

JANIRA TRÍPODI BORJA

A RETÓRICA DO SILÊNCIO: CULTURA NO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins

Brasília
2011

A

Clóvis e Élcia, pais amados, por toda confiança depositada.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Estevão, pela orientação prestativa e atenciosa. Por todos os emails lidos, pelas observações feitas, pelas opiniões compartilhadas, pela leitura atenta e por todos os ensinamentos, da ciência e da vida.

A todos aqueles que entrevistei no Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Cultura, Secretaria de Cultura da Argentina e do Uruguai, pela disposição e confiança em prestarem seus depoimentos.

Aos funcionários da pós-graduação do IREL, Odalva e Gustavo, pela disposição e ajuda.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio e investimento.

Aos professores que participaram da banca, Alcides Vaz e Susana Soares, pela leitura atenta da dissertação e generosidade em compartilhar sua experiência e conhecimento.

Aos professores do IREL, pelas aulas enriquecedoras e inspiradoras e por todo conhecimento compartilhado.

Aos professores-orientadores, Itania Gomes e Carlos Milani, que abriram as portas da vida acadêmica e das Relações Internacionais.

Aos colegas da turma de mestrado, que me acompanharam nessa caminhada. Pelas aulas divididas, pelos debates enriquecedores, pelas cervejas tomadas... Em especial a Ana Carolina, Lara, Tchella e Matias, grandes amigos que fiz durante esse período, com os quais compartilhei dúvidas, aulas, opiniões, tardes na biblioteca, noites de farra, divagações étlicas e filosóficas, viagens pelo cerrado, choros... De forma específica, agradeço:

A Ana Carolina, Lara, Tchella e Bárbara, pela porta sempre aberta e pela companhia constante,

A Matias, pelas manhãs, tardes e noites compartilhadas na biblioteca e pela leitura atenciosa e opiniões sinceras.

A Cadu, pelo estudo compartilhado e almoços caprichados.

A Amanda, pela correção do resumo e disposição em ajudar.

Aos amigos de longe, que ficaram na Bahia, mas que sempre estarão sempre por perto. Daniele Canedo, Bruna Gasbarre, Thaianne Machado, Isabela Albuquerque, Jamille Santana, Jamille Sahade, Renata Rocha, Ione Daltro Gavazza.

A Tia Mídia, pela acolhida generosa e maternidade emprestada.

Às afilhadas, Julia e Ana Clara, pela doçura e alegria que me trazem.

A vó Carmélia, pelo amor e confiança e a vô Odorico, *in memorian*, pela proteção.

Aos irmãos, Joana e Jero, por estarem sempre presentes na minha vida.

A Rafael, por todo o amor e apoio.

Aos meus pais, Clóvis e Élcia, pelo apoio constante e por toda a confiança que sempre depositaram em mim.

Sou como a palavra: minha grandeza é onde nunca toquei.

[Mia Couto]

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender qual a dimensão cultural e o papel que ela exerce no processo de integração regional do Mercosul através de análise das iniciativas culturais adotadas pelo bloco. Para tanto, procede-se a uma retomada histórica da criação, organização e atuação da Reunião de Ministros de Cultura e seus encontros preparatórios, que conformam o “Mercosul Cultural”. O estudo de caso está baseado na análise de documentos, informes e atas de reunião, além de pesquisa bibliográfica e entrevistas com agentes envolvidos no processo de integração. Consideram-se duas premissas fundamentais: (1) o Mercosul é um fenômeno multidimensional, que articula estruturas políticas e econômicas, mas também sociais e culturais; (2) a cultura está intrinsecamente relacionada às esferas econômica, política e social da vida humana. Assim, a dissertação pretende contribuir para uma compreensão mais ampla do processo de integração, que reconheça a importância dos fatores culturais para a aproximação dos países. A análise é feita com base numa abordagem teórica construtivista, que investiga a convergência entre temas culturais e política mundial e as contribuições e impasses que uma perspectiva cultural pode trazer para o estudo das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Mercosul, integração regional, cultura, política cultural, perspectiva cultural, política regional brasileira, construtivismo.

ABSTRACT

The present dissertation aims to comprehend what the cultural dimension is and its role in the regional integration process of the Southern Cone, through the analysis of cultural initiatives adopted in the Mercosul. In this regard, the process of foundation, organization and performance of the Cultural Minister Meetings and their respective preparatory reunions, both constituting what is widely known as the “Cultural Mercosur”, are retaken in a historical approach. This case study is based on the analysis of official documents, reports and minutes of conferences, besides bibliographic research and interviews. The following two main assumptions were taken in account: (1) Mercosur is a multidimensional phenomenon, which connects political and economic structures, as well as the social and cultural aspects; (2) culture is intrinsically related to economic, political and social spheres of human life. Therefore, this research aimed at contributing to a wider comprehension of the regional integration development, in which the significance of cultural factors is recognized in order to promote better and closer relationship among countries. This analysis relies on a constructivist theoretical approach, which examines the convergence between cultural themes and global politics. It also investigates what the contributions and challenges that a cultural perspective could bring to the International Relations academic field.

Keywords: Mercosur, regional integration, culture, cultural politics, cultural perspective, regional Brazilian politics, constructivism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
Capítulo 1: Notas sobre o silêncio – cultura e Relações Internacionais.....	16
1.1. Silêncio teórico.....	17
1.1.1. A porta construtivista.....	19
1.2. Contra o silêncio teórico, a balbúrdia do real.....	22
1.3. Armadilhas da cultura.....	27
1.4. O conceito de cultura e as Relações Internacionais.....	29
1.4.1. A cultura através da história.....	29
a) Hierarquizar através da cultura.....	32
b) Emergência do relativismo cultural.....	34
c) Cultura como processo.....	36
1.4.2. Noção de cultura adotada.....	37
1.4.3. Trazendo o fator cultural para as Relações Internacionais.....	40
1.5. Repensando culturalmente as Relações Internacionais.....	45
1.5.1. Materialismo <i>versus</i> idealismo.....	45
1.5.2. Cultura <i>versus</i> natureza.....	46
1.5.3. Universalismo <i>versus</i> pluralismo.....	48
1.5.4. Para além das contraposições duais.....	49
1.6. Cultura e integração regional.....	51
1.6.1. Cultura e integração na América Latina.....	56
Capítulo 2: Contextualizando o Mercosul Cultural – história do Mercosul.....	59
2.1. 1ª fase (1979 – 1991): aproximação Brasil – Argentina e criação do Mercosul.....	59
2.2. 2ª fase (1991 – 1997): período de transição e consolidação do bloco.....	66
2.2.1. A guinada externa.....	69
2.2.2. Agenda não-comercial.....	71
2.3. 3ª fase (1998 – 2002): crise.....	72
2.3.1. Agenda não-comercial.....	76
2.4. 4ª fase (2003 – atual): lenta retomada?.....	77

2.4.1. Agenda não-comercial.....	79
2.5. Algumas considerações sobre o avanço da agenda social.....	82
Capítulo 3: A Retórica do Silêncio: cultura no Mercosul.....	84
3.1. Antecedentes da Reunião de Ministros da Cultura.....	84
3.2. Panorama sobre a atuação da RMC.....	88
3.3. Princípios e vetores da integração cultural no Cone Sul.....	93
3.4. Principais projetos do Mercosul Cultural.....	98
3.4.1. Selo Mercosul Cultural.....	98
3.4.2. Sistema de Informações Culturais do Mercosul.....	99
3.4.3. Itinerários Culturais.....	102
3.4.4. Secretaria Técnica e Fundo Mercosul Cultural.....	103
3.4.5. Programa Mercosul Audiovisual – RECAM.....	104
3.5. Características do Mercosul Cultural.....	106
3.5.1. Distanciamento entre retórica e prática.....	107
3.5.2. Desarticulação e compartimentalização das iniciativas.....	110
3.5.3. Fragilidade institucional.....	113
3.5.4. Ausência de uma perspectiva regional.....	115
3.5.5. Discurso totalizador e distanciamento das iniciativas populares.....	117
3.6. Integração cultural para além das cúpulas.....	120
3.6.1. Bienal do Mercosul.....	120
3.6.2. Porto Alegre em Buenos Aires/ Buenos Aires em Porto Alegre.....	123
3.6.3. Rede de Mercocidades.....	124
3.6.4. Rede Cultural do Mercosul.....	125
3.7. Podemos falar em política cultural regional?.....	126
3.8. Mercosul Cultural como reflexo das políticas culturais nacionais.....	130
3.9. Considerações Finais do Capítulo.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	146

A RETÓRICA DO SILÊNCIO – CULTURA NO MERCOSUL

INTRODUÇÃO

“Se tivesse que começar tudo de novo, começaria pela cultura”

Jean Monnet

O Mercado Comum do Sul – Mercosul – é percebido como o exemplo mais bem sucedido de regionalismo posto em prática na América do Sul até o presente, apesar dos percalços enfrentados (BERNAL-MEZA, 2008; HUGUENEY FILHO, CARDIM, 2003). Além dos avanços econômicos, que lograram a implantação de uma zona de livre comércio e de uma união aduaneira imperfeita, o bloco conseguiu consolidar uma região de paz e cooperação no Cone Sul, revertendo a lógica conflitiva que imperou durante muitos anos na relação entre dois de seus maiores sócios, Brasil e Argentina.

Apesar de todos os avanços, o bloco enfrentou uma dura crise entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, perdendo importância política e econômica para os países membros. Parte do seu vigor econômico foi recuperada a partir de meados da década 2000, mas muitos impasses persistem, dificultando o aprofundamento da integração regional. Problemas relacionados à assimetria entre os países, ao seu desenho institucional, ao mecanismo de incorporação de normas e às divergências políticas são desafios que precisam ser enfrentados pelos Estados parte.

O rumo comercialista que o bloco tomou durante a década de 1990 e os bons resultados dessa escolha ofuscaram um pouco o intuito político inicial de promover integração produtiva entre setores econômicos dos países membros e de estabelecer um mercado comum. Mas à medida que o Mercosul formal foi se estabelecendo, através das reuniões de cúpula e dos acordos, outros atores começaram a cobrar um novo sentido para o bloco, reivindicando-o como marco de atividades. Assim, começaram a surgir reuniões das mais diversas temáticas, como de trabalhadores e mulheres, no intuito de compartilhar experiências, promover o diálogo e a cooperação para solução de problemas semelhantes.

Es decir que con cierta independencia de la marcha “oficial” del Mercosur, lentamente se va constituyendo un nuevo espacio de pertenencia – a la vez simbólico y material – de los actores sociales. Este hecho puede verse a menudo – y no sin algo de razón – como puramente formal u “oportunista”; pero incluso en esos casos no deja de ir contribuyendo a la creación de un tejido que no preexistía, que de una u otra forma se incorpora a la nueva realidad emergente, y que como tal deberá ser tenido en cuenta cada vez más tanto por los decisores como por los analistas del proceso. Entenderlo y explicarlo requiere pues mucho más que detenerse sólo en los efectos de lo que ya existe (SIERRA, 2001, p. 15).

O processo de integração é primordialmente um aspecto econômico, mas, ao tempo em que incrementa o comércio entre os países e coloca em diálogo diferentes estruturas produtivas, ele conecta estruturas políticas, sociais e, principalmente, culturais. A integração não pode ser pensada como um fato dado, estabelecida a partir de assinaturas de acordos entre ministros e burocratas dos países membros. O Mercosul é um espaço econômico, político, mas também social e cultural que está sendo tecido, por diversos atores sociais, em diferentes níveis.

A partir de 2003, o reconhecimento da necessidade de maior inserção dos cidadãos no processo de integração e de adensamento institucional do bloco fez surgir com mais força uma agenda não econômica e a criação de órgãos dedicados a temas sociais, como o Parlamento do Mercosul, o Fundo de Convergência Estrutural, a constituição do Mercosul Social, dentre outras iniciativas. Em geral, essa agenda não-econômica ainda enfrenta muitos problemas, como a falta de relação clara com os temas comerciais, centrais para o bloco; os limites institucionais de uma estrutura organizacional pensada para consecução de objetivos econômicos e uma grande desarticulação interna. Os problemas apontados refletem a pouca importância que tais temas têm no processo de integração. A agenda social ainda é invisível para os cidadãos do Cone Sul, e poucos estudos têm se dedicado a elas.

Os impasses repetem-se na dimensão cultural do bloco, objeto de estudo da presente dissertação. A Reunião de Ministros de Cultura – RMC, órgão máximo dedicado à temática no Mercosul, foi criada em 1995, embora reuniões de secretários e autoridades culturais tenham acontecido desde 1992. Apesar disso, poucos estudos destinaram-se a investigar o funcionamento, as limitações e os resultados alcançados nesses quinze anos de trabalho da RMC. Da mesma forma, a relação que se estabelece entre as iniciativas culturais e a agenda econômica do bloco, e o papel que a cultura pode exercer no processo de integração são temas ainda obscuros. O interesse em desvendar o lugar da cultura no Mercosul nasce do desconhecimento e da invisibilidade

das ações culturais promovidas pelo bloco, num esforço de pensar o Mercosul como um processo multidimensional, que promove comércio e integração econômica, mas também aproxima estruturas sociais e culturais.

Que noção de cultura está implícita na atuação cultural do bloco? Como esta atuação relaciona-se com o objetivo mais geral, de estabelecimento de um mercado comum? Podemos falar em política cultural para a região? Quais as maiores dificuldades e desafios que a RMC enfrenta? Estas são algumas perguntas que nortearam a presente pesquisa. Nosso objetivo é compreender qual a dimensão cultural e o papel que ela exerce no processo de integração regional do Cone Sul através de análise das políticas culturais adotadas pelo bloco.

Uma das premissas centrais para o presente trabalho é que a cultura não pode ser dissociada das esferas social, econômica e política. Ela é um setor produtivo cada vez mais importante para a economia dos países e a dimensão simbólica é determinante para a mensuração do valor dos produtos (design, publicidade, marca). A economia da cultura, que envolve a produção, circulação e consumo de bens e serviços culturais, responde por cerca de 7% do PIB mundial (PORTA, 2008). No Brasil, o Ministério da Cultura e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – trabalham juntos na conformação de um ‘PIB cultural’, que indique com maior precisão a participação da cultura no PIB do país. Atualmente, estima-se que esse número fique entre 4% a 5%.

De acordo com dados do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE – do IBGE, as empresas culturais correspondem a 5,7% do total de empreendimentos econômicos no Brasil. Entre os anos 2003 e 2005, houve um crescimento de 19,4% do número de empresas culturais, enquanto que os outros setores alcançaram um aumento bem mais modesto, de 9,3%. De maneira geral, as pessoas ocupadas na área cultural são mais bem remuneradas, recebendo uma média de 5,4 salários mínimos mensais, em contraposição dos 3,7 salários pagos em outros setores. Dados da PNAD mostram que a população ocupada em atividades relacionadas à cultura cresceu 5,4% de 2005 para 2006, mais do que o crescimento geral, registrado em 2,4%. Esses dados foram tirados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais¹, uma parceria entre o Ministério da Cultura e o IBGE, que reflete a preocupação em criar instrumentos de medição da incidência econômica da cultura, demonstrando a intrincada relação entre cultura e economia. O convênio entre as duas entidades, bastante recente, é de 2004 e teve como objetivo

¹ O arquivo com a compilação dos dados para o período 2003-2005 pode ser acessado por meio desse link: http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/09/indic_culturais2005.pdf.

principal desenvolver uma base consistente e contínua de informações relacionadas ao setor cultural.

No caso da política, a relação com a cultura é também cada vez mais estreita. Temas culturais entraram no espaço público e tornaram-se objeto de disputas políticas, como gênero, relação entre gerações, orientação sexual. Da mesma forma, a cultura é uma poderosa ferramenta para a consecução de objetivos políticos, em um processo de *politização* da cultura. A reivindicação da diferença cultural está presente em muitas questões políticas, legitimando disputas econômicas e de poder.

A partir da premissa de interpenetração das esferas da vida social, compreendemos que o intercâmbio cultural entre os Estados membros do Mercosul é determinante para o aprofundamento do processo de integração e da articulação de propostas de convergência econômica, social e política, que levem em conta diferentes atores da sociedade, do Estado e do setor privado. A dimensão cultural não é autônoma, de forma que falar de cultura implica levar em consideração aspectos econômicos, sociais e políticos.

A análise da dimensão cultural do Mercosul nos levou a uma busca por perspectivas teóricas que considerem fatores culturais na configuração do sistema internacional e da integração regional e que possibilitem uma abordagem mais complexa da temática, sem pressupor cultura como uma dimensão acessória às *high politics*. As teorias construtivistas foram o caminho escolhido para operacionalizar o estudo proposto, já que reconhecem que os sistemas de sentido compartilhados têm tanta influência quanto os sistemas materiais de poder na conformação do mundo. Essa premissa abre espaço para a consideração dos contextos culturais, normas, valores e idéias na formação das estruturas econômicas, políticas e sociais do mundo.

É certo que algumas escolas de pensamento como a Escola Inglesa ou a Francesa já consideravam temáticas culturais desde a década de 60, mas o *mainstream* das Relações Internacionais só começa a levar em conta fatores culturais em suas análises principalmente a partir da década de 1990, com a emergência das teorias críticas na disciplina. Assim, esse ainda é um campo de estudos relativamente recente e em desenvolvimento. Além disso, a inércia, importância e poder explicativo das teorias neorealistas e neoliberais dificultam ainda mais a consolidação da cultura como temática relevante e perspectiva para o estudo da política mundial.

Um conceito vago e multifacetado como o de cultura (CHAY, 1990; DEPKAT, 2004; MURDEN, 2007; WALKER, 1990; VALBJØRN, 2004) também traz grandes

dificuldades para o desenvolvimento de análises culturais das Relações Internacionais. Em geral, cultura é entendida a partir de duas idéias principais: (1) a noção humanista, hierárquica e redutora, de cultura como o ‘melhor da humanidade’, o conjunto de expressões artísticas (dança, música, artes plásticas etc.); (2) noção antropológica de cultura como modo de vida, em sua visão mais redutora e essencialista. O segundo conceito tem dominado as análises a partir da década de 1990, em geral tomado como *dado*, sem muita discussão ou questionamentos (REEVES, 2004). Dessa forma, o interesse renovado sobre temas culturais dentro da disciplina nas últimas duas décadas não necessariamente significou um grande avanço teórico da perspectiva cultural.

Segundo Williams, uma análise cultural séria deve assumir a consciência histórica do conceito de cultura (1979). Sendo assim, a abordagem teórica proposta faz um esforço de retomar a noção de cultura nas Relações Internacionais, por meio de um recorrido sobre as diferentes acepções que essa palavra tem adquirido na história da política mundial.

Ao delinear algumas premissas que consideramos essenciais para o estudo da cultura nas Relações Internacionais, retomamos o caráter desafiador que uma perspectiva cultural pode oferecer à disciplina ao questionar as dualidades sobre as quais está construída: dentro/ fora; soberania/ anarquia; cultura/ natureza; materialismo/ idealismo; agente/ estrutura; identidade/ diferença.

O trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro, intitulado “Notas sobre o silêncio: cultura e Relações Internacionais”, dedica-se à investigação teórica da convergência entre cultura e política mundial. Inicialmente, discutimos a tradição materialista do campo, dominado historicamente pelos empiricistas, que levou à subordinação dos temas culturais na agenda de pesquisa. Assim, apontamos algumas breves explicações sobre a ausência desta temática na disciplina. Em seguida, discutimos a abordagem construtivista como uma porta de entrada para fatores ideacionais nas análises de política internacional. Retomamos as diferentes acepções que a cultura foi assumindo através da história, afim de melhor compreender o conceito e as contribuições que pode trazer para a compreensão das RI.

