

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

KELLY ENNE FERREIRA MARTINS

**DIPLOMACIA CULTURAL NO MERCOSUL: A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO
PILAR**

JOÃO PESSOA-PB

2011

KELLY ENNE FERREIRA MARTINS

**DIPLOMACIA CULTURAL NO MERCOSUL: A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO
PILAR**

Monografia apresentada ao curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientador(a): Prof^a Dr^a. Silvia Garcia Nogueira

JOÃO PESSOA-PB

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

M36d Martins, Kelly Enne Ferreira.
 Diplomacia Cultural no Mercosul: a importância do terceiro
 pilar / Kelly Enne Ferreira Martins. – 2011.
 61f.

 Digitado.
 Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações
 Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
 Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações
 Internacionais, 2011.
 “Orientação: Profa. Dra. Silvia Garcia Nogueira, Curso de
 Relações Internacionais”.

 1. Diplomacia Cultural 2. Diplomacia Cultural. 3. Informação -
 uso. I. Título.

21. ed. CDD 337.18

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

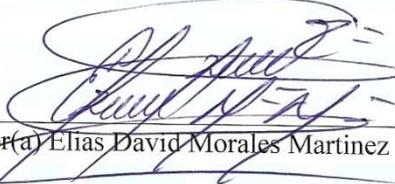
ALUNO(A): KELLY ENNE FERREIRA MARTINS
MATRÍCULA: 062525310

Diplomacia Cultural no Mercosul: a importância do terceiro pilar

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.



Professor(a) Silvia Garcia Nogueira (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Elias David Morales Martinez - UEPB



Professor(a) Gabriela Gonçalves Barbosa - UEPB

João Pessoa, 07 de dezembro de 2011.

KELLY ENNE FERREIRA MARTINS

**DIPLOMACIA CULTURAL NO MERCOSUL: A IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO
PILAR**

Monografia apresentada ao curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientador(a): Prof^ª. Dr^ª. Silvia Garcia Nogueira

Aprovado em ____/_____/____

Prof^º. Dr^ª. Silvia Garcia Nogueira/UEPB
Orientadora

Prof^ª. Ms. Gabriela Gonçalves/UEPB
Examinadora

Prof^º. Dr. Davi Morales/UEPB
Examinador

A minha mãe, Margareth F. Martins.

AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo incentivo dedicado ao longo da minha formação e pela educação que me deram;

À professora Silvia Nogueira, pelo estímulo a pensar, pelas aulas maravilhosas, por toda a paciência que teve comigo durante a produção desse trabalho e por nunca ter desistido de mim;

A todos os meu mais que queridos amigos. Em especial a Jussara Chaves, Carlos Maia Neto, Ramon Costa, Joseildo Lima, Matheus Medvedeff, Flávio Perazzo, Virgínia Milanesi, Fernanda Fernandes, Clara Câmara, Joselito Elias, por todos os momentos maravilhosos;

À Ana Karolina Queiroz e Raniely Leite por fazerem parte da minha história;

À Pedro Felipy, Arielly Carla e Yelli Canuto por tudo;

Aos professores Augusto Menezes, Gabriela Gonçalves, Liliana Fróio, Dóris Sayago, Cristina Pacheco, Maria Lucia Abaurre pelos mais preciosos ensinamentos que tive.

"A cultura, a totalidade acumulada de tais padrões, não é apenas um ornamento da existência humana, mas uma condição essencial para ela – a principal base da sua especificidade".

Clifford Geertz

RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo compreender a importância da diplomacia cultural dentro do Mercosul, como ela contribui para a sustentação do bloco e para o aprofundamento no nível de integração regional. Para tanto, procedemos a uma análise sobre como são tratados os temas culturais dentro do bloco, a partir da conceituação de diplomacia cultural e da explanação sobre a formação do Mercosul. Apesar de ter um foro de discussão própria, a dimensão cultural ainda não possui o destaque que merece, não é considerada fator de influência nem na política externa dos Estados nacionais, o que se reflete quando a discussão é transferida para o âmbito do bloco. A cultura carrega um importante papel dentro do processo de integração regional instituindo, juntamente com a economia e com a política, seu tripé de sustentação. Para desenvolver o estudo, escolhemos a abordagem construtivista, por defender o mundo como uma construção social, se tornou basilar para os estudos dos temas relacionados à cultura dentro das Relações Internacionais. Assim esse estudo pretende contribuir para uma compreensão mais abrangente do processo de integração regional, ressaltando a importância da cultura como fator de influência nas tomadas de decisões do Mercosul.

Palavras-chave: Diplomacia Cultural, Integração Regional, Mercosul, política cultural, globalização, regionalismo, América Latina, Construtivismo.

ABSTRACT

This study aims to understand the importance of cultural diplomacy in Mercosul, the way it contributes to the support block and a to get a deeper level of regional integration. To do it, we proceed to an analysis of how cultural issues are addressed within the block, from the conceptualization of cultural diplomacy and the explanation of the formation of Mercosul. Despite having a discussion forum itself, the cultural dimension does not have the prominence that it deserves, it is not considered a factor of influence in foreign policy of national states, which is reflected when the discussion is transferred to the scope of the block. The culture carries an important role in the process of establishing regional integration, along with the economy and politics, your tripod support. To develop the study, we chose the constructivist approach, because it defends the world as a social construction, has become fundamental to the study of issues related to culture in international relations. Thus, this study intends to contribute to a more comprehensive understanding of the regional integration process, emphasizing the importance of culture as an influencing factor in decision making of Mercosul.

Keywords: Cultural Diplomacy, Regional Integration, Mercosul, cultural policy, globalization, regionalism, Latin America, Constructivism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL: O REGIONALISMO COMO RESPOSTA AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DO MERCOSUL.	14
1.1 Globalização x Regionalismo: movimentos díspares ou complementares?.....	16
1.2 As etapas do processo de Integração Regional.....	23
1.3 Experiências de integração na América Latina e a formação do Mercosul.....	26
2 A DIMENSÃO CULTURAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	35
2.1 O construtivismo como ascensor dos estudos da cultura	37
2.2 A Cultura através da história e seu lugar nas Relações Internacionais	38
2.3 As Indústrias Culturais como fator integrador	41
3 DIPLOMACIA CULTURAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL CULTURAL.....	44
3.1 Conceituando Diplomacia Cultural	45
3.2 O Mercosul Cultural.....	48
3.3 Existe uma Diplomacia Cultural no Mercosul?	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

As correntes teóricas das Relações Internacionais analisam de diferentes maneiras o processo integração regional. Para este trabalho, utilizaremos a interpretação construtivista a fim de analisar a formação dos arranjos regionais. De acordo com os pressupostos construtivistas, não há uma pré-determinação nos interesses e preferências dos agentes nas relações internacionais. Antes, o que existe é uma construção social das estruturas e instituições, que são diretamente influenciadas pelas normas, culturas e identidades.

Assim, paralelamente à influência sofrida pelos atores no cenário internacional e às condições como a anarquia do sistema internacional e seus dilemas de segurança, os mesmo também têm participação ativa na determinação destas condições. Portanto, não se pode realizar uma análise do regionalismo partindo apenas da influência externa sofrida pelos atores. (PAVESE, 2005).

Não obstante à contemporaneidade do tema da integração regional no debate das relações internacionais, as origens do regionalismo remontam a um passado de domínios militares e possessões de terras estratégicas impostas através, principalmente, da força e da violência. Segundo Tavares (2004):

The earliest accounts of regional constructions reflect military dominions or strategic territorial possessions brought together by violence. To control territories that were economically advantageous or by the simple desire to expand power and rule, continental empires were a benchmark of political constructions up until the Napoleonic Wars. These regional projects were regularly (1) imposed by force, (2) led by the decision of a restricted set of people, (3) centralized in one city, the core of political power, (4) non-legitimized by the will of the people invaded, and (5) restrictive in terms of in (we) - out (them/enemies) mechanisms. (TAVARES, 2004: 7).

A partir do século XX, no entanto, o regionalismo se desenvolveu de forma diferente no sistema internacional: deixou de ocorrer por imposição e passou a ter características de voluntariedade, onde os aspectos econômicos e políticos passam ser a principal razão para a formação de um arranjo regional.

No pós-Segunda Guerra Mundial percebe-se crescimento e fortalecimento da cooperação entre os Estados. Apesar de esse crescimento ser inibido pela Guerra Fria, uma onda de arranjos regionais vai surgindo nos continentes. O mais notável processo de

regionalização se dá no continente europeu. As apreensões quanto à consistência da economia e da política deram margem ao desenvolvimento do, ainda inacabado, arranjo regional europeu, que resultou no que se conhece hoje como União Européia (UE).

Na América Latina, a partir da década de 1960, uma onda de regionalismos toma forma. A criação da Área Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), Área Latino Americana de Integração (ALADI), a Comunidade Andina de Nações (CAN) são alguns exemplos dos processos integracionistas que ocorreram na região à época.

Dentre essas experiências o modelo que obteve maior sucesso foi o Mercosul. Apesar das crises enfrentadas para conseguir alguma estabilidade e de estar longe de alcançar o nível de coesão da União Européia, o bloco conseguiu estabelecer na região grandes avanços econômicos e aprimorar a cooperação entre seus membros, principalmente entre os dois maiores partícipes, Brasil e Argentina.

Não obstante à proposta inicial essencialmente comercial do bloco, ao decorrer de sua implementação, outros aspectos foram ganhando espaço nas deliberações. Ainda nos anos iniciais, o bloco incorporou também a dimensão política, com a finalidade de estabelecer diálogo entre os governos.

Em meados da década de 90, temas relacionados à cultura foram sendo introduzidos na agenda do Mercosul. A criação da Reunião de Ministros da Cultura (RMC), em 1995, deu novo ânimo à abordagem do tema dentro do bloco. Porém, essa animação não perdurou. Os impasses internos e a crise que enfrentou entre os anos de 1997 e 2003 não contribuíram para o desenvolvimento da dimensão cultural, visto nesse estudo como um fator chave para a integração.

Essa deficiência no tratamento dos assuntos relacionados à cultura privou o bloco de desenvolver uma diplomacia cultural coesa. A cultura dentro do Mercosul, apesar de ter um foro de discussão própria, ainda não possui o destaque que merece, não é considerada fator de influencia nem na política externa dos países nem quando das tomadas de decisão do bloco.

Nesse estudo, entendemos que a dimensão cultural está intrinsecamente ligada às esferas econômica, política e social, não podendo ser analisada de forma autônoma. Assim, a diplomacia cultural constitui, juntamente com a economia e a política, o tripé de sustentação do processo de integração regional. Acreditamos que a falta dessa diplomacia cultural no Mercosul, consiste em um obstáculo no caminho para o aprofundamento da integração entre seus membros.

O trabalho se organiza em três capítulos. O primeiro capítulo intitulado “A integração Regional: o regionalismo como forma de resposta ao processo de globalização e a formação do Mercosul” dedica-se, através da abordagem construtivista, à análise natureza da relação entre os fenômenos de globalização e regionalismo. Buscamos compreender ainda quais são as etapas do processo de integração regional e como se deu seu desenvolvimento na América Latina. Por fim, faremos uma breve exposição sobre a formação do Mercosul, a fim de situá-lo historicamente.

O segundo capítulo, intitulado “A dimensão cultural nas Relações Internacionais, visa fundamentar a escolha da perspectiva construtivista como orientadora do presente estudo, uma vez que o construtivismo é uma das principais portas de entrada da cultura no debate das Relações Internacionais. Consideraremos ainda a “evolução” histórica do conceito de cultura e seu lugar tanto na disciplina como no processo de integração regional.

O terceiro capítulo que tem por título “Diplomacia Cultural no Mercosul: uma análise sobre o Mercosul Cultural” procura explicar que lugar a cultura ocupa dentro do Mercosul e como os temas relacionados a ela são tratados. Além disso, buscamos conceituar diplomacia cultural, a fim de entender qual importância desse pilar dentro de um bloco de integração regional. Consideraremos ainda a formação histórica do Mercosul Cultural e, por fim, tentaremos compreender, através do que foi exposto qual a concretude da diplomacia cultural dentro do Mercosul.

O método utilizado para realização do estudo consistiu em pesquisa bibliográfica, utilizada durante o decorrer da graduação, no tangente às teorias que foram trabalhadas e aquelas levantadas especificamente para o desenvolvimento do trabalho, através da leitura de livros, artigos e publicações dos órgãos pesquisados.

1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL: O REGIONALISMO COMO RESPOSTA AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E A FORMAÇÃO DO MERCOSUL.

A Integração Regional consiste em um processo de unificação de atores. Estados que, fazendo parte de uma mesma região (idéia ligada necessariamente ao conceito de território) e que atuam individualmente no cenário internacional buscam através da integração regional, melhorar tanto o relacionamento com seus vizinhos quanto sua inserção mundial.

Herz & Hoffmann (2004, p. 168) definem integração regional como sendo “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”.

Para constituir uma integração regional o processo tem que ser conduzido por governos nacionais de Estados. Diferentemente de uma organização regional, que versa sobre um tema determinado (segurança, tecnologia, etc...), a integração regional abarca várias pastas de cooperação.

Segundo Saraiva (2007), partindo primariamente da intenção de explicar o desenvolvimento do modelo de integração corrido no continente europeu, foram desenvolvidas, dentro do campo das Relações Internacionais, quatro perspectivas (fonte): o neofuncionalismo, o institucionalismo, o intergovernamentalismo e o construtivismo.

O neofuncionalismo entende que o processo de integração regional ocorre porque é eficiente e funcional quanto à “promoção do crescimento econômico e na distribuição de benefícios sociais” (NOGUEIRA & MEZARI, 2005: 77).

[...] bastava que organizações bem estruturadas criassem condições para a generalização do aprendizado acerca das vantagens de soluções técnicas nas diferentes áreas da vida social para que um círculo virtuoso de crescimento da cooperação e multiplicação das organizações funcionais fosse criado (NOGUEIRA & MEZARI, 2005: 77).

