

Entrevista com Andrés Malamud: Desintegração Regional – O fenômeno e seus impactos na América do Sul

Lis Barreto¹

Doutor pelo Instituto Universitário Europeu de Florença sob a orientação de Philippe Schmitter, Andrés Malamud é atualmente um dos mais destacados nomes das Relações Internacionais. É investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde coordena o grupo de investigação “Regimes e Instituições Política”, e é o atual Secretário-Geral da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP)².

Seus trabalhos nas áreas de Integração Regional, Política Latino-Americana e Instituições Políticas Comparadas são leituras obrigatórias para os que se interessam por estas temáticas, com destaque para a primeira. Integração Regional foi o tema de sua tese, intitulada “*Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000)*”, e segue sendo uma constante em sua agenda de publicação, sempre trazendo ferramentas para análises de situações colocadas pelo momento presente.

¹ Doutoranda de Ciência Política em regime de cotutela entre a Universidade Federal de São Carlos e a Universidade de Lisboa, e bolsista CAPES. E-mail: lisbarretori@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-6009-3902>.

² Informações disponíveis no site do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível em: < <https://www.ics.ulisboa.pt/pessoa/andres-malamud> >.

No contexto atual em que diversos processos de integração regional vivenciam fortes retrocessos, Andrés Malamud levanta o debate sobre desintegração regional, oferecendo *insights*, baseados em teoria e empiria, que permitem compreender e analisar de forma mais objetiva os movimentos recentes.

Lis Barreto: Olá a todos! Uma boa tarde! Estamos aqui entrevistando o professor Andrés Malamud, investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Hoje nós vamos falar de vários temas que o Andrés domina muito bem, na verdade, de uma mistura deles. Vamos falar de integração regional e de América Latina, mas focando especificamente na América do Sul.

Professor, seja bem-vindo. Muitíssimo obrigada mais uma vez por estar aqui e ter aceitado participar. A Revista Agenda Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) agradece imensamente por essa oportunidade.

Andrés Malamud: Agradeço eu pelo convite, Lis.

345

Lis Barreto: Professor, na verdade, essa entrevista começou com uma ideia que surgiu de apresentações que você tem feito, também de algumas aulas que eu assisti em que você tem falado sobre desintegração regional. Poderia nos explicar um pouquinho sobre este conceito?

Andrés Malamud: A gente está habituado a falar em integração regional e, por vezes, acontecem coisas que deixam a gente sem conceito e sem teoria, por exemplo, o Brexit³, ou a dissolução da UNASUL⁴. Há muito tempo alguns teóricos acadêmicos sugerem que uma boa teoria de integração deve contemplar também um processo de desintegração. A grande questão é: o que é a desintegração? É a integração ao reverso ou é uma coisa diferente? Vou sugerir que é uma coisa diferente, que não há simetria. Que a desintegração é um processo que se dá de maneira diferente à integração. Mas vamos começar pelo início.

³ Em 2016, o Reino Unido decidiu deixar a União Europeia. Este processo de saída é conhecido como “Brexit”, que é uma mistura das palavras “saída britânica”, em inglês (“*British exist*”).

⁴ União das Nações Sul-Americanas, criada em 2008.

Há três tipos de desintegração possíveis: desintegração de membros; desintegração de políticas; e desintegração da autoridade. Desintegração de membros é simplesmente quando o membro de uma organização regional se retira. O Brexit é o caso mais famoso, mas não é o único. A Venezuela retirou-se da Comunidade Andina e depois foi suspensa do MERCOSUL⁵. Segunda possibilidade de desintegração é de políticas, políticas públicas. Isto é mais visível no caso da União Europeia, embora tenha acontecido também na América Latina. Por exemplo, quando há uma política específica que aos poucos vai sendo desmantelada ou eliminada. No caso da União Europeia, o que vai sendo cada vez menos financiado é a política agrícola comum, que continua a ser uma parte importante do orçamento, mas muito menor do que já foi. Enquanto, por exemplo, o embrião original da integração europeia foi a CECA, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), já não existe. Depois de cinquenta anos, caducou. Aqui houve um desmantelamento de políticas. E a terceira forma de desintegração é a redução da autoridade. Isto aconteceu com a União Europeia com a primeira alta autoridade, que depois foi perdendo poder quando Charles de Gaulle decidiu que não queria supranacionalidade. Mas no MERCOSUL temos dois casos: no MERCOSUL já tivemos um presidente de representantes permanentes; e já tivemos uma alta autoridade também. O presidente era sempre argentino e a alta autoridade sempre um brasileiro. Hoje não existe mais. Quer dizer que houve um processo de desintegração de autoridade.

