade. Assim, para ser aqui compreendido como processo de integração regional é preciso que os países façam, no mínimo, uma União Aduaneira, liberando o fluxo de mercadorias internamente e unificando o tratamento com terceiros externamente (Oliveira, 2009).

Ou seja, apesar de existir certo grau de integração, não se considera como processo de integração a criação de Zonas de Preferência Tarifária ou Zonas de Livre Comércio, em que há o desgravamento de tarifas entre os países, apesar de esses processos serem etapas iniciais de um processo de integração. Nesta perspectiva, a unificação e a criação dos Estados alemão e italiano, no século 19, resultaram de processos iniciados com Uniões Aduaneiras.

Uma das características mais importantes de processos de integração como aqui são delimitados é que sua formatação proporciona a criação de sinergias entre as partes. Sinergia, aqui, é entendida conforme a teoria sistêmica, como fenômeno que exprime o fato segundo o qual, num sistema, o efeito final obtido pela interação de elementos que o constituem é maior do que a soma dos resultados alcançados pela operação separada deles.

O exemplo mais importante de processo de integração é o da União Europeia, cuja unificação remonta ao pós-Segunda Guerra, que não só chegou à etapa de União Aduaneira, mas aprofundou a integração com a criação de um Mercado Comum, onde circulam livremente todos os fatores de produção. Além disso, criou instituições e políticas comunitárias, vivendo atualmente a perspectiva de consolidação de uma Constituição Comum, com a possibilidade de elevar o processo à categoria de integração total (Silva; Costa, 2013).

As assimetrias estavam e estão presentes no processo de integração europeu, bem como a preocupação teórica e prática para entendê-lo e poder lidar com ele. Assim, integração entre países de diferentes níveis de desenvolvimento tendem a reproduzir desigualdades, dimensão que os europeus já percebiam no início da década de 60.

Pode sustentar-se que nos países menos desenvolvidos o volume limitado de novos investimentos vai principalmente para as regiões onde a existência de indústrias relacionadas entre si e de infra-estruturas econômicas e sociais oferece rendimentos mais altos, e a influência dos melhoramentos feitos nas regiões mais desenvolvidas é contrariada pela falta de um sistema de transportes e comunicações interregionais adequado e pela rigidez sociológica e psicológica. Por outro lado, nas economias avançadas, um sistema de preços altamente desenvolvido permite o aproveitamento das diferenças de salários, as facilidades de transporte e comunicações são desenvolvidas, a proporção das economias externas móveis aumenta e é natural que se obtenha uma distribuição mais equitativa de infra-estruturas (Balassa, 1961, p. 303).⁴

Vê-se, pois, que os desafios dos processos de integração são muito grandes, haja vista a dimensão, profundidade e impactos socioeconômicos que deles podem resultar. Duas ações na Europa originam-se dessa percepção e estão diretamente, embora de modo não exclusivo, relacionadas com o avanço e o relativo sucesso do movimento integracionista naquele continente.

Uma é a necessidade de convergência estrutural por parte dos países aspirantes a membros aderentes ao processo. A ampliação foi e é uma estratégia recorrente da integração do Velho Continente, e as ações de convergência das condições econômicas e sociais passam a ser garantia de

⁴ Bela Balassa foi um dos maiores teóricos da economia, que estudou aprofundadamente o processo de integração, particularmente o europeu, da perspectiva, principalmente, de seus impactos regionais.

diminuição dos impactos no país ingressante, assim como têm a função de não contaminar negativamente o bloco integrado, evitando prejudicar os avanços alcançados.

A outra é a criação de políticas comunitárias comuns, como a industrial, a agrícola e a de desenvolvimento regional. Na década de 70, vislumbrando a problemática das assimetrias com o processo de entrada de Portugal, Espanha e Grécia, foi criado no âmbito daquela integração o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – Feder.

Esse Fundo foi um dos principais responsáveis pela inserção desses países no processo de integração com diminuição significativa do impacto das assimetrias. O Feder não tratou, e não trata, apenas da problemática das assimetrias entre países, mas vislumbra uma perspectiva de redução dos impactos de desenvolvimento regional no interior mesmo dos países-membros. Além disso, a experiência europeia nesse campo conjuga aspectos técnicos e políticos, pois a existência de Comitê de Regiões foi uma resposta democrática à crítica da tecnicidade na política pública. Por isso, serve de parâmetro para comparações entre processos integracionistas em diferentes continentes, como o latino-americano, abordado na próxima seção (Costa, 2011).

As Assimetrias das Integrações na América Latina

Os primeiros impulsos de processos integracionistas na América Latina podem ser vislumbrados desde Simón Bolívar, no século 19, e, institucionalmente, foram dados efetivamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal (órgão da Organização das Nações Unidas – ONU), no pós-Segunda Guerra Mundial. Nascem justamente para buscar caminhos alternativos ao relativo atraso de desenvolvimento econômico da região em relação ao centro do capitalismo, ou seja, emergem sob o signo da assimetria mundial (Menezes; Penna Filho, 2006).

Regionalmente as assimetrias eram igualmente relevantes. Em razão disso, as mesmas preocupações com essa problemática que existiam na Europa eram alçadas e potencializadas ainda mais para as perspectivas de integração latino-americana, consideradas economias em desenvolvimento.

Ao contrário do que acontece com as economias desenvolvidas, as diferenças inter-regionais das infra-estruturas econômicas e sociais são maiores e, de uma forma geral, as economias de aglomeração serão, provavelmente, mais importantes nos países subdesenvolvidos da América Latina. Por isso, a afirmação tantas vezes feita de que a abolição de barreiras aduaneiras agravará as desigualdades regionais e poderá também impedir o desenvolvimento das regiões atrasadas pode ter alguma validade no caso da América Latina. Assim, as políticas de desenvolvimento regional terão especial importância nesta área (Balassa, 1961, p. 307).

Assim, a tentativa de imprimir uma integração latino-americana foi feita com o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc – em 1960, que, apesar do nome, previa em sua constituição a criação de um Mercado Comum. A primeira cisão nessa integração ocorreu em 1969, com a criação do Pacto Andino, na década de 90 transformado em Comunidade Andina de Nações – CAN. No seio dessa ruptura está a percepção dos países dissidentes de que o formato da Alalc estava dando vantagens para os países maiores e relativamente mais desenvolvidos, resultando no aprofundamento da assimetria entre eles. A Alalc não conseguiu alcançar seus objetivos e foi substituída em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração – Aladi – cujos propósitos eram bem mais modestos do que os de sua predecessora (Menezes; Penna Filho, 2006).