O segundo capítulo, “Contextualizando o Mercosul Cultural: história do Mercosul”, investiga a história do bloco e discute sobre os fatores que concorreram para sua gênese, consolidação, crise e retomada, com atenção para a agenda não econômica. O Mercosul Cultural é, então, inserido nos contextos econômico, social e político, aos quais está intrinsecamente ligado.

O terceiro capítulo, “A retórica do silêncio: cultura no Mercosul”, analisa a dimensão cultural do processo de integração, por meio da investigação das iniciativas culturais do bloco. Inicialmente, fazemos um breve panorama histórico sobre o surgimento e consolidação da estrutura formal dedicada à temática dentro do Mercosul. Apresentamos os principais projetos e ações discutidos e implementados, de modo a mapear e sistematizar o trabalho dessa instância.

A análise do processo de integração cultural posto em prática pelo bloco, por meio dos documentos, entrevistas e pesquisa bibliográfica, resultou na caracterização do Mercosul Cultural a partir de cinco aspectos principais: afastamento entre retórica e prática; desarticulação das iniciativas e compartimentalização do Mercosul Cultural; ausência de uma perspectiva regional; fragilidade institucional; discurso totalizador e distanciamento dos iniciativas informais de integração. Essas características são debatidas no decorrer do capítulo, de modo a construir uma perspectiva mais acurada sobre a integração cultural efetivada pelo bloco.

Por fim, nas considerações finais, retomamos os esforços teóricos e analíticos da dissertação numa tentativa de articulá-los para uma compreensão mais profunda do nosso objeto de estudo, o Mercosul Cultural.

1. Notas sobre o silêncio – cultura e Relações Internacionais

Silences are the loudest voices.

(Steve Smith, 1995)

De maneira geral, o conceito de cultura foi historicamente negligenciado dentro da disciplina das Relações Internacionais. Somente no final da década de 1980 temas culturais começaram a ganhar espaço dentro do campo. Essa mudança tem duas razões principais: a primeira está relacionada com o ambiente teórico da disciplina nesse momento, abalado pelos questionamentos das teorias críticas; o segundo motivo é empírico e refere-se às profundas mudanças da ordem mundial, que se intensificam com o final da Guerra Fria. Inicialmente, discutiremos as mutações teóricas da disciplina para só então passar para as transformações internacionais.

O silêncio teórico sobre temas culturais é bastante esclarecedor da história de constituição das Relações Internacionais como disciplina autônoma. Seu objeto de estudo específico, o ‘internacional’, se concebeu em contraposição à cultura, como o estado de natureza, anárquico, pré-social, pré-cultural e não-normativo. Essa concepção foi essencial para a diferenciação entre as RI e a Ciência Política, que se dedica ao estudo do espaço político doméstico, organizado por um poder soberano, capaz de impor regras e aplicar punições. O ambiente internacional definiu-se em oposição ao doméstico: a ausência de um governo central, com poderes para constranger o comportamento dos Estados, cria um espaço marcado pela anarquia, luta pela sobrevivência e disputa pelo poder. Tais características estariam relacionadas à natureza humana que, sem os limites impostos pela sociedade e por um poder central, tende a ser egoísta, auto-interessada e propensa ao conflito. Essa definição do ‘internacional’ é a mais comum dentro da disciplina, ligada à teoria realista e, mais tarde, à neorealista.

Nos três grandes debates que contam a história mais conhecida da disciplina, os positivistas sempre saíram ‘vitoriosos’. No primeiro deles, entre realistas e idealistas (ou utópicos liberais), a vitória dos primeiros foi determinante para a pouca importância que os aspectos ideacionais tiveram desde o início da conformação do campo de estudos, restrito às questões materiais, como disputas de poder, guerras e questões econômicas. O segundo debate, entre behavioristas e tradicionalistas, foi interno ao paradigma realista e teve um caráter essencialmente epistemológico. ‘Venceram’ os behavioristas, de modo a consolidar o empiricismo como principal opção epistemológica nas RI.

Assim, aspectos ideacionais e culturais, pouco acessíveis por meio dos métodos empiricistas, foram mais uma vez negligenciados dentro do campo. O terceiro debate, interparadigmático, foi ‘vencido’ pelos neorealistas, firmando a teoria realista como a principal abordagem teórica da política mundial. Somente com o quarto debate, entre positivistas e pós-positivistas, é que fatores culturais começam a ganhar espaço dentro do *mainstream* da disciplina, a partir dos questionamentos da teoria crítica.

A retomada da perspectiva cultural pode ser uma importante ferramenta analítica para compreender a história desse campo de estudos, sua conformação atual e os motivos para a ausência histórica da cultura nas Relações Internacionais. Este é o objetivo central desse capítulo teórico: discutir as contribuições, dificuldades e características de uma abordagem culturalista da política mundial, a partir de uma análise histórica do conceito de cultura e de como ele pode ser mais bem aproveitado para o estudo das relações internacionais.

A negligência de aspectos culturais se repete também nas iniciativas de integração, principalmente naquelas postas em prática na América Latina. Muitas vezes, quando presente, a cultura é encarada como ornamento do processo de integração, reduzida às expressões artísticas e ao patrimônio. Tal discussão será feita na última seção desse capítulo, intitulada ‘Cultura e integração regional’.

1.1. Silêncio teórico

As principais correntes teóricas que conformam o *mainstream* do campo não tomam a cultura como uma temática decisiva para a compreensão da relação entre países e atores transnacionais. A história das Relações Internacionais foi estabelecida principalmente em torno dos grandes debates (SMITH, 1995; SMITH, 1996; SCHIMDT, 2001), que construíram uma narrativa de vencedores, vencidos e muitos silêncios. Temas culturais começaram a aparecer na literatura dominante da disciplina no final dos anos 1980, com a conformação do quarto debate, entre positivistas e pós-positivistas. As teorias críticas questionaram as premissas históricas do campo, fortemente influenciadas por uma epistemologia empiricista, ainda que muitas vezes implícita (SMITH, 1996).

O positivismo da teoria internacional leva em conta quatro premissas: (1) crença na unidade da ciência, o que permite com que métodos das ciências naturais possam ser usados na teoria social; (2) distinção entre fatos e valores e a consequente compreensão de que fatos são teoricamente ‘neutros’; (3) crença na existência de regularidades no mundo social; (4) confiança na validação empírica ou falsificação, a partir da verificação do ‘real’ (SMITH, 1996). A tradição materialista das RI assentou-se na oposição clássica em relação aos idealistas, com prejuízo para os últimos na disciplina. As relações internacionais seriam, portanto, o domínio dos fatos, empurrando para as margens do campo fatores culturais, como ética, normas e identidades. Negar o papel da cultura nas RI é coerente com a premissa positivista de neutralidade da ciência, que pressupõe um olhar culturalmente neutro para as relações internacionais.

The root of this claim would lie in the ‘distinction’ that all positivists would draw between the world of ‘facts’ and that of ‘values’. Culture, they would argue, defines the values that are held, celebrated, defended, attacked, and so on at a particular time and place. As such it is something to be investigated and not something through which to investigate (RENGGER, 1992, p. 95).

A disciplina e as relações internacionais conformaram-se, portanto, como “culture blank” (VALBJØRN, 2004). “However, at closer inspection, neither IR nor international relations are as culture-blank as supposed, and IR should rather be considered as culture-blind – blind to the diversity of international relations and blind to its own cultural particularity” (p. 4). Segundo Valbjørn, essa cegueira cultural das RI desdobra-se em dois problemas diferentes: cegueira com relação ao outro, que reflete a compreensão das Relações Internacionais como uma disciplina uniforme e de conceitos universais, impossibilitada de enxergar a diversidade do mundo e a diferença do ‘outro’. E a cegueira em relação a si mesma, ligada à percepção prevalente da disciplina como culturalmente neutra, livre de particularismos culturais.

O predomínio do paradigma realista/neorealista na disciplina conformou uma ontologia própria das Relações Internacionais, circunscrevendo-a ao campo das disputas materiais de poder, das bombas e guerras, da diplomacia e da força. Nesse sentido, cultura e relações internacionais pareciam termos mutuamente contraditórios (WALKER, 1990). É somente com as discussões trazidas à tona pelas teorias críticas, que a cultura ganha espaço teórico no *mainstream* das Relações Internacionais.

1.1.1. A porta construtivista

O construtivismo é a principal abordagem teórica que se dedica aos temas culturais nas Relações Internacionais. Isto se deve à sua premissa fundamental, de que o mundo é socialmente construído, e de que os sistemas de sentido compartilhados têm tanta influência quanto os sistemas materiais de poder na conformação do mundo. Essa premissa, que é aceita pelas teorias críticas em geral, abre espaço para a consideração dos contextos culturais, normas, valores e ideias na formação das estruturas econômicas, políticas e sociais do mundo.

Algumas ideias do construtivismo já estavam presentes no campo das RI desde a década de 60, principalmente nas contribuições da Escola Inglesa. Mas a nova abordagem teórica só emerge com a publicação do livro de Nicholas Onuf, “World of Our Making: rules and rule in social theory and international relations”, em 1989. O artigo de Alexander Wendt, “Anarchy is what the states make of it”, lançado em 1992, também pode ser considerado um marco fundacional do construtivismo social.

O construtivismo pode ser considerado mais uma abordagem do que uma teoria (WENDT, 1999; RUGGIE, 1998; CARLSNAES, 2001). Ele estipula algumas premissas gerais nas quais uma teoria deve se assentar, como a de que atores são socialmente construídos, mas não oferece um modelo compreensivo das relações internacionais. Conforme aponta W. Carlsnaes, o construtivismo, assim como a escolha racional, “is essentially a meta-theoretical standpoint in the study of social phenomena, and hence is foundational to political analysis rather than being a specific analytical or ‘theoretical’ approach within IR” (2001, p. 339).

Dessa forma, podemos afirmar que o feminismo, a teoria crítica e mesmo o pós-modernismo são abordagens construtivistas da política mundial. Apesar das grandes diferenças entre elas, existem algumas premissas básicas compartilhadas:

- Para os construtivistas sociais, a estrutura internacional é composta por elementos materiais e ideacionais. Dessa forma, o sistema internacional não é apenas a distribuição das capacidades materiais (WALTZ, 1979), mas também os sentidos compartilhados, entendimentos e expectativas dos atores. Os fatores ideacionais possuem dimensões normativas e instrumentais, e podem expressar tanto intencionalidades individuais quanto coletivas (RUGGIE, 1998). Isso não implica afirmar que os recursos materiais e as capacidades não importam para a política mundial, mas que

eles só adquirem sentido no ambiente social no qual estão inseridos, a partir das ideias compartilhadas.

- As identidades dos atores são socialmente construídas, geradas pela interação internacional. Para o realismo e o neoliberalismo, os interesses dos atores são externos ao modelo, enquanto que no construtivismo eles são constitutivos. A estrutura social não apenas regula e constrange o comportamento e escolhas dos atores, como também participa da constituição da identidade e dos interesses desses agentes. Da mesma forma, a interação entre eles conforma a estrutura internacional, numa relação de co-constituição.
- Construtivistas sociais adotam uma premissa constitutiva para compreender os fenômenos da política mundial, em contraposição às explicações causais. Essa diferenciação assenta-se no pressuposto mais geral de que os cientistas constituem o sistema social sobre o qual estão falando. Portanto, não existe um mundo “lá fora”, que deve ser explicado. A consequência é uma maior atenção às condições de formação dos fatos, objetos, conceitos e atores, em contraposição à busca de leis ou condições iniciais que expliquem o fenômeno estudado.

Apesar de reconhecer o construtivismo como uma abordagem, Wendt (1999) propôs uma teoria social da política internacional, baseada nas premissas construtivistas. O autor tenta buscar um caminho diferente das três correntes que ele considerava principais da abordagem construtivista na década de 80: a modernista, representada pelos trabalhos do John Ruggie e Friedrich Kratochwill; a pós-moderna, associada principalmente a Richard Ashley e R. B. J. Walker e a feminista, com autoras como Spike Peterson e Ann Tickner. Wendt reclama para si o princípio filosófico da via média (WENDT, 1999), numa tentativa de reconciliar aspectos das teorias construtivistas e materialistas. Reconhece o Estado como ator principal das Relações Internacionais, mas sua identidade é endógena, construída socialmente.

The version of constructivism that I defend is a moderate one that draws an especially on structurationist and symbolic interactionist sociology. As such it concedes important points to materialist and individualist perspective and endorses a scientific approach to social inquiry (WENDT, 1999, p. 1).

O processo de interação entre os atores oferece a possibilidade da mudança, trazendo a contingência histórica para o seio da teoria. Dessa forma, a política de poder e o mecanismo de auto-ajuda (o Estado só pode contar com si próprio para a sua sobrevivência), que na teoria realista são aspectos *naturais* do sistema internacional, passam a ser constructos, instituições criadas pela prática. Mas assumir o movimento das relações internacionais, a partir da consideração das mudanças, não significa *necessariamente* que as instituições vão se alterar, nem que caminharão para a paz e a boa convivência. O princípio da construção social é analiticamente neutro com relação ao conflito e a cooperação (WENDT, 1999).

Outra vertente do construtivismo, chamada por alguns de modernista-linguista (ADLER, 2002), caminhou em direção contrária à via média adotada por Wendt e aprofundou suas análises nos aspectos subjetivos e no papel das normas e da linguagem na construção da política mundial, representada principalmente pelos trabalhos de Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil. Com o foco colocado no papel dos discursos, os modernistas-linguistas esforçam-se em entender as normas e regras que regem essas unidades narrativas a fim de compreender o próprio mundo.

Essas novas ferramentas e premissas teóricas aumentaram as possibilidades de pesquisa dentro das Relações Internacionais, com a consideração de novos objetos de estudo como identidades, normas e sentidos compartilhados. Estudiosos do campo começaram a se dedicar a temas culturais, ou a rever conceitos centrais para a disciplina a partir do olhar construtivista.

Exemplos dessa nova leva de estudos é o livro “The Culture of International Security: Norms and Identity in World Politics”, com edição de Peter Katzenstein, que busca compreender como normas, instituições e outras características culturais do ambiente doméstico e internacional afetam as políticas de segurança nacional dos Estados desde aspectos como as doutrinas militares (KIER, 1996), até os regimes de proliferação de armas convencionais (EYRE, SCHMAN, 1996). “Culture and International Relations” (CHAY, 1990) tem artigos sobre temas negligenciados dentro da disciplina, como comunicação, música e perspectivas literárias sobre paz e guerra. “The Return of Culture and Identity in IR theory”, de Lapid e Kratochwill (1996), cujo título já sinaliza o ambiente teórico do momento.

O livro editado por Judith Goldstein e Robert Keohane “Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institution and Political Change” também foi um importante esforço teórico de compreensão dos mecanismos pelos quais as ideias influenciam as escolhas

políticas, ordenam o mundo, formam preferências e moldam agendas políticas. A partir dessa estrutura teórica, o livro reúne artigos sobre o papel das ideias no processo de descolonização, na formação das políticas de direitos humanos e na revisão de mitos como a Paz de Vestfália, dentre outros. A proposta teórica é aprofundada e utilizada para compreensão da política norte-americana de comércio, no livro “Ideas, Interests and American Trade Policy”, de Judith Goldstein (1993).

Os livros citados aqui formam apenas uma pequena mostra da nova agenda de pesquisa que emerge nas Relações Internacionais nesse período, formando um ambiente teórico favorável às temáticas culturais. Apesar da crescente importância de tais temáticas na disciplina, poucos textos dedicam-se a uma análise minuciosa sobre o conceito de cultura ou as contribuições e desafios que ele pode trazer para as RI. Assim, esse aumento quantitativo nem sempre significou um avanço teórico nas abordagens culturalistas. Dificuldades relacionadas principalmente ao manejo de um conceito vago e impreciso como o de cultura (CHAY, 1990; DEPKAT, 2004; MURDEN, 2007; WALKER, 1990; VALBJØRN, 2004) fizeram com que muitos pesquisadores o tomassem como um conceito *dado*, colocando alguns obstáculos para o desenvolvimento teórico de abordagens culturalistas sólidas e frutíferas para as Relações Internacionais. Discutiremos melhor essas dificuldades na seção ‘Armadilhas da cultura’.

1.2. Contra o silêncio teórico, a balbúrdia do real

Uma série de mudanças pelas quais passou o mundo na segunda metade do século XX também foi essencial para a consideração de fatores culturais nos estudos de Relações Internacionais. O capitalismo pós-industrial e a crescente importância da dimensão simbólica para a produção da riqueza; o surgimento das tecnologias da informação e da comunicação, que alteraram nossas percepções de tempo e espaço; as possibilidades técnicas trazidas pelas novas tecnologias de transporte e as diásporas pós-coloniais nos têm colocado mais sistematicamente diante do “outro”. Além disso, o final da Guerra Fria e a emergência de conflitos envolvendo questões religiosas, divisões nacionais e problemas étnicos trouxeram o tema da diversidade cultural para o centro da agenda teórica e política internacional.

No estágio do capitalismo tardio, aspectos simbólicos assumem uma crescente importância na produção da riqueza. Essa tendência pode ser verificada nas disputas em torno da propriedade intelectual, no valor que a publicidade assume na concepção e posicionamento dos produtos, na valoração das marcas e do consumo como espaço de afirmação de identidades e de relações de poder (CANCLINI, 2005), num processo de *economização* da cultura e *culturalização* da economia.

[o pós-modernismo] é resultado de um processo contínuo de “desdiferenciação”, cujas origens são encontradas nas mudanças sociais e culturais das décadas de 1950 e 1960. Em primeiro lugar, as diferentes esferas culturais - a estética, a ética, a teórica - perdem sua autonomia, “por exemplo, o reino estético começa a colonizar as esferas teórica e moral-política” (cf. a “esteticização da realidade”, de Jameson). Em segundo, “o reino cultural... não é mais separado sistematicamente do social”. Há uma “nova imanência no social da cultura”: por exemplo, as distinções sociais, da forma exibida nas alegações da nova classe média, dependem cada vez mais não do poder econômico ou político, mas da exibição de símbolos culturais. Igualmente e em terceiro lugar, a cultura não é mais separada do econômico. Cultura e comércio se fundem e se alimentam de forma recíproca (KUMAR, 1997, p. 128).

Há uma ampliação do domínio do político para temas culturais como gênero, relações entre gerações, relação entre os homens e seu ambiente, dentre outros, num processo de *culturalização* da política. Por outro lado, a cultura foi também mais fortemente instrumentalizada pela política, servindo como estratégia para a promoção do desenvolvimento, da igualdade, qualidade de vida. Essa crescente interpenetração entre as esferas cultural, política e econômica nos obriga a pensar a cultura de forma transversal, constituindo um campo social próprio, mas perpassando transversalmente todas as outras esferas societárias (RUBIM, 2006).

Atento a essa relação cada vez mais próxima entre cultura e política também nas relações internacionais, Joseph Nye cunhou o conceito de *soft power* (NYE, 1990). O primeiro artigo do autor que sinaliza a mudança na natureza do poder no pós-Guerra Fria é de 1988:

Finally, in a world where transnational communications are the basis for economic and social strength, the United States needs to be forthright in asserting its values of openness and human rights, for American influence rests not only on military and economic might but also on values. The attractiveness and global spread of American culture in the information age is a subtle yet important source of influence that few other countries possess (NYE, 1988, pp. 124-125).