De acordo com Keohane (1984), a cooperação internacional ocorre quando há ajuste de comportamentos por meio da coordenação de políticas. No entanto, tal ajuste de comportamento só ocorre caso haja maximização de interesses para os Estados envolvidos ou, no mínimo, perspectivas de manutenção do *status quo*. Nesse caso específico, apesar de abrir mão de parte de suposta autonomia de atuação do cenário internacional, os países, ao

aderirem a regimes internacionais, estão adentrando a uma “zona de proteção” estabelecida pelo aparato institucional dos mesmos, onde apesar de todos os vieses, oferece maiores possibilidades de ganhos concretos do que permanecer em um ambiente hostil e anárquico, resguardado apenas por limitada quantidade de poder.

Assim, segundo essa abordagem teórica, os processos de integração são impulsionados a partir de um núcleo central instituído pelos governos dos Estados chegando a um processo de alargamento, alcançando a sociedade. Nesse sentido, a sociedade não só é afetada pelos efeitos da integração, mas também procura interagir com o fenômeno (MARIANO; MARIANO, 2002). Com o tempo, a tendência é que os Estados transfiram sua política para instituições supranacionais, instituições essas que surgiriam como desdobramento do aprofundamento do processo integracionista.

A teoria institucionalista analisa os impactos sofridos pela ação estatal proveniente das instituições externas. Essa perspectiva conjectura que os atores têm interesses em comum e percebem a cooperação como meio para obtenção de ganhos (MARIANO; MARIANO, 2002). O institucionalismo sofre influência direta do funcionalismo uma vez que entende como fundamental o papel das instituições para o avanço do processo de integração regional.

A perspectiva intergovernamentalista, ligada ao neo-realismo nas Relações Internacionais, entende que Estados são atores racionais cujo comportamento egoísta espelha pressões internas, provenientes dos grupos inerentes à sociedade e de pressões externas articuladas pelo âmbito internacional. Assim, o processo de integração ocorreria de acordo com os interesses estatais, dependendo da vontade do Estado de cooperar (SARAIVA, 2007).

Por último e mais recente, o construtivismo defende a importância do papel das idéias no processo de integração regional, provendo um embasamento de suma importância para a análise do fenômeno, uma vez que ressalta a importância da reciprocidade que ocorre na relação entre agentes e estruturas (Estados e Instituições) e os fatores “subjetivos”, como a cultura e a identidade, na definição dos processos de integração regional.

Sendo assim, esse capítulo procura abordar a dualidade globalização/regionalismo, visando depreender a natureza da relação entre ambos, como se localizam no cenário internacional e se são complementares ou mutuamente excludentes. Analisa-se ainda as etapas que compreendem o processo de integração regional e o desenvolvimento deste na América Latina. Por fim, descreve-se o processo de formação do Mercosul, a partir de uma perspectiva histórica.

1.1 Globalização x Regionalismo: movimentos díspares ou complementares?

O desenvolvimento dos processos de globalização e regionalismo ao longo das últimas décadas tem gerado um grande debate acerca da natureza da relação que existe entre ambos: seriam estes processos díspares ou, de alguma forma, complementares? O movimento realizado pelo processo de globalização complementa ou afasta o chamado regionalismo?

Segundo Lima & Coutinho (2005) existem duas lógicas pelas quais podemos enxergar o questionamento proposto, o antagonismo e a complementaridade:

O suposto antagonismo se configuraria pelo fato da globalização expandir laços internacionais eliminando barreiras para o comércio e as demais relações econômicas, políticas e sociais. Enquanto a regionalização estabeleceria, a princípio, áreas de relacionamento preferencial preservando práticas protecionistas. Já a tese da complementaridade defende que, embora sejam fenômenos distintos, convivem muito bem numa lógica que não seria forçosamente excludente. (LIMA; COUTINHO, 2006, p.1).

Para que possamos relacionar os dois processos e compreender melhor como afetam as relações internacionais, se faz necessário depreendê-los individualmente e analisar quais suas contribuições para os estudos da teoria de Integração Regional.

Subsequentemente ao final da Segunda Guerra Mundial e à celebração do acordo de Bretton Woods¹, a ordem político-econômica mundial sofreu profunda alteração, dividindo o mundo em dois grandes pólos de poder. De um lado, liderado pelos Estados Unidos, o bloco dos países praticantes da economia de mercado, capitalistas. Do outro, sob rígido comando da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, os adeptos da economia planificada. Além da economia e política, os blocos se distinguiam também pelas diferenças culturais e ideológicas.

Essa realidade bipolar perdurou até fins da década de 70, quando a gradual decadência do bloco socialista foi dando margem a uma mudança estrutural na economia, o

¹ Bretton Woods foi o acordo celebrado, em julho de 1944, em uma localidade de mesmo nome, nos Estados Unidos, com a finalidade de criar preceitos e instituições formais de ordenação do sistema monetários internacional, fazendo-o capaz de superar as limitações do padrão-ouro e definir princípios comuns de comportamento para os países participantes, com o fito de atingir estabilidade macroeconômica (OLIVEIRA; MAIA; MARIANO, 2008).

desenvolvimento de uma nova ordem que vem a ser entendida como globalização (MELLO, 1999). A partir da década de 80, desenvolveu-se no cenário internacional uma nova forma de economia capitalista. De acordo com Moreira (2010), o surgimento da expressão globalização é atribuído às universidades estadunidenses e a proposta do termo era explicar o movimento de abertura e expansão das fronteiras econômicas e da desregulamentação econômica, aceleradas no final da década de 1970.

A aproximação entre as fronteiras e a incrível facilidade na comercialização de bens de consumo, notável no processo de internacionalização da economia, fez surgir “grandes conglomerados no setor privado, detentores de um capital cada vez mais concentrado, tornando seu controle muito difícil de ser executado pelos Estados de forma isolada...” (FERREIRA, 2009, p. 3).

Este estudo entende por globalização a definição proposta por Giddens (1991), para quem:

“a globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991, p. 69).

É comum quando nos referimos ao fenômeno da globalização vir à mente o viés político-econômico que envolve e prevalece no processo. A liquidez e praticidade com que se dá a troca de informações, a intensa ampliação das fronteiras e a comercialização internacional de capitais, bens e serviços transfere, ou reduz a praticamente zero, o controle da economia repousado nas mãos dos Estados, entregando-o para o “auto-regulável” mercado. Com passos cada vez mais largos a economia ganha movimentos mais intensos, tornando-se praticamente impossível de atê-la ao aparelho burocrático do Estado.

Embora o processo repouse suas raízes no gênese do capitalismo, séculos atrás, pode-se dizer que sua forma atual tem mais forte correlação com a chamada III Revolução Industrial² e todo impacto por ela causado, mais intensamente, a partir de meados dos anos 80. Inovações tecno-científicas que trouxeram modificações significativas na produção em

² Sobre a III Revolução Industrial, Farah Jr. (2000) afirma ser o “movimento de grandes transformações sociais, técnicas, econômicas e culturais que se acentua na década de 80 e constitui um processo, ainda que não hegemônico, de profunda mudança no interior das sociedades capitalistas, sendo caracterizado como a terceira evolução tecno-científica, não só nas rotinas fabris como em praticamente todas as atividades sócio-econômicas”.

escala mundial, nas relações sociais e de trabalho que, de modo geral, afetam diretamente o Estado e seu controle sobre a economia.

Segundo Bauman (1999, p.67), “o significado mais profundo transmitido pela idéia de globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle [...]”. Esse deslocamento de centro gravitacional de poder, essa descentralização do controle das mãos do Estado, fez com que muitos acreditassem, durante os incipientes anos da década de 90, no fim do que se conhece por Estado e que o pilar político perderia então sua única estrutura de iniciativa e efetividade. O fato é que, com a globalização, o Estado sofre perda na capacidade da condução autônoma de seus interesses políticos. Como relata Mello (1999):

[...] com a globalização, há uma perda da capacidade do Estado de conduzir seus objetivos políticos de maneira autônoma. O mercado parece estar se libertando dos laços das sociedades nacionais. O Estado está cada vez mais subordinado às exigências da economia global [...] Há um movimento em direção à desregulamentação, à privatização, à restrição da intervenção pública nos processos econômicos. Com isso, os Estados deixam de ser um intermediário entre forças externas e forças internas para se tornarem, de certa forma, agências de adaptação das economias domésticas às exigências da economia global (MELLO, 1999, p. 170).

Ao Estado, não resta alternativa a não ser a adaptação a nova ordem que se instala ou seu caminho será o esfacelamento político, econômico e, mais profundamente cultural-ideológico. Como afirma Bauman (1999), o tripé da soberania, constituído pelas dimensões política, econômica e cultural, foi abalado nos três pés. Apesar de o pilar econômico ser o mais afetado (ou, talvez, o que receba maior destaque), o Estado se tornam meros executores de forças que não tem vistas de controlar politicamente. O autor afirma ainda que os Estados não detêm recursos nem manobras que os façam capazes de suportar a pressão internacional advinda da globalização. Assim, Bauman (1999) pontua:

No cabaré da globalização, o Estado passa por um strip-tease e no final do espetáculo é deixado apenas com as necessidades básicas: o seu poder de repressão. Com sua base material destruída, sua soberania e independência anuladas, sua classe política apagada, a nação-estado torna-se um mero serviço de segurança para as mega-empresas. (BAUMAN, 1999, p. 74).

Resta ao Estado a tarefa de garantir um equilíbrio sobre o orçamento, através do controle das pressões exercidas e de intervenções nos negócios, quando a intenção for a

defesa da população face aos desdobramentos do que o próprio Bauman (1999) chamou de *anarquia de mercado*.

Frente a esse cenário incontrolável de anulação de fronteiras permeado pelo “fluxo de pessoas, de serviços, de mercadorias, pela limitação da intervenção estatal, em favor da “mão invisível” do livre comércio e dos interesses das grandes corporações transnacionais, e mesmo pelo enfraquecimento de barreiras culturais” (BARRETO, 2009) fez-se mister encontrar um caminho para proteger-se das imposições e intempéries impostas pelo assustador movimento de globalização.

Deste modo, as tentativas de integração regional se tornaram cada vez mais freqüentes ao redor do mundo. Desde o final da Segunda Guerra, é notável o surgimento de duas tendências no comércio internacional: o multilateralismo – embasado nos termos do GATT³ – e o regionalismo – que se identifica com a formação da União Européia, principalmente.

Pinto (2006) faz a diferenciação entre essas tendências. Segundo ele o multilateralismo é o processo encetado pelos Estados Unidos com o fito de adicionar o maior número de economias possíveis à abrangência de seu comércio internacional. Através de acordos mútuos, principalmente de caráter bilateral, o multilateralismo, apesar de prezar pelo princípio da Não-Discriminação⁴ e pela clausula da Nação Mais Favorecida (NMF)⁵, deixa a desejar quando se trata de objetivos mais amplos, no tangente a economia e benefícios de longo prazo.

Pinto (2006, p. 20), define regionalização como o “conjunto de processos de integração que se dá de forma efetiva no interior de um ou de vários âmbitos geográficos regionais”. Esse processo abriga todas as relações que acontecem entre atores, estatais ou não, que fazem parte de uma mesma região. A regionalização comporta as interações sociais de modo geral, onde estão contidos interesses econômicos, culturais e/ou de caráter ideológico.

O regionalismo, por sua vez, ainda segundo o autor, é embasado nos pressupostos de prioridades, na determinação de tarifas preferenciais para os países acordantes. O objetivo é

³ GATT - General Agreement on Tariffs and Trade (ou em português Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) é como se denominou o conjunto de concessões tarifárias estabelecido em 1964, como fruto de uma rodada de negociações entre os países que decidiram, no pós-guerra, regular as relações econômicas internacionais.

⁴ A UNCTAD define o princípio da não-discriminação: “o requisito de não tratar de maneira menos favorável quaisquer produtos em relação a todos os produtos “similares”, independentemente de sua origem ou se eles são importados ou produzidos localmente, é a pedra angular do sistema multilateral de comércio da Organização Mundial do Comércio. A obrigação de não-discriminação contribui para assegurar que as relações comerciais internacionais sejam justas e previsíveis.” <http://www.unctad.org/pt/docs/edmmisc232add33_pt.pdf>

⁵ Ainda segundo a UNCTAD: a obrigação de tratamento da nação mais favorecida (NMF) obriga os Membros da OMC a não discriminar entre produtos originados em ou destinados a diferentes países” <http://www.unctad.org/pt/docs/edmmisc232add33_pt.pdf>

integrar um grupo de países e determinar a liberalização do comércio entre si, através da criação de privilégios para negociações dentro do grupo e efetivar barreiras e tarifas comerciais diferenciadas quando das negociações com países não-membros. De forma mais abrangente, o regionalismo compreende iniciativas políticas visando aproximar a cooperação política e econômica entre os atores, sejam eles estatais, não-governamentais ou empresas multinacionais.

O desenvolvimento do regionalismo é dividido em dois momentos. O primeiro regionalismo, que se inicia em meados das décadas de 1960 e 1970 e o segundo regionalismo, que compreende o período a partir de 1980.

Para Pinto (2006), o primeiro regionalismo, nos países desenvolvidos, surgiu com a assinatura do Tratado de Roma (que daria, mais tarde, formação a União Européia) e da Associação Européia para o Livre Comércio (AELC). Já na América Latina, remonta a criação, em 1960, da Associação Latino-americana do Livre Comércio (ALALC), o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e o Pacto Andino – esse em 1969, sob as rédeas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e seu pensamento econômico de estratégia de desenvolvimento econômico via industrialização por substituição de importações (ISI)⁶:

[...]Segundo esta teoria, a diferença da elasticidade-demanda entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos provoca uma troca desigual de possíveis ganhos derivados do comércio internacional. O fato é que os países em desenvolvimento exportam produtos básicos e sem muito valor agregado ao mesmo tempo em que importam produtos manufaturados provenientes dos centros desenvolvidos; nessa troca haveria uma perda significativa de ganhos do comércio, tendo em vista que somente os possíveis ganhos tecnológicos das atividades primárias seriam transferidos para os países desenvolvidos. Por outro lado, não aconteceria o mesmo com os ganhos tecnológicos da atividade manufatureira em direção aos países em desenvolvimento. A saída, segundo a Cepal seria iniciar um processo de industrialização por substituição de importações na tentativa de conseguir equalizar os ganhos do comércio internacional entre estes dois tipos de países (PINTO, 2006, p. 22).