Na década de 80 surge um novo e importante movimento integracionista na América Latina, e o protagonismo de Argentina e Brasil ganha destaque. Estes dois países passaram de uma situação de intensa e histórica rivalidade regional a uma de cooperação para o alcance de resultados positivos conjuntos de desenvolvimento socioeconômico e inserção internacional.

Essa aproximação culminou com a criação, em 1991, do Mercado Comum do Sul – Mercosul. Diversos fatores foram determinantes para o impulsionamento da cooperação entre Brasil e Argentina: a superação das divergências geopolíticas bilaterais, a consolidação de regimes democráticos nesses países, as dificuldades da economia internacional. Antes de tudo, essa aproximação exprime uma tendência, que foi inaugurada com a União Europeia, de construção de espaços comuns entre grupos de países mediante processos de integração. Ao Mercosul, por sua vez, foram incorporados dois vizinhos geográficos, o Uruguai e o Paraguai. O fim da guerra fria foi, na verdade, um ambiente favorável ao desenvolvimento de processos de integração regional por todo o mundo (Krasner, 1992).

Por um lado, o Mercosul significou a integração de países com identidades históricas, mas, por outro, também uma cooperação com diferenças socioeconômicas muito grandes. Brasil e Argentina somados representam aproximadamente 95% da população e área, possuem 97% do PIB, 95% das exportações e 91% das importações; no entanto o Brasil sozinho possui em média 70% destes indicadores.⁵

Há, contudo, outros indicadores que tornam extremamente diferentes os países do Mercosul: a taxa de 54% de urbanização do Paraguai, contra 80% de Brasil e 90% dos demais parceiros; o PIB agropecuário do Paraguai representa 23% do total, enquanto nos demais países está na casa de 8%, o que significa um país com características agrícolas fortes; e, finalmente, a renda *per capita* dos quatro países possui uma grande assimetria, com a do Paraguai em torno de US\$ 2.100, a do Brasil em US\$ 13.500, a do Uruguai em US\$ 7.000 e a da Argentina no valor de US\$ 6.500.

Contrapondo-se ao “Mercosul de direito”, o “Mercosul de fato” abarca cerca de 50% e 70% da população de Brasil e Argentina, com cerca de 70% e 80% de seus PIBs, respectivamente, incorporando 100% de Paraguai e

⁵ Dados deste e dos próximos três parágrafos de Cepal, 2012.

Uruguai. Existem, portanto, espaços internos, nos Estados-membros, como as regiões Norte e Nordeste do Brasil, que precisam ser motivos de planejamento regional, sob pena de ficarem cada vez mais alijados do processo de integração. Também outros integracionistas poderão vir a sofrer desse problema no decorrer do aprofundamento do bloco, como será abordado nas próximas seções.

Apesar de tais disparidades, o bloco obteve um relativo sucesso em sua primeira fase de existência. Baseado no mercado intrabloco, o comércio exterior teve acréscimo de mais de 300% entre 1991 e 1998, alcançando a casa de 20 bilhões de dólares, e a participação do Mercosul no comércio mundial cresceu 141%, alcançando a cifra de 80 bilhões de dólares, enquanto o comércio exterior mundial cresceu em média 32%. Nesse mesmo período, o PIB do Mercosul aumentou 31%, aproximadamente 3,9% ao ano, enquanto no mundo esse incremento foi de 25%, e os investimentos estrangeiros diretos (IED) aumentaram em 450% no Mercosul contra 130% em escala mundial (Costa, 2011).

A crise interna do Brasil, entre 1998 e 1999, e posteriormente a da Argentina, entre 1999 e 2001, no entanto, indicaram as limitações de sinergia do bloco e suas possibilidades de sustentação em momentos de crise. A situação é ainda analisada pela ótica da integração em países em desenvolvimento, que possuem uma inserção tardia no sistema capitalista mundial e estão muito mais suscetíveis a receberem impactos negativos de crises do centro. Além disso, a inexistência de um país em situação mínima para fazer o papel de país pagador (*paymaster*) agrava a situação (Hass; Shmitter, 1964).

Até o início do governo Lula, em 2003, não existiam mecanismos dentro da estrutura institucional do Mercosul que apontassem para uma política de desenvolvimento regional. À luz da exposição anterior sobre desenvolvimento regional e planejamento do desenvolvimento regional, pode-se pensar, no máximo, em algumas alegações de necessidades de ações para minimização das assimetrias, vindas, principalmente, dos dois países menores, Paraguai e Uruguai.

O que se pode citar como próximo a isso é o Subgrupo de Trabalho (SGT) nº 5 – Transporte e Infraestrutura, órgão subsidiário do Grupo Mercado Comum – GMC. Um estudo sobre as resoluções do Grupo Mercado Comum – GMC –, porém, destaca que os temas tratados nesse subgrupo dizem respeito apenas a harmonização da legislação, do tratamento relativo ao tráfego de cargas perigosas e a algumas padronizações da profissão de motorista e do próprio transporte rodoviário (Costa, 2011).

Esta situação de inexistência de política de desenvolvimento regional nas integrações na América do Sul tem inflexões importantes desde 2003, quando começou o governo do presidente Lula no Brasil, conforme será analisado na seção seguinte.

Inovações e Estratégia do Governo Lula

Quando assumiu a Presidência do Brasil, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva fez um discurso em que enfatizou a palavra solidariedade (Brasil, 2008). No âmbito da política externa brasileira, essa expressão tem significado fundamental, na medida em que imprimiu um caráter diferenciado com algumas inovações no tocante ao tema da integração regional e, conseqüentemente, do tratamento com os países vizinhos, das assimetrias e de ações de política de desenvolvimento regional em processos de integração. É possível vislumbrar, inclusive, elementos de identidade entre as políticas de distribuição de renda efetivadas internamente no Brasil e a “integração solidária”, enfatizada pelo ministro das Relações Exteriores do período, Celso Amorim (Amorim, 2010). Não obstante essa associação, ainda estão longe dos mesmos resultados alcançados internamente, se comparados em termos de desenvolvimento regional na integração sul-americana.

A perspectiva regional e de enfrentamento do problema das assimetrias já estava presente na perspectiva de ação do país em escala regional, para um dos principais formuladores da política externa do governo Lula, o secretário geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães.