Mais tarde, o autor aprofunda seu conceito no livro “Bound to Lead: The Changing Nature of American Power”, lançado em 1990. *Soft power* é definido como uma forma indireta de exercer o poder, a capacidade de um Estado de fazer com que outros países *queiram* o que o que ele quer.

The ability to establish preferences tends to be associated with intangible power resources such as culture, ideology, and institutions. This dimension can be thought of as soft power, in contrast to the hard command power usually associated with tangible resources like military and economic strength (NYE, 1990, p. 32).

Para Nye, o *soft power* é tão importante quanto o *hard power*, já que esse último é insuficiente para lidar com algumas questões na política internacional, como a interdependência econômica, emergência de atores transnacionais, a difusão da tecnologia e o nacionalismo em Estados fracos (NYE, 1990).

As transformações pelas quais passava a natureza do poder e da política mundial também foram assunto do famoso artigo de Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?”, publicado na *Foreign Affairs*, em 1993. Talvez esse tenha sido o maior responsável pela popularização dos temas culturais na agenda política das Relações Internacionais na década de 1990. Na época, o texto causou mais debates do que qualquer outro publicado pela revista desde a década de 1940 (HUNTINGTON, 1996). O artigo foi escrito como contraponto às teses de “fim da história”, com destaque para o texto de Francis Fukuyama, “The End of History”, publicado em 1989. Fukuyama defendia que, com o fim da Guerra Fria, o Ocidente e seu ideário liberal haviam triunfado, colocando um ponto final na evolução ideológica da humanidade.

As teses de ‘fim de história’ refletiam a euforia, as expectativas e a incerteza que a política internacional viveu logo após o fim da Guerra Fria, com as promessas de harmonia e fim das disputas. Huntington, por outro lado, apresenta um mundo muito mais conflitivo e desenha perspectivas sombrias para o futuro da humanidade. “O momento de euforia no fim da Guerra Fria gerou uma ilusão de harmonia, que logo se viu não passar disso. O mundo ficou diferente no início dos anos 90, mas não necessariamente mais pacífico” (1996, p. 37).

A fim de melhor explicar e aprofundar seu argumento, Huntington escreveu o livro “O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial”, publicado três anos depois. A tese da obra é a de que a cultura e as identidades culturais “estão moldando os padrões de coesão, desintegração e conflito no mundo pós-Guerra Fria” (p.

21). O autor coloca ênfase no relacionamento entre poder e cultura, sinalizando o surgimento de uma nova era da política mundial, reconfigurada por fatores culturais e civilizacionais. Nesse mundo, os principais conflitos se darão entre povos de diferentes civilizações, considerada por Huntington como “o mais amplo nível de identidade cultural” (1996, p. 58).

Civilização e cultura se referem, ambas, ao estilo de vida em geral de um povo, e uma civilização é uma cultura em escrita maior. As duas envolvem ‘os valores, as normas, as instituições e os modos de pensar aos quais sucessivas gerações numa determinada sociedade atribuíram uma importância fundamental’ (HUNTINGTON, 1996, p. 55).

São sete as principais civilizações contemporâneas: (1) sínica, que envolve a China e comunidades chinesas do Sudeste Asiático, e culturas relacionadas, como Vietnã e Coreia, cujo principal elemento é o Confucionismo; (2) hindu, cujo Estado núcleo é a Índia; (3) islâmica, formada por uma miríade de culturas, como a árabe, turca, persa e malaia, que tem a religião muçulmana como ponto de convergência; (4) ortodoxa, que engloba a Rússia e sua região circunvizinha; (5) ocidental, com a Europa e América do Norte; (6) latino-americana, uma espécie de híbrido entre a civilização europeia e as indígenas; e (7) africana.

A tese de Huntington ganhou bastante destaque nos debates sobre relações internacionais devido ao seu grande poder explicativo: ela oferecia um quadro analítico razoável para compreensão dos conflitos que acionaram discursos culturalistas e que assolaram a década de 1990, como o da Iugoslávia e da Bósnia, e as tensões étnicas e culturais no Sudão, na Índia, Ucrânia, Sri Lanka. O autor inovou ao radicalizar o argumento culturalista, defendendo a cultura como principal motor da política internacional. Além disso, o ataque ao World Trade Center, em setembro de 2001, e a comoção mundial gerada por ele, fomentaram a busca por explicações para a relação entre o Ocidente e os ‘outros’, reacendendo o interesse pelo argumento de Huntington.

Muito do sucesso do artigo e do livro pode ser atribuído à excessiva simplificação que o autor fez de conceitos centrais para sua tese, de modo a construir uma obra que circulasse também fora dos circuitos acadêmicos. O problema é que, nesse caso, a simplificação resultou em inexatidões conceituais. Huntington não deixa claro qual a diferença entre cultura e civilização (REEVES, 2004): “uma civilização é uma entidade cultural” (HUNTINGTON, 1996, p. 55), “é uma cultura em escrita maior” (p. 55). Para sustentar seu argumento, ele afirma que a separação feita entre cultura e

civilização não teve aceitação fora da Alemanha e usa Braudel para afirmar que é “ilusório desejar, à maneira alemã, separar cultura de seus alicerces, a civilização”. Mas Huntington reverte o argumento de Braudel ao dizer que a cultura é que seria o alicerce da civilização, e não o contrário (REEVES, 2004).

Mesmo o conceito de cultura, que é central em sua tese, já que é apresentado como o novo motor na política internacional em reconfiguração, não merece muita discussão no livro, e é apresentado, numa concepção intercambiável com civilização como “estilo de vida geral de um povo [...] envolvem os valores, as normas, as instituições e os modos de pensar” (p. 55).

A imprecisão conceitual estende-se também às divisões entre as principais civilizações mundiais. Enquanto algumas civilizações são claramente definidas pela religião, como a ortodoxa e a islâmica; outras carecem de um princípio organizador como a latino-americana ou africana; ou mesmo são determinadas por um conjunto de fatores, como a ocidental, que envolve desde elementos religiosos como a Cristandade Ocidental, fenômenos históricos como o Iluminismo e até valores, como o individualismo. As civilizações são apresentadas como entidades incomensuráveis, e a cultura seria a fonte dessa incomensurabilidade (REEVES, 2004). Como consequência, temos um mundo com forte predisposição para o conflito, cujas origens estão nas diferenças entre os povos. “Huntington failed to tell the stories of interaction and synthesis that always have gone on between civilizations” (MURDEN, 2007, p. 462).

O argumento de Huntington baseia-se numa concepção essencialista de cultura, com elementos centrais definidores que não mudariam com o contato com outras culturas. “A absorção pela China do budismo vindo da Índia não produziu a ‘indianização’ da China. Os chineses adaptaram o Budismo aos propósitos e necessidades chineses. A cultura chinesa continua chinesa” (HUNTINGTON, 1996, p. 119). O autor discorda da tese de que uma maior interação entre os povos está gerando uma cultura mundial comum e que a modernização das sociedades está homogeneizando-as segundo o modelo ocidental (que seria o ‘moderno’ por excelência). Segundo Huntington, a modernização, na verdade, conduz a uma crise de identidade e promove uma volta aos fundamentos religiosos e culturais da civilização. “Ao contrário, a modernização reforça essas culturas e reduz o poder relativo do Ocidente. De modos fundamentais, o mundo está ficando mais moderno e menos ocidental” (p. 122).

Diante do imobilismo e do determinismo cultural da tese do ‘choque das civilizações’, a política, o diálogo e a negociação de interesses são ineficientes, perdendo espaço nas Relações Internacionais. As características dos povos seriam dadas por sua civilização/cultura, que determinariam as relações cooperativas/conflituosas entre os povos. A cultura, numa concepção essencialista e imobilista, toma o espaço da política.

When culture is invoked as the basis of politics then everything that was once political and read in those terms becomes cultural and approached/accepted on that basis. In his theory, the idea of culture has been elevated to the status of gravity, whose role in life has become unquestionable; which must be grounds for suspicion if not debate (REEVES, 2004, p. 154).

O esforço de Samuel Huntington de empreender uma análise culturalista das relações internacionais se uniu às diversas tentativas de diversificação da agenda e de popularização de novas perspectivas e quadros teóricos na disciplina, postos em prática a partir da década de 1990. Pesquisadores empenharam-se em renovar o sentido do internacional, conectando os estudos de Relações Internacionais, historicamente relacionados à Ciência Política, ao diálogo interdisciplinar com a Sociologia, os Estudos Culturais, a Economia, a Geografia, dentre outras disciplinas (MILANI, 2006).

Apesar disso, a necessidade de pluralização dos discursos sobre o internacional não deve significar a despoliticização dos debates (MILANI, 2006), tal como aconteceu com o trabalho de Huntington. A tese do ‘choque de civilizações’ oferece uma explicação meramente culturalista da nova dinâmica do sistema mundial, deslocadas das questões materiais e dos jogos de poder. A busca por uma compreensão co-constitutiva das relações entre cultura/poder, cultura/política e cultura/economia insere a cultura nas disputas materiais de poder e dominação, tornando-a um instrumento e um espaço de lutas hegemônicas.

1.3. Armadilhas da cultura

As armadilhas da perspectiva cultural estão relacionadas, principalmente, com a dificuldade de manusear o conceito de cultura, que é uma noção essencialmente contestada, vaga, e aciona uma diversidade de definições ao longo da história e entre

distintas disciplinas. Segundo Raymond Williams, a palavra cultura é uma das mais complexas da língua inglesa (1961) e suas modificações de sentido acompanharam transformações sociais, econômicas, políticas e culturais históricas. Robert Walker (1990, p. 4) compara cultura e relações internacionais por se referirem a “complexas acumulações de especulações teóricas sobre questões humanas”. E afirma: “who like their concepts to be precisely and operationally defined may find culture to be frustratingly vague and tendentious” (p. 7).

Da mesma forma, Simon Murden (2007) afirma que cultura nunca pode ser realmente descrita em sua inteireza, em parte porque é muito complexa e dinâmica. “Culture is such a multifaceted concept that it may only be possible to use in rather vague in intuitive ways” (p. 457).

The definition of ‘culture’ remains a controversial issue. The term itself is not only highly disputed and means different things to different people; it also has different connotations in different national frameworks. Curiously, cultural studies experts have not been particularly interested in defining its objects (DEPKAT, 2004, p. 178).

No prefácio de livro “Culture and International Relations” (1990), Jongsuk Chay também sinaliza a dificuldade de estudar a dimensão cultural das relações internacionais, percebida como “demasiado ampla e seus limites como muito vagos” (p. xi).

Muitas vezes, essa dificuldade de lidar com o conceito de cultura faz como que seus estudiosos passem ao largo de uma análise mais minuciosa do termo. Em seu livro “Culture and International Relations: narratives, natives and tourists”, Julie Reeves (2004) faz um recorrido histórico do desenvolvimento da ideia de cultura na perspectiva das Relações Internacionais. Uma das conclusões da autora é que, principalmente na década de 1990, a falta de clareza teórica com relação à ideia de cultura deixa os estudiosos, mesmo os bem intencionados, vulneráveis ao fundamentalismo cultural. Em geral, a noção essencialista antropológica aparece implicitamente nos textos, como um padrão, que é tomado como *dado* e sobre o qual pouco se discute.

O problema com essa concepção, que se populariza dentro das Relações Internacionais e aparece em teses como a do ‘choque de civilizações’ é que a cultura aparece como uma entidade fixa e estável, “um conjunto de sentidos integrados *a priori*” (REEVES, 2004, p. 146). “It is taken as given that culture is about given (i.e. it

makes us what we are), rather than it embodying something that we do and that it is employed as a noun, not a verb” (p. 146).

Dessa forma, o interesse renovado por temas culturais dentro da disciplina nas últimas duas décadas não necessariamente significou um grande avanço teórico da perspectiva cultural ou uma compreensão mais profunda sobre o conceito de cultura. “While the recent ‘cultural turn’ has contributed to a growing awareness of how IR has been more culture-blind than culture-blank, this, however, does not imply much agreement on how to bring culture into the study of international relations” (VALBJØRN, 2004, p. 12).

Para evitar tal problema, é oportuno proceder a uma revisão dos sentidos que a palavra cultura foi adquirindo no decorrer da história ocidental. Entender as mudanças pelas quais passou o conceito, acompanhando as transformações políticas, sociais e econômicas do mundo, é essencial para percebermos a impossibilidade e a pouca utilidade da adoção de um conceito fixo, estável de cultura. As lições que a história nos traz, por meio da compreensão do *movimento* do mundo, ajudam a delinear um sentido de cultura mais adequado aos objetivos desse trabalho, evitando as armadilhas do essencialismo cultural. Essa revisão teórica também será importante para percebermos como a cultura sempre esteve presente nas relações internacionais, ainda que o *mainstream* da disciplina a tenha negligenciado durante boa parte de sua própria história.

1.4. O conceito de cultura e as Relações Internacionais

1.4.1. A cultura através da história

Em sua origem, a palavra cultura está relacionada à noção de cultivo, do cuidado dispensado à terra ou ao gado. Vinda do latim *colere*, é tomada pelos franceses no século XIII, que começam a utilizá-la de forma metafórica para designar o cultivo do espírito e do intelecto, principalmente a partir de meados do século XVI. Cuche (1999) afirma que esse uso do termo se populariza e aparece, em 1718, no dicionário da Academia Francesa. Ele se espalha pela Europa, através do fascínio que a cultura e aristocracia francesa exerciam em muitos países europeus (REEVES, 2004). Nesse

sentido, cultura estaria relacionada com as grandes expressões da humanidade – as artes, a literatura, a música e a educação –, tudo aquilo que promovesse o aprimoramento intelectual e espiritual humano.

A Paz de Vestfália, em 1648, é tida como marco inicial do sistema internacional moderno, ao aceitar princípios como a soberania estatal e o Estado-nação. O mundo moveu-se de uma ordem conduzida por princípios religiosos para um sistema secular de países independentes. Geralmente, ela é apresentada como uma vitória às pretensões universalistas do Sacro Império Romano-Germânico, entendida como uma luta entre império e igualdade soberana das entidades estatais.

Muitos autores, entretanto, discordam dessa leitura hegemônica no campo das RI, desconstruindo o que seria o “mito vestfaliano” (OSIANDER, 2001; KRASNER, 1993). A compreensão hodierna da Paz de Vestfália seria resultado, principalmente, das leituras do século XIX e XX, influenciadas pelas lutas nacionalistas da época. Segundo Osiander (2001), o Sacro Império Romano-Germânico era uma combinação de regras gerais, às quais todos deveriam se submeter, com a autonomia interna das unidades políticas, chamada de “Landeshoheit”, definida por ele como jurisdição territorial (p. 272). Nesse sentido, o Império era menos um Estado e mais um “regime” ou sistema de governança, um complexo jurídico-institucional que compelia as unidades.

Dessa forma, a Paz de Vestfália, segundo a leitura de Osiander, não significou o nascimento do conceito moderno de soberania. A leitura hegemônica de Westfália seria reducionista e simplificadora, por compreender o processo polarizado em duas possibilidades muito distintas: *ou* império *ou* soberania. Para Osiander, isso dificulta a compreensão de arranjos políticos como o do Sacro Império, caracterizados por uma complexa convivência entre princípio universalista e autonomia.

Essa leitura persiste no campo como um mito fundacional, que ajuda a organizar a história da disciplina, localizando um ponto de origem dos seus princípios norteadores:

Yet on a deeper level, the conventional view may serve an important function. A typical founding myth, it offers a neat account of how the “classical” European system, the prototype of the present international system, came about. Conveniently and comprehensively, it explains the origin of what are considered the main characteristics of that system, such as territoriality, sovereignty, equality, and nonintervention. It fits perfectly with the accepted view of what international relations is about, or at least has “traditionally” been about: relations of a specific kind (with the problem of war occupying a central position) among actors of a specific kind (territorial, sovereign, legally equal) (OSIANDER, 2001, p. 266).

O problema mais geral com o qual os Tratados de Vestfália tiveram que lidar foi com as desordens religiosas que abalaram o continente europeu durante quase um século. Por ter colocado fim a essas guerras, a Paz de Vestfália é em geral vista como libelo da liberdade religiosa e respeito à diferença. Mas, na verdade, a forma como a diferença religiosa entre os povos europeus foi manejada representou a construção de um espaço interior às fronteiras, caracterizado pela uniformidade cultural, segurança e ordem e o espaço exterior, para onde a diferença foi relegada, construindo a imagem da insegurança e de desordem (INAYATULLAH, 2004).

O modo de lidar com a diferença, posto em prática com a Paz de Vestfália, funcionou como uma espécie de paradigma, estabelecendo o modelo de relação com o “outro” que iria marcar as relações internacionais como um todo, refletindo-se nas suas construções teóricas. Organizada, separada e delimitada pelas fronteiras, a diferença “externa” é vista como ameaça, sendo ignorada, derrotada militarmente ou colonizada. Já a diferença interna aos Estados foi interpretada como uniformidade, sob as etiquetas das culturas nacionais. O “outro”, dentro dos Estados, foi manejado por uma combinação de hierarquia, erradicação, assimilação ou expulsão e tolerância (INAYATULLAH, 2004).

Rather than supporting openness toward the other or fostering a view of difference as a resource, the intellectual legacy of the era is a pervasive suspicion of difference. Disorder and degeneration are thought to result from difference; uniformity or homogeneity naturally produces social order and stability (p. 33).

A posição contratualista de muitos pensadores do século XVII, como Grotius, Locke e Hobbes, foi essencial para a construção das bases das Relações Internacionais como disciplina. O “contrato” social e as leis naturais justificaram a autoridade soberana e organizaram a ação humana dentro dos Estados, de modo a construir o internacional como o contrário desse espaço interno de ordem e organização, como “anarquia”. O “estado de natureza” internacional seria pré-social, portanto pré-cultural e pré-normativo. Daí porque uma disciplina que se dedique a esse estado de natureza internacional tenha sido, historicamente, cega às temáticas culturais (JAHN, 2000).

Todos esses acontecimentos do final do século XVII construíram as bases para o entendimento de cultura que vai se solidificar nos séculos XVIII e XIX, primeiramente na França e na Inglaterra, e depois no restante do sistema europeu. Uma exceção deve

ser feita à Alemanha, que emprestou um novo sentido ao termo cultura, em contraposição ao uso anglo-francês.

a) Hierarquizar através da cultura

No século XVIII, nasceu o termo civilização, também na França, para designar os progressos de uma sociedade, suas instituições e educação. As duas palavras, cultura e civilização, tinham sentidos bastante próximos nessa época: cultura referia-se ao aprimoramento individual, enquanto civilização estava mais relacionada ao progresso coletivo. É interessante notar que ambos os termos – civilização e cultura – eram empregados no singular (CUCHE, 1999), referindo-se à dimensão compartilhada da humanidade. Essa acepção já sinaliza para a clássica oposição entre natureza e cultura. Cultura seria, portanto, aquilo que nos faz homens, que nos liga a uma única humanidade. O Iluminismo exerceu grande influência nos dois conceitos, intimamente relacionados à noção de melhoria, de evolução, de avanço (CUCHE, 1999; REEVES, 2004).

Nesse mesmo período, com a expansão da ideia de cultura pela Europa, os alemães fizeram um importante movimento semântico, dissociando cultura da ideia de civilização. A *Kultur* alemã estava relacionada a questões mais subjetivas, que nos conformavam como sujeitos. Existia uma caracterização de cultura como algo puro, no sentido 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.