Dessa forma, o que se denota é que a proteção comercial da região se torna fundamental para o desenvolvimento e fortalecimento econômico dos países. O primeiro regionalismo é caracterizado pelo rígido protecionismo, tendo por escopo a exclusão de países não membros do bloco regional, privilegiando assim os países membros quanto à preferência

⁶ Esse pensamento econômico aplicado pela Cepal à América Latina visava minimizar a deterioração dos termos de troca.

e a redução das barreiras tarifárias, porém, como efeito colateral, mantendo-os num isolamento do resto do mundo (MOREIRA, 2010).

Segundo Herz & Hoffmann (2004), no tocante ao aspecto de segurança, essa primeira onda de regionalismo foi fortemente influenciada pela tática pós-guerra estadunidense, com a criação de várias organizações regionais de segurança, como, por exemplo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Não obstante, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), por sua vez, espelhou os interesses latino-americanos, procurando estabelecer o princípio da não-intervenção, com a intenção de anular quaisquer intervenções por parte dos Estados Unidos, principalmente.

Por outro lado, no que se refere ao viés econômico, a primeira onda de regionalismo ficou conhecida como regionalismo fechado. Marcado pelo forte interesse no desenvolvimento econômico, a idéia era que os países mais atrasados acompanhassem os mais desenvolvidos. Isso somente seria possível através da promoção da sua industrialização (HERZ; HOFFMANN, 2004).

O segundo regionalismo, ou novo regionalismo, ou ainda regionalismo aberto, surgiu a partir da década de 1980, impulsionado pela abertura comercial mundial, pelo acirramento das relações no comércio internacional, pela diminuição das barreiras ao comércio inter-regional. Ou seja, o movimento de abertura em escala mundial que reforça à essa época o processo de globalização, de anulação de fronteiras, aumento no fluxo e troca de informações como um todo, também propicia a formação dos blocos regionais.

Esse novo regionalismo, em contraposição ao primeiro, não objetiva isolar países num arranjo regional. Antes, considera positivo o comércio com países não membros do bloco, permitindo-lhes a celebração de acordos. (MOREIRA, 2010, p. 236). Como pontuam Herz & Hoffmann:

O termo regionalismo aberto se refere ao fato de que processos regionais de integração econômica passaram a ser visto como etapas intermediárias para liberalização multilateral e não como fins em si mesmos (HERZ, HOFFMANN, 2004, p. 174).

Nos países desenvolvidos, mais precisamente na Europa, o novo regionalismo se deu com a celebração do Tratado de Maastricht, em 1991, (que propiciaria a formação da União Monetária em 1999). Na América Latina, chamado pela Cepal de regionalismo aberto, pode

ser entendido como “uma estratégia de procura da eficiência econômica a partir da integração regional, tendo como objetivo melhorar a posição da região no novo contexto internacional” (BRAGA 2002, *apud* PINTO, 2006, p. 25).

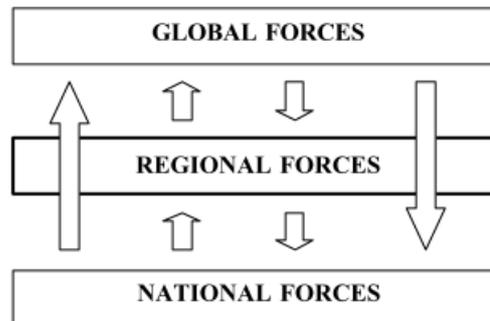
Segundo Pinto (2006), em nível de América Latina é possível afirmar que, partindo de uma análise baseada em uma perspectiva histórica, que o regionalismo aberto proposto pela Cepal para a região representa uma estratégia de desenvolvimento adaptada à realidade econômica internacional assinalada pela abertura e internacionalização do capital.

Feitas as análises dos processos de globalização e regionalismo é possível perceber que, apesar de parecerem auto-excludentes, são movimentos que se complementam, numa espécie de retro-alimentação.

O regionalismo surge, num primeiro momento, como resposta ao processo de globalização. A necessidade de proteção das economias dá margem à criação de blocos regionais, com o intuito de beneficiar os países membros nos acordos comerciais dentro do próprio bloco. Para Moreira (2010), embora seja um processo concomitante, a regionalização tornou-se uma alternativa à globalização. O autor afirma que pode haver futuramente uma conversão de todos os blocos regionais em um único bloco, a uma nova espécie de globalização “mas, enquanto isso não acontece, vários tipos de acordos de integração se proliferam pelo mundo com o intuito de trazer benefícios para seus signatários” (Moreira, 2010, p.239).

Contrapondo Moreira (2010), Pavese (2005, p. 25) afirma que a relação entre a globalização e o regionalismo se dá de forma ambígua, que ao mesmo tempo em que estimula o regionalismo, a globalização o contrapõe. Essa contraposição, segundo a autora, se dá visto que a cooperação em questões econômicas, políticas e de segurança são tomadas em uma escala mais global que regional. Já o estímulo partiria do fato de que o regionalismo se tornou uma importante ferramenta de reação dos Estados às mudanças globais. Apesar de ter surgido como uma resposta à globalização, o regionalismo se torna fundamental como um intermédio entre as políticas nacionais e as políticas de dimensões globais. O quadro 1 abaixo visa esclarecer a relação entre os processos:

Quadro 1
Movimento dos processos de Globalização e Regionalismo



Fonte: Tavares (2004: 16).

Saraiva (2007) consegue explicar de forma bastante clara o efeito que um movimento causa no outro, ao afirmar que:

A globalização atuaria como um estímulo aos processos de integração: o regionalismo contribuiria para o manejo da inserção no mercado global [...] fortalecendo as posições dos Estados-membros nas negociações sobre as regras que orientam a economia mundial (SARAIVA, 2007, p. 114).

Assim, compreendemos que o desenvolvimento de ambos os processos (a globalização e o regionalismo) chegou a uma profundidade que um não tem mais sentido sem o outro, tornando assim a globalização e o regionalismo movimentos complementares.

1.2 As etapas do processo de Integração Regional

A integração regional na América latina toma forma a partir da independência dos Estados latino-americanos, do desmembramento da América espanhola em repúblicas. Durante o período que abrange desde o estabelecimento desses processos de independência até meados da década de 1950, prevalecia uma visão pan-americanista da integração regional, pautada na construção de uma identidade *sui generis* do continente americano (SARAIVA, 2007, p. 111).

Após a Segunda Guerra Mundial, as tentativas de integração regional tornaram-se mais frequentes e o debate foi tomando forma e força nas relações internacionais. Durante as décadas de 60 e 70, os primeiros blocos regionais foram formados na América Latina. Porém, somente a partir de 80, o dinamismo da integração, particularmente nos países latino-americanos, ganha novo impulso.

Antes de partirmos para uma análise mais aprofundada sobre como se deu a integração regional na América Latina e a formação dos variados blocos regionais, é necessário que entendamos quais são e como se dão as etapas do processo.

As teorias de integração regional surgem, a princípio, com a finalidade de explicar a conjuntura vivida no continente europeu. A partir de 1970, quatro perspectivas atreladas as correntes teóricas das Relações Internacionais foram elaboradas a fim de discutir a integração regional: o neofuncionalismo, o institucionalismo, o intergovernamentalismo e o construtivismo.

Dentre essas perspectivas, o construtivismo, perspectiva que pauta esse trabalho, explica o processo integracionista a partir do papel das idéias, onde as estruturas da política internacional são menos materiais que sociais e moldam as identidades dos atores (SARAIVA, 2006, p. 114).

De acordo com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT 1947) as etapas do processo de integração regional constituem-se em: Zona de Livre Comércio; União Aduaniera; Mercado Comum; e União Econômica Monetária.

A zona de Livre Comércio constitui o primeiro passo no processo de integração. O GATT (1947) conceitua essa primeira etapa como:

A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories (GATT 1947, p. 31).

Caracteriza-se essencialmente pelo estabelecimento de tarifas preferenciais para, então, partir para a eliminação de todas as barreiras interiores à circulação de mercadorias. São anulados os empecilhos às importações e exportações de mercadorias com originárias dos países-membros da zona. No intuito de evitar beneficiamento por países não-membros, é imposta uma regra onde os países têm de comprovar a procedência dos produtos.

A União Aduaneira, segundo passo na integração econômica. Nela, além da livre-negociação dos bens e serviços, é adotada a chamada Tarifa Externa Comum (TEC), cuja finalidade é equalizar o comércio com países não-membros e demarcar os limites da união ante países alheios. O GATT (1947) define União Aduaneira:

[...] shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that: (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,(ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union. (GATT, 1947, p. 31)

Nessa fase os Estados perdem o poder de negociação das taxas de aduana, ficando a mercê da política comercial comum que é estabelecida pelos órgãos competentes, no lugar das políticas nacionais, no sentido de constituir um único território (FERREIRA, 2009, p. 8).

O Mercado Comum é uma etapa mais avançada que as anteriores. Ele constitui a criação de um mercado único entre os países-membros. Com a proposta de ir além da circulação livre de bens e serviços, compreende a livre circulação de pessoas e capitais (Pinto, 2006, p. 12).

Ferreira (2009) aponta que para que se forme o mercado comum é necessário que se obedeça quatro liberdades fundamentais que foram esquematizadas abaixo de forma facilitar a compreensão:

- i. *Livre circulação de bens*: pressupõe uma política comercial comum e a harmonização das legislações dos Estados-membros;
- ii. *Livre circulação de trabalhadores*: cujo objetivo principal é a não discriminação em razão da nacionalidade;
- iii. *Livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento*: o trabalhador como fonte produtiva, que tem direito ao exercício de uma atividade econômica independente; e
- iv. *Livre a circulação de capitais*: interrupção de todas as restrições ao fluxo de capitais e/ou discriminação por nacionalidade.

A União Econômica e Monetária é o último estágio da integração econômica regional, pressupondo a transferência da política monetária e cambial para uma autoridade comunitária supranacional que seja capaz de constranger, através de suas decisões, os Estados membros.

A característica mais forte desse profundo nível de integração é a criação de um sistema conectado entre um Banco Central Comunitário e os Bancos Centrais Nacionais, cuja principal responsabilidade seria desenvolver a política monetária do bloco e harmonizar as economias (FERREIRA, 2009).

1.3 Experiências de integração na América Latina e a formação do Mercosul

As origens do processo de integração da América Latina remontam ao decorrer do século XIX, quando duas visões de pan-americanismo prevaleciam: o bolivarismo e o monroísmo. A primeira visão estava fundamentada nos ideais de unificação de Simón Bolívar, que alvitrava a conformação de uma confederação interamericana de Estados. Segundo Ianni (1992, p. 7) o pensamento de Bolívar propunha “uma progressiva integração latino-americana a partir de dentro de cada sociedade, liderada pelos diferentes setores sociais que a compõem”.

O bolivarismo assumiu desde então um papel fundamental no campo das ideias da América Latina, sobre como as sociedades latino-americanas se enxergam e nos desdobramentos que culminaram, mais tarde, nos processos de integração regional. Porém, com relação aos resultados concretos, as lacunas, perceptíveis ainda no decorrer do século XIX se deixam transparecer, fazendo-o perder credibilidade com os países da região (SARAIVA, 2007, p. 115). Analisando a partir de uma perspectiva construtivista, apesar de não ter obtido o êxito esperado, as ideias do bolivarismo em muito contribuíram para a consistência e manutenção da identidade latina.

Por sua vez o monroísmo, fundamentado na famosa frase “América para os americanos”, foi introduzido pelo então presidente dos Estados Unidos, James Monroe, em 1823. O monroísmo propunha “uma integração a partir de fora e de cima, impondo as necessidades nacionais, os interesses econômicos, políticos e geopolíticos das grandes potências” (IANNI, 1992, p. 7).

A Doutrina Monroe constituiu a base do pan-americanismo que regulou o relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina até a Segunda Guerra Mundial. O intuito era anular a influência européia na região e arrefecer o poder político que a Grã-Bretanha exercia nos países recém formados (SARAIVA, 2007, p 115). Até o pós-guerra, a América Latina viveu várias experiências de tentativas de integração regional, nenhuma exitosa. Pinto (2006) demonstra essas tentativas:

Quadro 2 Tentativas de Integração na Regional na América Latina até o Pós-Guerra

Proposta	Ano	Proposta	Resultado
1. Tratado de Aliança entre Peru, Colômbia, e todos os países Hispano-americanos.	1821	Previa a constituição de uma Assembléia Geral dos Estados Americanos.	Não se efetivou
2. Ensaio de uma Federação Geral entre os Estados Hispano-americanos e planejamento de sua organização.	1824	Previa acordos de independência e paz.	Sem resultados plausíveis.
3. Congresso Anfictiônico de Panamá.	1826	Previa uma integração de paz entre os países.	Sem efeitos devido à pouca concorrência de países.
4. Tratado de União Liga e Confederação Perpétua.	1826	Previa uma integração geográfica comercial e de paz.	Teve pouca projeção geográfica limitada e poucos resultados políticos.
5. Proposta mexicana de integração.	1830	Estreitar laços de amizade e comércio entre as repúblicas americanas.	Sem efeitos concretos.
6. Proposta uruguaia de integração com Bolívia e Venezuela.	1846	Estreitar laços de comércio e de paz com esses países.	Sem efetivação.
7. Confederação entre Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru.	1848	Estreitar laços de amizade e de comércio.	Sem efetivação.
8. Tratado Continental entre Chile, Equador e Peru.	1856	Estreitar laços de amizade e de comércio.	Sem efetivação.
9. Convenção de União e Aliança Defensiva	1864	Negociação de um tratado de paz e de cooperação.	Não chegou a ser subscrito.
10. Proposta de união política do partido político peruano Aliança Popular Revolucionária Americana (Apra).	1926	Proposta de unificação política da América Latina.	Proposta sem repercussão palpável.
11. Conferência Interamericana sobre consolidação da paz celebrada em Buenos Aires.	1936	Proposta de unificação e de paz entre os países interamericanos.	Apresentaram-se projetos de ligas e associações americanas.
12. O político argentino Alejandro Bunge propôs a formação de uma União Aduaneira do sul.	1938	Proposta de União Aduaneira entre os países do sul da América Latina.	Iniciou a discussão sobre a viabilização de uma integração econômica regional.
13. Conferência dos Países de La Plata.	1942	Proposta de constituir uma União Aduaneira dos países do sul da América Latina.	Apesar de ser aprovada, esta constituição não se efetivou.