A desintegração, então, tem três dimensões: sai um membro; elimina-se uma política; reduz-se o poder ou uma competência de uma autoridade. Há várias maneiras de manifestar-se, a mais extrema é a dissolução da organização regional, mas pode continuar a existir perdendo tributos: membros, política, autoridade.

Lis Barreto: E quais seriam as prováveis causas para um processo de desintegração começar a acontecer?

Andrés Malamud: Eu diria que também há três níveis de causas. Um nível global: muda o contexto. Quase todas as organizações regionais estão feitas ou para

⁵ Mercado Comum do Sul, criado em 1991.

procurar uma fortaleza ou para procurar uma prancha, um trampolim. Uma fortaleza para se proteger do mundo. Um trampolim ou prancha para saltar para o mundo. Ver o mundo como ameaça ou ver o mundo como oportunidade. Quando muda o contexto mundial, pode desaparecer a razão que levou à criação da organização. Segunda causa é regional: alguma coisa que funciona mal, que não esteja bem pensada. Uma instituição ou uma liderança que deixa de funcionar. E a terceira causa é nacional: mudam as preferências de um Estado, de um governo. O Brexit aconteceu, em parte, porque mudou o mundo: acabou a Guerra Fria; acabou o momento unilateral dos Estados Unidos. Em parte, porque não funcionava bem a União Europeia: ela não dava satisfação ao que queriam os britânicos. E, em parte, pela mudança de preferências: Grã-Bretanha decidiu, a partir de um referendo, que não queria participar. Então, há razões para a desintegração e podemos identificá-las em três níveis. E qual o nível mais relevante? É uma questão empírica e não teórica. Varia de um caso para outro e a investigação que tem que dizer “neste caso a desintegração foi produto de causas globais, regionais ou nacionais”. A teoria nos diz que há três dimensões, a empiria diz-nos qual.

347

Lis Barreto: Então, até o momento, não é possível associar as causas da desintegração com suas formas? As três dimensões, apresentadas na primeira resposta, com os três níveis causais, apresentados na segunda?

Andrés Malamud: Podíamos fazer um belo quadro onde combinamos as três dimensões causais da desintegração com as três maneiras que a desintegração pode assumir. Isso dava uma tabela muito engraçada. E parte do programa de investigação, do programa de pesquisa relacionado com a desintegração deve fazer precisamente isso: colocar uma tabela com as causas e as formas da desintegração, para ver qual é a associação entre elas.

Lis Barreto: Bom, estamos todos esperando esse artigo (risos).

Outra pergunta que surgiu foi: de que maneira essa forma de entender desintegração se relaciona com a integração? Já que uma não necessariamente se

faz da mesma forma que se constrói a outra, mas uma precisa da outra, de que forma elas interagem?

Andrés Malamud: Vou dar dois exemplos. Quem gosta de futebol ou de qualquer esporte coletivo sabe o quanto é difícil construir uma jogada que venha dar em gol. É muito mais fácil destruir a jogada. Basta um defensor que chute a bola para a arquibancada para acabar com a jogada. Mas para construir o gol é muito mais complicado. Integração e desintegração não tem o mesmo procedimento. O processo de integração regional é muito complicado, requer muitas jogadas em diferentes tempos. Para destruir uma organização regional basta uma coisa. Por exemplo, a perda da liderança brasileira, no caso da UNASUL, ou a crise do Euro, no caso da União Europeia.