Essa dissociação é feita, principalmente, pela burguesia intelectual, no sentido de resgatar as particularidades culturais e um suposto caráter germânico (CUCHE, 1999). A cultura foi uma poderosa ferramenta de construção do sentido de compartilhamento entre os alemães, para legitimar a conformação de um Estado nacional na segunda metade do século XIX. A *Kultur* alemã era um conceito nacional, reunia as marcas distintivas de uma nação, enquanto que a noção francesa e britânica, humanista, era caracterizada pela universalidade. “The main point was that, in its early life, the German concept of kultur represented a rejection of all things French. For the alienated intelligentsia, kultur was the ideal concept around which to develop a sense of self” (REEVES, 2004, p. 21).

Mas é a noção humanista anglo-francesa que se espalha pela Europa desse período. Os processos de colonização, que colocaram os europeus sistematicamente diante do “outro”, desafiaram esse conceito: se todos fazemos parte de uma mesma humanidade, como explicar as diferenças fundamentais com relação aos colonizados? As teorias da modernização e do progresso iluminista vão oferecer uma resposta consistente com o conceito anglo-francês, mantendo a “unidade” da humanidade. A diferença dos colonizados – os “outros” dos europeus – era compreendida como resultado de um diferente estágio civilizatório de suas sociedades. Partindo da premissa de uma evolução social única, as sociedades eram localizadas em diferentes pontos desse *continuum* com direção à civilização e ao progresso, o que explicaria suas diferenças.

A partir da análise de alguns pensadores europeus desse período, como Francisco de Vitoria, Jean de Léry, Hugo Grotius e Tomaso Campanella, Inayatullah e Blaney (2004) identificaram duas diferentes estratégias para lidar com a diferença dentro das Relações Internacionais nos séculos XVIII e XIX: a primeira estratégia é espacial, da qual já falamos com o paradigma da Paz de Vestfália, que separou, organizou e delimitou a diferença entre os Estados; a segunda estratégia é temporal: as sociedades são diferentes porque estariam em distintos estágios de uma mesma cadeia evolutiva civilizatória.

A estratégia temporal hierarquizava as coletividades entre civilizados e selvagens, e justificou empreendimentos coloniais e guerras de dominação. Se o processo evolutivo é um só, e os “selvagens” seriam versões anteriores do europeu-civilizado-educado, então a colonização e a dominação seriam formas de agilizar o processo evolutivo dessas sociedades. A noção humanista e hierárquica da cultura foi a justificativa teórica legitimadora dos impérios coloniais dos séculos XVII, XVIII e XIX, revestindo-se da missão civilizatória de promover o progresso e a modernização dessas sociedades primitivas.

Over the decades and centuries, the question that loomed large (and continues to exercise contemporary thinking) is how is this acceleration to be realized? We believe that much of nineteenth – and twentieth-century social science can be read as variations on these basic themes set down by the end of the eighteenth century (INAYATULLAH, 2004, p. 87).

O desenvolvimento teórico das ciências naturais também exerceu sua influência nas relações internacionais na época. Na segunda metade do século XIX, a

popularização da teoria evolucionista de Darwin e do determinismo biológico oferecia novas explicações para as diferenças entre os povos, baseada em traços naturais e conceitos como “raça”. Muitas vezes, essas teorias não apenas afirmavam e discutiam diferenças observáveis como cor de pele ou traços físicos, como também relacionavam essas características a certos traços mentais, hierarquizando os grupos raciais como superiores ou inferiores.

b) Emergência do relativismo cultural

Durante o final do século XIX e começo do século XX nasceu o primeiro conceito científico de cultura, por meio do trabalho de Edward Burnett Tylor, e a consolidação da disciplina antropologia cultural, que será a responsável por introduzir a ideia de relatividade das culturas (CUCHE, 1999). O trabalho de Franz Boas, alemão considerado o fundador da disciplina da antropologia cultural nos Estados Unidos, foi importante no sentido de desmontar a estrutura hierárquica presente no conceito humanista e etnocêntrico de cultura. O conceito relativista de cultura compreende cada cultura como uma totalidade singular, de modo que não é possível comparar “estágios civilizatórios” entre elas a partir de uma única cadeia evolutiva. Cada cultura deve ter seus próprios padrões analíticos, já que possuem uma lógica de funcionamento e características singulares.

Enquanto isso, nas Relações Internacionais, a concepção humanista de cultura ganhou destaque com o internacionalismo cultural após a Primeira Guerra. Muitos pesquisadores começaram a estudar formas de promover a paz e a cooperação entre os povos, de modo a evitar novas guerras. Segundo Reeves (2004), não havia grandes questionamentos com relação ao conceito de civilização, que ainda era vista como uma ideia positiva e *naturalmente* hierárquica. A preocupação era descobrir maneiras mais eficientes de fomentá-la e disseminá-la, garantindo a paz e a qualidade da vida internacional. Nesse contexto, a cultura foi apontada como uma poderosa ferramenta para promover o conhecimento e a boa convivência entre os povos.

If people became more cultured, then they would become more civilized, then they would change their habits and behavior; which would, if all went to plan, affect the nature of international relations. In the short run, it could prevent war, and in the long run, it could lead to a whole new world order (REEVES, 2004, p. 41).

Esse pensamento ficou associado principalmente ao liberalismo do entreguerras. Também preocupados com a questão da paz, afirmavam que a difusão da democracia liberal, do comércio internacional e de instituições multilaterais é essencial para construção de uma ordem internacional pacífica (DOYLE, 2004). Algumas instituições criadas durante o período entre as duas grandes guerras encarnam esse pensamento, como o Comitê Internacional para Cooperação Intelectual, órgão da Liga das Nações (ela própria inspirada por ideias liberais e cosmopolitas) criado para promover a troca cultural; ou British Council, fundado com o objetivo de promover a cultura britânica (REEVES, 2004).

Como nos conta a história das Relações Internacionais, os liberais saíram derrotados pelos realistas do primeiro grande debate da disciplina, que se consolidou como o estudo de questões ‘materiais’ (SODUPE, 2003). Da mesma forma, as tensões e problemas que mais tarde explodiriam numa segunda guerra mundial, concentraram ainda mais as discussões internacionais nas *high politics*, em detrimento dos temas culturais.

Com a consolidação da antropologia moderna e o avanço nos estudos sobre cultura no século XX, o conceito antropológico ganha espaço nas ciências sociais e nas Relações Internacionais. A ideia de cultura como modo de vida ganhou espaço principalmente na antropologia norte-americana (CUCHE, 1999). Apesar dos avanços que o conceito relativista trouxe, ao desmontar a estrutura hierárquica da noção humanista e promover o desenvolvimento da antropologia moderna a partir do estudo sistemático de diferentes culturas, ele apresenta alguns problemas em sua versão mais essencialista.

A concepção antropológica implica uma noção de cultura homogênea e uniforme, que seria compartilhada por todos dentro de uma comunidade, desconhecendo a diversidade interna desses grupos sociais. Pressupõe-se a existência de uma cultura brasileira, argentina ou uruguaia como um todo coerente. Compreendendo a cultura como aquilo que nos faz ser quem somos (brasileiros, argentinos, paraguaios), há uma imobilização do seu sentido e ênfase na diferença cultural como fenômeno irreversível. Ou somos aquilo, ou não somos. Esse risco informa teorias como a do choque de civilizações, onde a diferença cultural é apenas fonte de conflitos e desacordos.

Antagonisms between different parts of the world risk becoming reified as fundamental and fixed cultural differences, while inter-cultural similarities and intra-cultural differences are ignored. Combined with a cultural

determinism, where actors are measured in context of who they are rather than what they do, the clash of civilizations as a self-fulfilling prophecy is imminent (Walt 1997:189; Doty 1996a: 165) (VALBJØRN, 2004, p. 16).

Apesar de compreendermos as culturas nacionais como comunidades imaginadas desde suas origens, um modo de construir sentido que organiza nossas ações e a concepção de nós mesmos (HALL, 2006), os fenômenos da globalização têm tornado essa relação entre sujeito – cultura nacional – Estado/ nação ainda mais complexa, num processo paradoxal de enfraquecimento e fortalecimento das culturas nacionais como espaços de reconhecimento.

Os fluxos econômicos e culturais transnacionais, as migrações, o turismo em massa, e as imagens e mensagens que circulam nos circuitos midiáticos por todo o planeta trouxeram muitas consequências para o sentido e alcance das culturas nacionais na contemporaneidade. Nesse sentido, García Canclini (2008) considera que estudar as identidades a partir das formas nacionais do ser “argentino” ou “brasileiro” como patrimônio inalterado é pouco fecundo do ponto de vista sociocultural, e uma forma de evitar as incertezas da multiculturalidade.

Além disso, o conceito de cultura como modo de vida oferece uma amplitude e vagueza que torna difícil sua operacionalização. No caso deste trabalho, por exemplo, não faria sentido falar em “Mercosul econômico”, “Mercosul jurídico” ou “Mercosul político”, uma vez que a forma das sociedades organizarem sua economia, criarem e aplicarem leis, e governarem seriam formas culturais. Cultura, aqui, é construída em contraposição à natureza, alcançando todos os âmbitos da vida social e confundindo-se com a própria sociedade. Esse tipo de concepção dificulta o desenvolvimento teórico dos estudos de cultura, uma vez que não fica claro qual seria o escopo e abrangência da temática.

Reeves (2004) aponta outro problema, comum nas Ciências Sociais e nas Relações Internacionais no final do século XX sobre o qual já falamos anteriormente, que é a tomada do conceito antropológico como certo, uma espécie de padrão ou premissa subentendida, sobre a qual não se debate muito.

e) Cultura como processo

Na segunda metade do século XX, o conceito antropológico foi largamente discutido pelos Estudos Culturais britânicos, preocupados com a compreensão dos

sentidos da cultura no mundo em transformação. Raymond Williams (1979), considerado um dos precursores dos Estudos Culturais ingleses, enfatiza o caráter processual da cultura, em contraposição ao sentido de permanência e uniformidade presente na concepção antropológica clássica. Apesar de também definir cultura como modo de vida, Williams realçava o movimento do processo cultural, como fato ordinário, reconstruído cotidianamente. “É impossível, portanto, realizar uma análise cultural séria sem chegarmos a uma consciência do próprio conceito: uma consciência que deve ser histórica” (WILLIAMS, 1979, p. 17). Os Estudos Culturais estavam preocupados também com a hierarquização entre “alta” cultura e cultura “popular” e com a emergência da cultura de massa. Geralmente dedicavam-se a objetos de estudo como telenovelas, revistas, filmes e seriados, de modo a destacar a relação entre política, cultura e cotidiano, ampliando a agenda de pesquisa acadêmica.

Compreender cultura como produção de sentido, alargando o conceito para o produto e *processo*, implica aceitar que a cultura está continuamente em construção, realçando sua natureza histórica, mutável e plural. “Dessa maneira, ela não fica restrita ao produto, por assim dizer, estático dos resultados ou dos objetos; cultura é tomada como fator dinâmico de ação, formação e transformação” (MARTINS, 2002, p. 2).

Na segunda metade do século XX, período no qual esse debate aconteceu, o alargamento do conceito de cultura era essencial para compreender a importância crescente dos meios de comunicação como circuitos culturais, e a conseqüente produção da cultura de massa advinda daí. A ênfase no entendimento da cultura como processo conecta-se à nossa compreensão do mundo também como fato histórico, contingencial e mutável. Há uma clara opção pela construção de uma análise da cultura nas relações internacionais a partir de uma concepção de *problem-building theory* (COX, 1996).

One useful development is to stop conceiving of culture as a noun (thing) as the essentialist does and to adopt Brian Street’s suggestion that ‘culture is a verb’ (Street, 1993). Culture does not make us what we are (or should not in the light of Michaels); the study of culture is concerned with accounting for the whys and wherefores of what people do and the context in which they do it (REEVES, 2004, p. 83).

1.4.2. Noção de cultura adotada

O rápido panorama sobre as diferentes acepções que a palavra cultura teve no decorrer de sua história demonstra sua mutabilidade e fluidez, o que pode dificultar o trabalho de pesquisa sobre temas culturais. Cultura é uma espécie de “guarda-chuva conceitual”, que abarca sentidos diversos. O uso de expressões como “cultura argentina”, “cultura empresarial” ou “cultura de guerra” que acionam definições diversas do cultural, demonstra a pluralidade do conceito.

Apesar das dificuldades, definir qual o conceito de cultura usado nesse trabalho é essencial para construir, com a máxima precisão possível, a abrangência e os limites do que chamamos “dimensão cultural do Mercosul”, nosso objeto de estudo. Se, por um lado, o conceito antropológico de cultura como modo de vida oferece uma amplitude que torna difícil sua operacionalização; por outro, o conceito humanista de cultura como refinamento e cultivo do intelecto, nos leva a uma redução demasiada do conceito, circunscrevendo-o às formas de expressão artística, como a dança, as artes visuais, o teatro e a música.

Adotaremos a definição sociosemiótica apresentada por Canclini (2005, p. 41): “cultura abarca o conjunto dos processos sociais de significação ou, de modo mais complexo, a cultura abarca o conjunto dos processos sociais de produção, circulação e consumo da significação na vida social”. A partir deste conceito, reconhecemos a intensa imbricação entre cultura e sociedade, sem, no entanto, igualá-las, como faz o conceito antropológico mais tradicional. É importante perceber que tal definição reconhece o *movimento* da cultura, como uma prática de construção de sentidos. Aqui, cultura assume sua condição de processo contínuo, que circunscreve aproximações e diferenças, mas não as apresenta como irreduzíveis ou imutáveis.

Compreender a cultura como uma prática, que não apenas procede de uma ordem social diversamente constituída, mas também participa de sua constituição (WILLIAMS, 1992; 1979) ou como verbo (STREET *apud* REEVES, 2004) é uma maneira de escapar das armadilhas do essencialismo e imobilismo cultural. As diferenças entre os povos são reconhecidas, a partir de uma perspectiva *relacional*, na qual o ‘eu’ e o ‘outro’ são mutuamente constitutivos. “[...] We have argued that self and other necessarily overlap. It is not only that identity always owes a debt to alterity, but that the other always exists within as a source of internal difference and dissonance.” (INAYATULLAH, 2004, p. 219).

Ao mesmo tempo, a definição sociosemiótica não abandona totalmente a noção relativista de cultura, reconhecendo a diversidade dos povos. Segundo Cuche (1999), é

preciso recuperar o sentido original do relativismo cultural como princípio metodológico, colocando-o em perspectiva relacional²:

Nesta perspectiva, recorrer ao relativismo cultural é postular que todo o conjunto cultural tem uma tendência para a coerência e uma certa autonomia simbólica que lhe confere seu caráter original singular; e que não se pode analisar um traço cultural independente do sistema cultural ao qual ele pertence e que lhe dá sentido. Isto quer dizer estudar todas as culturas, quaisquer que sejam *a priori*, sem compará-las ou medi-las prematuramente em relação às outras culturas. Privilegiar a abordagem compreensiva e, definitivamente, adotar a hipótese que, mesmo nos casos das culturas dominadas, uma cultura funciona sempre como uma cultura, jamais totalmente dependente, jamais totalmente autônoma (p. 241).

A partir da definição de Canclini, devemos circunscrever as ações e atividades que consideramos culturais, a fim de operacionalizar nossa análise da dimensão cultural do Mercosul. O estudo se restringirá aos aspectos relacionados à cultura como campo profissional, com suas práticas, seus discursos e profissionais especializados.

Frente a la amplitud de esta noción antropológico-social de la cultura, se recorta una dimensión más restringida que remite lo cultural al campo profesional (artístico, intelectual) de una producción de formas y sentido que se rige por instituciones y reglas de discurso especializadas, y que se manifiesta a través de obras (el arte, la literatura) y de debates de ideas que giran en torno a las batallas críticas de lo estético y de lo ideológico (RICHARD, 2005, p. 455).

Como nosso escopo é a análise das intervenções estatais no setor cultural no âmbito do Mercosul, nos restringiremos àquelas dimensões macrossociais culturais, por meio das quais a cultura é produzida, consumida e transmitida de forma relativamente especializada (ESCOBAR, 2007). As políticas culturais não podem “recair sobre os mecanismos íntimos da significação coletiva nem podem envolver as zonas subjetivas da produção cultural” (ESCOBAR, 2007, p. 267).

Consideramos, na nossa definição, as indústrias culturais³; a música; artes visuais; teatro; dança; as atividades relacionadas à formação dos profissionais da cultura

² Para uma discussão mais aprofundada sobre o caráter relacional do conhecimento humano histórico, ver: MARTINS, Estevão. O caráter relacional do conhecimento histórico. In: COSTA, Cléria B. da (org.). *Um passeio com Clio*. Brasília: Paralelo 15, 2002, p. 11-26.

³ “El término ‘Industrias culturales’ está asociado a la producción industrial –de prototipos o serializada e bienes y servicios culturales (soportes tangibles con contenidos intangibles) para su difusión y/o comercialización al nivel de masas. Su función principal consiste en producir (“fabricar”) mercancías o servicios de carácter cultural (libros, discos, películas, emisiones de radio, programas de TV, etc.) destinadas a “soportar” en el papel, el film, o las emisiones radiofónicas contenidos simbólicos (obras literarias, obras musicales, obras cinematográficas, obras televisivas, información, etc.). Las IC comúnmente reconocidas como tales son la editorial (libro y publicaciones periódicas), la audiovisual

(cursos, encontros, etc) e a promoção do pensamento sobre o campo cultural (congressos, pesquisas, estudos, crítica cultural etc.); patrimônio cultural e artístico (material e imaterial) e as políticas culturais.

A definição de cultura mais restritiva adotada circunscreve um campo específico de atuação das políticas culturais e seus setores responsáveis, de profissionais especializados e legitimados para tal atuação. A ideia de “momentos” do sistema cultural, proposto por Rubim (2006), permite identificar mais claramente que atividades estão relacionadas ao sistema: 1. Criação, invenção e inovação; 2. Difusão, divulgação e transmissão; 3. Circulação, intercâmbios, trocas, cooperação (p. ex.: cooperação cultural entre países, instituições, cidades etc.); 4. Análise, crítica, estudo, investigação, pesquisa e reflexão; 5. Fruição, consumo e públicos; 6. Conservação e preservação; 7. Organização, legislação, gestão, produção da cultura.

Apesar de reconhecer que muitos outros âmbitos podem ser considerados culturais, como a educação e a ciência, não os levaremos em consideração na análise, já que optamos por uma noção de cultura como campo profissional. Além disso, essa distinção é feita no próprio desenho institucional do bloco, ao estabelecer Reuniões de Ministros da Cultura; Educação; Ciência, Tecnologia e Inovação e Turismo como esferas separadas.

1.4.3. Trazendo o fator cultural para as Relações Internacionais

Muitos trabalhos sobre cultura em Relações Internacionais dividem-se em dois pólos de um mesmo continuum. De lado, os partidários do internacionalismo cultural e do conceito humanista de cultura, parecem cegos à particularidade cultural de sua própria perspectiva. Do outro, os defensores da noção antropológica relativista, que muitas vezes estão cegos pela diferença cultural absoluta do ‘outro’. Duas faces de um mesmo problema: cegos a cultura, cegos pela cultura (VALBJØRN, 2004).

Both seem to have replaced the usual neglect of cultural diversity, resulting in a likewise problematic exaggerated focus on this theme, so that instead of being ‘blind to culture’ like large parts of mainstream IR, these new approaches rather appear to be ‘blinded by culture’ (VALBJØRN, 2004, p. 24-25).

(televisión, cine, video, a lo cual se suele agregar radio y fonogramas), la publicidad, y las industrias de soporte tecnológico y de insumos que atraviesan a todas las IC” (GETINO, 2001, p. 1).