Extraído de Pinto, 2006, p. 34

Apesar do malogro de todas essas tentativas, não se pode deixar de dar a devida importância a cada uma delas por representarem os esforços da estruturação do processo de

integração na região. Mas, somente com a criação da Cepal, em 1948, as desordens que eram os intentos integracionistas encontram um nexo.

Economistas atrelados à Cepal começaram a pensar um projeto para o desenvolvimento regional. Segundo Saraiva (2006) o ideário cepalino para a região propunha a divisão do mundo entre centro e periferia e assinalava a fundamental necessidade do desenvolvimento industrial interno através das substituições de importações a fim de superar o *status* de periferia. A autora pontua:

Segundo a visão cepalina o desenvolvimento industrial precisava, porém, de um mercado que seria limitado no interior do países da região vistos de uma forma individual. Desse modo, levantava-se a necessidade de um processo de integração que levasse, sobretudo, à formação de um mercado regional e de um desenvolvimento mas complementar às indústrias... A proposta cepalina visava, em última instância produzir internamente os insumos provenientes dos países industrializados e, com isso, romper os traços de dependência. (Saraiva, 2006, p. 119)

Os estudos realizados pela Cepal para a América latina resultaram na Operação Pan-Americana (OPA). Após conferência em 1958 no Rio de Janeiro – em que participaram Argentina, Chile e Uruguai – o governo brasileiro, do então presidente Juscelino Kubistchek lançou a OPA, que, dentro dos moldes cepalinos da Industrialização por Substituição de Importações, buscava a obtenção dos insumos necessários ao desenvolvimento. Apesar de não ter sido bem sucedida, é importante salientar o fato de a diplomacia brasileira ter despontado com liderança no debate integracionista.

Não obstante todas as tentativas anteriores, somente com a criação da Área Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), através da assinatura do tratado de Montevidéu em 1960, a integração regional latino americana teve, de fato, sua primeira proposta concreta. A Alalc reviveria a influência pan-americana de Bolívar, porém, estaria restrita ao plano econômico e seria marcada pela restrição explícita que a heterogeneidade produtiva e socioeconômica impunha ao processo integrador. (PINTO, 2006, p. 42).

Apesar da inovação, por ser a primeira tentativa de integração sem a participação dos Estados Unidos, a ALALC enfrentou diversas dificuldades. A característica essencialmente comercial distanciava-a da Cepal e sua política de coordenação de indústrias nacionais. O crescimento econômico era visado apenas nos âmbitos nacionais e, a despeito dos outros países, acabou por gerar temor quanto a concorrência e competitividade dos países vizinhos.

Outro agravante é que o período de implementação da ALALC corresponde ao período de ditaduras militares nos países da região, para quem qualquer sombra da idéia de dividir a soberania era inaceitável, bem como quaisquer aliança com circunvizinhos (SARAIVA, 2006).

Gradualmente, a ALALC foi perdendo força de atuação. Em 12 de agosto de 1980, uma renovação do Tratado de Montevideú, em uma tentativa de injetar vida no processo integracionista, deu origem a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), em substituição a ALALC. Foi instituída com a assinatura do tratado pelos chanceleres da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela e entrou em vigência em 19 de março de 1981 para os países que o ratificaram.

De acordo com Prazeres (2006), embasada em uma percepção mais pragmática da integração latino americana, a ALADI surge com o intuito de conformar uma associação de países latinos americanos cuja finalidade era a instituição de um mercado comum na região.

O Tratado de Montevideú de 1980, em detrimento do de 1960, abdica de uma vez por todas da meta de instituir uma zona de livre comércio e extinguiu compromissos capazes de “engessar metas quantitativas e temporais” (PINTO, 2006, p. 62). Os objetivos incipientes fora o estabelecimento e regularização do intercâmbio comercial e o desenvolvimento de atividades de cooperação que coadjuvem à ampliação de mercados (PINTO, 2006).

Mais tarde, um importante projeto desenvolvido pelos países da América do Sul dá origem ao mais consistente processo de integração regional na região: o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Em 26 de março de 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmaram, através da assinatura do Tratado de Assunção, o projeto de criação do Mercado Comum do Sul. Derivado de um processo de negociações anteriores, pode-se dizer que o marco inicial que resultou na criação do Mercosul repousa raízes nas negociações sobre condições comerciais entre Brasil e Argentina no âmbito da ALADI, com a finalidade de constituir um mercado regional. Em 30 de novembro de 1985, os presidentes brasileiro e argentino, José Sarney (1985-1990) e Raul Afonsín (1983-1989), respectivamente, assinaram a Declaração do Iguazu⁷, documento esse que visava o fortalecimento do processo democrático, da defesa dos interesses comuns. Nesse contexto, reafirmaram o interesse na aproximação das economias e

⁷ A Declaração do Iguazu está disponível na Divisão de Atos Internacionais (DAI) no site do Ministério das Relações Exteriores, acessível em <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm>.

criou-se a Comissão Mista de Cooperação e Integração Bilateral, que objetivava realizar recomendações aos poderes executivos de ambos os países, a respeito de pastas como telecomunicação, energia e transporte. O trabalho da Comissão resultou no aumento da comercialização entre Brasil e Argentina.

Essa aproximação espelhava a tendência à conversão das políticas exteriores e dos desafios lançados pelo sistema internacional. A integração regional era encarada por ambos os países como uma maneira de se inserir na nova economia internacional, essencialmente liberal. Saídos de regimes militares, Brasil e Argentina necessitavam estabilizar suas jovens democracias ante o cenário instável da economia internacional. “Brasil e Argentina convergiam no entendimento da integração como ferramenta que possibilitaria a adequação e modernização de suas economias para o novo cenário de globalização e liberalização” (BORJA, 2011, p. 60).

Em 29 de novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento⁸, no qual ambos os países estabeleciam um prazo de dez anos para a formação de um espaço econômico comum, mediante a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a elaboração de políticas conjuntas. Em 1989, o fim da ordem internacional bipolar vigente, proporcionou a expansão do fenômeno da globalização, acelerando processo de liberalização das economias em escala mundial.

Ao assumir o governo, os novos presidentes, Fernando Collor de Melo, no Brasil e Carlos Saúl Menem, na Argentina, impulsionaram a liberalização econômica em seus respectivos países, a fim de equipará-los ao novo cenário internacional. Essa integração econômica entre Brasil e Argentina:

[...] representariam espaço e oportunidade de aprendizado e adaptação dos setores privados para a abertura econômica e para a exposição à concorrência externa, segundo a lógica do mercado, representando também resposta adaptativa à formação de blocos econômicos. O Mercosul constituiria, segundo essa lógica, o espaço em que as agendas econômicas domésticas vincular-se-iam às tendências da economia mundial e, com base nele, os países membros negociariam conjuntamente a inserção internacional (VAZ, 2002 *apud* BORJA, 2011, p. 61).

Assim, através da assinatura da Ata de Buenos Aires (1990), os governos anteciparam o prazo limite de criação de um mercado comum em dez anos para 31 de dezembro de 1994 e

⁸ O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento está disponível na Divisão de Atos Internacionais (DAI) no site do Ministério das Relações Exteriores <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm>

enfatazaram ainda mais o caráter econômico das negociações. De acordo com a Câmara Internacional de Comércio do Cone Sul (CICCOM), visando o cumprimento das metas estabelecidas foi criado o Grupo Mercado Comum.

Em setembro de 1990, as delegações do Uruguai e Paraguai tiveram acesso ao andamento do processo de integração Argentina-Brasil e expressaram a vontade de seus Governos em participar do processo de integração, com vistas a expandir seus mercados internacionais e estimular o rápido desenvolvimento econômico e social dos seus povos. Porém, apenas em 1991, o tratado passa a ser multilateral, abrigando Uruguai e Paraguai.

Pode-se considerar que a assinatura do Tratado de Assunção⁹ marca o período de mudança dessa primeira fase do Mercosul, de aproximação entre Brasil e Argentina proveniente das negociações no âmbito da ALADI, para uma fase de maior concretude, passando a integrar o agora denominado Mercado Comum, A República do Uruguai e a República Oriental do Paraguai.

O Tratado de Assunção, em seu Artigo 1, demonstra que o Mercado Comum que se pretendia estabelecer implicava em:

- i. 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;
- ii. o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de estados e a coordenação de posições em foros econômico comerciais regionais e internacionais;
- iii. a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transporte e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e
- iv. O compromisso dos Estados Partes em harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Considerando que o prazo adotado para estabelecimento do Mercado Comum era 31 de dezembro, em 17 de dezembro do mesmo ano, os Estados Partes assinaram um protocolo adicional ao tratado de Assunção: o Protocolo de Ouro Preto¹⁰.

⁹ O Tratado de Assunção encontra-se no site do Ministério das Relações Exteriores, acessível em: <<http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1991/portugu%C3%A9s/1.Tratado%20do%20Assun%C3%A7%C3%A3o.pdf>>

¹⁰ O Protocolo de Ouro Preto está disponível no site do Mercosul, acessível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_1994_PROTOCOLO%20OURO%20PRETO_ES.pdf>

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el Protocolo de Ouro Preto - por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional. En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que caracterizan a la Unión Aduanera.¹¹

O Protocolo concedeu então nova estrutura ao Mercosul, mantendo alguns órgãos criando já estabelecidos e criando outros: o Conselho de Mercado Comum (CMC); o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1991).

Como é perceptível no decorrer do desenvolvimento histórico do Mercosul, a economia é a força motriz da integração entre os países, não obstante, não é seu único pilar de sustentação. A política também está nos desígnios *mercosureños*: “Nesse sentido as primeiras iniciativas nas áreas não-econômicas estavam presentes no início do processo de integração, embora de forma fragmentada e desconectada da agenda comercial central para o bloco” (BORJA, 2011: 71). Um exemplo disso é a criação da Rede de Mercocidades, em 1995, com o objetivo de:

[...] favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de La región. (MERCOCIUDADES, 2011)¹²

Durante os anos subsequentes, houve crescimento no comércio entre os Estados partes, ganhando força a integração do bloco. Porém, juntamente com o aprofundamento do processo de integração, e favorecido pelo cenário de crise e retração econômica internacional, o bloco sofreu, nos anos subsequentes, uma fase de intensa crise.

O clima de desconfiança que vinha assolando os Estados partes desde meados de 1997, atrapalhou o andamento da união aduaneira, fazendo com que as questões em vias de definição, como por exemplo, a TEC, ficassem estacionadas. Segundo o Instituto (1999),

¹¹ Extraído de:

<http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2#antecedentes>

¹² Descrição extraída do próprio site da Rede de Mercocidades, acessível em <<http://www.mercociudades.org/node/2250>>.

através do *Informe Mercosur*, o Brasil teve de estabelecer medidas como o reajuste fiscal e monetário para arrefecer a perda de reservas cambiais. O resultado é a perda da confiança nas negociações intra-bloco e a redução no volume de comércio entre os países do bloco.

Visando sair desse cenário de crise, em 2000, os Estados partes do Mercosul iniciaram uma nova tentativa no processo de integração regional, cujo objetivo central foi firmar o caminho para a união aduaneira, nos âmbitos sub-regional quanto no externo. Assim, desse momento em diante, os Estados Partes resolveram priorizar o tratamento dos seguintes temas:

a) a agilização dos trâmites nas fronteiras; b) a convergência da TEC; c) adoção de critérios para a distribuição da renda aduaneira dos Estados Partes do MERCOSUL; d) fortalecimento institucional e, e) relacionamento externo do bloco com outros blocos ou países. (MERCOSUL, 2011)

A partir de 2003, com a chegada dos novos presidentes ao poder, Néstor Kirchner (Argentina), Luis Inácio Lula da Silva (Brasil), e Nicanor Duarte (Paraguai), a defesa da importância do Mercosul, não só como instrumento de desenvolvimento regional, mas também, como forma de inserção internacional teve nova ênfase. A recuperação da economia internacional também contribuiu para a retomada do bloco:

Entre 2002 e 2007, o comércio entre Brasil e os países do bloco passou de US\$ 8,9 bilhões para US\$ 28,9 bilhões. Com a inclusão da Venezuela, esse número cresceu para US\$ 33,97 bilhões. De forma geral, o período de 2003 até a atualidade pode ser identificado como de lenta retomada, embora com alguns momentos de maior ou menor dinamismo (BORJA, 2011, p. 78).

Da parte caracterizada como Mercosul Social, podemos destacar, nessa última década a criação de novos órgãos como tentativa de estabilizar o bloco e firmar a integração. Dentre eles pode-se destacar a criação do Parlamento do Mercosul, visando de fortalecer a integração política.

A criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) aconteceu quando da sessão extraordinária do Congresso Nacional Brasileiro, aos 14 de dezembro de 2006. Sua sessão inaugural ocorreu somente em maio de 2007, no Uruguai. Tomara posse então, os parlamentares do Mercosul: 9 deputados e 9 senadores por país indicados pelos respectivos Parlametos. Suas sessões seguintes dedicaram-se à definições de agenda e regimento interno (MERCOSUL SOCIAL, 2007).