O segundo exemplo que eu queria dar é a construção de uma peça de cerâmica. Uma peça de cerâmica constrói-se, molda-se quando está branda, quando está mole. Mas uma vez que fica rígida, basta um golpe para acabar com ela. A desintegração é um golpe que parte. A integração é um processo muito mais moroso de construção. Isto está relacionado também com a forma, diria Moisés Naim, em que o poder, atualmente, se ganha, se mantém, e se perde. Ganhar poder e perder poder pode ser mais rápido. Mantê-lo é mais complicado porque requer muitas jogadas pequenas e o poder é muito frágil. Organização regional é frágil também. Por isso, o mais importante disso, o conceito que tem que ficar é: assimetria. A desintegração não é integração reversa, é um processo diferente. As causas da integração não são as mesmas necessariamente que as causas da desintegração e, por isso, uma boa teoria é muito mais que um espelho no meio. A segunda parte não é a primeira virada, pode ser muito diferente.

Lis Barreto: Pegando um pouco disso para entender algumas coisas que vemos na América do Sul, principalmente os casos da UNASUL e do MERCOSUL, se entendermos a organização como uma peça rígida que se parte, então o MERCOSUL se parte diferentemente da UNASUL devido à sua rigidez?

Andrés Malamud: Muito boa pergunta porque nós temos desintegração nos dois casos, mas a desintegração da UNASUL é formal. Nove membros de doze abandonaram a organização e ficaram três que não têm reunião, não têm nada. O MERCOSUL não acabou, formalmente está ainda aí. Estão as instituições, está o tratado, mas, na prática, há incumprimento. O MERCOSUL não funciona porque os membros não respeitam a letra da lei, a letra do tratado, mas o tratado ainda existe e os membros são ainda membros. Então, o que temos no MERCOSUL é a típica integração ficção da América Latina. É muito forte chamar isso de desintegração porque mantém toda a estrutura e, se os governos quiserem, podem avançar a partir do que está escrito, mas, na prática, existe muito menos do que diz o tratado. A UNASUL já não funciona, já não existe. E depois, há quem queira pensar no PROSUL⁶. O PROSUL nunca existiu. Supostamente era aquilo que vinha substituir a UNASUL, mas na prática não há tratado constitutivo, nem reuniões, nem lançamento, nem pessoal, nem sede. Não há nada. O PROSUL é muito mais fantasmagórico que a CELAC. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), na prática, é um fórum, mas pelo menos, de vez em quando, reúne-se. O PROSUL não se reúne mais.

349

Lis Barreto: CELAC tem um mínimo de institucionalização mantida ainda.

Juntando o que foi dito sobre integração ficção e puxando um pouquinho de seu artigo⁷ em coautoria com Sören Scholvin sobre as dificuldades da integração latino-americana, seriam essas dificuldades, principalmente físicas (geográficas), que fazem com que nosso processo de integração seja mais formal? Ou quais seriam as outras dinâmicas envolvidas?

Andrés Malamud: O problema é que, por vezes, a integração latino-americana foi oposta a integração europeia, neste aspecto. A integração europeia, a princípio, surge de baixo. A interdependência é muito alta. É comércio ou guerra. Há muita atividade na fronteira, então, a integração regional o que faz é administrar essa interação, prevenir a violência e fomentar o comércio. Na América Latina há muita

⁶ Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul, criado em 2019.

⁷ Scholvin, Sören; Malamud, Andrés. Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America. *Bras. Political Sci. Rev.*, v. 14, n. 2, e0004, Aug. 2020. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004>.

pouca atividade na fronteira, sobretudo na América do Sul - a América Central é outra história. Na América do Sul as pessoas moram na costa, nas fronteiras há muita pouca atividade, com exceção do Rio da Prata. O resto é deserto, Amazônia, lugares onde há poucas pessoas, muitas árvores. Muita terra e pouca gente. Então a interdependência é baixa, não é preciso administrá-la. Portanto, quando há integração na América do Sul, o que há é um processo que depende da oferta, da provisão, e não da procura, da demanda. Na Europa, primeiro há uma procura por integração porque as pessoas estão na fronteira e a fronteira impõe um custo, e as pessoas dizem “eu não quero pagar tarifa, eu não quero pagar visto, eu não quero fazer fila. Por favor, Estado, faça alguma coisa com o outro Estado. Reduza os custos de interação fronteiriça”. Na América do Sul há pouca gente a pedir isso porque não há interação transfronteiriça. Então, quando os Estados criam integração, estão a dá-la desde o cimo, quando, na Europa, provinha procura desde baixo. O resultado na América Latina, na América do Sul originalmente, é que houve um aumento na interdependência a partir da decisão dos Estados, mas teve um limite. E a partir desse limite os países veem que a maior parte da sua interdependência não se dá com o vizinho, dá-se com os Estados Unidos, com a China, com a União Europeia. Então dizem “para que vou compartilhar soberania com o vizinho quando meu parceiro comercial é a China, quando meu investidor estrangeiro é a União Europeia, quando meu financiador são os Estados Unidos?” Se a integração regional é a partilha de soberania, um sacrifício em face aos Estados, tem que haver um ganho e na América do Sul não há ganhos evidentes porque dependemos pouco um do outro.