O processo de integração afeta de forma diferente o capital, o trabalho e as regiões que dele participam. Este processo somente pode sobreviver se dispuser de mecanismos compensatórios para reduzir os desequilíbrios e as tensões que gera em distintos setores da economia e para promover o desenvolvimento mais acelerado das regiões afetadas de forma desfavorável de modo a reduzir os desníveis regionais e suas repercussões na esfera política (Guimarães, 1999).

De uma forma ampla, as linhas estratégicas da integração da América do Sul durante o governo Lula incluem uma vertente de infraestrutura, uma vertente econômico-comercial e uma vertente política, com o objetivo de potencializar a região e o país para uma capacitação autônoma de inserção num mundo cada vez mais multipolar em blocos.

No âmbito da infraestrutura, o principal instrumento foi a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – Iirsa. Na área econômico-comercial foi a reestruturação, fortalecimento e ampliação do Mercosul, bem como sua aproximação com o Chile e a CAN, formando uma ampla Área de Livre Comércio da América do Sul. Ainda no campo econômico-comercial, salienta-se neste artigo a formação do Focem e suas contribuições ao desenvolvimento regional do e no Mercosul. No campo político foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa –, que se transformaria depois em União de Nações Sul-Americanas – Unasul. Em seguida, expõe-se o que foram essas iniciativas e o que representaram de inovação em integração na região, com foco nas ações de desenvolvimento regional.

Infraestrutura

A Iirsa foi lançada na I Cúpula de Presidentes da América do Sul, que ocorreu em Brasília entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, e aparece como uma das ações delineadas pelos Estados da região na Declaração de Brasília. Essa iniciativa e a própria inédita Cúpula Sul-Americana refletem

o momento de marginalização pelo qual passou a região, em decorrência das crises que se abateram sobre Brasil e Argentina entre 1998 e 2000. A Iirsa é, portanto, resultado de uma virada na estratégia da diplomacia e na política externa brasileira, que busca no fortalecimento regional uma forma de melhorar a inserção internacional, naquele momento debilitada.

Uma outra perspectiva fortalece o lançamento da Iirsa, a de que a infraestrutura regional se tornara uma nova fonte de lucratividade para grandes empresas, num momento em que a crise limitava essas perspectivas. Assim, a Iirsa previa investimentos do ponto de vista físico e espacial, com base no conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento concebido por Eliezer Batista (Batista, 1997), que foram ministro das Minas e Energias e presidente da Companhia Vale do Rio Doce no governo Goulart.

Por seu turno, esse conceito foi utilizado como modelo para a concepção do Plano Plurianual – PPA – do Brasil de 1996-1999 e de 2000-2003 (Couto, 2006, p. 58). A formulação e a aplicação da iniciativa passaram a fazer parte da carteira de ações do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e da Comunidade Andina de Financiamento – CAF. No Brasil, a gestão da Iirsa era feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

Durante o governo Lula, a Iirsa passa por um processo de redefinição de escopo e gestão. Em relação ao escopo, as críticas gravitam em torno de seu caráter neoliberal, com forte influência dos Estados Unidos da América – EUA – via BID, as quais reproduziam a ideia de “corredores de exportação”, fortalecendo a histórica vinculação da região para fora, em detrimento das vinculações e ligações internas. Ou seja, tinha-se a reprodução das conexões da região com o exterior e limitava-se as possibilidades de as conexões intrarregionais se fortalecerem e tornarem mais complementares as suas economias, auxiliando na concretização da integração regional.

Assim, com o desenvolvimento do governo Lula e de sua política externa, constata-se que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – passou a financiar projetos de infraestrutura por fora da estrutura da Iirsa. Depois de 2005, isso ocorre em conjunto com a CAF, marginalizando os projetos da Iirsa, deixando isolado o BID e criando o ambiente de incorporação da Iirsa na Unasul.

Em relação à gestão, o Itamaraty (MRE), Ministério dos mais influentes no governo Lula, passa a recuperar gradativamente o controle sobre a integração de infraestrutura e a Iirsa. De tal movimento, em 2007, iniciou-se a incorporação da Iirsa à Unasul, o que se consolidaria em 2009 com a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento nessa mais nova instituição de integração regional, em destaque mais à frente neste artigo.

A Iirsa, com a ideia de integração física, apesar de suas restrições orçamentárias, constitui uma inovação importante nos esquemas de integração regional na América do Sul, principalmente comparada à política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando ela foi criada em 2000, e no qual tinha um caráter muito mais de mercado do que de política pública. Articulada à proposta de uma integração mais ampla, a Iirsa no governo Lula se transforma num instrumento de incentivo ao desenvolvimento e complementaridade de regiões que, num modelo “para fora” (governo FHC), estariam fadadas aos efeitos negativos da acumulação capitalista já descrita.

Economia e comércio

Do lado da vertente econômico-comercial, destacam-se a reestruturação, o fortalecimento e a ampliação do Mercosul, sua aproximação com o Chile e a CAN formando uma ampla Área de Livre Comércio da América do Sul. Nessas manifestações encontram-se algumas inovações importantes, mas, igualmente, repetições de movimentos históricos.

A ampliação do Mercosul sempre esteve no horizonte regional da diplomacia brasileira, tendo como seu eixo fundador a aproximação com a Argentina na década de 80. Na década de 90, algumas tentativas de aprofundamento desta aproximação sul-americana resultaram em acordo energético com a Bolívia e em uma tentativa frustrada de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul – Alcsa (Holanda, 2001). Em 1996 passaram a fazer parte o Chile⁶ e a Bolívia,⁷ como membros associados, com a celebração de Acordos de Complementação Econômica no âmbito da Aladi.

A ampliação do Mercosul teve continuidade já no governo Lula, pela associação com o Peru (2003),⁸ Colômbia, Equador e Venezuela (2004),⁹ com a mesma institucionalização de Acordos de Complementação Econômica no âmbito da Aladi. Em 2006 a Venezuela, concomitantemente ao processo de sua retirada da CAN, iniciou adesão plena ao Mercosul, muito em função dos acordos de liberação comercial que os países andinos estavam fazendo com os EUA.