O Parlasul foi inicialmente – ou, teoricamente – dividido em duas etapas: a primeira, que se entenderia até 31 de dezembro de 2010, em que os parlamentares seriam indicados pelo Congressos Nacionais; e a segunda, onde, a partir de 2011, haveria eleições diretas e universais para a escolha dos parlamentares. Segundo Borja (2011), somente o Paraguai, até agora, realizou eleições diretas para escolher seus parlamentares, em abril de 2008. Outro órgão que merece destaque no tocante aos avanços e aprofundamento do nível de integração regional é a Universidade da Integração Latino Americana (Unila). Criada em 2009 e sediada em Foz do Iguaçu a universidade tem como objetivo o intercâmbio científico e cultural entre os países do bloco.

A proposta inicial de criação do Mercosul, possuía um caráter de integração essencialmente econômico, incorporando ainda nos primeiros anos, também, um viés político. Os temas relacionados à cultura, nesses anos iniciais não tiveram espaço nas deliberações do bloco, só sendo inseridos na agenda do bloco bem mais tarde. Não obstante, a partir da década de 1980 a cultura vem galgando os degraus dos debates acadêmicos. Para compreendermos qual o seu lugar dentro do Mercosul, é necessário analisarmos seu desenvolvimento e diferentes significados ao longo do tempo e qual a sua dimensão dentro das Relações Internacionais.

2 A DIMENSÃO CULTURAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Durante muito tempo a dimensão cultural foi marginalizada dentro dos estudos das Relações Internacionais. O âmbito acadêmico, dominado por paradigmas considerados mais urgentes, deixou de lado temas relacionados à cultura, focando seus estudos nas perspectivas consideradas dominantes, postas no *mainstream* das discussões.

As principais correntes teóricas, conformadoras dos grandes debates que permeiam as Relações Internacionais, tratam a cultura como uma espécie de adereço, sem muita influência para a definição do objeto de estudo da disciplina, o sistema internacional.

O primeiro grande debate¹³ entre as correntes teóricas que marcam as Relações Internacionais, entre realistas e idealistas, tem seu foco voltado para caracterização da ontologia da disciplina, ou seja, sobre o que deve ser estudado: o mundo em seu “dever ser”, defendido pelos idealistas, no intuito de torná-lo um lugar mais pacífico; ou o mundo e o “ser” apregoado pelos realistas, onde o que importava era o estudo dos meios disponíveis para a manutenção e garantia da sobrevivência do Estado num sistema internacional anárquico.

O realismo, por acreditar na objetividade das leis da política, tem de admitir igualmente a possibilidade de desenvolver-se uma teoria racional que reflita essas leis objetivas, mesmo que de modo imperfeito e desequilibrado. Ele também acredita, portanto, na possibilidade de distinguir, no campo da política, entre a verdade e a opinião; entre o que é verdadeiro, objetiva e racionalmente, apoiado em provas e iluminado pela razão, e aquilo que não passa de um julgamento subjetivo, divorciado da realidade dos fatos e orientado pelo preconceito e pela crença de que a verdade consiste nos próprios desejos (MORGENTHAU, 1948, p. 5).

Com o estopim da Segunda Guerra Mundial denotou-se a lógica da questão da sobrevivência em detrimento ao pensamento idealista, que acabava por subestimar perigos iminentes que ameaçavam os Estados. Desta feita o realismo saiu como grande vencedor do primeiro debate.

À luz da revolução behaviorista, que tomou as ciências sociais de uma maneira geral, a crítica que passa a ser feita às Relações Internacionais, deixa de centrar-se na ontologia da formação da disciplina, passando a direcionar-se à forma como os estudos eram realizados (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

¹³ Como ficou conhecida a descrição feita por Edward Hallet Carr (1981) em seu *Vinte anos de crise*, do confronto entre idealistas e realistas.

Esse segundo grande debate ocorre dentro do próprio paradigma realista, uma busca por um maior rigor científico e influência das ciências exatas nos estudos da disciplina: os chamados realistas científicos passavam a buscar, então, uma interdisciplinaridade e o uso de métodos quantitativos para suprir a lacuna deixada pelo realismo clássico quanto a sua falta de rigor e sua metodologia subjetiva (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). O triunfo do grupo behaviorista solidificou o empirismo nas Relações Internacionais, trazendo à disciplina a adoção de metodologias transparentes e falsificáveis.

O desenvolvimento de outras abordagens para estudo das Relações Internacionais fez com que Keohane (1988), em seu *International Institutions: two Approaches*, dividisse o debate entre duas grandes correntes: racionalistas, que abrangiam realistas e liberais; e reflexivistas, onde estava contido feministas, a teoria crítica, pós-modernos e pós-estruturalistas. O primeiro grupo, apesar de possuir metodologia clara e precisa, excluía temas como a cultura. Ao segundo grupo, por sua vez, não obstante à capacidade de analisar tópicos interessantes, para além do debate racionalista, lhes faltava empirismo. O autor concluiu que se fazia necessário certo entendimento entre ambas as correntes: “*Both rationalist and reflective approaches need further work if they are to become well-developed research programs*” (KEOHANE, 1988, p. 393).

Somente no final da década de 1980, o debate entre positivistas e pós-positivistas, trazido às Relações Internacionais através do construtivismo, abre espaço para o estudo de tópicos relacionados à cultura. A premissa básica da abordagem construtivista de que o mundo nada mais é do que uma construção social denota que a essência do debate, mais uma vez modificada, passa agora a ser direcionada na dialética agente/estrutura. Enquanto as teorias anteriormente mencionadas procuram conceder primazia de um sobre o outro, para o construtivismo não existe precedência ontológica entre agentes/estruturas, sendo ambos co-constitutivos (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Dentro do processo de integração regional, “a cultura ainda luta por seu lugar ao sol”. A prevalência dos vieses político e, principalmente, econômico, anulam a visibilidade e a importância de se estudar os fatores culturais como fortalecimento da integração regional, relegando a esse terceiro pilar do processo o *status* de ornamento.

Neste capítulo, procuraremos analisar esse espaço que a cultura vem tomando no estudo acadêmico das Relações Internacionais, sua evolução dentro da disciplina de Relações Internacionais e sua importância no âmbito da integração regional, como o terceiro pilar de sustentação do processo.

2.1 O construtivismo como ascensor dos estudos da cultura

A abordagem construtivista, por defender o mundo como uma construção social, se tornou basilar para os estudos dos temas relacionados à cultura dentro das Relações Internacionais. Considerada na literatura mais como uma abordagem do que como teoria em si, o construtivismo consegue abarcar várias perspectivas para analisar a política mundial, como o feminismo, a teoria crítica e o pós-modernismo (BORJA, 2011).

O construtivismo tem seu marco inicial, nos estudos das Relações Internacionais, a partir de 1989 com a publicação do livro *World of our making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, escrito por Nicholas Onuf. Outra publicação importante para o surgimento e consolidação do construtivismo é o artigo de Alexander Wendt, *Anarchy is what States make of it*, de 1992.

A essência construtivista é a relação agente/estrutura, na qual não é outorgada antecedência ontológica de um sobre o outro. Antes, há uma reciprocidade entre ambos, tornando-os co-constitutivos. Wendt (1987), ao propor uma abordagem que ele denomina de estruturacionista (*structurationism*), confrontando a teoria neo-realista com a teoria de sistema mundo, com a intenção de unir de unir “o melhor dos dois mundos”, afirma que:

The agent-structure problem is really two interrelated problems, one ontological and the other epistemological. The first, and more fundamental, issues concerns of both agents and structures and, because they are in some way mutually implicating, of their relationship [...] There are two basic ways to approach this questions: by making one unit of analysis ontological primitive, or by giving them equal and therefore irreducible ontological status (WENDT, 1987, p. 339).

A abordagem estruturacionista proposta por Wendt nos permite analisar agentes e estruturas como entidades “co-determinadas” ou mutuamente constituídas. Assim, depreendemos que as identidades dos atores bem como a estrutura do sistema internacional são socialmente constituídas, através do compartilhamento de ideias. E nesse mesmo sentido se direciona a relação entre ambos. Para Wendt (1987) as estruturas sociais são inseparáveis

das estruturas espaciais e temporais, e tempo e espaço devem ser incorporados direta e explicitamente nas pesquisas sociais. O Estado é reconhecido como ator, porém sua identidade é interna e socialmente construída. A versão do construtivismo defendida por Wendt (1999), como o próprio autor descreve, é uma versão moderada que defende uma abordagem científica para investigação social.

Outras vertentes do construtivismo propõem o estudo das normas e da linguagem e como interfere na construção da política mundial. Essa abordagem está diretamente relacionada e liderada pelos trabalhos dos chamados modernistas-linguístas Nicholas Onuf e Friederich Kratochwil (BORJA, 2011).

Esses novos caminhos trilhados pelo construtivismo abrem espaço para o estudo e incorporação de temas como identidade e cultura dentro dos debates a cerca das Relações Internacionais. Apesar de ainda não ser parte integrante do *hall* “manipulado” pelas teorias consideradas *mainstream* e de que ainda poucos são os que se dedicam a investigação a respeito da influência e importância da cultura na formação da política mundial, o tema vem ganhando espaço, denotando os avanços teóricos conquistados a partir da perspectiva construtivista.

2.2 A Cultura através da história e seu lugar nas Relações Internacionais

Um dos principais problemas em se lidar com temáticas culturais é a dificuldade em definir, manejar e aplicar o conceito de cultura. Ao longo do tempo, o termo incorpora diferentes sentidos, por uns aceitos, por outros redarguidos. Proveniente do latim, *colere*, a origem do termo remete a dispensação dos cuidados com a terra ou relacionados ao gado. Em meados do século XVI, os franceses, que constituíam à época o centro de gravitação intelectual, tomaram o conceito emprestado para aplicá-lo ao que dizia respeito ao cultivo do saber, do intelecto (BORJA, 2011).

No final do século XVIII, tomado pelos alemães, o termo *Kultur* era utilizado para representar todos os aspectos espirituais de uma comunidade. Com o *boom* da idéia de cultura pela Europa, à mesma época, nasceu, também na França, o termo *Civilization*, que estava mais diretamente ligado às realizações materiais de um povo (LARAIA, 2008), ligado ao avanço grupal. Borja (2011) afirma que, mais precisamente, a *Kultur* germânica, através de uma dissociação da definição francesa para Civilização, tinha o intuito de “resgatar os valores

morais e costumes tradicionais dos povos germânicos, em contraposição à ideia de civilização relacionada à adoção de valores universais e uso da razão, frequentemente vista de forma negativa e artificial” (p. 32).

Tylor (1920) sintetiza ambos os termos dando origem ao primeiro conceito científico de cultura: *Culture: taken in it's wide ethnographic sense, is that complex whole wich includes knowledge, bilief, art, morals, law, custom and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society* (TYLOR, 1920, p.1). Através dessa sintetização, o autor consegue abarcar as mais variadas probabilidades de realização do homem e, ainda, afasta do termo qualquer influência de um determinismo biológico¹⁴.

Depois de Tylor (1920), várias outras “definições” de cultura foram sendo moldadas. No século XX, uma nova concepção de cultura emerge com o surgimento da disciplina de antropologia cultural: os estudos de Franz Boas, a quem é atribuído a fundação da disciplina, introduziu o conceito de relativismo cultural. Tal conceito percebe cada cultura como parte de um todo, onde não é possível confrontar “estágios civilizatórios” e onde cada cultura, sendo e tendo suas particularidades deve ser analisada através de padrões analíticos próprios (BORJA, 2011).

A evolução da disciplina de antropologia e o desenvolvimento dos estudos da cultura trouxeram cada vez mais dificuldades em lidar com a essência do conceito de cultura, abrangendo-o, forçando-o a abraçar muita coisa e, ao mesmo tempo, gerando dificuldade em definir alguma coisa.

Entendemos por cultura o conceito proposto por Geertz (1989) que, em contraposição ao “todo mais complexo” tyloriano – que em sua opinião muito mais confunde que esclarece – defende um conceito mais limitado, especializado e que seja teoricamente mais poderoso:

O conceito de cultura que eu defendo [...] é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado. (GEERTZ, 1989, p. 4)

Em seu *A Interpretação das Culturas*, Geertz (1984) propõe duas ideias sobre a cultura: a primeira é que a cultura é mais bem vista não como sendo complexos de padrões

¹⁴ O determinismo biológico seria a atribuição de capacidades inatas aos seres humanos segregados por “raças”, ou grupos, formando estereótipos. Um exemplo é a ideia que se tem de que judeus são avarentos porque isso é inerente “à sua própria natureza” (LARAIA, 2008).

concretos de comportamento (costumes, usos e tradições), mas antes, como um “conjunto de mecanismos de controle (que ele define como planos, receitas, regras, instruções). A segunda é que o homem é “o animal” que mais depende desses mecanismos de controle extragenéticos, de tais programas culturais que visam ordenar seu comportamento.

Essa perspectiva que aborda a cultura como “mecanismo de controle”, segundo Gertz (1989), inicia-se com o pressuposto de que o pensamento humano é basicamente tanto social como público. Que o pensar é a troca entre os chamados símbolos significantes e qualquer coisa que se aparte de uma realidade simples e que imponha significado à uma determinada experiência. Dessa forma, sem a direção de padrões culturais, constituídos por sistemas organizados de símbolos significantes,

[...] o comportamento do homem seria virtualmente ingovernável, um simples caos de atos sem sentido e de explosões emocionais, e sua experiência não teria praticamente qualquer forma. A cultura, a totalidade acumulada de tais padrões, não é apenas um ornamento da existência humana, mas uma condição essencial para ela – a principal base da sua especificidade (GEERTZ, 1989, p. 33).

Assim, é possível compreender que para Geertz (1989) a cultura se constitui como “significados” que podem controlar o comportamento do homem. Afastando-se do determinismo biológico, o autor afirma que o ser humano é como um animal incompleto, que se completa através da cultura. Tomando o proposto por Geertz (1989), que o pensamento humano é social e público, que a cultura – e sua análise – é tecida pelo pensamento humano e que sem padrões culturais o comportamento humano seria ingovernável, depreendemos que a dimensão cultural não pode ser analisada de maneira autônoma.