Há um grau de interdependência que começa a crescer, que é a interdependência de ameaças. Fluxos ilícitos. Aquilo que atravessa a fronteira, mas não é comércio. É droga, é guerrilha, é contrabando, é corrupção. Então a cooperação entre os vizinhos, a cooperação regional, vai ser mais importante para prevenir estas ameaças do que para administrar interdependência boa. Vai ser o medo que vai nos juntar, se é que alguma coisa nos junta. Não vai ser a esperança.

Lis Barreto: (Risos)

Andrés Malamud: Não é tão mau assim. Antes juntos do que separados.

Lis Barreto: Só um momento. Então, se os processos que estão criando interdependência na América do Sul não são principalmente econômicos, pelo que entendi, são mais questões de medos, isso, de alguma forma, mantém esse potencial de cooperação e de integração mais formal? Isso só reforça o formato no qual a América do Sul se integra?

Andrés Malamud: Eu acredito que a formalidade é relevante porque a formalidade o que faz é tornar lícita essa interdependência que é ilícita. Qual foi o processo que mais integrou a América do Sul nas últimas décadas? Qual foi a instituição que mais integrou a América do Sul? Foi o MERCOSUL? Foi a UNASUL? Foi o PROSUL? Não. Foi a Odebrecht⁸. Foi a corrupção. Foi o BNDES⁹, o banco de desenvolvimento brasileiro, a emprestar dinheiro aos governos sul-americanos para que eles contratassem empresas brasileiras. Foi a integração da corrupção. Houve também, claro, obra pública. Houve algum crescimento, houve algum investimento, houve algum comércio, mas foi a partir da ilicitude, da ilegalidade que isto funcionou. Eu acredito que a formalidade da integração o que deve fazer é: tirar da sombra este processo informal e ilegal de integração e colocá-lo na legalidade, que é o que constitui o Estado. O problema é que na América do Sul temos muito Estado ilegal também, porque era o Estado que estava a violar a lei. E aqui é o probleminha do desenvolvimento. Na Europa isso acontece menos, há mais formalidade e mais legalidade, o Estado é a lei armada. Na América do Sul, um pouco armado, mas menos. Um pouco legal, mas bastante menos também.

Lis Barreto: Só mais uma curiosidade que ficou desta exposição como um todo, a qual eu agradeço bastante: No artigo¹⁰, vocês falam bastante sobre a dificuldade da integração física e, pelo que entendi, o que mais a corrupção está gerando (ao nível de integração regional) é trabalho justamente em obras físicas que, de alguma

⁸ Empreiteira brasileira de ampla atuação internacional envolvida em esquemas de corrupção investigados pela operação policial conhecida como “Lava Jato”.

⁹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. É uma instituição brasileira.

¹⁰ Scholvin, Sören; Malamud, Andrés. Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America. *Bras. Political Sci. Rev.*, v. 14, n. 2, e0004, Aug. 2020. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004>.

forma, soluciona isso. Então a corrupção é parte do problema e parte da solução também? (Risos)