⁶ “ACE-35 Mercosul-Chile: O ACE-35 é um Acordo de Livre Comércio assinado em 25/6/1996 e em vigor desde 1/10/96. O Acordo teve por objetivo o estabelecimento, no prazo máximo de 10 anos, de uma zona de livre comércio entre as Partes. Nesse sentido, o processo de desgravação tarifária encontra-se em estágio avançado: desde janeiro de 2006, a quase totalidade do universo tarifário atingiu 100% de margem de preferência. A partir de janeiro de 2007 foi iniciado o processo de desgravação dos produtos constantes dos Anexos 6 (lista de exceções), 7 (lista de exceções sobre produtos do Patrimônio Histórico) e 8 (setor açucareiro). A Comissão Administradora do ACE-35 aprovou, em 20/6/2008, o ‘Protocolo sobre o Comércio de Serviços entre Mercosul e Chile’. Na Reunião da Cúpula do Mercosul, realizada em Tucumán, Argentina, no dia 1º/7/08, foi adotada Declaração a respeito do tema” (Brasil, 2010).

⁷ “ACE-36 Mercosul-Bolívia: O ACE-36 Mercosul-Bolívia é um Acordo de Livre Comércio assinado em 17/12/1996 e em vigor desde 28/2/1997. À exceção dos produtos constantes dos Anexos 5 e 6 do Acordo, todos os demais contam com 100% de margem de preferência desde 1/1/2006. O Anexo 5 lista 650 produtos que só serão completamente desgravados em 2011, e o Anexo 6, outros 29 produtos que só serão plenamente liberalizados em 2014” (Brasil, 2010).

⁸ “ACE-58 Mercosul-Peru: O ACE-58 é um Acordo de Livre Comércio, assinado em 30/11/05 e em vigor desde 1/1/06. As listas de concessões agrupam Brasil e Argentina bilateralmente (desgravação total até 2012) e listas especiais para o Paraguai (até 2012) e Uruguai (até 2011). As concessões do Peru possuem prazos de desgravação mais longos que os concedidos por Brasil e Argentina (até 2014). Para produtos sensíveis, existem tabelas de desgravação intermediárias para os anos de 2014, no caso de Brasil e Argentina, e até 2019 no caso do Peru” (Brasil, 2010).

⁹ “ACE-59 Mercosul-Colômbia/Equador/Venezuela: O ACE-59 é um Acordo de Livre Comércio assinado em 18/10/04 e em vigor desde 2/2/05. O programa de liberalização comercial possui ritmos e prazos de desgravação diferenciados, com concessões maiores para os países andinos, Paraguai e Uruguai. Os cronogramas de desgravação compreendem: i) cronograma geral (programas de desgravação de quatro, cinco, seis, oito, dez e doze anos); ii) cronogramas para produtos do patrimônio histórico (programas de desgravação de um a dez anos) e iii) cronogramas para produtos sensíveis, que podem ser ou não do patrimônio histórico (programas de desgravação de doze, treze e quinze anos)” (Brasil, 2010).

O processo de adesão da Venezuela desenvolveu-se desde então e finalizou, em 2012, quando da suspensão do Paraguai do Mercosul em razão da quebra da democracia. A entrada da Venezuela no Mercosul é passo importante para o cercamento do Brasil na América do Sul, bem como inclui definitivamente um dos principais países da região andina, que tende a ser mais dinâmica que a área platina em termos de potencial de desenvolvimento nos próximos anos (Vizentini, 2003).

Os acordos realizados na América do Sul têm diferente relação espaço-tempo, o que significa situações de liberalização gradual, negociada e seletiva. A ampliação do Mercosul e sua transformação em uma grande Área de Livre Comércio na América do Sul está pressupondo a mesma flexibilidade do Mercosul original, a institucionalidade da Aladi, mas uma nova perspectiva em termos de gradualismo das liberalizações, bem como o fundamental cuidado com as assimetrias e setores sensíveis dos Estados menores.

Neste sentido, há algo de novo neste processo de ampliação, resgatado em certo sentido quando comparado à crise do Mercosul da primeira metade do novo milênio. No governo Lula, as condições favoráveis da economia brasileira apontaram para a possibilidade de a política externa atuar como um país pagador, apesar das limitações que essa situação apresenta para o caso em análise. Por outro lado, o viés comercial continua sendo um elemento definidor das ações de integração, revelando-se um dos principais motivos de críticas da sociedade civil organizada. Assim, a ampliação do Mercosul aponta tanto elementos de inovação, como a ação, mesmo que limitada, do Brasil como país pagador, por um lado, como aponta elementos de continuidade, verificado no viés comercial da integração.

Com base nessas poucas iniciativas de pensar o problema regional da integração mercosulina, surge em 2004 a iniciativa que culminaria na criação, em 2005, do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem – e que será analisado em maiores detalhes após o próximo subitem, relacionado à área política na integração sul-americana na estratégia do governo Lula.

Política

Como já mencionado, em 2000 ocorre a primeira reunião de cúpula dos países da América do Sul, configurando-se como o grande estopim deste novo movimento de regionalismo na região, sob liderança do Brasil em meio à necessidade de encaminhar a formação efetiva do conceito em gestação em momento anterior, na década de 90. Dessa e de outras reuniões resultou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa –, em 2004, e em 2008, a sua transformação em União de Nações Sul-Americanas – Unasul (Silva; Costa, 2013).

A Unasul tende a se configurar no eixo sobre o qual grande parte das temáticas da região passa a ser tratada. Assim, a instituição absorveu na sua criação o Conselho Energético, criou o Conselho de Defesa e o Conselho de Saúde, na Cúpula da Costa do Saúpe, em dezembro de 2008, e na Cúpula de Quito em agosto de 2009 absorveu a Iirsa atuando como Conselho de Infraestrutura e Planejamento, bem como criou o Conselho de Luta Contra o Narcotráfico, o Conselho de Desenvolvimento Social e o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (Silva; Costa, 2013).

Além dessa estrutura, no âmbito da América do Sul também se formou o Banco do Sul, composto por Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, instituição cujo objetivo principal é fazer investimentos de longo prazo na região com mais autonomia em relação ao BID e ao Banco Mundial.

A Unasul abriga uma gama enorme de temas que vão desde o posicionamento político em geral, passando pelas questões de segurança e defesa, narcotráfico, até saúde, cultura e tecnologia. A existência de uma Secretaria Geral dá o caráter de permanência à instituição. No movimento da Unasul, apesar de muito incipiente e cujo tratado entrou em vigor em 11 de março de 2011, é possível vislumbrar ensaios efetivos de cumprimento de um dos objetivos estratégicos do Brasil com ela, qual seja, tratar dos problemas da América do Sul com a busca da negociação, o consenso e o comprometimento

político, evitando a interferência de fora, principalmente dos Estados Unidos. Nesta linha estão as resoluções dos conflitos envolvendo a Bolívia e Evo Morales, as bases estadunidenses na Colômbia, e, depois deste processo, a concretização do Conselho de Defesa e do Banco do Sul, tudo isso nos anos que se seguiram a sua criação (Silva; Costa, 2013).