Estudiosos das ciências sociais, de um modo geral, têm dado bastante ênfase à dimensão cultural nos últimos anos, em detrimento à prevalência das dimensões política e econômica que tomou o cenário internacional por muito tempo. O mesmo vem acontecendo com a disciplina de Relações Internacionais: através de seu caráter interdisciplinar, as relações culturais adquirem novo sentido, emergindo de sua submissão aos estudos que versam sobre recursos de poder e interesses nacionais. Assim, “o debate em torno da gestação de uma nova ordem internacional não pode marginalizar a dimensão cultural, mesmo porque ela é um dos pilares do sistema internacional contemporâneo” (HERZ, 1987, p. 62).

Trazendo para as Relações Internacionais, o conceito de cultura passou muito tempo subordinado ao rótulo de supérfluo, de ornamento. Como afirma Walker (1990, p. 3): *from the dark depths of international relations, the term culture takes on an aura of frivolity.*

It appears to refer to the idealistic and utopian, to the veneer of civilized decency that is always stripped away by the harsh realities of power politics and international conflict.

Com o quarto debate, entre positivistas e pós-positivistas, o fatores culturais emergem na disciplina, a partir dos questionamentos levantados pela teoria crítica. Em oposição aos pressupostos realistas de que a natureza humana é egoísta, que os Estados são auto-interessados, que querem maximizar o poder para garantir a sobrevivência, que a natureza do sistema internacional é anárquica e, portanto conflituosa, para a teoria crítica a realidade social não é imutável e os Estados e os sistemas de Estados não são governados pela natureza, são governado pela ação humana, que está em constante mudança (NOGUEIRA; MESSARI, 2004).

Borja (2011) trabalha a diferenciação entre duas concepções de cultura dentro das Relações Internacionais: a concepção humanista e a concepção antropológica de cultura. A concepção humanista dá ênfase à cultura como uma experiência humana, única, universal. Já a concepção antropológica, percebe a cultura através das diferenças dos povos. Ambas as concepções encarnam ambos os princípios expostos:

Se, por um lado, o conceito universalista leva a uma hierarquização das culturas e ao questionamento sobre qual cultura deve ser universalizada; por outro, o conceito antropológico pode descambar para o essencialismo e o imobilismo cultural (BORJA, 2011, p. 49).

Essa diferenciação entre o “eu” e o “outro”, permeou a formação da disciplina de Relações Internacionais e pode ser traduzido em: internacional – doméstico; soberania – anarquia; agente – estrutura; etc. O que para as teorias realista sempre foram fatos imutáveis, um olhar sob as lentes da cultura vai demonstrar que toda essa dialética é fruto de construções sociais, baseada em interesses específicos, influenciada por tempo/espaço.

2.3 As Indústrias Culturais como fator integrador

Considerando que a cultura, como anteriormente definida, transpõe esfera política e econômica, as relações culturais internacionais vão muito além do controle exclusivo do

Estado. A relação de troca de informações que envolvem todo um arcabouço de produção científica, artística, as atividades desenvolvidas por Organizações Não-Governamentais contribuem para o desenvolvimento dessas relações culturais.

Borja (2010) trabalha algumas premissas para o estudo da cultura nas Relações Internacionais. Gostaríamos de trazer para esse trabalho a proposta da autora de *cultura como força produtiva*. Ao analisar essa premissa, ela afirma que:

[...] a cultura não deve ser compreendida como uma dimensão autônoma, mas como co-constitutiva do campo econômico, político e social. O processo de interpenetração das esferas da vida social trazido pela pós-modernidade, em contraposição à tendência moderna de separação e autonomização dessas esferas, dificulta a compreensão dos fenômenos históricos a partir de explicações culturais monocausais. Cada vez mais, questões políticas, econômicas e sociais estão profundamente relacionadas umas às outras (Borja, 2010, p. 361).

Esse argumento reforça a importância da dimensão cultural no processo de integração regional, como sendo o terceiro pilar do tripé que sustenta o processo, juntamente com as dimensões política e econômica.

Segundo Suárez (2007), o desenvolvimento histórico da integração cultural toma real impulso, a partir do final do século XIX, à margem das ações e vistas dos governos. À época, constata-se o surgimento de das grandes metrópoles em consonância com as imigrações oriundas da Europa e com as transformações sócio-econômicas que acabaram por integrar os países latino-americanos ao sistema capitalista internacional vigente.

A formulação de políticas culturais, ainda segundo o autor, são fundamentais por poderem realizar uma contribuição inestimável ao favorecer a participação dos cidadãos na vida política e cultural.

Em meados do século XX o desenvolvimento das indústrias culturais impulsionou a integração cultural latino americana. O aumento de intercâmbios e os novos meios de comunicação, facilitados pelas indústrias da cultura contribuíram para a integração de regiões. A partir dos anos 1980, o surgimento das novas democracias gerou um cenário intra-regional favorável à implementação dos espaços de integração cultural. Canclini (1990, *apud* Suárez, 2007, p. 6), define indústrias culturais como sendo:

el conjunto de actividades de producción, comercialización y comunicación en gran escala de mensajes y bienes culturales que favorecen la difusión masiva, nacional y internacional de la información y el entretenimiento, y el acceso creciente de las mayorías.

Fruto dessas indústrias, os bens culturais (livros, filmes, músicas, etc) e serviços culturais constituem, segundo Suárez (2007), fatores geradores de vendas e empregos, representando assim não somente a dimensão simbólica (cultural), mas também a econômica, pelo impacto que causam na economia regional. O intercâmbio desses bens culturais entre os países participantes permitem aprofundar o nível do processo de integração. Para além do desenvolvimento sócio-econômico, o compartilhamento desses bens culturais constitui um instrumento facilitador da coesão social, da interculturalidade, da diversidade cultural e da participação cidadã na integração.

Dessa forma, compreendemos a importância da dimensão cultural dentro do movimento integracionista e sua interação com as esferas econômica e política: a definição de um modelo de integração cultural, que seja capaz de criar e sustentar políticas culturais e acordos de cooperação econômica entre os países partícipes, corrobora a importância da cultura como pilar de sustentação do processo de integração regional e a premissa de que não se pode analisá-la de maneira autônoma. Antes, a cultura está intrinsecamente ligada às esferas política e econômica. Considerando o objeto de estudo desse trabalho, o Mercosul, procuraremos analisar qual o lugar da cultura no bloco e se existem políticas culturais que consolidem uma diplomacia cultural.

3 DIPLOMACIA CULTURAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE SOBRE O MERCOSUL CULTURAL

A cultura só passa a ser parte integrante da agenda do Mercosul a partir do final dos anos 90. Seu ingresso como objeto de discussões no bloco, apesar de gradual, permanece mais retórica do que prática. As questões culturais ainda são consideradas superficiais, não sendo valorizada como aporte de aproximação dos povos ou do avanço no processo de integração regional (SOARES, 2008).

Essa deficiência que sofre a dimensão cultural dentro do bloco, gera dificuldade na criação e implementação de políticas culturais. Suárez (2007), corrobora a importância do terceiro pilar de sustentação do Mercosul – a dimensão cultural – ao afirmar que sem os vínculos culturais, relações inspiradas em interesses conjunturais, inerentes à um âmbito de desconfiança, não podem ser estáveis:

Las políticas culturales en las relaciones entre los estados no suele ocupar un lugar destacado en las agendas bilaterales. Sin embargo, las vinculaciones culturales constituyen la amalgama de cualquier relación duradera entre los pueblos, ya que permiten establecer vínculos de mutuo reconocimiento, valoración por la identidad propia y la ajena y una corriente de simpatía esencial para establecer los niveles de confianza necesarios sobre los que se desarrollan las relaciones comerciales, financieras, diplomáticas, científicas y otras de manera fluida y creciente. De lo contrario, las relaciones inspiradas en intereses coyunturales y en un contexto de desconfianzas o recelos, se manifiestan siempre como esporádicas, intermitentes y expuestas a los vaivenes de circunstancias y estado de ánimo cambiantes. (SUÁREZ, 2007, p. 1)

Assim sendo, a superestimação das dimensões política (sem a inclusão de políticas culturais) e econômica em detrimento a dimensão cultural, resulta numa integração regional incompleta em que, não obstante aos acordos e tratados celebrados multi ou bilateralmente dentro bloco, não se tem uma percepção mais aprofundada do “outro”, impedindo assim um nível mais coeso de cooperação. Como afirma Ribeiro (2011):

O trabalho cultural reforça, em bases mais duradouras, sentimentos de confiança e respeito mútuo. Os acordos comerciais e as aproximações políticas são, por definição, mecanismos transitórios. Não há nada de transitório na relação cultural. Cada vez mais, ao contrário, ela transcende a atuação dos governos para se consolidar e se ampliar através de canais próprios. Entre outras razões por ser mais duradoura – e mais confiável. (RIBEIRO 2011, p. 46)

Ribeiro (2011) define ainda as relações entre Estado e cultura como sendo mutuamente dependentes em que, por um lado, os Estados devem possibilitar e custear a maior parte dos programas culturais. Por outro lado o Estado depende dos subsídios culturais para sua sobrevivência, uma vez que a formulação de sua política interna reflete internacionalmente.

As relações culturais que acontecem entre os países do Mercosul têm natureza essencialmente espontânea. Não há políticas culturais concretas, de longo prazo, que acionem as diplomacias governamentais para trabalhar no sentido de atingir uma coordenação de objetivos: “Os Estados-membros ao não possuírem uma diplomacia cultural, complementar à atividade diplomática tradicional, revelam a prevalência no Mercosul de estratégias inspiradas pelo *hard power* e a subvalorização do *soft power*” (SOARES, 2008, p. 54).

No caso brasileiro, por exemplo, como aponta Ribeiro (2011), as prioridades culturais são marginalizadas formando um contexto onde defender verbas e recursos para a diplomacia cultural pode denotar “falta de sensibilidade para o que seja realmente prioritário. Em termos de Itamaraty tal circunstância automaticamente acarreta cortes nas verbas de difusão cultural ou enormes dificuldades em obtê-las” (RIBEIRO, 2011, p. 47).

Como afirma Suárez (2007), as políticas culturais são umas das poucas ferramentas que os governos possuem capazes de incitar a participação cidadã, revitalizando a vida política. Assim, quando falamos de Mercosul entendemos que a falta de uma dimensão solidadas políticas culturais passa pela falta de coordenação das ações e das instituições culturais e, até mesmo, de uma legislações nacionais mais voltadas para o incentivo cultural.

Com esse direcionamento, pretendemos nesse capítulo depreender o que é a diplomacia cultural, como se deu sua evolução através da história e qual o lugar que ocupa dentro do Mercosul Cultural.

3.1 Conceituando Diplomacia Cultural

O termo diplomacia cultural foi criado pelo ministro dos Negócios da República Federal da Alemanha, Willy Brand, em 1966. Ao introduzir a temática no campo das relações internacionais, ele pressupunha a diplomacia cultural como terceiro pilar da política externa das nações, juntamente com o pilar político e o comercial. Brand atribuía às temáticas

culturais um papel fundamental para a aproximação e a manutenção do relacionamento entre os Estados nacionais (SOARES, 2008).

Considerando a cultura como sistema de valores, além de ser um elemento influente na política externa é papel da diplomacia cultural atentar para essa dimensão que, juntamente com as dimensões políticas e econômicas, é de extrema importância para a política externa dos países (MAPA, 2009).

Por diplomacia cultural consideramos a definição proposta por Lessa (2002) que afirma que nas relações internacionais, o conjunto das ações relativas à área da cultura implementadas pelos serviços diplomáticos e outras agências estatais no exterior é denominado diplomacia cultural.

Herz (1987) trabalha a diferença “relações culturais” e “diplomacia cultural” a partir da distinção proposta por J. Mitchell (1986) para quem a diplomacia cultural possui um caráter limitado, estando funcionalmente ligada à política externa em seus aspectos econômicos, políticos ou militares. Já as relações culturais são caracterizadas pela mutualidade e pela cooperação (MITCHEL, 1986 *apud* HERZ, 1987, p. 62). Assim, as relações culturais teriam por objetivo de longo prazo desenvolver uma maior aproximação e compreensão entre os povos e as instituições em proficuidade mútua. A diplomacia cultural, entretanto seria a “utilização específica da relação cultural para a *consecução de objetivos nacionais* de natureza não somente cultural, mas também política, comercial ou econômica”¹⁵ (RIBEIRO, 2011, p. 33).

Ribeiro (2011) aponta, em padrões gerais, os objetivos mais comuns da diplomacia cultural aos países que têm tradição na propagação cultural no exterior. Para ele a diplomacia cultural pode abranger: a) intercâmbio de pessoas; b) promoção da arte e dos artistas; c) ensino de língua, como veículo de valores; d) distribuição integrada de material de divulgação; e) apoio aos projetos de cooperação intelectual; f) apoio aos projetos de cooperação técnica; g) integração e mutualidade na integração.

Considerando a importância que a diplomacia cultural tem para a construção da imagem de um país – embora essa importância, na maioria das vezes, não seja devidamente reconhecida –, é fundamental analisar, ao longo do tempo, alguns exemplos de Estados que, desde o início do século XX, direcionaram o uso de sua cultura em favor da articulação de uma política externa voltada aos interesses nacionais. Nesse ponto, destaque para a União

¹⁵ Grifo do próprio autor.

Européia que tem sua integração regional em andamento desde meados de 1950 e é onde se encontra o maior número de países que utilizam suas culturas como elemento influenciador da política externa e das tomadas de decisão.

De acordo com Soares (2008), a França, pioneira na área, teve sua política cultural externa inaugurada em 1909, através da criação da Oficina de Escolas e Obras Francesas, pelo ministério de Negócios Estrangeiros da França. A Espanha, a partir de 1992, com o intuito de reconstruir a imagem do país, desenvolveu projetos como o Instituto Cervantes e a Fundação Carolina. A Inglaterra viabilizou sua difusão cultural, principalmente, através do *British Council*, por meio da cooperação cultural, educativa e técnica. Portugal busca difundir sua política externa atuando através do Instituto Camões. O mais notável exemplo de utilização da cultura para construção da imagem do país e da orientação da política externa ficou por conta dos Estados Unidos que, através de instituições como a Fundação Ford, a Fundação Fullbright, a Fundação Carnegie, entre outras, disseminou o verdadeiro estilo de vida americano.