Reconhecendo as dificuldades de se trabalhar com uma noção polifônica e multiforme como a de cultura, a questão principal que se coloca é: como, então, evitar as armadilhas desse conceito? Quão produtivo pode ser a adoção de uma perspectiva cultural para a análise das Relações Internacionais? Diante de tantas dificuldades, é mesmo *válido* adotar tal perspectiva? *Como* trabalhar com o conceito de cultura?

Em artigo anterior, intitulado “Premissas para o Estudo da Cultura nas Relações Internacionais” (2010), discutimos preliminarmente alguns pressupostos essenciais para trabalhar com o conceito de cultura nas RI, debatendo as contribuições que uma perspectiva cultural pode trazer para o estudo da política mundial contemporânea. O trabalho alinha-se com a proposta de alguns autores de que a cultura pode ser uma perspectiva privilegiada para a investigação e compreensão das premissas filosóficas das Relações Internacionais, reconstruindo uma “história cultural” do campo, seus mitos, suas disputas simbólicas (e materiais) e seus silenciamentos (INAYATULLAH, 2004; WALKER, 1990).

O esforço teórico resultou em quatro premissas que defendemos como importantes para uma abordagem culturalista que consiga desviar das armadilhas do conceito de cultura sem, no entanto, tomá-lo como certo. Ainda que algumas dessas discussões já tenham sido feitas em outras seções desse capítulo, retomaremos as premissas a seguir, de forma sistemática.

A primeira delas diz que a cultura deve ser compreendida como um processo e o mundo, um dado histórico. As diferentes acepções que a palavra cultura foi assumindo através da história, tal como apresentamos em seção anterior, nos mostram a impossibilidade de trabalhar com um conceito fixo, estável de cultura. Assim, a concepção adotada deve levar em conta o processo histórico, a possibilidade de mudança.

A tese que [...] a equação de poder, em especial a partir do final do século XX não pode mais prescindir da alternativa cultural que a modifica substancialmente, tanto interna quanto externamente às sociedades e a seus Estados, não corresponde a uma receita de comportamento ou de política acabada. Ao contrário, a descoberta do dinamismo cultural dos movimentos sociais e de seus efeitos sobre as estruturas do Estado e das funções públicas virou uma página da inércia temporal das tradições cristalizadas nas instituições e nas crenças que as envolvem ou acompanham (MARTINS, 2002, p. 5).

A segunda premissa é de que cultura é uma força produtiva. Reconhecendo o papel cada vez maior que a cultura ocupa na produção da riqueza no capitalismo tardio e nas disputas políticas mundiais, esse pressuposto realça a interpenetração das esferas da vida social. Como força material e co-constitutiva da política, da economia e da sociedade, a cultura torna-se ferramenta e espaço de disputas materiais de poder. Assim, parece mais fácil compreender uma série de conflitos de origem cultural ou que usam a cultura como retórica de legitimação, mas que estão implicados de questões econômicas e políticas. Ao aceitar tal premissa para o estudo da cultura nas Relações Internacionais evita-se um problema comum nas análises culturalistas que é a desmaterialização da cultura, dissociando-a das suas implicações materiais para produção da desigualdade e riqueza.

Há uma estreita relação entre diferença cultural e desigualdade na construção do sentido do internacional [...] Portanto, é importante não sucumbir à tendência de desmaterializar a cultura, sob o risco de despolitizar o debate, essencializando o discurso cultural (BORJA, 2010, p. 361).

A terceira premissa reconhece a cultura como espaço complexo de interculturalidade. Não é possível entender, a partir de uma única tendência, os efeitos globalizantes sobre a cultura e o mundo. A globalização não pode mais ser pensada *somente* em termos de homogeneização. Seus fluxos uniformizantes conectam-se com as realidades locais, provocando combinações diversas de similaridades e diferenças, que não podem mais ser compreendidas em termos de oposição binária (*ou* é exatamente igual *ou* absolutamente diferente). Hall (2004) fala em eixo vertical, globalizante, mas sempre compensado por conexões laterais, que modulam e traduzem os imperativos verticais da globalização. Há o surgimento de um novo sentido para o “local”, que não é mais auto-suficientemente particular, já que não pode conter essa maré da tecno-modernidade ocidentalizante, mas que não funciona como mero simulacro do global (HALL, 2004).

Os fluxos globais oferecem novas possibilidades de identificação, conformando comunidades identitárias globais e transfronteiriças, por meio do consumo ou de grupos transnacionais de interesses, como os ‘jovens’, os ‘ambientalistas’ etc. Por outro lado, esses mesmos fluxos podem reacender laços com o território e com a tradição, acionando unidades infranacionais de identificação, como os grupos religiosos, a comunidade, a tribo etc. Há uma espécie de reafirmação do que o diferencia diante do

“outro”, cada vez mais próximo com as migrações, o turismo e a emergência de uma cultura global disseminada.

Daí o paradoxo que marca as relações identitárias com a globalização: ao mesmo tempo em que há uma maior aproximação do “outro” e uma maior pluralização das identidades, há também um recrudescimento dos conflitos identitários, das políticas e discursos xenófobos, da articulação entre diferença e desigualdade, do endurecimento das fronteiras. Houve um verdadeiro processo de politização das identidades, transformadas em espaços privilegiados de disputas de poder.

A quarta premissa, a da cultura como recurso, talvez seja a mais produtiva para uma perspectiva cultural das Relações Internacionais. A relação estreita entre cultura/economia, cultura/política, cultura/sociedade de que falamos acima tem gerado uma instrumentalização da cultura para fins externos a ela própria, como o desenvolvimento urbano, a manutenção da paz, a integração supranacional, o incremento da participação cidadã etc.

A conveniência da cultura não é novidade. Suas relações com a política e a economia sempre estiveram marcadas por interesses e estruturas de poder. Segundo Yúdice (2004), a diferença da valorização da cultura para solução de problemas sociais na atualidade está numa volta da legitimação baseada no paradigma da utilidade. Esse paradigma implica o abandono dos cânones culturais de legitimação mais tradicionais como o gênio artístico, a crítica desconstrutiva, o desvelamento da verdade, que já não funcionam mais como medidas legitimadoras do investimento social (YÚDICE, 2004).

Anteriormente organizada no nível estatal, a cultura passa a ser gerenciada também por instituições no nível local e supranacional, como ONGs, fundações, organismos internacionais. Essa tendência foi fomentada pela lógica neoliberal, que apregoava o Estado mínimo através da redução dos investimentos sociais, diminuindo a participação governamental e abrindo espaço para a atuação de novas entidades, e dos sistemas de parceria com o poder público, a iniciativa privada e financiamentos transnacionais. Instituições como o Banco Mundial, a União Europeia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – além de grandes fundações internacionais já incluem a cultura como uma esfera importante para investimento (YÚDICE, 2004), o que sinaliza como a cultura tem sido cada vez mais considerada um recurso na política mundial.

Nesse cenário, houve grande aumento da necessidade de regulamentação e organização do setor cultural, a fim de comprovar sua utilidade para os objetivos a que

se propunham os projetos: promoção da paz e do diálogo intercultural, incremento do turismo, dinamização da economia, revitalização urbana, aumento da participação política das comunidades dentre muitos outros.

A cultura como recurso é muito mais do que uma mercadoria; ela é o eixo de uma nova estrutura epistêmica na qual a ideologia e aquilo que Foucault denominou de sociedade disciplinar (isto é, a imposição de normas a instituições como a educacional, a médica, a psiquiátrica etc.) são absorvidas por uma racionalidade econômica ou ecológica, de tal forma que o gerenciamento, a conservação, o acesso, a distribuição e o investimento – em ‘cultura’ e seus resultados – tornam-se prioritários (YÚDICE, 2004, p. 13).

A necessidade de gerenciamento do setor deu origem à cultura como campo profissional específico, com profissionais qualificados, técnicas e funcionamento próprio. A emergência dos profissionais da cultura, como produtores, administradores, gestores culturais, consultores, dentre outros, denota a importância do controle e da gestão da cultura, fenômeno que se intensifica principalmente a partir dos anos 80. Esses profissionais são cada vez mais necessários para o desenvolvimento e administração de ações e estratégias culturais para políticas econômicas, sociais, urbanas, políticas, de marketing etc.

A constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO – é exemplar da concepção de cultura como recurso, ao considerá-la como instrumento para a promoção da paz e da justiça: “1. O propósito da Organização é contribuir para a paz e para a segurança, promovendo colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura” (UNESCO, 2002). Yúdice (2004) cita como exemplo dos usos da cultura na contemporaneidade a proliferação de museus como estratégia para o fomento do turismo cultural e para revitalização urbana. Em Bilbao, o Museu Guggenheim foi central para a revitalização da cidade e recuperação da sua reputação, abalada pelo terrorismo.

Adotando a premissa da cultura como conveniência, ficamos aptos a compreender a natureza de conflitos étnicos e culturais que assolam muitas sociedades, como a luta dos curdos, o movimento autonomista basco, o conflito árabe-israelense, a guerra do Sudão, dentre muitos outros. Apesar de muito diferentes, todos eles acionam um discurso culturalista, que usa a diferença como legitimadora de disputas com fundo político, econômico, territorial ou social. “O conteúdo da cultura diminui em importância à medida que a *utilidade da reivindicação da diferença* como garantia

ganha legitimidade. O resultado é que a *política* vence o conteúdo da cultura” (YÚDICE, 2004, p. 43).

A ideia de cultura como recurso é uma poderosa ferramenta teórica para evitar análises meramente culturalistas. Esquivar-se da concepção da cultura como dimensão autônoma, desconectada da política, economia e sociedade, permite-nos perceber as relações de poder entre esses fatores, que instrumentalizam a cultura para fins diversos e/ ou usam a política ou economia para justificar o cultural.

1.5. Repensando culturalmente as Relações Internacionais

Uma perspectiva cultural que leve em conta essas quatro premissas oferecem importantes desafios para as Relações Internacionais ao evocar tensões filosóficas essenciais para repensar a disciplina.

1.5.1. Materialismo *versus* idealismo

Pensar cultura como força produtiva e como recurso desafia a separação entre linguagem e mundo, materialismo e idealismo, que dividiu muitos debates nas ciências sociais e é um eixo essencial para a compreensão dos “grandes debates” da disciplina de RI. O primeiro debate, nos anos 30, levou à ‘vitória’ dos materialistas, o que teve como consequência a marginalização dos fatores culturais na disciplina, vistos como *apenas* ideacionais. A consagração dos behavioristas no segundo debate mais uma vez afastou os fatores culturais dos interesses da disciplina, uma vez que não são *materialmente* observáveis e analisáveis a partir de uma metodologia empiricista. Por fim, o terceiro debate também assegurou a invisibilidade dos temas culturais, com a vitória dos neorealistas e sua compreensão de sistema internacional como uma distribuição de capacidade *materiais* e da política mundial como disputa de poder (também considerado no sentido material).

Historicamente, essa premissa esteve na base das justificativas de uma ontologia própria do internacional, circunscrito aos problemas ‘materiais’ da ordem internacional, como a guerra, o poder e a economia, em contraposição aos componentes ideacionais.

The most powerful differentiation and that is closely related to those between polity and economy and between civil society and international politics/ relations/ anarchy, is that between 'realism' and 'idealism'. Not only have the major theoretical disputes in the discipline been couched explicitly in these terms, but the history of thinking about international politics in this century is conventionally organized within these categories. As something like a founding myth, this polarity has come to be treated as relatively unproblematic ground on which major theoretical disputes can be, if not resolved, at least codified and left in peace (WALKER, 1987, p. 69).

A complexidade acionada pela cultura evoca uma “uma interação mais complexa e mutuamente constitutiva dos fenômenos que outrora foi facilmente disposta em um ou outro lado da famosa divisão Cartesiana” (p. 5)⁴, realçando a convergência entre ideias e processos materiais, evitando os “determinismos reducionistas ou idealismos voluntaristas” (WALKER, 1990, p. 5). Se cultura é também prática, ela gera riqueza material, disputas pelo poder e consequências na ordem internacional.

A cultural turn means a dramatic shift of interest away from the analysis of 'objective' social structures and abstract historical processes, to the reconstructions of concrete environments; it means to stress the inherently dynamic relation between individual or collective imaginations and objective structures (DEPKAT, 2004, p. 186).

As discussões trazidas pelo construtivismo é que abriram as portas para a consideração dos fatores ideacionais na conformação da estrutura internacional e da sua importância para o sentido atribuído aos recursos materiais dos atores. Nessa perspectiva, já não é possível uma separação tão rígida entre linguagem e mundo, material e ideacional, uma vez que os fatores culturais produzem efeitos práticos no campo da política e da economia, ao mesmo tempo em que o poder e os recursos ganham sentido dentro do contexto social e cultural no qual são acionados. O entendimento da cultura como prática e como recurso liga as duas pontas da divisão cartesiana.

1.5.2. Cultura *versus* natureza

⁴ Tradução nossa de “[...] a more complex and mutually constitutive interplay of phenomena that were once so easily lined up on either side of the great Cartesian divide” (WALKER, 1990, p. 5).

Essa dualidade também é central, tanto para a compreensão dos sentidos que a cultura foi adquirindo através do tempo, quanto da conformação das Relações Internacionais como disciplina. Historicamente, as Relações Internacionais reivindicaram o internacional como seu objeto de estudo por excelência, legitimando-se como uma disciplina autônoma e independente com relação à Ciência Política, da qual se desvinculou. A justificativa da sua existência enquanto campo próprio residia na premissa de que o internacional se diferenciava do espaço político doméstico por ser caracterizado como um estado de natureza permanente, devido à ausência de um poder centralizado. Daí porque a Ciência Política não podia se dedicar ao estudo do internacional, cujo caráter era justamente o oposto do doméstico. Assim, as Relações Internacionais foram construídas com base em alguns conceitos chave, como ‘estado de natureza’

Culture is ‘part and parcel’ of traditional international relations theory and what appears as ‘amnesia’ does not indicate an absence of the concept but rather its invisibility, for it constitute the ‘other’ to the central concept on which international relations theory is built: the concept of the state of nature (JAHN, 2004, p. 28).

A noção de estado de natureza é pré-social e pré-cultural, o que autoriza estudiosos da política mundial a fazerem suposições sobre o gênio humano, na crença de uma unidade da natureza, da razão e da moralidade (JAHN, 2004). Essas suposições não seriam culturalmente específicas, mas universais, uma vez que derivam de um estado pré-cultural, *natural*, comum a todos os homens. Como a diversidade cultural é abstraída do estado de natureza, a cultura se constituiu, portanto, como o ‘outro’ das Relações Internacionais.

O conceito de cultura como processo, discutido na primeira premissa discutida, reforça a noção de agência humana, de construção, contra a fixidez e o determinismo da natureza. Sublinhamos o caráter cultural do homem e do mundo, construído socialmente. Dessa forma, podemos retomar discussões e constructos teóricos das Relações Internacionais, que de tão fortes, parecem *dados, naturalmente* resolvidos, como o Estado, fronteiras, a anarquia, a nação e a própria ideia do que *são* as relações internacionais, o que compõe o corpo de estudos da disciplina.

Retomando a ideia de cultura e de construção do mundo, podemos lançar um olhar histórico para essas entidades, desvelando suas condições de origem, os interesses implicados nas formulações teóricas, e desmontando seus mitos (BARTHES, 1993). Foi o caso de Biersteker (2001) que se dedicou a uma análise da construção social dos

conceitos de Estado, soberania e território, mostrando como os sentidos foram mudando através do tempo e do espaço.

They are defined, and redefined, by the rules, actions and practices of different agents, including in the case of states, by themselves. An examination of the contestation of different practices, resistances, rules, norms, legal challenges and public justifications provides important insights into the changing composition and definition of state, sovereignty and territoriality (BIERSTEKER, 2001, p. 157).

Tal tendência esteve presente em muitos estudos que surgiram a a partir da década de 1990, com a emergência das teorias críticas, muitos já citados no presente capítulo. Foi o caso das análises de Krasner (1993) e Osiander (2001) sobre a Paz de Vestfália, ou dos estudos sobre a construção de doutrinas de segurança nacional (KATZENSTEIN, 1996). Em geral, utilizam a cultura para retomar a análise histórica de conceitos centrais para a disciplina, frequentemente tomados como *dados* na tradição realista e neoliberal.

1.5.3. Universalismo *versus* pluralismo

Essa divisão marca as duas principais concepções culturais presentes nas Relações Internacionais, e nas Ciências Sociais em geral. A concepção humanista enfatiza a dimensão comum da cultura como experiência humana, como fato universal, daí seu uso no singular: “a” cultura. Nas RI é representada, principalmente, pelo pensamento do internacionalismo cultural. Por outro lado, a concepção antropológica realça a diferença entre os povos, o que os caracteriza como tal em contraposição aos seus ‘outros’. Daí porque cultura é tratada no plural. Está na base de teorias como o ‘choque de civilizações’.

Cultura relaciona-se à ideia de universalidade e comunhão e de diversidade e particularidade. Ao falar de cultura nos referimos tanto à experiência humana – que é compartilhada, universal – quanto àquelas especificidades que nos constroem como sujeitos em oposição aos outros. “The language of culture draws our attention to the construction, maintenance, and transformation of meaningful and purposeful schemes of existence as a common human endeavor, yet also as multiple, diverse, and often competing human projects” (INAYATULLAH, 2004, p. 17).

A tensão latente entre universalidade e pluralidade é retomada pela premissa da cultura como espaço complexo de interculturalidade, e pode oferecer um caminho entre os dois pólos da discussão. As duas noções de cultura, que encarnam os princípios universalistas e pluralistas, apresentam alguns problemas, como discutimos anteriormente. 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 em suas versões radicais.

A partir da premissa da cultura como um espaço de interculturalidade, sobre o qual incidem diferentes tendências, podemos assumir uma perspectiva relacional para a compreensão da diversidade cultural: o ‘eu’ e o ‘outro’ não são entidades opostas, mas co-constitutivas, sobrepostas. A consequência política desse pensamento e da tentativa de reconectar a oposição entre particularismo e universalismo, é pensar o universal como nascendo do interior do particular (HALL, 2003). Ou seja, se o outro faz parte de mim, e só posso constituir-me como sujeito na relação com o todo, portanto esse todo nasce da necessidade dos particulares, não como afirmação absoluta da diferença nem como apagamento da diferença em nome do universal. O universal aparece aqui como um horizonte incompleto dessa identidade deslocada, onde as demandas de todos devem ser negociadas (HALL, 2003).

1.5.4. Para além das contraposições duais

Ao reintroduzir a ideia de cultura nas Relações Internacionais a partir das premissas apresentadas, podemos enfrentar o desafio de reimaginar as Relações Internacionais para além das dualidades que marcaram sua conformação como disciplina: doméstico/ internacional; materialismo/ idealismo; dentro/ fora; agente/ estrutura; identidade/ diferença; soberania/ anarquia, história/ estrutura. Através do olhar culturalista e histórico, essas dualidades aparecem como constructos sociais, localizados temporal e espacialmente e, portanto, ligadas a interesses e contextos específicos. Não estão presentes na *natureza* da política ou das relações internacionais, nem são irreversíveis. Sofreram mutações através do tempo e nas diferentes sociedades até chegarem na conformação atual e podem seguir mudando.