De caráter intergovernamental, a Unasul consolida-se como braço político regional capaz de tratar de temas dos mais variados para os Estados-membros, criando uma institucionalização própria cujo movimento é semelhante ao ocorrido com os subgrupos de trabalho do Mercosul, fundamentais para qualquer pretensão de consolidação dos objetivos maiores que propiciaram o seu surgimento. É possível perceber, porém, que, na formação da Unasul, houve uma grande discórdia em relação à característica de sua institucionalização, tendo, de um lado, a posição brasileira por uma instituição menos densa, flexível, de caráter consensual, enquanto de outro, Estados como o Equador procurando uma maior densidade institucional e poder, e falando, inclusive, em supranacionalidade.¹⁰

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, a Unasul serviu como pano de fundo político sobre o qual o Brasil fez alguns ensaios de país pagador, pela negociação com os demais países e concessões relevantes para manter a região e a integração agregada. Se não se configura política de desenvolvimento regional, o fato de apoiar ações importantes nos demais países reflete a liderança brasileira no processo de integração regional que resultou nesta nova organização, a Unasul. Vale ressaltar, ainda, a disponibilização de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – na formatação do Banco do Sul, uma reivindicação dos países menores em busca de espaços de financiamento para seu desenvolvimento.

¹⁰ Estas observações e as do parágrafo seguinte foram feitas com base em coleta, sistematização e análise das declarações dos países membros durante o período das conferências da Unasul.

Focem: uma estratégia própria para o tratamento das assimetrias de desenvolvimento

Em razão da paralisia, na virada do milênio, no percurso para a concretização do Tratado de Assunção, criador do Mercosul, os chefes de Estado instituíram a integração positiva, a partir de 2002. As iniciativas são várias, mas elas surgiram com base no discurso de que deveriam ser criados no Mercosul mecanismos para a redução das assimetrias entre os Estados-membros, além de toda uma ênfase mais social ao processo.

Na esteira dessas ideias foi criado o Focem, com o objetivo de “financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (Mercosul, 2005).

Assim sendo, ponto fulcral da estratégia da política externa no governo Lula em relação ao Mercosul era o reconhecimento das assimetrias estruturais no processo de integração. A partir de 2003 a questão do tratamento das assimetrias do Mercosul aparece com mais ênfase nos discursos oficiais, sobretudo do governo brasileiro.

De forte impacto simbólico para os novos rumos que a integração iria assumir é a assinatura conjunta pelos presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva do Consenso de Buenos Aires, em 2003 (Brasil-MRE, 2012). Com intenções e declarações meritórias, mas sem linhas de ações concretas, o Consenso não trata de forma absoluta das questões de liberalização comercial.¹¹

¹¹ O ponto 15 do documento expõe a visão que os presidentes tinham do bloco: “Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado” (Grifo nosso).

Os pontos mais importantes para a integração referem-se a uma agenda além da econômica, com atuação central do Estado para promover o desenvolvimento com justiça social.¹²

O ministro das Relações Exteriores do Brasil de 2003 a 2010, Celso Luiz Nunes Amorim, afirmou que, “com relação ao Mercosul, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria” (Amorim, 2009). O estabelecimento do Fundo Para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem – em 2005, reflete a aceitação desse tema tão caro aos processos de integração regional.

Conforme indica o teórico de integração regional Philippe Schmitter (Schmitter, 2010), é inevitável que no processo haja Estados com diferenças de tamanhos e recursos. Cabe às nações maiores, para não minar o avanço da integração, garantir que as menores não sejam solapadas pelas mudanças econômicas ocasionadas pelos acordos integracionistas. Reconhecer as assimetrias significa que os Estados menos desenvolvidos têm um tratamento diferenciado, por isso a atuação de um “país pagador” gera duas consequências interligadas: a estabilidade no cumprimento das etapas graduais da integração e apoio por parte das unidades menores que se beneficiam das políticas públicas de desenvolvimento ofertadas pelo país pagador.¹³

Em razão disso são criados nos processos de integração fundos para diminuir as assimetrias estruturais das regiões participantes. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – Feder – criado em 1975 na União Europeia, é o grande exemplo desse tipo de medida e é inspirador do Focem. As desigualdades socioeconômicas entre os espaços territoriais que se propõem a harmonizar suas políticas econômicas são obstáculos para o

¹² De acordo com o ponto 16 “[...] a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, tendo por objetivo a conformação de um modelo de desenvolvimento no qual se associem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos.”

¹³ Schmitter apresenta esses argumentos tendo como ponto de vista a integração na União Europeia, em que França, Alemanha e Grã-Bretanha são as principais fontes de receitas dos fundos estruturais que beneficiam os Estados menos desenvolvidos do bloco.

alastramento dos benefícios originados pela integração. O tratamento da falta de simetria estrutural entre países – entendida como distinções na dimensão econômica e geográfica, no nível de desenvolvimento, na capacidade industrial e na qualidade de vida dos cidadãos – busca desenvolver as localidades mais pobres e menos competitivas, de modo a fortalecer a coesão dos blocos regionais.

Esse procedimento de dirimir as disparidades foi aplicado de forma profunda na União Europeia e serviu de inspiração para a superação das dificuldades de se avançar na integração do Mercosul. O objetivo desse bloco, de conformar um mercado comum entre Estados tão assimétricos – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e, a partir de 2012, a Venezuela –, não avançou nas últimas duas décadas para além de uma Zona de Livre Comércio inacabada e uma União Aduaneira imperfeita.

Já a União Europeia obteve êxito ao injetar recursos e desenvolver as regiões mais pobres, por meio do Feder e do Fundo Social Europeu, atingindo estágios avançados de integração e abrangendo características supranacionais de algumas de suas instituições (Silva; Costa, 2013). É importante sublinhar aqui que, apesar dessas políticas de desenvolvimento regional, os países que mais receberam recursos do Feder são aqueles que atualmente (desde 2008 até 2012, ao menos) mais sofrem com a crise na zona do euro, o que levanta questões sobre a real eficácia dessas medidas na comunidade europeia no longo prazo, apontando para a necessidade de aprofundamento de pesquisas na área.