O Brasil atua na difusão dos temas culturais através Departamento Cultural (DC) do Itamaraty. É por meio desse importante órgão da diplomacia nacional que o Brasil mantém o relacionamento com os outros países e com as instituições multilaterais de natureza cultural. Sua principal função é difundir a cultura brasileira no exterior, principalmente através da língua portuguesa.

O DC atua através de cinco Divisões: Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP), Divisão de Operações de Difusão Cultural (DODC), Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais (DAMC), Divisão de Temas Educacionais (DCE), Divisão de Promoção do Audiovisual (DAV) e Coordenação de Divulgação (DIVULG) (ITAMARATY, 2011).

Por meio de suas Divisões, o Departamento Cultural negocia acordos, desempenha atividades de organização e estabelece contatos com vistas à realização de eventos culturais. Com base em sugestões dos Postos, uma programação de iniciativas no exterior é examinada e definida no início de cada ano, levando-se em conta, entre outros fatores, as prioridades da política externa brasileira. O Departamento presta também apoio a eventos realizados no Brasil, tais como festivais e bienais (ITAMARATY, 2011).

Bilateralmente, o DC os programas de trabalho e acordos culturais existentes. Multilateralmente, pode-se destacar a atuação brasileira na Organização das Nações Unidas

para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), considerada maior instância de discussão sobre temas culturais, fundada em 1945.

Ao longo do tempo, vários outros países vêm incorporando essa estratégia de utilização da cultura como fator orientador da política externa e no desenvolvimento da sua imagem no sistema internacional. Como aponta Soares (2008): “o prestígio cultural de um país é um componente básico do *softpower*, cuja importância é fundamental para a construção de uma imagem internacional favorável aos interesses nacionais” (SOARES 2008: 56).

Apesar de ainda estar muito longe do modelo europeu de integração, o Mercosul progride gradualmente nos seus esforços em atingir maior coesão no seu processo de integração. A criação do Mercosul Cultural, muito embora ainda não funcione como se espera, foi um passo de extrema importância para alcançar esse objetivo.

3.2 O Mercosul Cultural

Desde sua proposta de criação, o Mercosul passou por transformações e redirecionamentos no tocante à natureza de suas negociações. Inicialmente, o projeto era essencialmente caracterizado por um pilar econômico, cujo principal desafio era constituir um mercado comum consolidado o suficiente para responder às necessidades das economias locais de se inserirem na economia internacional globalizada. Em seguida, “ganha” seu pilar político, cuja proposta de integração se pautava na tentativa de afastar o fantasma da desconfiança que rodeava os dois principais membros do bloco e na busca pela estabilidade na região. O Tratado de Assunção reitera essa orientação político-econômica do Mercosul ao “silenciar sobre os aspectos sociais ou culturais da integração” (BORJA, 2011: 84).

Em 1992, um ano após o a assinatura do Tratado de Assunção, foi criada a Reunião Especializada em Cultura, por meio da resolução do Grupo Mercado Comum, cuja função era promover a divulgação da cultura entre os Estados partes. Somente três anos depois, em março de 1995, em substituição a Reunião Especializada, foi criada a Reunião de Ministros e Responsáveis de Cultura (SOARES, 2008). A criação dessa reunião procurou enfatizar as questões culturais, mas não obtiveram muito êxito.

Após essa reunião, reestruturou-se institucionalmente o Mercosul Cultural em quatro comissões técnicas: o Comitê Coordenador Geral (CGC) que possui um perfil técnico, reúne autoridades da cultura e visa discutir projetos e programas; as Comissões Técnicas (CT) que

versa sobre temas específicos e têm reuniões esporádicas, conforme seja necessário; a reunião de Ministros da Cultura (RMC) integrado pelos ministros da cultura de cada Estado Parte, essencialmente político, constitui foro de tomada de decisões; e o Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR), que também se reúnem conforme seja preciso. (BORJA, 2011; SUÁREZ, 2007).

Para Suárez (2007) a institucionalização de um espaço exclusivo de debate próprio à cultura dentro do Mercosul serviu de estímulo aos estudiosos e às instituições acadêmicas e culturais quanto à incidência econômica da atividade cultural e das políticas públicas nos países membros.

A primeira RMC, ocorrida em fevereiro 1996 na cidade de Canela deu origem à Ata de Canela. O documento, que resume as deliberações dessa reunião, já incluía a necessidade de integrar as atividades voltadas aos temas culturais:

Aprovar a realização de dois cursos de capacitação, um organizado pelo Brasil sobre Projetos Culturais para o Mercosul, no mês de maio de 1996 em Brasília, e o segundo, por iniciativa da Argentina, organizado com a Organização de Estados Ibero-americanos (OEI), sobre Gestão e Administração Cultural do Mercosul, no mês de junho em Buenos Aires;

Manter e intensificar os esforços para o desenvolvimento de redes nacionais de informação cultural, estimulando as iniciativas de articulação destas (as mesmas) entre os países do Mercosul, de modo a constituir uma rede de informação regional integrada, incluída no SICLaC – Sistema de Informação Cultural da América Latina e do Caribe –, como subgrupo regional deste. Apoiar, igualmente, os projetos de informatização dos países membros ante os organismos internacionais, considerando-os de interesse comum (RMC - ATA DE CANELA, 1/96)¹⁶.

Na reunião seguinte, em agosto de 1996, foi aprovado o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, sendo levado à consideração do Conselho do Mercado Comum. Ainda no mesmo ano houve a criação do Parlamento Cultural do Mercosul (Parcum), que veio para prover o arcabouço legislativo e institucional que faltava às desconexas e, de certo modo, improdutivas RMCs.

Composto pelos legisladores das Comissões de Cultura e dos Parlamentos dos Estados Membros, o Parcum tem como objetivos prover uma estrutura institucional e apoio legislativo

¹⁶ A Ata de Canela está disponível em <<http://blogs.cultura.gov.br/mercosur/files/2007/05/ata-de-canela-mercosul-primeira-reuniao-de-ministros-de-cultura-ata-0196.doc>>

o Mercosul Cultural, através da equalização das legislações nacionais dos Estados partes, uma vez que essas favoreçam:

[...] la libre circulación de bienes y servicios culturales, la protección y difusión del patrimonio cultural, la defensa y gestión de derechos de propiedad intelectual, la promoción y consolidación de las industrias culturales y la implicación de los medios de comunicación para la difusión cultural de la región (SUÁREZ, 2007, p. 16).

Nos anos seguintes, as reuniões que se transcorreram apenas versaram sobre uma abundância de projetos desconexos. As prioridades do bloco que nunca estiveram, de fato, voltadas para as políticas culturais, se distanciaram ainda mais. De acordo com Soares (2008) o otimismo causado pela criação da RMC, refletido na esperança de que os temas culturais passariam a integrar a agenda do bloco, teve vida curta quando se constatou que a RMC teve uma ação parca e cerceou sua atuação a “propostas genéricas”.

A partir de 2003, lentamente o Mercosul começa a retomar suas negociações e expandir para o tratamento de temas não-comerciais. Em dezembro daquele ano foi criado um novo órgão pelo Grupo Mercado Comum: a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (RECAM) cuja finalidade era:

[...] desarrollar y implementar mecanismos destinados a promover la complementación e integración de dichas industrias en la región, la armonización de políticas públicas del sector, la promoción de la libre circulación de bienes y servicios cinematográficos en la región y la armonización de los aspectos legislativos. (RECAM – MERCOSUR/GMC/ RES. N° 49/03)¹⁷

Apesar dessa nova tentativa, segundo Soares (2008) os resultados esperados não foram obtidos e as iniciativas dos idealizadores não resultaram em um projeto concreto. Já para Borja (2011) a retomada do Mercosul no âmbito cultural refletiu amadurecimento nas discussões no âmbito do Mercosul Cultural.

Pode-se destacar dois dos projetos lançados pelo Mercosul Cultural: o Selo Mercosul Cultural e a Rede de Mercocidades. O Selo Mercosul Cultural foi criado em 1996 pelo Grupo

¹⁷ A resolução 49/03 da RECAM está disponível em http://www.recam.org/_files/documents/gmc_resol_creacionrecam.pdf Acesso em 28/11/11

Mercado Comum do Mercosul¹⁸ através da resolução 122 e tem como objetivo identificar os “bens de propriedade de pessoa, órgão ou entidade pública ou privada dos Estados Partes do Mercosul, que forem destinados à exibição ou utilização em eventos culturais aprovados pelo órgão cultural, em nível nacional, de um Estado Parte” (MERCOSUL/GMC/RES N° 122/96).

A Rede de Mercocidades, fundada em Assunção em 1995, tem por objetivo favorecer a participação dos municípios no processo de integração regional, promover a criação de um âmbito institucional para as cidades do Mercosul e desenvolver a cooperação entre as cidades (MERCOCIDADES, 2011).

É importante salientar que a participação de atores não-governamentais também é parte fundamental para que se desenvolva uma diplomacia cultural. Projetos desenvolvidos por iniciativas privadas têm logrado resultados mais rápidos e mais palpáveis no tangente a solidificação das relações culturais com os países circunvizinhos. Exemplo disso são a Bienal do Mercosul e a Associação de Universidades do Grupo Montevideu.

3.3 Existe uma Diplomacia Cultural no Mercosul?

A análise realizada até aqui nos revela uma série de dificuldades enfrentadas pelo Mercosul no tocante à formulação de suas políticas culturais. Apesar de todos os esforços empenhados nesse sentido, ainda há um longo caminho a ser trilhado para que se possa dizer que o bloco desempenha, de fato, uma diplomacia cultural.

Para transpor essas dificuldades inerentes ao processo de integração cultural e conseguir desenvolver suas políticas culturais, se faz necessário, de acordo com Suárez (2007, p. 11), que os Estados membros complementem suas legislações nacionais, coordenem as ações das instituições culturais e estabeleçam prioridades comuns de forma a permitir que as políticas culturais tomem uma posição relevante no processo de integração regional.

Para que uma política seja considerada cultural, necessita atender alguns critérios. Costa (1997) identifica as políticas culturais em três tipos: as políticas culturais carismáticas; as políticas de democratização da cultura; as políticas de democracia cultural:

¹⁸ A Resolução 122/96 do GMC encontra-se disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/96122.pdf> Acesso em 28/11/11

As primeiras visam apoiar os criadores reconhecidos [...]. As segundas não se contentam em apoiar os criadores, mas propõem-se alargar o acesso às obras a um público tão vasto quanto possível. As terceiras não se limitam a facilitar a criação artística e a seguir democratizá-la, mas pretendem ainda estimular alargadamente a criatividade cultural e propiciar a expressão cultural dos diversos grupos sociais. (COSTA, 1997, p. 5)

Analisando essa divisão, notamos que o tipo de política cultural que precisa ser trabalhado para que se consolide uma verdadeira diplomacia cultural dentro do Mercosul é a política de democracia cultural. Bayardo (2008) define políticas culturais como *intervenciones estratégicas sometidas a monitoreo, evaluación y seguimiento, lo que permite redefinir las metas y modificar los cursos de acción en el marco de políticas del Estado* (BAYARDO 2008 *apud* BORJA 2011, p. 126).

Tendo em vista que a) ainda não há uma democratização da cultura em nível de bloco regional; b) que “nos países do Mercosul a cultura não é considerada um fator coadjuvante na políticas externas” (SOARES, 2008, p. 54); e c) que, por não influenciar diretamente a formação da política externa conseqüentemente não pode redefinir ou modificar a ação dos Estados partes, depreendemos que ainda não podemos considerar que haja uma diplomacia cultural no Mercosul. Soares (2008) elenca algumas das deficiências que afetam o bloco, geradas pela falta de promoção de políticas culturais:

- a falta de conhecimento do patrimônio cultural dos países pelos demais: não se utiliza a riqueza patrimonial nacional como instrumento de aproximação e de estímulo ao diálogo ente os povos;
- os diplomatas conhecem superficialmente suas próprias culturas, em termos de diferenças regionais do país e mal conhecem (ou até desconhecem) as demais: isso torna parca a imagem que ele construirá do seu país no exterior; e
- os cidadãos conhecem superficialmente as culturas dos países vizinhos: fica a por conta da mídia construir a imagem dos outros países. Exemplo clássico disso é a noção que algumas outras nações têm de que o Brasil consiste em samba, carnaval e futebol, fruto da relação turística.

Essas carências prejudicam a coesão no processo de integração cultural, impedindo que o bloco atinja um nível mais profundo tanto nas relações culturais, quanto no nível de

confiabilidade mútua para concretizar a diplomacia cultural. Para Borja (2011) os problemas que o Mercosul enfrenta são reflexos das dificuldades vivenciadas no interior de cada Estado parte: “Em geral, a cultura é vista como acessório, restrita às belas-artes, e desconectada das discussões políticas, jurídicas e sociais” (p.130).

O que predomina no bloco é uma diplomacia tradicional, própria das correntes realistas, que têm orientado as políticas externas e mantido suas atividades focadas especificamente nas relações entre os governos. A cultura não tem destaque quando o assunto é política externa, não é aplicada para o desenvolvimento internacional da imagem do país (Soares, 2008).

Existe dentro do bloco um abismo entre o que é proposto e o que é executado. Esse distanciamento faz com que as instituições voltadas à cultura dentro do Mercosul Cultural se tornem burocracias menos produtivas, tornando os projetos e as iniciativas para integração cultural utopias presas ao papel.

A falta de uma projeção de política própria do bloco o deixa submisso à vontade e às mudanças das políticas nacionais dos Estados partes. Como aponta Boja (2011):

A ausência de um corpo técnico regional do Mercosul o deixa à mercê das mudanças políticas e alternâncias das burocracias nacionais, gerando uma grande rotatividade nos atores envolvidos no processo de integração cultural. Essa volatilidade é apontada como obstáculo à continuidade de atividades e ações do Mercosul Cultural (BORJA, 2011, p. 107).