Da mesma forma, o olhar culturalista-histórico pode mostrar que nem sempre essas dualidades são opções excludentes ou escolhas necessárias que o pesquisador deve fazer entre dois pólos opostos. Podem existir alternativas que mesclam elementos de cada um dos pólos, ou os encare como entidades co-constitutivas. É o caso da convivência entre soberania e império, na análise do Sacro Império Romano feita por Osiander (2001), apresentada anteriormente; ou da relação entre materialismo e idealismo no conceito de cultura defendido por Williams (1979, 1992) e outros materialistas culturais; ou da coexistência entre cultura e natureza no debate sobre o ‘estado de natureza’ feito por Jahn (2000). É o caso também da análise do conceito de soberania feita por Walker (1993), apontado como uma forma histórica e específica de articulação entre o ‘dentro’ e o ‘fora’ e que legitimou a conformação disciplinar das Relações Internacionais.

“The principle of state sovereignty expresses an historically specific articulation of the relationship between universality and particularity in space and time” (WALKER, 1993, p. 176). Segundo Walker, a soberania foi uma forma de lidar com o problema da diversidade e da universalidade adotada na Modernidade, e não *a* forma de organização *natural* dos Estados. Na Idade Média, por exemplo, a diversidade foi organizada pela subordinação e incorporação hierárquica ao universalismo.

Uma perspectiva cultural permite uma visão ‘em camadas’ das Relações Internacionais:

A cultural vision is a layered phenomenon, comprising ‘different levels or parts,’ or dominant and recessive moments (Nandy, 1987b: 2, 17; 1987a: 118). This layering makes possible or, rather, calls forth a dialogue internal to the culture – among competing orthodoxies and heterodoxies, dominant and suppressed voices – providing a source of creative tension and critique within the cultural vision (INAYATULLAH, 2004, p. 166).

Ao reintroduzir a ideia de cultura nas Relações Internacionais, podemos enfrentar o desafio de reimaginar as Relações Internacionais como lugar das relações interculturais, como uma disciplina (também) do estudo das diferenças. Podemos repensar a diferença não mais como ameaça, fonte de medo e fascínio, mas também como *oportunidade*. Contato com a diferença entendido como o que Todorov (1993) chamou de *momento etnológico*, no qual a diferença é vista como um recurso para auto-reflexão e crítica social. Essa nova compreensão da diferença a recoloca dentro do Estado, não mais como uniformidade cultural, mas como diversidade; e também dentro do próprio sujeito.

A partir da ideia de cultura e da complexidade acionada por este conceito, a diferença não pode mais ser organizada pelas dicotomias dentro/ fora, tão presente nas Relações Internacionais, mas está dentro e fora; promovendo oportunidades de reflexão sobre si mesmo e sobre os outros. A diferença constrói o outro, mas também é parte fundante do próprio sujeito.

As we have argued again and again, this inside/ outside logic performs an act of splitting – an exclusion of the overlap of self and other that works to deflect our responses to difference in the direction of the “purifying hatred” so well illustrated by the religious wars of the sixteenth and seventeenth centuries and the ethnics, religious and civilizational struggles of our times. Policing the boundaries of self as an exclusive and homogeneous space impedes our capacity to fully acknowledge and affirm the other that always lies within, or to appreciate and claim the self that exists as part of the other beyond those boundaries (INAYATULLAH, 2004, p. 204).

1.6. Cultura e integração regional

É certo que as relações culturais internacionais ultrapassam e independem dos Estados. Envolvem as comunidades acadêmicas, as trocas entre artistas e produtores culturais, as aproximações culturais promovidas pelas regiões fronteiriças e laços familiares, os fluxos culturais internacionais que percorrem os circuitos eletrônicos, a atuação de Organizações Não-Governamentais, fundações particulares e organismos internacionais na área. O foco do trabalho, no entanto, será dado ao papel dos Estados nas relações culturais entre os países, já que nos dedicaremos à dimensão cultural do bloco Mercosul, que é uma iniciativa regional interestatal.

As relações culturais interestatais reúnem as iniciativas culturais promovidas, fomentadas e organizadas pelos Estados, que podem estar sistematizadas numa política ou não. Uma importante faceta das iniciativas culturais dos países é a diplomacia cultural que, apesar da proximidade de sentido, representa apenas uma parte das relações culturais internacionais. “A diplomacia cultural, por sua vez, seria a utilização específica da relação cultural para a consecução de objetivos nacionais de natureza não somente cultural, mas também política, comercial ou econômica” (RIBEIRO, 1989, p. 23).

O termo diplomacia cultural foi criado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros da República Federal da Alemanha, Willy Brandt, em 1966. Ele a considerava o terceiro pilar da política externa das nações, juntamente com a diplomacia política e a comercial (SOARES, 2008). Pressupõe uma instrumentalização da cultura, a noção da cultura como recurso para obtenção de objetivos econômicos, políticos ou sociais, promoção de conhecimento mútuo ou para propaganda cultural dos Estados. Para tanto, a diplomacia dispõe de ferramentas como intercâmbio de pessoas; promoção da arte e dos artistas; ensino da língua como veículo de valores; distribuição integrada de material de divulgação; apoio a projetos de cooperação intelectual; apoio a projetos de cooperação técnica e integração e mutualidade na programação (RIBEIRO, 1989).

Segundo Edwin Harvey (1991), uma das primeiras vinculações internacionais entre Estados dedicadas à cultura foi a União Internacional para a Proteção de Obras Artísticas e Literárias, estabelecida de acordo com a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, firmada em setembro de 1886. Nas Américas, a Primeira Conferência Internacional Americana, celebrada entre outubro de 1889 e abril de 1890 entre 18 repúblicas americanas, entre elas o Brasil, determinou a criação de uma Biblioteca Latinoamericana em Washington. Esse pode ser considerado o primeiro projeto cultural conjunto das nações americanas, inaugurado em outubro de 1892 (HARVEY, 1991).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO – é o foro multilateral interestatal máximo dedicado aos temas culturais. Foi criada em 1945 e atualmente conta com 193 membros. É formada pelos seguintes órgãos: a) Conferência Geral, constituída por todos os Estados membros. Reúnem-se a cada dois anos, e decidem o Programa e o Orçamento da entidade para aquele período; b) Conselho Executivo: composto por 58 países, eleitos pela Conferência Geral para um mandato de quatro anos. É responsável pela preparação da Conferência Geral e pelo acompanhamento da execução do Programa da Organização; c) Secretariado geral: assume as funções executivas da UNESCO e é comandada pelo Diretor-Geral, eleito pela Conferência Geral para um mandato de quatro anos. Tem sede em Paris e dispõe de escritórios regionais e nacionais em vários países. A ideia da cultura como recurso está na base da constituição da organização:

La misión de la UNESCO consiste en contribuir a la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y el diálogo intercultural *mediante la educación, las ciencias, la cultura, la*

comunicación y la información [grifo nosso]. La Organización se centra particularmente en dos grandes prioridades: • África; • la igualdad entre hombres y mujeres (UNESCO, 2010).

O sistema ONU serviu de exemplo para o surgimento de muitas organizações regionais, muitas delas com organismos dedicados à temática cultural. É o caso da Organização de Estados Iberoamericanos para Educação, Ciência e Cultura – OEI –, fundada em 1949; o Convênio Andrés Bello de Integração Educativa, Científica, Tecnológica e Cultural, assinado em 1970, pela Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Espanha, Panamá, Peru e Venezuela; e Organização dos Estados Americanos – OEA –, estabelecida em 1948.

A UNESCO declarou o período 1988-1997 como Decênio Mundial para o Desenvolvimento Cultural, com quatro grandes objetivos: (1) considerar a dimensão cultural no desenvolvimento; (2) afirmar e enriquecer as identidades culturais e o patrimônio cultural; (3) ampliar a participação na vida cultural; (4) fomentar a cooperação cultural internacional (HARVEY, 1991). Em 1996, foi publicado o Relatório Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento, intitulado “Nossa Diversidade Criadora”, no sentido de apontar a estreita relação entre os dois conceitos: se por um lado, a dimensão cultural deve ser levada em conta para a consideração do desenvolvimento; por outro, a cultura pode ser uma importante ferramenta para promoção do desenvolvimento. Instituições internacionais de fomento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento começaram a incluir o setor cultural na sua agenda de financiamento, refletindo uma mudança no entendimento.

Culture, in all its dimensions, is a fundamental component of sustainable development. As a sector of activity, through tangible and intangible heritage, creative industries and various forms of artistic expressions, culture is a powerful contributor to economic development, social stability and environmental protection. As a repository of knowledge, meanings and values that permeate all aspects of our lives, culture also defines the way human beings live and interact both at local and global scales (UNESCO, 2010b).

A importância crescente que o setor cultural foi adquirindo na economia dos países também influenciou a transformação na ideia de desenvolvimento. Nos anos 1990, as indústrias culturais cresceram a taxas anuais duas vezes maiores que a da indústria de serviços e quatro vezes maiores que a da indústria nos países da OCDE (UNESCO, 2010b). Isso fomentou o estabelecimento de instrumentos e ferramentas de

medição do setor cultural e das indústrias criativas, como estatísticas culturais e mapeamento do patrimônio e dos recursos culturais.

Desde a sua fundação, a UNESCO tem aprovado alguns instrumentos legais com relação à cultura, que ajudam a organizar o setor cultural internacional, orientar as políticas culturais nacionais e construir alguns consensos entre os países com relação à cultura. Os principais instrumentos são: Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado com Regulamento de Execução da dita Convenção (1954); Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais (1970); Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001); Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003); Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005)⁵.

A importância crescente da cultura na década de 1990 se refletiu no tratamento do tema dentro de algumas iniciativas de integração regional. A integração europeia, em curso desde a década de 50, reconhece formalmente a dimensão cultural do processo de aproximação dos países no Tratado de Maastricht⁶, assinado em 7 de fevereiro de 1992, que deu origem à União Europeia – UE (UNIÃO, 2010). Com esse tratado, a integração ganhou contornos políticos mais definidos. Algumas iniciativas na área cultural já estavam presentes antes da assinatura do documento, como o programa de seleção anual de uma Capital Europeia da Cultura, existente desde 1985, mas foi com o Tratado de Maastricht que a União foi dotada de competências próprias no setor cultural.

O documento determinou políticas comunitárias em alguns setores ainda não contemplados pelo processo de integração, como a cultura, a juventude, a educação e formação profissional. O tratado de constituição da UE também inovou ao criar a cidadania da União, com o intuito de incluir a população no processo e fortalecer uma identidade europeia.

Atualmente, a UE conta com uma Comissão de Cultura; uma Comissão para a Cultura e Educação no Parlamento Europeu; uma seção chamada “Educação, Juventude e Cultura” no Conselho da União Europeia, formada por ministros da educação, da cultura, da juventude e da comunicação; e uma Agência de Execução relativa à

⁵ Os documentos podem ser acessados através do link: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=34603&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁶ O texto integral do Tratado pode ser acessado através do endereço: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

Educação, ao Audiovisual e à Cultura – EACEA, responsável pela gestão de alguns programas da União nos campos da educação, cultura e audiovisual.

Esses órgãos discutem, definem e implementam os projetos e programas que formam a política cultural da região, como o Programa ‘Cultura’, um instrumento de financiamento e fomento da cooperação cultural entre 2007 e 2013, com orçamento de 400 milhões de euros para a cooperação entre operadores culturais da UE e de países terceiros participantes do programa; ou a implementação da ‘Europeana’, uma biblioteca digital do patrimônio cultural europeu.

A UE definiu a ‘Agenda Europeia para a Cultura’, com indicação de objetivos, setores prioritários e a estratégia do bloco para o setor cultural. No âmbito dessa agenda, foram determinados Planos de Trabalhos trienais, que estabeleceram as iniciativas necessárias para a consecução dos objetivos⁷. O plano para o período de 2008-2010 está centrado, principalmente, na mobilidade dos artistas, no acesso à cultura, no desenvolvimento de estatísticas culturais, na promoção das indústrias culturais e criativas e na implementação da Convenção da UNESCO sobre Expressão Cultural (UNESCO, 2010).

Os diversos problemas que a integração europeia tem enfrentado estão relacionados a questões econômicas, sociais, mas também culturais. Os cidadãos têm se deparado sistematicamente com o questionamento sobre o que é ser “europeu”, principalmente com a expansão da UE para a fronteira leste, essencial para a dinâmica da história identitária europeia (MARTINS, 2002). O processo de construção de uma identidade europeia se deu, historicamente, por oposição e contraste com relação ao não-europeu, pela construção da noção ideológica de “leste” (MARTINS, 2002). Um processo de unificação, tal qual o pretendido pela UE, tem se deparado com o desafio da grande diversidade cultural linguística, política, territorial e econômica da região. Tal dificuldade, já presente mesmo na Europa ‘ocidental’, é aprofundada ao inserir as regiões de fronteira com o “leste”, como a Europa Oriental.

As políticas culturais do bloco, portanto, lidam com a difícil questão da construção de uma identidade europeia compartilhada. De forma coerente com o quadro teórico que expomos aqui, falar de construção de uma unidade identitária europeia é também falar de disputas materiais de poder, questões econômicas e sociais, que estão no bojo de um processo como o da União Europeia. Lidar com o problema migratório

⁷ Os documentos relacionados à política cultural da União Europeia estão disponíveis no link: http://europa.eu/legislation_summaries/culture/index_pt.htm

interno entre a “Europa das duas velocidades” é lidar com a questão cultural do enfrentamento do outro, geralmente vindo dos países da fronteira leste, mais pobres e menos ‘europeus’; mas é também lidar com o problema do desemprego, da inserção desses imigrantes nos programas sociais dos países receptores, da moradia, do inchamento dos subúrbios das grandes cidades dentre outros.

A unidade europeia é um objetivo estratégico de superação ou de coordenação das diferenças, que se articula como uma ideologia supra-ordenada, em que os traços históricos da Europa, como identificação linguística, religiosa, militar ou econômica cederiam a uma convenção de fronteira meramente política ad extra e de inclusão econômica ad intra (MARTINS, 2002, p. 92).

1.6.1. Cultura e integração na América Latina

Apesar das iniciativas da União Europeia, a cultura tem sido sistematicamente negligenciada também nos processos de integração, principalmente naqueles postos em prática na América Latina (CANCLINI 2005b, 2008; MONETA, 2003). Quando presente, as iniciativas culturais estão restritas ao circuito de belas-artes e patrimônio.

Los intercambios culturales entre los países latinoamericanos a nivel interestatal son paupérrimos: se manda a un pianista a cambio de dos pintores, se crea una Casa de la Cultura de un país en otro. Los intercambios culturales más innovadores e influyentes han sido realizados por dos tipos de actores a los que nadie les encargó hacer política cultural: la televisión, especialmente las cadenas mexicanas, brasileñas y estadounidenses, y los enormes contingentes de migrantes y exiliados que han creado circuitos de comunicación informal muy significativos entre sus países de origen y de destino. Pero esto no es asumido por ningún tipo de política de integración regional (GARCIA CANCLINI, 2005b, s/p).

Numa sociedade do conhecimento, na qual as tecnologias de informação e comunicação ocupam lugar de destaque nos circuitos culturais, esse problema é intensificado, deixando boa parte das populações fora do processo de integração. Além disso, o paradigma mais comum nas iniciativas de integração cultural é o da cooperação, trocando produtos culturais de um país com o outro e não o da *coprodução* (CANCLINI, 2008). “Reconhecer a cooperação como coprodução serviria, em primeiro lugar, para superar a estreiteza dos mercados nacionais, aproveitar as capacidades de cada país na formação de profissionais, empresários, gestores, artistas e cientistas, bem como na formação de públicos” (p. 121).

Refletindo a ausência da cultura nas iniciativas políticas de integração na região, os estudos e pesquisas também terminam por concentrar-se principalmente sobre os aspectos econômicos e jurídicos da integração. O Instituto para a Integração da América Latina – INTAL publicou em 25 anos, 350 livros e 350 revistas, somando no total 120 mil páginas. Diante de tais números, Marcelo Aftalión (*apud* NICOLETTI, 1997, p. 14) se pergunta: “Por que tantas páginas e tão pouca integração?”. E aponta uma possível resposta na proporção temática dessas publicações: 50% versam sobre temas econômicos, 30% sobre aspectos jurídicos e institucionais, 10% sobre a dimensão política e apenas 10% sobre aspectos socioculturais.

Por sua centralidade para o processo de construção dos blocos regionais, a dimensão econômica também é a mais estudada e debatida entre os pesquisadores do fenômeno da regionalização. Sierra (2001) busca motivos que expliquem esse fato, também válido para o Mercosul, e enumera o peso estratégico desses processos, a maior quantidade de informação sobre os aspectos econômicos e comerciais disponíveis e a grande capacidade de “lobby comunicacional de los actores económicos y técnico-económicos más activos en el proceso, que en su gran mayoría son instancias gubernamentales o grandes grupos empresariales, ya sea nacionales o transnacionales” (p.12).

Apesar da importância do aspecto econômico, os processos de integração regional também conectam estruturas políticas, sociais e, principalmente, culturais.

Identities, confidence and feelings, as well as considerations of power, are present when agreements are negotiated in the automotive industry; there are interests present when cultural exchanges are discussed. Each nation, and the different social groups within them, approach other nations with a baggage of cultural values, traditions, beliefs, habits of relationship and images of others, and this baggage influences the way in which the integration process will be developed (JELIN, 2001, p. 261).

Existem esforços no sentido expandir o Mercosul para outras dimensões, além da comercial, a fim de construir uma base mais sólida para os intentos de integração regional. Desde 2003, o bloco tem se esforçado em construir uma agenda social, ampliando seu espaço de atuação para além das questões comerciais e econômicas. Apesar disso, essa nova agenda ainda é pouco estudada e invisível para a maioria da população brasileira.

O trabalho proposto tenta contribuir com as tentativas de repensar o Mercosul como uma realidade econômica, mas também social, cultural e política, ao dedicar-se à análise das intervenções culturais postas em prática pelo bloco. A dimensão cultural da integração do Cone Sul vai ser melhor desenvolvida no terceiro capítulo dessa dissertação, dedicado ao Mercosul Cultural.

3. Contextualizando o Mercosul Cultural: história do Mercosul

3.1. 1ª fase (1979 – 1991): aproximação Brasil – Argentina e criação do Mercosul

O Mercosul nasceu em março de 1991, com a assinatura do Protocolo de Assunção entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Entretanto, alguns autores identificam o início dos esforços de integração da região na década de 40, com o estabelecimento de um acordo de constituição de uma união aduaneira entre Brasil e Argentina que não pôde efetivar-se devido à Segunda Guerra Mundial (BARBOSA, 2007a). Na década de 60 e 80, destacaram-se os esforços no sentido de construção da Área Latino-Americana de Livre-Comércio – ALALC – e da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI –, respectivamente. Em 1979, Brasil e Argentina assinaram o acordo que pôs fim à divergência sobre a construção das usinas de Itaipu e de Corpus, estabelecendo ações na área de segurança e energia, revertendo a lógica conflitiva que perdurou muitos anos no relacionamento dos dois países. A parceria que viria a se intensificar nos anos seguintes e daria origem ao bloco econômico começou dedicada a temas estratégicos e políticos, com o intuito de criar uma comunidade de segurança no Cone Sul.

As aproximações econômicas iniciaram-se em 1985, com as negociações comerciais entre Argentina e Brasil no âmbito da ALADI. Entre 1985 e 1991, uma série de tratados foi assinada, fortalecendo o desejo de aproximação dos dois países. Em 1985, os presidentes Raúl Alfonsín (1983 – 1989) e José Sarney (1985 – 1990) assinaram a Declaração de Iguazu⁸, que criou a Comissão Mista de Cooperação e Integração Bilateral, responsável por encaminhar, num prazo de um ano, recomendações aos Executivos dos dois países em temas como energia, ciência e tecnologia, comunicação e transportes. O trabalho da Comissão resultou no Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, formado por um conjunto de 24 protocolos bilaterais setoriais de complementação econômica assinados em 1986.