Como já descrito neste artigo, é possível afirmar que durante o governo Lula o Brasil ensaiou ser o país pagador da integração no Mercosul. Além de não assumir uma postura retaliativa diante das frequentes medidas protecionistas da Argentina, que são direcionadas também ao bloco e, por

isso, atentam contra as regras do Tratado de Assunção,¹⁴ o maior Estado do Mercosul é o principal financiador do Focem, contribuindo com 70% dos recursos.¹⁵

A despeito de ter um aporte de recursos relativamente baixo, tendo em conta as enormes assimetrias entre os Estados-membros, o Focem possui objetivos e Programas de execução ambiciosos. O Fundo foi criado com o propósito meritório de promover a convergência estrutural no bloco, torná-lo mais competitivo no comércio internacional, além de fomentar a coesão social nas regiões mais pobres e reforçar os aspectos institucionais do Mercosul.

Duas considerações presentes no documento de criação do Focem devem ser ressaltadas aqui pela importância inovadora em relação ao tipo de integração prevista no Tratado de Assunção. Os chefes de Estado subcreveram no documento que, “para assegurar a consolidação do processo de convergência para o Mercado Comum, é necessário impulsionar o processo de integração reforçando o princípio de solidariedade” e, ainda, “que os benefícios resultantes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelas economias menores enquanto subsistam marcadas condições de assimetria” (Mercosul, 2005).

O princípio da solidariedade no Mercosul deixa claro que os chefes de Estado enxergam o processo para além das medidas de liberalização comercial e das etapas para adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) previstas no Tratado de Assunção. Já o reconhecimento das assimetrias serve de base para a criação de fundos, no caso o Focem, para realizar projetos

¹⁴ Tratado para a constituição do Mercosul que prevê, entre outros objetivos, para o bloco “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente.” (Mercosul, 1991).

¹⁵ Para o Focem está previsto um aporte anual de 100 milhões por ano durante dez 10 anos, totalizando 1 bilhão de dólares para o financiamento de projetos. Desse total anual, cabe ao Brasil depositar 70%, à Argentina 27%, ao Uruguai 2% e ao Paraguai 1%. A distribuição dos recursos para os projetos nos Estados dá-se de forma inversa. Aos projetos apresentados ao Paraguai estão destinados 48% dos recursos do Fundo, ao Uruguai 32%, à Argentina 10% e ao Brasil também 10% (Mercosul, 2005).

de desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas, os quais podem impulsionar a integração no bloco. O Brasil, a maior economia do bloco, passa então a reconhecer que os demais países têm tempos e etapas distintas para se adequarem às regras do Tratado de Assunção, e por isso abre mão de benefícios econômicos no curto prazo para priorizar a coesão da integração no longo prazo. Segundo Amorim (2010), as iniciativas adotadas no governo Lula, entre elas o Focem,¹⁶ buscam tornar o desenvolvimento da região mais equitativo para beneficiar as populações de todos os Estados-membros.

Para alcançar seus propósitos, o Focem financia projetos que devem se adequar aos seus quatro Programas: I Programa de Convergência Estrutural, II Programa de Desenvolvimento da Competitividade, III Programa de Coesão Social e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Diante do propósito deste artigo, de entender a perspectiva do desenvolvimento regional na estratégia da política externa do governo Lula, a exploração das características dos Programas I e II do Focem demonstra quais linhas de ações são priorizadas para o desenvolvimento das regiões mais pobres dos Estados-partes do Mercosul.

O Programa de Convergência Estrutural do Focem tem como foco desenvolver “as economias menores e as regiões menos desenvolvidas” (Mercosul, 2005) e busca melhorar a integração nas fronteiras e nos sistemas de comunicação. Para tanto, o Programa foi ramificado em quatro componentes. O primeiro se atém à integração física entre os Estados e suas sub-regiões por meio da criação ou melhoramento de vias de transportes, redes logísticas e do controle das fronteiras. Os demais componentes são mais específicos, voltados para exploração e transporte de combustíveis fósseis e biocombustíveis, transmissão de energia elétrica e obras hídricas.

¹⁶ O Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Plano Estratégico de Ação Social são também iniciativas importantes adotadas durante o período.

O Programa de Desenvolvimento da Competitividade do Focem é o mais amplo e extenso de todos. Esse programa comporta projetos que favoreçam a integração das cadeias produtivas, fomentem o comércio intrabloco e gerem aspectos ligados a padrões de qualidade na produção. O programa contém seis componentes. Todos eles são voltados para o desenvolvimento de setores dinâmicos no Mercosul, entre eles os setores na área tecnológica, de metrologia, de controle de sanidade animal e vegetal, de grupos empresariais exportadores e de processos de manufatura, serviços e negócios.

Dentro desses dois programas há projetos em execução importantes e condizentes com os componentes apresentados. Ao todo, até 2012, são executados 30 projetos, sendo 2 na Argentina, 4 no Brasil, 15 no Paraguai e 9 no Uruguai. Esses dados estão disponíveis no sítio oficial do Focem, juntamente com as características de cada projeto, no entanto não há informações sobre a situação ou as fases da concretização das atividades propostas nos projetos.

Todos os projetos verificados ajustam-se ao mote de reduzir as assimetrias no Mercosul e aprofundar a integração, seja por meio da integração física seja pelo desenvolvimento da competitividade. Como exemplo, o “Interconexión en 132kv entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres Norte” (Mercosul, 2010c), se efetivo na prática, proporciona a criação de um corredor para a transmissão de energia na Província de Corrientes, na Argentina, e beneficia 128 mil pessoas direta e 600 mil indiretamente. O Projeto “Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del Mercosur” (Mercosul, 2010a), também se efetivo na prática, deve proporcionar o aumento da competitividade de pequenos exportadores de autopeças mediante a capacitação tecnológica e oportunidades de negócios. No total esse projeto beneficia 1.200 fabricantes de autopeças, além dos fornecedores de insumos, nos quatro Estados do Mercosul.

O Paraguai, país menos desenvolvido do bloco, possui 15 projetos do Focem nos dois Programas, destacando-se aqui o projeto “Programa de Apoyo Integral a las Microempresas” (MERCOSUL, 2010b). Abrangendo

toda a área metropolitana de Gran Asunción e cidades vizinhas, o projeto tem como objetivo capacitar as microempresas a pôr em prática ideias empreendedoras com potencial para o comércio, formar redes de associação empresarial e oportunizar estudos consultivos. Os sucesso do projeto, se efetivado, melhoraria as condições de até 3 mil microempresas, com a aumento da capacidade de vendas e salários dos trabalhadores.