Andrés Malamud: É mesmo. Este diagnóstico da falta de integração física é do Fernando Henrique Cardoso. Em setembro de 2000, ele convoca uma reunião em Brasília e diz que o MERCOSUL chegou ao seu topo, ao seu limite, que temos que ir além do comércio, porque o comércio não procede. Não porque tenham tarifas ou fronteiras, mas é porque não existem estradas, nem pontes, então não circula mercadoria. Temos que construir estradas e pontes, comunicação e transportes. Isto é o início do IIRSA¹¹, depois é o COSIPLAN¹² inserido dentro da UNASUL, e depois acaba tudo. Mas foi este diagnóstico de que o comércio precisava de infraestrutura física. E aqui o problema é geografia. A pergunta que está a fazer a partir do artigo com Sören Scholvin, nós o que marcamos é o grande contraste da América do Sul com a Europa. Números chave: a União Europeia cabe duas vezes no Brasil e quatro vezes na América do Sul; A América do Sul é gigante e pouco povoada, a Europa é pequena e muito povoada, tem muito mais interação e muito mais interdependência; há partes do Brasil, há brasileiros em Pernambuco que estão mais perto da África que do Acre, quer dizer que vivem mais perto de senegaleses que de brasileiros. Três horas de voo para a África, quatro horas de voo para o outro extremo do Brasil. E mesma coisa com Equador, com Peru ainda mais.

Há três características de geografia: distância; divisão - divisão é, sobretudo, geográfica, grandes montanhas e grandes bosques, mas também é logística, falta de estradas -; e, finalmente, densidade. As pessoas estão todas juntas, na costa, então não estão em contato entre si. Então, distância, divisão e densidade fazem com que a geografia atente contra a necessidade de integração. Quem está na costa, olha para o mar, não olha para trás, que tem uma montanha e milhares de quilômetros que separam da outra costa. A geografia, em parte, produziu, fomentou, promoveu a integração europeia, e não promove a integração latino-americana. Quem pensa que é só culpa da agência, culpa dos seres humanos, dos líderes dos Estados, está a

¹¹ Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, criada em 2000. Foi incorporada ao COSIPLAN em 2009.

¹² Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento, criado em 2009.

perder de vista o território, está a perder de vista a terra, que explica, por vezes, muito mais do que os seres humanos conseguem explicar, e nisto a geografia é fundamental. E devia ficar muito claro porque quando falamos em integração **regional** (ênfase na pronúncia), regional é de geografia, não apenas de contiguidade. É, sobretudo: proximidade, que não existem um grande continente; é união, que não existe quando há divisão; e é distribuição da população, que não existe quando há concentração demográfica, densidade. Tudo isto atenta contra a necessidade de integração. Não somente contra possibilidade, mas contra a necessidade. No fundo, nós latino-americanos gostamos muito um do outro, mas precisamos muito pouco um do outro, precisamos mais do mundo exterior.

Lis Barreto: Professor, eu gostaria imensamente de agradecer e queria saber se gostaria de complementar com alguma coisa que, de alguma forma, não foi abordada, que eu sei que eu já abusei um pouquinho.

Andrés Malamud: Foi um prazer, Lis. Somente gostaria de dizer o seguinte. Há pessoas que podem ficar frustradas com a falha da integração na América do Sul, mas a razão do sucesso da integração na Europa foi que eles foram muitas vezes para guerras hiper destrutivas. Foi aprendizagem histórica, tiveram que ter muita guerra e muita morte para aprender o valor da integração. Se na América do Sul nós não aprendemos o valor da integração, parte é porque a gente não se matou tanto assim. Então não sei se os sul-americanos estão dispostos a pagar com guerra para aprender dela e não fazer mais. A realidade, é que não precisamos. Vivemos mais ou menos em paz, por isso que a integração é menos necessária. Na Europa, foi precisa para criar a paz. Na América do Sul, já temos paz. Agora o problema é o crime, o crime interno e o crime transnacional, não é a guerra. Portanto, um problema diferente requer uma solução diferente. Se calhar, é mais cooperação, mas não necessariamente mais integração. É trabalhar juntos, mas sem partilhar soberania. Partilhando inteligência, informações, forças de segurança, leis, harmonização regulatória, mas não soberania porque cada país na América Latina quer ter a própria soberania.

E acabo com isto que, para mim, é muito relevante: o preâmbulo do protocolo que veio de Brasília e deu origem à UNASUL dizia no mesmo parágrafo que “promovemos a integração” e “a soberania nacional”. Isso não é possível, é uma coisa ou a outra. Esta ambiguidade latino-americana é que não funciona. A proposta é: mantenhamos a nossa soberania e façamos a cooperação. A integração fica, se calhar para mais adiante.

Lis Barreto: Muitíssimo obrigada, Andrés, por essa aula maravilhosa! Muito obrigada mesmo!