A prevalência do pilar político – no sentido de acordos e negociações entre os governos, afastando dos cidadãos o acesso às deliberações no bloco - e do pilar essencialmente econômico, reflete a falta concepção, promoção e implementação das políticas culturais, portanto, da diplomacia cultural.

O Mercosul Cultural, ao contrário de toda expectativa posta na sua criação, têm denotado ser mais um lugar onde experiências podem ser compartilhadas, onde os países podem trocar experiências vividas do que, de fato, o foro criador e aplicador de políticas culturais para a região. Até agora, nenhum dos países instituidores do bloco regional desenvolveu ações que pudessem ser chamadas de diplomacia cultural.

Para Soares (2008) o primeiro passo a ser dado para consolidar o terceiro pilar dentro do Mercosul seria o reconhecimento, por parte dos Estados membros é que a falta do terceiro pilar, que é a dimensão cultural, constitui um obstáculo para avanço o processo de integração.

Assim, se deixaria de lado uma diplomacia tradicional para dar lugar a uma diplomacia cultural, que saiba utilizar – e que realmente utilize – a cultura como instrumento a favor da integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal compreender a importância do terceiro pilar de sustentação da integração regional, a diplomacia cultural, dentro do Mercosul e questionar a existência da mesma, através da análise da atuação do Mercosul Cultural, instância de dedicação exclusiva à temas culturais dentro do bloco. Compreendemos que o tema escolhido é muito abrangente, portanto, não se pretendeu aqui esgotar o assunto.

A escolha do construtivismo como abordagem teórica orientadora do trabalho se justifica nas suas próprias premissas, que consideram os fatores culturais e ideacionais como elementos chave de influência para a formação do mundo, analisando não a natureza ou ontologia da cultura, mas sim, tomando-a como um dado a ser interpretado. Além disso, o construtivismo permite analisar a conformação da política mundial para além da classificação dos Estados a partir das capacidades materiais, analisando o contexto de interesses e identidade dos atores.

O fenômeno da globalização, entendido na sua forma atual, começa a se moldar a partir da década de 80. A intensidade com que ela modificou a conformação do mundo, no tangente à quase anulação de fronteiras, rapidez na troca de informações, internacionalização do capital, etc., demandando o agrupamento dos Estados em blocos regionais. Surgido da necessidade de resposta ante ao processo de globalização, o regionalismo, no decorrer do tempo, estabelece uma relação de retro-alimentação com o primeiro movimento, tornando-se um fenômeno complementar. A relação estabelecida entre ambos os processos, consiste na dialética formada pelo fato de tanto a globalização estimular o regionalismo, como o regionalismo formar nichos globalizados menores, que fazem parte de um processo globalizador maior.

Pudemos compreender que o processo de integração na região adotou diferentes características que variaram em consonância com cada onda de regionalismo. As razões que levaram ao primeiro regionalismo, período de criação da Alalc e Aladi não foram as mesmas que levaram à formação do Mercosul. O primeiro regionalismo, de caráter mais fechado, primava pela industrialização dos países para superar a posição de “periferia”. Já o segundo regionalismo, ou regionalismo aberto, onde surgiu o Mercosul, percebia a integração regional como uma maneira de agregar os mercados no intuito de fortalecer a região ante ao processo de globalização e internacionalização do capital. Assim, à integração regional está ligada a

ideia de que, para a região, a agregação dos mercados seria mais proveitosa, no sentido de explorar o potencial intrarregional aumentando o poder de negociação com terceiros e a autonomia regional.

A cultura carrega um importante papel dentro do processo de integração regional instituindo, juntamente com a economia e com a política, seu tripé de sustentação. É certo que, levando em consideração a prevalência do *hard power* em detrimento do *soft power* na formulação de política externa, tanto dos Estados nacionais quanto do bloco regional (que na verdade é definida pelos governos nacionais, no caso do Mercosul), a cultura fica relegada ao segundo plano, recebendo um tratamento frívolo, vista como um adereço.

No Mercosul os temas culturais, introduzidos a partir meados da década de 1990, receberam uma instância exclusiva para tratamento dos assuntos e deliberações: o Parlamento Cultural do Mercosul (Parcum). As idéias iniciais para integração cultural, propostas pelo Parcum tiveram boas intenções, mas se tornaram muito mais retóricas que práticas. Dificilmente as ideias para desenvolver a integração cultural na região, lançadas pelo Parlamento, saíram do papel e, quando saíram não tiveram o resultado esperado.

A formação de políticas culturais tangíveis, com objetivos de longo prazo, é fundamental para o aprofundamento e coesão da integração e a formação de uma sociedade civil unificada dentro do bloco. Esse conjunto de ações políticas relacionados à cultura, denominado diplomacia cultural, quando aplicado de forma eficaz, possibilita a difusão da cultura de cada país juntamente aos demais. O resultado dessa diplomacia cultural seria demonstrado: no fortalecimento de elos políticos entre os governos, aprimorando o diálogo; aumentaria o grau de confiabilidade entre os Estados para cooperação, melhorando o relacionamento comercial e fazendo a região progredir economicamente; e proporcionaria a troca de conhecimento do patrimônio cultural entre os países, facilitando o aprendizado da cultura por parte dos cidadãos dos países vizinhos.

Definidos os conceitos e papéis da cultura, da diplomacia cultural e do Mercosul cultural, compreendemos que é necessário que a instância do bloco dedicada aos temas culturais atente para a criação e promoção de políticas culturais reais e eficientes que abranjam não só a dimensão cultural isoladamente, mas a sua relação com as dimensões política e econômica e com a vida cotidiana dos cidadãos, considerando a sua importância como pilar de sustentação do processo de integração regional.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Rócio Stefson Neiva. **A Identidade Nacional na Era da Globalização**. Cadernos de Relações Internacionais, v.2, n. 2, 2009;

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1999;

BORJA, Janira T. **A retórica do silêncio: cultura no Mercosul**. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/8860/1/2011_JaniraTr%C3%ADpodiborja.pdf Acessado em 02/11/11;

_____, **Premissas para o estudo da cultura nas Relações Internacionais**. Revista Extraprensa. São Paulo: Centro de Estudos Latino-Americanos sobre Cultura e Comunicação, v.1, n. 1 E(4), nov. 2010. pp. 356-367 Disponível em: <http://www.usp.br/celacc/ojs/index.php/extraprensa/article/view/s-ses1-1>. Acessado em: 04/11/11;

COSTA, Antonio Firmino. **Políticas Culturais: conceitos e perspectivas**. Observatório das Atividades Culturais, OBS nº 2. Portugal: outubro de 1997 p. 10-14 Disponível em: <http://www.oac.pt/pdfs/OBS_2_Pol%C3%ADticas%20Culturais_Conceitos%20e%20Perspectivas.pdf> Acessado em 30/11/11;

FARAH JR, Moisés Francisco. **Terceira Revolução Industrial e o Novo Paradigma Produtivo: Algumas Considerações sobre o Desenvolvimento Industrial Brasileiro nos Anos 90**. Rev. FAE, Curitiba, v.3, n.2, pág. 45-61. Mai/Ago, 2000. Disponível em: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/a_terceira_revolucao_industria1.pdf Acessado em 01/11/2011 Acessado em 02/11/2011;

FERREIRA, Thiago José Milet Cavalcanti Ferreira. **As etapas do processo de integração regional: uma análise a partir do modelo europeu**. 2009. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/etapas-do-processo-de-integra%C3%A7%C3%A3o-regional-uma-an%C3%A1lise-partir-do-modelo-europeu> Acessado em 02/11/2011;

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: UNESP: 1991;

HERZ, Mônica. **A dimensão cultural das Relações Internacionais: proposta teóricometodológica**. In Contexto Internacional, nº. 6, junho/dezembro 1987;

HERZ, Mônica., **HOFFMANN**, Andrea R., **Organizações Internacionais: história e prática**. Elsevier. Rio de Janeiro: 2004.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992;

INSTITUTO para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL. Informe Mercosur N° 14. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, dezembro 2009;

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984;

_____, **International Institutions: two approaches**. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1988), pp. 379-396. Disponível em [http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutionstwo_approaches_\(JSTOR\).pdf](http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutionstwo_approaches_(JSTOR).pdf) Acesso em 02/11/11;

LARAIA, Roque de B. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 22ed., 2008;

LESSA, Mônica Leite. “**Relações culturais internacionais**”. In: **MENEZES**, Lená Medeiros de; **ROLEMBERG**, Denise; **FILHO**, Oswaldo Munteal (org.). *Olhares sobre o político*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002;

LIMA, Maria Regina Soares e **COUTINHO**, Marcelo Vasconcelos. **Globalização, Regionalização e América do Sul**. In: *Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano*, n°6. IUPERJ/UCAM, maio/2005;

MAPA, Dhiego de M. **Política Externa do Governo Lula: O papel da Cultura (2003-2006)**. UERJ. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/cadernosdehistoria/download/CadernosDeHistoria-08-04.pdf> Acessado em 23/10/11;

MARIANO, Marcelo P., **MARIANO**, Karina I. P. **As Teorias de Integração Regional e os Estados Subnacionais**. Unimep, 2002. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf> Acesso em 20/11/11;

MELLO, Valérie de Campos. **Globalização, Regionalismo e Ordem Internacional**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 1999, vol. 42, n.1, pp: 157 – 181. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100007&script=sci_arttext Acessado em 02/11/11.

MERCOCIDADES. Rede de Cidades do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/> Acessado em 10/11/11;

MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/> Acessado em 10/11/11

MERCOSUL SOCIAL e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. 1ª ed. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República/ Ibraes, v. 1, 2007. Disponível em: <http://www.somosmercosur.net/wp-content/uploads/2009/05/libro-mercosur-social-y-participativo.pdf> Acesso em 20/11/11;

MOREIRA, Cássio Silva. A Integração regional como resposta ao processo de globalização. *Gestão Contemporânea*, Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 215-243, jan./jun. 2010;

MORGHENTAU, Hans. **A Política entre as Nações**. Brasília, FUNAG: Coleção Clássicos do IPRI. Disponível em http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=42&Itemid=41 Acesso em 02/11/11;

NOGUEIRA, João P., **MESSARI**, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005;

OLIVEIRA, Giuliano C., **MAIA**, Geraldo, **MARIANO**, Jeferson. **O sistema de Bretton Woods e dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo**. *Pesquisa & Debate*, v 19, nº 2 (34), pp. 195-219. São Paulo: 2008. Disponível em: http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/pesquisa_debate/05_24_07_def.pdf Acessado em 12/11/11;

PAVESE, Carolina Boniatti. **A União Econômica e Monetária e a dinâmica da Integração Européia: uma abordagem das relações internacionais**. São Paulo, 2005. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/Mestrado_Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf Acessado em 12/11/2011;

PINTO, Hugo Eduardo Meza. **A Estratégia de Integração Econômica Regional na América Latina: O caso da Comunidade Andina**. USP, São Paulo, 2006. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/.../Tese_do_Hugo.pdf Acessado em 02/11/2011;

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora do lugar?**. In: **PRAZERES**, Tatiana Lacerda, **DINIZ**, Ângela Maria C., **ROCHA**, Maurício Santoro [org.]. **O Brasil e a América do Sul: desafios no Século XXI**. p. 13- 67. Brasília: Coleção América do Sul, FUNAG/IBRI, 2006;

RIBEIRO, Edgard T. **Diplomacia Cultural: seu papel na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011;

SARAIVA, Miriam Gomes. **A evolução dos processos de integração na América Latina**. p. 111-132, In: *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Org: LESSA, M. L. e GONÇALVES, W. da S. Rio de Janeiro, Ed. UERJ, 2007;

SOARES, Maria Susana A. **A Diplomacia Cultural no Mercosul**. *Rev. Bras. Polit. Int.* 51 (1): 53-68, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292008000100003&lng=en&nrm=iso Acesso em 05/08/2011;

SUÁREZ, Edgar G. F., **Las relaciones culturales en el proceso de integración regional del Mercosur**. ACADER, 2007. Disponível em: <http://www.acader.unc.edu.ar/artrelacionesculturales.pdf> Acesso em 02/11/11;

TAVARES, R. The state of the art of regionalism. The past, present and future of a discipline. UN- CRIS working paper, 2004, 10. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018784.pdf> Acessado em 02/11/2011;

THE GENERAL AGREEMENT OF TARIFFS AND TRADE (GATT, 1947) Disponível em: <http://www.worldtradelaw.net/uragreements/gatt.pdf> Acessado em 13/11/2011

TYLOR, Edward B. Primitive Culture. Vol I. London: 1920. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/25176004/Primitive-Culture-Tylor-Edward-Burnett-vol-1>> Acesso em 02/11/11;

UNCTAD. Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento: Organização Mundial do Comércio 3.5 GATT 1994. Disponível em: http://www.unctad.org/pt/docs/edmmisc232add33_pt.pdf Acesso em 08/11/2011;

WALKER, Robert B. J. The Concept of Culture in the Theory of International Relations. In: CHAY, Jongsuk (Org.). Culture and International Relations. Nova York: Praeger Publishers, 1990.

_____, **Inside/Outside: International Relations as Political Theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. International Organization, 46: 391-425, 1992.

_____, **Social Theory of International Politics.** Cambridge: Cambridge University Press: 1999.

_____, **The agent-structure problem in international relations theory.** International Organization, 41(3): 335-370, 1987.

LINKS DE INTERESSE

Câmara Internacional de Comércio do Cone Sul (CICCOM): <<http://www.camaramercosul.org/>>

Departamento Cultural: <<http://www.dc.mre.gov.br/>>

Itamaraty: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>

Mercosul (página brasileira): <<http://www.mercosul.gov.br/>>

Mercosul: <<http://www.mercosur.int/>>

Somos Mercosul: <<http://www.somosmercosur.net/wp-content/uploads/2009/05/libro-mercosur-social-y-participativo.pdf>>

Parlamento do Mercosul: <<http://www.parlamentodelmercosur.org>>

Rede de Mercocidades: <<http://www.mercociudades.org/>>

Sistema de Informação Cultural do Mercosul: <<http://www.sicsur.org/>>

Universidade de Integração Latino Americana: <<http://www.unila.edu.br/>>