Os recursos dos três projetos citados são oriundos majoritariamente do Focem, sendo sempre o aporte local menor do que o do Fundo. A eficácia dos projetos, se verificada, servirá de base para a expansão dos fundos e desse tipo de política para o desenvolvimento regional no Mercosul. Segundo o ex-alto representante do bloco, Samuel Pinheiro Guimarães (Guimarães, 2012), para o tratamento das assimetrias ser feito de forma profícua, é mister a constituição de fundos setoriais para financiar projetos em cada área importante para a integração. O fortalecimento do Focem e a criação de outros fundos poderiam contribuir para a integração ao incentivar os Estados a oferecerem contrapartidas nacionais benéficas ao processo, tais como a redução do protecionismo. Atualmente, além dos benefícios às localidades premiadas com os projetos, o Focem contribui para a integração regional ao ser um instrumento que demonstra um reforço institucional no bloco em questões de assimetrias estruturais.

O sucesso do Focem para o desenvolvimento regional resultará numa dinâmica de integração para manter o Mercosul vivo e se expandindo, mesmo que muitas vezes ao sabor dos interesses nacionais dos países, sobretudo do Brasil e da Argentina. Dito de outra forma, o Focem é um forte instrumento para a estabilidade da tônica integracionista adotada pelo governo brasileiro a partir de 2002, principalmente diante das dificuldades na formação de um mercado unificado na região, numa perspectiva mais ambiciosa, ou simplesmente em relação ao protecionismo intrabloco, o que caracteriza uma indiferença às regras econômicas do Tratado de Assunção. Essa nova tônica, no entanto, faz parte de um projeto de integração que tem como

objetivo oferecer uma prosperidade compartilhada aos vizinhos do Brasil. Essa é uma posição de interesse do Brasil e de longo prazo: construir um projeto de desenvolvimento compartilhado com a região.

Considerações Finais

Neste artigo buscou-se fazer uma análise da política externa do governo brasileiro de Luiz Inácio Lula da Silva em suas características de estratégia de políticas de desenvolvimento regional para o processo de integração empreendido na América do Sul durante seus dois mandatos, de 2003 a 2010. Para tanto, levantaram-se elementos que ressaltaram a importância de políticas de desenvolvimento regional em processos de integração, apontaram-se experiências importantes nessa temática, bem como se analisou a estratégia da política externa de Lula com foco no desenvolvimento regional. A seguir, à guisa de conclusão, levantam-se alguns pontos que parecem importantes para se pensar as inovações e comparações com os governos anteriores, bem como as limitações e possibilidades de políticas de desenvolvimento regional na integração sul-americana.

Em primeiro lugar, cabe salientar que a estratégia do governo Lula guarda importantes diferenças e inovações em relação aos movimentos anteriores. Além do discurso para uma “Integração solidária, sem ser altruísta”, a prática revelada na reestruturação da Iirsa tem uma preocupação com a conexão de transporte e infraestrutura regional, possibilitando as condições de redução de custos de transporte, um dos principais efeitos propulsores negativos da realocação industrial, particularmente importante em processos de integração, conforme apontado no início deste artigo.

A base física é entendida, na estratégia em análise, como primordial para a efetivação da integração. Não se trata, no entanto, de algum tipo de altruísmo, mas sim de uma visão duplamente interessante ao Brasil: estratégia

de formação de um bloco regional para um mundo multipolar em blocos, ao mesmo tempo em que garante para o próprio país condições de se manter em crescimento sustentável.

Assim, a rearticulação da Iirsa em sua vertente criada por FHC é, como demonstrado durante o desenvolvimento do trabalho, um dos principais pilares de inovação em política externa para a integração sul-americana. Vale ressaltar, no entanto, as limitações dessa estratégia, tanto em relação às necessidades de desenvolvimento regional na integração quanto em comparação com o concretizado na União Europeia.

Da mesma forma, a reestruturação, a ampliação e o fortalecimento de mecanismos de convergência estrutural, como o Focem, fazem do novo movimento do Mercosul uma estratégia apontada para a consolidação do Brasil como líder regional e país que assume alguns custos da integração. Apesar das limitações de uma integração em países em desenvolvimento, percebe-se na estratégia em análise a perspectiva de que uma integração tem de ter um país pagador que deixa sua perspectiva de ganhos para uma dimensão internacional e para médio e longo prazos.

Aqui a inovação é particularmente importante em relação aos períodos anteriores após a abertura democrática na década de 80, pois não houve, nesse período anterior, uma vontade manifesta do país de arcar com custos diretos e indiretos para a melhoria de condições dos países vizinhos sul-americanos. Pode-se indicar, inclusive, que há uma associação entre políticas de distribuição de renda interna, no Brasil, efetivada com ação direta do Estado, e a tratativa do país para com os países sul-americanos. Tal afirmação, contudo, não autoriza a conclusão de que o movimento para com os países sul-americanos seja suficiente e significativo a ponto de se alinhar como política de desenvolvimento regional, ficando ainda muito aquém das reais necessidades num processo de integração.

Por outro lado, ainda existem elementos limitadores para um amplo desenvolvimento da integração sul-americana e de aplicação de políticas de desenvolvimento regional. Um deles diz respeito exatamente à condição de país pagador por parte de um país grande, mas ainda semiperiférico, como o Brasil. Enquanto este país não diminuir significativamente suas vulnerabilidades externas e internas, ficará sujeito a ter de retroceder em termos de sua contribuição para a alavancagem da integração sul-americana. Nesse contexto, o fortalecimento da Argentina passa a ser estratégico, na medida em que esse processo pode refletir em diluição dos custos de país pagador, minimizando os efeitos de crises externas e internas na continuidade de políticas de desenvolvimento regional.

Uma outra situação preocupante é quanto ao manejo do espaço amazônico, principalmente se pensado com relação à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – Otca. A questão amazônica é muito delicada, exigindo uma postura mais protagonista por parte da diplomacia brasileira, e não apenas defensiva. A Otca pode ser um canal de consolidação de uma integração e desenvolvimento sustentável da região da Amazônia, respeitando as soberanias e necessidades individuais, ao mesmo tempo evitando que interferências não soberanas e externas deslegitimem a capacidade dos Estados em tratar com responsabilidade e zelo a situação.

Outro elemento dificultador passa a ser o da própria integração e desenvolvimento regional interno. Na medida em que o Brasil, por si só, já possui seus problemas regionais graves, a resolução ou diminuição deles passa a legitimar políticas na integração regional sul-americana na mesma direção. Mais uma vez o condicionante interno refletirá essas capacidades e possibilidades de direcionamento de recursos.

Há de se considerar, ainda, que a integração regional sul-americana, a exemplo de experiências históricas na região, é um projeto de governo, muito mais do que de Estado e de sociedade civil. A criação de mecanismos para consolidar uma integração regional menos sujeita às mudanças políticas é fundamental para a construção da região. Neste sentido, a construção de

instituições comunitárias densas e de políticas comunitárias próprias seria um caminho muito sólido, mesmo sem precisar pensar em repetir os arranjos institucionais da experiência europeia, e sim respeitando os condicionantes, as identidades e características próprias da região.

Referências

AMORIM, C. A integração sul-americana. *DEP*, n. 10, p. 5-26 (p. 15), out./dez. 2009.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int – RBPI* [on-line], v. 53, n. especial, p. 214-240, 2010.

BALASSA, B. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

BATISTA, E. *Infra-estrutura para o desenvolvimento social e integração da América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1997.

BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do Planejamento Regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 11-31, jan./jun. 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordos do Mercosul no âmbito da Aladi*. 2010. Disponível em: <<http://www.Mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-Mercosul/acordos-do-Mercosul-no-ambito-da-aladi-1/>>. Acesso em: 23 jul. 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. 2012. *Consenso de Buenos Aires*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/16/consenso-de-buenos-aires/?searchterm=consenso%20de%20buenos%20aires>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

_____. Presidente (2003-2010: Lula). *Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Funag, 2008. p. 14-15.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Cepal. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/>>. Acesso em: 1º jun. 2012.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, R. S. da. Políticas de desenvolvimento regional no âmbito dos processos de integração: comparações entre a União Européia, o Mercosul e a América do Sul. In: SILVA, K. de S. *As relações entre a União Européia e a América Latina: convergências e divergências da agenda birregional*. Florianópolis: Editora da UFSC/Funjab, 2011. p. 265-286.

COUTO, L. F. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2006.

GUIMARAES, S. P. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Mercosul, jul. 2012.

_____. Argentina e Brasil: integração soberania e território. In: GUIMÃRES, S. P.; LLADÓS, J. M. *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília: Funag; Ipri, 1999. p. 565-590.

HASS, E. B.; SHMITTER, P. C. Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin American. *International Organization*, v. 18, n. 4, p. 705-734, Autumn, 1964.

HOLANDA, F. M. B. de. *O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Funag, 2001.

KRASNER, S. D. Blocos Econômicos Regionais e o Fim da Guerra Fria. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 1, n. 1, set. 1992.

LINS, H. N. Globalização e integração econômica: impactos sócio-espaciais. In: VIGEVANI, T.; LORENZETTI, J. (Coords.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTÿ Editora, 1998. p. 186-223.

MARINI, Marcos Junior; SILVA, Christian Luiz da. Desenvolvimento regional e arranjos produtivos locais: uma abordagem sob a ótica interdisciplinar. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 8 n. 2, p. 107-129, maio/ago. 2012.

MENEZES, A. da M.; PENNA FILHO, P. *Integração regional: blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2006.

MERCOSUL; CMC; DEC. n° 18/2005. *Integração e funcionamento do fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul*. Acesso em: 15 mar. 2013.

MERCOSUR. Focem. 2010c. *Proyecto de Interconexión em 132k v entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres Norte*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=a7b4bbabbca7b966acafa9aca7b966b6b8b5bfaba9bab5b9>>

66b6aaac75a7b8adabb4baafb4a775a9b5ac66767d73777666abba667b767666afa8ab-b8a766b6a7b9b566aaab66b2b5b966b2afa8b8abb974b6aaaca7046&cx=9797036&cy=7171010>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. Focem. *Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del Mercosur*. 2010a. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=6370776778637522686b656a6375227274717b67657671752272666831647463756b6e31657168223322f333222637776716f7176746b7c3072666863002&cx=7d7d01c&cy=9494033>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. Focem. *Programa de Apoyo Integral a las Microempresas*. 2010b. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=68757c6c7d687a276d706a6f687a27777976806c6a7b767a27776b6d36776879686e7c6880366a766d27373b34373e2768807c6b682770757b6c6c79687327682774706a79766c7477796c7a687a35776b6d68007&cx=kdkd0ab&cy=7474013>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. 2004. *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul*. Mercosul/CMC/DEC. n° 45/04. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_045_04_Fundo%20Estrutural_At_02_04.PDF>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. 2005. *DEC. 18/05 Integração e Funcionamento do Fundo Para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=7784858883778a7f8c773683778890853648464747454846464b457a7b797546474e434846464b757b89757c7b757f848a8f7c8b84797c85797b838f7c85888a77827b898a88798a7f84898a7f8a44867a7c77016&cx=25250c3&cy=d9d9078>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

_____. 2001 Tratado de Assunção. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innova-portal/file/3862/1/cmc_1991_tratado_es_asuncion.pdf>. Acesso em 15 mar. 2013.

MYRDAL, G. *Tèoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos: Uma Explosão de Acordos Regionais e Bilaterais no Mundo*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

PERROUX, F. *A Economia do Século XX*. Tradução José Lebre de Freitas. Lisboa: Livraria Morais Editora, 1967.

SCHMITTER, P. C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova* [on-line], São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010.

SECRETARIA MERCOSUR. *Recopilação Normativa Fundo Para a Convergência Estrutural do Mercosul*. Montevideu, 2009. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/822/1/focem_final_pt_-_31-07-09.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2013.

SILVA, K. de S.; COSTA, R. S. da. *Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e Unasul*. Florianópolis: Funjab/UFSC, 2013.

SINGER, P. I. *Economia política da urbanização: ensaios*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

THEIS, Ivo Marcos. C&TI e desenvolvimento regional: os desafios da Região Sul no contexto da economia globalizada do conhecimento. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Ed. Unijuí, vol. 3, n. 6, p. 9-26, jul./dez. 2005.

VIZENTINI, P. G. F. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In: REBELO, A.; FERNANDES, L.; CARDIM, H. (Orgs.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. p. 183-211. V. 1.

WALLERSTEIN, E. *O capitalismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Recebido em: 28/3/2013

Accito em: 21/8/2013