⁸ A Declaração de Iguazu pode ser acessada no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por meio do link: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm.

A aproximação inicial refletia a convergência das políticas exteriores e dos desafios enfrentados pelos dois países no sistema internacional. Apesar de algumas diferenças em relação aos objetivos, Brasil e Argentina encaravam a integração regional como instrumento para inserção numa economia internacional de perfil liberal e para promoção do desenvolvimento econômico. Saídos de longos regimes militares, os dois países precisavam consolidar suas recentes democracias e enfrentar o contexto de instabilidade econômica interna e externa. Ambos buscavam, com a parceria, propósitos comuns como “a consolidação democrática, as estabilidades política e estratégicas regional, o resgate da credibilidade externa e a coordenação de posições ante a questão do endividamento externo” (VAZ, 2002, p. 77). 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. Apesar do momento de esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, havia ainda um forte componente desenvolvimentista na estratégia de integração regional naquele período. Em discurso de José Sarney de dezembro de 1986, fica claro o intuito estratégico da aproximação e a influências das idéias cepalinas:

O desafio de nossa história, a meta que inspirou nossa vida desde a independência, foi sem dúvida criar uma verdadeira autonomia para nossos países, reduzir a dependência externa, fazendo das relações internacionais uma opção consciente de nossa soberania, e não um constrangimento marcado pela desigualdade, pelo servilismo. O programa de integração Brasil-Argentina é um marco desse esforço (...). Com ele finalmente a América Latina encontra uma nova contribuição ao seu indispensável processo de integração, única forma capaz de assegurar ao continente o lugar a que tem direito na história (VARGAS, 1997, p. 10).

Na Argentina, os elevados custos sociais e econômicos da abertura comercial promovida pelos governos militares levaram a uma resistência a políticas liberais e a adoção do padrão de abertura *regulado*, com reforço do papel estatal. A aproximação com o Brasil permitiria reduzir os gastos militares, num momento de ajustes econômicos em face do endividamento externo, e promoveria o acesso às oportunidades do mercado brasileiro (VAZ, 2002). No caso brasileiro, além dos objetivos comuns citados acima, havia grande interesse na expansão de mercado consumidor para seus produtos, em consonância com o modelo de política exterior associado a objetivos de desenvolvimento nacional, e a busca de uma alternativa à política hemisférica dos Estados Unidos (BERNAL-MEZA, 2008).

Em novembro de 1988, o compromisso de integração dos países foi reafirmado no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento⁹, que estabeleceu o prazo de dez anos para a constituição de um espaço econômico comum, com a remoção de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços entre Brasil e Argentina. Nesse tratado, foram reafirmados textualmente os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria, que já vinham orientando a aproximação entre os países por meio dos protocolos setoriais de complementação econômica.

O ano de 1989 foi um momento de inflexão na história internacional e na política do Brasil e Argentina. O final da Guerra Fria representou a dissolução de um sistema internacional que perdurara por mais de quarenta anos, impulsionando o processo de globalização e intensificando a liberalização da economia mundial. O estabelecimento do Consenso de Washington orientou reformas liberais em países do mundo todo, inclusive na América Latina, ao condicionar o apoio financeiro ao ajustamento estrutural das economias dos países devedores.

Na Argentina e Brasil, esse foi o ano da chegada ao poder dos presidentes Carlos Menem (1989 – 1999) e Fernando Collor de Melo (1989 – 1992), que promoveram uma guinada liberal nas políticas econômicas dos dois países, em consonância com o cenário internacional. Medidas como abertura comercial, privatização e desregulamentação econômica foram postas em prática nos dois países. As mudanças refletiram-se nas políticas externas e na estratégia em relação ao processo de aproximação regional. Assim, a integração deveria funcionar, agora de forma mais direta e definitiva, como caminho para abertura econômica e a retomada da credibilidade internacional dos países.

[a integração e a relação 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, p. 88).

Em 1990, foi assinada a Ata de Buenos Aires, que definiu 31 de dezembro de 1994 como data limite para o estabelecimento do mercado comum entre Brasil e

⁹ O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento pode ser acessado no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por meio do link http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm.

Argentina, diminuindo o prazo de dez anos estabelecido pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

É somente com o Tratado de Assunção, em 1991, que o processo de integração tornou-se multilateral, agregando o Uruguai e o Paraguai. No primeiro caso, aquele país já acompanhava como observador a aproximação brasileira e argentina. O Paraguai só se inseriu nas negociações a partir de 1989, com a queda do regime militar de Alfredo Stroessner. Vaz (2002, p. 131) sistematiza os fatores que levaram a conformação multilateral do Mercosul:

O fator exógeno foi o anúncio da IPA¹⁰, que induziu significativa mudança no quadro de avaliação dos incentivos e dos riscos da ampliação do processo bilateral, contribuindo para fazer reverter a reticência, sobretudo por parte do Brasil, em relação à ampliação. O segundo fator refere-se à movimentação do Uruguai, a partir da posse do presidente Alberto Lacalle e, notadamente, da Ata de Buenos Aires, no esforço de tornar trilateral o processo de integração brasileiro-argentino. Um terceiro fator, de caráter imediato, refere-se à movimentação argentina, explorando convergências com os novos governos do Paraguai e do Chile, com o objetivo de estabelecer um conjunto de acordos tendentes à liberalização comercial que lhe propiciasse acesso aos mercados de seus vizinhos.

O Tratado de Assunção confirmou o prazo de dezembro de 1994 para a conformação de um mercado comum entre seus membros e o fim do período de transição do bloco. O modelo gradualista e flexível, baseado na aproximação setorial dos primeiros tratados, foi substituído por um esquema livre-cambista de integração plena por meio de mecanismos de desgravação comercial automáticos e lineares (ALMEIDA, 2007), em consonância com a ascensão mundial do paradigma liberal.

A criação do Mercosul, em 1991, foi resultado: (1) de mudanças internas nas políticas argentina e brasileira, com a reorientação liberal de suas economias; (2) de mudanças nas relações do Cone Sul, com o estabelecimento de uma lógica cooperativa e do reconhecimento de um destino comum para os países da região; e (3) de mudanças no contexto internacional, com a intensificação da globalização e da regionalização. A proximidade geográfica e um conjunto de valores partilhados na região ofereceram o lastro necessário para a conformação do bloco.

¹⁰ A Iniciativa das Américas foi uma proposta dos Estados Unidos de estabelecimento de uma zona de livre comércio em todo o continente, promoção de investimentos na América Latina através do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e ações para a redução da dívida externa contraída junto aos Estados Unidos desde que “os países preencham as seguintes condições: implementarem programas de reforma econômica em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, realizarem amplas reformas de investimento com o BID ou outras instituições multilaterais e executarem programas de redução de dívidas a bancos comerciais” (BELLO, 1992, p. 136).

La construcción de esta “región” denominada Mercosur, descansó en elementos comunes que estos dos países y luego los otros dos países incorporados plenamente (Uruguay, Paraguay), así como los asociados (Chile, Bolivia), comparten: la proximidad (sobre la base de factores comunes previos como la cercanía geográfica; vínculos históricos y culturales, etc.); valores fundamentales (como la promoción y preservación de la democracia como sistema político; el desarrollo socioeconómico regional; la industrialización; el crecimiento económico redistributivo y la transformación productiva regional con equidad); estrategias comunes de gobernanza y accountability; ampliación de la participación social, económica y política de las comunidades y agentes y actores económicos y sociales, etc. (BERNAL-MEZA, 2008, p. 156).

Com o Tratado de Assunção, os países definiram as principais características e princípios do Mercosul. Adotou-se um modelo intergovernamental e flexível, preservando um espaço de autonomia política. Criaram-se dois órgãos para a administração e execução dos objetivos acordados no Tratado: o primeiro deles é o Conselho de Mercado Comum – CMC, composto pelos Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia dos Estados partes, responsável pela tomada de decisões e condução política do bloco. A Presidência do Conselho se exerce por rotação e em ordem alfabética, por períodos de seis meses.

O segundo órgão é o Grupo Mercado Comum – GMC, de perfil executivo, integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representem o Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia ou seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e/ ou coordenação econômica) e o Banco Central. O tratado definiu como funções do GMC: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; e fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum.

O Grupo Mercado Comum conta com uma Secretaria Administrativa, que também oferece apoio institucional aos outros órgãos, e pode ser auxiliado por Sub-grupos de trabalho. No Tratado de Assunção foram estabelecidos dez sub-grupos: 1) Assuntos Comerciais; 2) Assuntos Aduaneiros; 3) Normas Técnicas; 4) Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5) Transporte Terrestre; 6) Transporte Marítimo; 7) Política Industrial e Tecnológica; 8) Política Agrícola; 9) Política Energética e, finalmente, 10) Coordenação de Políticas Macroeconômica. As decisões devem ser tomadas mediante consenso, e os votos de todos os países possuem o mesmo

peso, refletindo a tentativa de compensar, nos âmbitos jurídicos e político, a assimetria real dos Estados partes.

Oliveira (2001) cita quatro características principais do Mercosul, que o diferenciam tanto do modelo de integração europeu quanto o do livre-comercialista: (1) a especificidade histórica do bloco, o convergencialismo exógeno; (2) seu modelo organizacional-administrativo, o intergovernamentalismo; (3) suas intenções e consequências, a globalização regionalizada e 4) a assimetria transfederativa.

A primeira característica é resultado de três vertentes que culminaram na criação do bloco. A primeira delas foi o pensamento da Comissão Econômica da ONU para a América Latina – CEPAL, que formulou idéias sobre integração e novo regionalismo como instrumentos para a promoção do desenvolvimento dos países latino-americanos. Esse caráter desenvolvimentista esteve presente nas primeiras aproximações entre Brasil e Argentina, conforme discutimos anteriormente, sendo mitigado pelas mudanças trazidas na década de 1990. A segunda vertente que forma o que Oliveira chama de convergencialismo exógeno foi o histórico de acercamentos entre Brasil e Argentina durante a década de 80, que criou o lastro de confiança e interdependência que apoiou a criação do Mercosul. E, por fim, a terceira vertente foi a emergência de um novo contexto mundial conformado “por três grandes ondas: a democratizante, a neoliberal e a globalizante-regionalista” (OLIVEIRA, 2001, p. 54). Esse novo contexto demandou dos países novas formas de inserção mundial e competição econômica, fomentando projetos de integração como o Mercosul. Essas três vertentes promoveram uma percepção de aproximação de interesses entre Brasil e Argentina, daí o “convergencialismo histórico” de que fala Oliveira.

A segunda característica é o intergovernamentalismo, opção institucional feito pelos Estados partes para a estrutura do bloco. A escolha foi resultado de uma visão realista e pragmática de um projeto de integração que promovesse a articulação econômico-produtiva entre os membros do bloco e uma inserção mais vantajosa na economia mundial, mas que não afetasse a autonomia política e a soberania dos países.

A terceira característica é a globalização regionalizada, que Oliveira (2001) define como a forma pela qual se realizam os objetivos econômicos dos países do Mercosul. Assim, a regionalização foi a estratégia de ação escolhida pelos países para a modernização de seus setores produtivos e inserção de suas economias na globalização

O Mercosul é a declaração, dos países do Cone Sul, de compromisso político para com os princípios decorrentes das ondas regionalista e

globalizante, e neoliberal e, ao mesmo tempo, seu método de assimilar estes compromissos de acordo com uma estratégia gradualista que toma o regionalismo como meio seguro para a abertura econômica (p. 76).

A quarta e última característica é a assimetria transfederativa. Dados da CEPAL mostram que o Brasil e a Argentina representavam mais de 90% do produto do Mercosul desde o início dos anos 1990. No ano de 1990, o PIB brasileiro (US\$ 469,32 bilhões) correspondia a seis vezes o PIB argentino (US\$ 76,50 bilhões). Dados sobre o crescimento anual do PIB mostram que Brasil e Argentina cresceram a taxas superiores a 2% ao ano (2,4% e 3,6%, respectivamente) entre 1991 e 2005, enquanto que Paraguai e Uruguai seguiram em ritmos inferiores (1,6% e 2,3%, respectivamente), o que ampliou as diferenças iniciais (BAUMANN; MUSSI, 2007). Brasil ocupa 2/3 da superfície total do bloco e responde por 3/4 da sua população e do PIB. Na outra ponta, Uruguai e Paraguai, juntos, representam pouco mais de 4% do território e população do Mercosul e menos de 3% do produto. Argentina responde por 29% do território, 17 da população e pouco menos que 20% do produto do bloco (INSTITUTO, 2007).

Oliveira (2001) estende o que ele chama de “assimetria transfederativa” para regiões dentro do próprio bloco, apontando a tendência de construção de um novo “espaço econômico entre o Sudeste brasileiro e Buenos Aires, cercada por uma periferia composta pelo Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros, pelo Paraguai, e pelo Noroeste e Sul argentinos” (p. 86).

Essa assimetria entre os países do Mercosul trouxe dificuldades adicionais para o processo de concertação de interesses e tomada de decisões. O multilateralismo foi o caminho encontrado para lidar com os problemas de coordenação e colaboração entre os quatro países membros (VAZ, 2002), junto ao princípio do consenso na tomada de decisões. A adoção do critério consensual refletia uma tentativa de conferir tratamento isonômico aos países no plano formal, embora o eixo Brasil – Argentina continuava reunindo, no plano real, a capacidade de direcionamento do processo de integração.

Assim, houve, no Mercosul, em sua feição multilateral, uma construção jurídica, institucional e normativa que consagrou a igualdade dos países e, ao mesmo tempo, operou a partir de uma realidade de poder assimétrica, reproduzindo assim o mesmo dilema que caracteriza o sistema internacional em que a prerrogativa da soberania comparece como niveladora, no campo jurídico, das assimetrias entre os Estados-nação, as quais seguem refletidas na estrutura e na hierarquia de poder internacional (VAZ, 2002, p. 149).

3.2. 2ª fase (1991 – 1997): período de transição e consolidação do bloco

O Tratado de Assunção definiu o período da sua entrada em vigor até 31 de dezembro de 1994 como de transição para a implantação de um mercado comum. Para isso, foram determinados quatro instrumentos necessários para a consecução desse objetivo:

- a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em redução tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);
- b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;
- c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados Partes;
- d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes ¹¹ (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Em 1992, na II Reunião do Conselho Mercado Comum, foi acordado um cronograma de medidas necessárias para o cumprimento dos objetivos traçados no Tratado de Assunção para o período de transição, que ficou conhecido como Cronograma de Las Leñas. No documento, definiram-se prazos e metas a serem alcançados, conformando uma agenda precisa sobre a qual os países deveriam se debruçar.

Segundo Vaz (2002), com a adoção da desgravação linear e automática, a agenda de negociação se desdobrou em três vertentes. A primeira delas refere-se à construção do regime de livre-comércio no campo não-tarifário, já que havia um mecanismo automático de redução tarifária acordado. Os países deveriam identificar e eliminar restrições não-tarifárias, práticas desleais de comércio, subsídios e tratamento de serviços. Essa agenda, entretanto, não logrou grandes avanços no período de transição, sendo, ainda hoje, ponto de dissensão no Mercosul. A segunda vertente era as relações externas do bloco, que não suscitavam muitas divergências naquele momento

¹¹ Tratado de Assunção está disponível no site do Ministério das Relações Exteriores, por meio do link: <http://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/Acuerdos/1991/portugu%C3%A9s/1.Tratado%20do%20Assun%C3%A7%C3%A3o.pdf>

(VAZ, 2002). Por fim, têm-se as discussões em torno da definição da tarifa externa comum – TEC e da união aduaneira, que ficaram concentradas, sobretudo, no âmbito técnico, como a definição das listas de exceção à TEC, regras de origem e harmonização dos procedimentos aduaneiros.

O cronograma automático de desgravação tarifária, definido no Tratado de Assunção, foi essencial para impulsionar o processo de integração no período de transição.

A negociação multilateral esteve, portanto, condicionada e impulsionada pela necessidade de cumprimento de metas e prazos que representavam, ademais de elementos de orientação para os negociadores, fator de restrição de sua capacidade de modificar a agenda ou de alterar o ritmo das negociações. Em decorrência dessa sistemática, havia um conjunto de temas não-negociáveis: em primeiro lugar, a orientação política do processo e, em segundo lugar, os próprios parâmetros e os prazos estabelecidos no Tratado de Assunção, assim como a metodologia de desgravação tarifária (VAZ, 2002, p. 137-138).

Entre 1991 e 1992, o volume total de comércio intrabloco aumentou mais de 40%, saltando de US\$ 10.201 milhões para US\$ 14.497 milhões. Esse número cresceu continuamente até 1997, quando chegou a US\$ 41.074 milhões, valor quatro vezes maior do que o de 1991. Proporcionalmente, a fatia do comércio de cada país relativo ao bloco cresceu: enquanto em 1991 o comércio com os países do Mercosul correspondia a 13% do total de comércio desses países, em 1997, o comércio intrabloco respondia por 23% do total. O comércio extra-regional também aumentou, mas a taxas menores. Entre 1991 e 1997, as trocas entre o Mercosul e o mundo dobraram, saindo do patamar de US\$ 68.038 milhões, em 1991, para US\$ 139.046 milhões, em 1997 (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2008). O Mercosul teve impacto positivo também entre as atividades empresariais: em 1994, cerca de duzentos e cinquenta empresas brasileiras já tinham filiais na Argentina ou se associaram a empresas locais para operarem conjuntamente no Cone Sul. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) do Brasil e a Comissão Nacional de Valores (CNV) da Argentina acertaram regras comuns capazes de permitir que empresas locais pudessem operar no mercado regional (QUINTÃO, 2008).

A intensificação do processo de integração econômica exigiu a criação de regras para a solução de conflitos surgidos no período de transição, levando à assinatura do Protocolo de Brasília, instrumento de caráter transitório para a solução de controvérsias. Esse Protocolo determina que conflitos surgidos entre os Estados partes devam ser

resolvidos mediante negociação direta. Caso não logrem êxito, a contenda pode ser submetida ao Grupo Mercado Comum, que expedirá recomendações para as partes. Se ainda assim não for solucionado, poderá ser constituído um Tribunal Ad Hoc, cuja decisão é inapelável e obrigatória. Caso não seja cumprida por uma das partes, a outra poderá adotar medidas compensatórias.

Durante o ano de 1994, último do período de transição, os compromissos referidos à união aduaneira foram adotados por Decisões do Conselho e a TEC passou a funcionar, “com um intervalo de 0% a 20%, cobrindo 85% dos produtos importados pelo Mercosul e admitindo, nesse grupo, 232 exceções para a Argentina, 175 para o Brasil, 210 para o Paraguai e 212 para o Uruguai” (PORTO; FLORES, 2006, p. 290). Em 1994, foram adotados um código aduaneiro do Mercosul (CMC/DEC N° 25/94¹²); o regime de adequação à UA, com Listas de Exceções de produtos que poderão gozar de um prazo final de desgravação, linear e automática, de duração de quatro anos para a Argentina e para o Brasil, e de cinco anos para o Paraguai e Uruguai (CMC/DEC. N° 24/94); o regime de origem do Mercosul (CMC/DEC N° 23/94); a tarifa externa comum (CMC/DEC N° 22/94). Depois do período de transição, a área de livre-comércio começou com “8 mil produtos sendo transacionados a uma tarifa zero, ou seja, mais do que 95% dos bens trocados pelos quatro membros” (PORTO; FLORES, 2006, p.290).

O Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, marcou o final do período de transição, estabeleceu a estrutura institucional do bloco e atribuiu personalidade jurídica internacional ao Mercosul. Foi preservado o modelo intergovernamental e a estrutura flexível do período de transição, com a criação de poucos órgãos novos. Além do Conselho Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum, o protocolo estabeleceu a Comissão de Comércio do Mercosul – CCM, a Comissão Parlamentar Conjunta – CPC e o Foro Consultivo Econômico-Social – FCES.

A CCM tem como função apoiar o GMC, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados partes. Ela tem capacidade decisória, e as suas Diretivas são obrigatórias para os países membros. A Comissão Parlamentar representa os Parlamentos dos Estados partes, e é formada por igual número de parlamentares de cada país. Sua função é acelerar a entrada em vigor das

¹² Todas as decisões, recomendações, atas, declarações e comunicados do Mercosul podem ser acessados e descarregados a partir do site oficial do bloco, no link “Documentos Oficiais”, http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=1317&site=1&channel=secretaria&seccion=4 ou no link “Normativa” http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=526&site=1&channel=secretaria&seccion=5.

normas criadas pelo bloco, e pode auxiliar na harmonização das legislações, quando necessário. O Foro Consultivo Econômico-Social foi criado para tentar suprir o *déficit democrático* do bloco, reunindo representantes dos setores sociais e econômicos da região. Deve ser formado por igual número de participantes de cada Estado e tem função consultiva, emitindo Recomendações ao GMC.

A opção institucional do Mercosul traduzia a preocupação, principalmente por parte do Brasil e Argentina, em manter a autonomia e capacidade decisória em relação às suas políticas econômicas, plasmada numa estratégia gradualista e prudente. Refletia também a insegurança de adotar esferas supranacionais diante das divergências que já se acumulavam na relação Brasil – Argentina na determinação de aspectos técnicos da TEC e da área de livre-comércio, e dos problemas internos vividos pelos dois países. O ritmo intenso da liberalização promoveu uma reversão da balança comercial argentina, que passou de um superávit de US\$ 3,7 bilhões para um déficit de US\$ 2,6 bilhões entre 1991 e 1992, sendo que 63% desse déficit provinham do comércio com o Brasil (VAZ, 2002).

Esse déficit só foi superado em 1994, com a implantação do Plano Real e a estabilização da economia brasileira. O Brasil também saía de um momento de grande instabilidade política e econômica no início da década de 1990 e, apesar do êxito inicial do Plano Real, parecia ainda muito cedo para confirmar o sucesso do novo plano. Assim, uma estrutura flexível garantia grande espaço para manejo das políticas econômicas a fim de enfrentar as turbulências internas.

A expressão institucional assumida pelo Mercosul refletiu, por sua vez, o nível de integração alcançado, que não ultrapassava o domínio comercial e a preocupação dos governos de preservar a estrutura inexistente e a centralidade de seu próprio protagonismo, como forma de manter controle sobre as definições políticas e a implementação dos compromissos e de não ceder soberania em outros domínios de política econômica em que a capacidade de ação discricionária terminava sendo fortemente valorizada para a consolidação do quadro de estabilidade macroeconômica alcançado, o que passava a representar, tanto para o Brasil como para a Argentina, objetivo de maior relevância e ao qual o propósito da integração deveria ajustar-se (VAZ, 2002, p. 225).

3.2.1. A guinada externa

A estratégia adotada pelo Mercosul de redução tarifária linear e automática foi bem sucedida em promover a liberalização comercial, mas deixava intocadas temáticas

essenciais para o estabelecimento de uma união aduaneira completa e de um mercado comum a longo prazo. As divergências crescentes em relação a temas sensíveis como medidas não-tarifárias, salvaguardas e comércio de serviços foram se acumulando durante o período de transição, compensados pelos excelentes resultados comerciais, pelo comprometimento político dos governos nacionais com a integração e o contexto internacional favorável.

Esse cenário começa a mudar a partir de 1995, com a crise do México, e se agrava com a crise asiática, em 1997. Impossibilitado de aprofundar os resultados comerciais intra-bloco em virtude das discordâncias entre os Estados partes, e após ter conseguido estabelecer uma zona de livre comércio envolvendo cerca de 80% dos produtos negociados entre os quatro países membros, o Mercosul muda sua estratégia comercial da liberalização interna para a busca de mercados externos através de negociações de tratados com países de fora do bloco (VAZ, 2004).

This change was brought about by the negative externalities of successive international financial crises that severely restricted the chances for Mercosur countries to pursue more advanced objectives internally. Under such unfavorable economic conditions, external relations provided a valuable opportunity to reassert the bloc's cohesion and identity, to project itself internationally, and to address some strategic issues related to market access and the enforcement of multilateral trade disciplines (p. 234).

O bloco tentava, por meio da busca de mercados externos, evitar o tratamento das temáticas internas mais sensíveis no contexto de crise internacional, enfrentar a própria fragilidade em relação à crise, e construir maior coesão interior. Vaz (2004) também aponta o caráter defensivo dessa atuação internacional, em relação ao início das negociações para implantação da Área de Livre Comércio das Américas. Ampliar os parceiros comerciais e a área de influência do bloco aumentaria a capacidade negociadora dos Estados partes.

Os primeiros acordos do Mercosul no âmbito da Associação Latino-Americana de integração – Aladi – foram com a Chile e a Bolívia. O primeiro foi assinado em 25 de junho de 1996 (ACE-35), criando uma área de livre comércio, na qual produtos, serviços e investimentos podem circular com tarifa zero, desde que originados do Mercosul ou do Chile. O segundo, com a Bolívia, foi firmado em dezembro de 1996 (Acordo de Complementação Econômica nº 36, ACE-36) e entrou em vigor em fevereiro de 2007. Por meio deste, a Bolívia se tornou um país associado ao bloco. Nesse período também se iniciaram as negociações com a Comunidade Andina,

suspensas em 1998, pela impossibilidade de lidar com algumas questões como a harmonização das demandas de cada parte em relação às regras de origem e tratamento especial para países menos desenvolvidos.

Durante esse período, o Mercosul também iniciou as negociações com a União Européia, que deram origem ao Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional de Cooperação UE – Mercosul, assinado em dezembro de 1995. Esse acordo, de natureza bastante ampla, determinava objetivos de cooperação em áreas variadas (comércio, transportes, meio ambiente, dentre outros) e serviria como marco para a implementação de um programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais recíprocos. Entretanto, as negociações sobre abertura comercial entre os dois blocos também fracassaram.

3.2.2. Agenda não-comercial

Apesar de a economia ter se tornado o principal motor da integração com a guinada comercialista do processo de aproximação entre Brasil e Argentina ocorrida a partir dos anos 1990, os objetivos políticos do Mercosul continuavam fazendo parte do escopo central. Além disso, o novo bloco econômico começou a servir como marco de atividades para outras áreas e atores, mesmo entre aqueles não contemplados nos objetivos iniciais plasmados no Tratado de Assunção.

La observación de los procesos en curso en la región indica que la existencia del MERCOSUR formal, las negociaciones y acuerdos, comenzaron a funcionar como un nuevo encuadre o marco para las actividades --diálogos, intercambios, encuentros y conflictos-- entre diversos actores y agentes sociales. Actores y encuentros preexistentes comienzan a cobrar un nuevo significado en ese marco, y hay nuevas oportunidades para generar actividades, con sus encuentros y desencuentros (JELÍN, 2002, p. 3).

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. O Mercosul Educacional, instância de definição e discussão de políticas regionais para a educação, tem seu início em junho de 1992, com a criação da Reunião de Ministros da Educação. Uma das primeiras iniciativas foi o estabelecimento de um Sistema de Informação em Educação

no Mercosul. Surgiram, nesse mesmo período, a Reunião de Ministros de Trabalho do Mercosul (1991), de Ministros da Justiça (1992) e as Reuniões Especializadas em Ciência e Tecnologia (1993) e em Meio Ambiente (1992). Esta última foi transformada em Reunião de Ministros em 1995.

Em 1995, é criada a Rede Mercocidades, para servir como canal de diálogo entre os municípios e de maior participação no processo de integração. Nesse período também é assinado o Tratado Multilateral de Seguridade Social, essencial para a mobilidade dos trabalhadores dentro do bloco e a consolidação de um mercado comum. Com esse acordo, o tempo de contribuição previdenciária de quem trabalhou em mais de um dos Estados partes pode ser somado para fins de aposentadoria. Assinado em 1997, o Acordo de Seguridade Social só entrou em vigor em 2005.

Os grupos sociais que conseguiram maior participação no processo de integração nesse período de transição e consolidação do bloco foram os trabalhadores, que lograram a criação do Sub-grupo de Trabalho nº 11, de Relações Laborais, Emprego e Previdência Social, que reúne as Confederações Nacionais, as Centrais Sindicais e representantes dos governos. Em 1997, foi aprovada a Declaração Sociolaboral do Mercosul, que estabelece um conjunto de princípios e direitos na área do trabalho.

Vaz (2004) apresenta três características centrais da agenda não-econômica durante o período de transição: (1) esses temas não integravam a espinha dorsal do processo de integração, sendo tratados em instâncias sem conexões claras com a agenda econômico-comercial. (2) Os temas eram avaliados a partir das potencialidades ou instrumentalidade para os objetivos econômicos do bloco e, no longo prazo, para o estabelecimento do mercado comum. Dessa forma, temáticas mais claramente relacionadas com a agenda econômica terminavam por ganhar mais atenção, como o regime laboral e de seguridade social. (3) Por fim, as agendas sociais eram desarticuladas entre si.

Apesar das primeiras estruturas organizacionais dedicadas à cultura dentro do bloco terem surgido nessa época, falaremos disso no terceiro capítulo dessa dissertação, dedicado exclusivamente ao Mercosul Cultural.

3.3. 3ª fase (1998 – 2002): crise

Após os primeiros anos, período de intenso crescimento das trocas comerciais entre os Estados partes, mas também de acumulação de divergências e conflitos em torno das principais definições sobre a união aduaneira, TEC, restrições não-tarifárias ao livre comércio, dentre outras, o Mercosul iniciou uma fase de grande crise.

O colapso anunciou-se já em 1997, em decorrência dos efeitos da crise asiática na região, com a retração da economia internacional, a diminuição dos preços das *commodities* e a maior resistência dos mercados financeiros às economias emergentes. O Brasil adotou medidas de ajuste fiscal e monetário, para tentar frear a perda das reservas cambiais e retomar a confiança de investidores internacionais. Mas como o comércio bilateral entre os dois principais parceiros continuou crescendo a taxas superiores a 20% até 1997 (INSTITUTO, 1999), os efeitos tardaram um pouco a serem sentidos. A moratória russa, em 1998, aprofundou esse quadro de problemas, e já atingiu mais seriamente o bloco. A crise cambial brasileira de 1999 promoveu uma desvalorização do Real em torno de 30% e uma retração da economia brasileira, agravando o cenário econômico intrabloco. Essa desvalorização promoveu uma elevada competitividade dos produtos brasileiros, desequilibrando o comércio dentro do Mercosul e fomentando medidas protecionistas dos outros países membros.

Em 1998, o produto bruto intrabloco registrou um crescimento de apenas 1,2%, representando uma queda de mais de 3,5 pontos percentuais em relação ao comportamento observado em 1997 (4,9%) (INSTITUTO, 1999). O comércio intrazona registrou seu primeiro retrocesso desde a criação do bloco, após alcançar taxas de expansão anual superiores a 26% entre 1991 e 1997. Em 1998, a queda foi de -1,3%, intensificada em 1999, quando o intercâmbio entre os países do Mercosul diminuiu 25%. O comércio extra-bloco, que cresceu 11% entre 1991 e 1997, diminuiu 9,4% no pior ano da crise (INSTITUTO, 2000). Uma sucessão de incidentes políticos e desentendimentos marcou a relação entre Brasil e Argentina após a desvalorização brasileira, num cenário já desfavorável de crise interna e estagnação das economias dos sócios, avivando as insatisfações com o projeto de integração sub-regional.

Com o intuito de reverter o quadro desfavorável, foi lançada, no ano 2000, uma nova rodada de negociação, que ficou conhecida como “agenda de relançamento” do Mercosul. Os primeiros entendimentos em relação ao Regime Automotivo, que tinha sido motivo de muita discórdia entre os dois principais parceiros e a retirada das salvaguardas têxteis por parte da Argentina, cumprindo decisão do Tribunal Arbitral, criaram um ambiente mais favorável para a discussão do possível “relançamento” do

bloco. No ano de 2000, uma série de decisões do CMC (nº 22 a 32) estabeleceu um cronograma de atividades a serem realizadas pelos Estados partes.

Mas essas iniciativas de retomada do Mercosul não foram capazes de reverter o clima conflituoso e desconfiado que caracterizava as relações entre os membros. O aprofundamento da crise argentina, nos anos de 2000 e 2001, só vai piorar o quadro geral de crise que atingiu a região, impossibilitando a efetivação do “relançamento” do bloco. Entre os anos de 1999 e 2002, o Mercosul passou por seu pior momento, resultado da conjunção de fatores negativos, como “(i) a desvalorização da taxa de câmbio no Brasil, que promoveu significativa mudança nas condições de competitividade intrabloco; (ii) o declínio dos termos de troca, que reduziu, ainda que de forma desigual, a receita de exportação dos quatro países do Mercosul; e (iii) o aumento na percepção do risco envolvido no financiamento aos mercados emergentes, resultando em aumento do custo e redução da oferta de recursos externos para os países da região” (INSTITUTO, 2001, p. 13). O volume de comércio entre os países membros caiu 33% de 2001 para 2002, representando menos da metade do comércio intrabloco de 1997. A diferença entre o ano de pico das trocas comerciais, 1997, e o ano mais crítico, 2002, foi de US\$ 20.612 milhões, uma queda de 50,18% (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2008).

A crise do bloco colocou em evidência suas fragilidades e debilidades, que já estavam presentes desde a sua implantação, mas que eram compensadas pelos excelentes resultados comerciais alcançados no período de transição e consolidação do projeto de integração. Dessa forma, produziu-se um importante debate a fim de identificar as fragilidades e buscar formas de eliminá-las. Em 2002, durante a XXII Reunião do Conselho do Mercado Comum em Buenos Aires, foi constituído o Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul, reunindo personalidades do meio empresarial, acadêmico e governamental do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai no intuito de promover um amplo debate sobre o tema, aumentar o conhecimento sobre o bloco e seus problemas, e propor caminhos para a retomada do Mercosul.

Apesar das diferentes leituras sobre os problemas do bloco, algumas debilidades foram apontadas por diversos autores e especialistas, criando um quadro mais ou menos consensual sobre os desafios que o Mercosul precisava enfrentar para se recuperar da profunda crise, consolidando a integração regional. A insegurança jurídica (DRUMMOND, 2003; PEÑA, 2003; BASSO, ESTRELA, 2003) é um dos principais

desafios, representada por dois problemas principais: a solução de controvérsias e a internalização das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos Estados partes.

O primeiro desses problemas foi parcialmente enfrentado com a assinatura do Protocolo de Olivos em 2002, que aperfeiçoou os instrumentos de solução de controvérsias criados pelo Protocolo de Brasília, ao criar um Tribunal Permanente de Revisão e um sistema de medidas compensatórias. Em relação ao segundo problema, até meados de 2002, apenas 30% da normativa do bloco foi internalizada simultaneamente pelos quatro países membros (DRUMMOND, 2003). Um informe da Secretaria do Mercosul de 2004 concluiu que a média de disposições não internalizadas era de 67% (26% de Resoluções do CGM são internalizadas, 40% das decisões do CMC e 43% de Diretivas da Comissão de Comércio) (INSTITUTO, 2009b). Essa dificuldade gera um sentimento de desconfiança e insegurança em relação às decisões do bloco por parte da sociedade e investidores privados.

Outra debilidade muito discutida no período de crise foi a insuficiência da estrutura institucional para responder aos novos desafios do bloco (GONÇALVES, 2003; ISMACHOWIEZ, 2003; JAGUARIBE, 2003; CAETANO, 2004; COLACRAI, 2006; CAETANO, 2007). Apesar de muitos pesquisadores diferirem em relação às soluções possíveis, que variam entre a criação de órgãos decisórios supranacionais, como no modelo europeu, a medidas mais flexíveis como fortalecimento da Secretaria Administrativa ou a criação de um conselho de representantes do Mercosul, a maioria concordava em relação à necessidade de fortalecer as instituições do bloco.

A falta de uma visão/ lógica regional (BOUZAS, 2003; VAZ, 2003; COLACRAI, 2006) no processo de integração ficou explícita com a crise, quando as perspectivas nacionais foram recrudescidas e postas em contraposição ao projeto de integração. A falta dessa perspectiva comum deixa o processo de integração à mercê das conjunturas políticas, mais suscetível às mudanças de governo e reorientações políticas internas, e dificulta o estabelecimento de uma visão de mais longo prazo do processo de integração. A discussão sobre a construção dessa lógica regional passa por diferentes caminhos, como a proposta de estabelecimento de estruturas supranacionais, a aproximação às sociedades civis e o fortalecimento do sentido comunitário e da “marca” Mercosul.

Outro problema consensual apontado nesse momento de reavaliação do bloco é a profunda assimetria entre os países (MAIS, 2003; HIRST, 2001; CAETANO, 2007), que dificulta o estabelecimento e a percepção de interesses comuns. Além das grandes

diferenças em relação ao PIB, território e população entre os Estados partes, existem também diferenças nas estruturas produtivas. Em 2003, o Brasil possuía 79% da população total do Mercosul, 75% do PIB e 71% das exportações do bloco (SICA, 2006). Existiram assimetrias conjunturais em relação às políticas econômicas adotadas pelos países durante a década de 1990 e início dos anos 2000, o que dificultou a coordenação macroeconômica; e assimetrias políticas, relacionadas às diferentes formas de intervenção estatal na economia (SICA, 2006).

O fato de que não há uma relação direta entre riqueza e tamanho dificulta ainda mais o enfrentamento dessas diferenças, uma vez que o “gigante” Brasil fica atrás da Argentina e do Uruguai com relação a indicadores de bem-estar e igualdade social, como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e PIB per capita. As discrepâncias podem ser ainda maiores se comparamos as regiões e não países (INSTITUTO, 2007).

Outro desafio apontado por muitos especialistas é o déficit democrático do bloco (PECCI, 2003; PEÑA, 2003; VAZ, 2003; CAETANO, 2004; CAETANO, 2007), cujas decisões estão restritas a órgãos intergovernamentais, sem nenhuma participação popular. A Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum Econômico Social seriam os únicos órgãos em que, direta ou indiretamente, tinham representação cidadã, mas ambos possuem apenas função consultiva dentro da estrutura institucional do bloco.

O enfrentamento desses desafios permitiria que o Mercosul pudesse empreender suas maiores tarefas a fim de alcançar os objetivos delineados no Tratado de Assunção: a coordenação macroeconômica; compatibilização de legislações; aperfeiçoamento da União Aduaneira; revisão da Tarifa Externa Comum e a eliminação de suas perfurações; negociação e convergência nas discussões sobre regras de origem, políticas públicas que distorcem a competitividade e admissão temporária.

3.3.1. Agenda não-comercial

Os efeitos da crise também foram sentidos nas temáticas sociais dentro do bloco, esvaziadas e paralisadas naquele período crítico. Algumas iniciativas devem ser apontadas, como a assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático, em julho de 1998, e a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, de julho de 1999, acordos de grande peso político dentro do bloco.

Em 2001, no ápice da crise, foi assinado o “Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul”, com definições mais consensuais e abordagem mais generalista. No documento, os países reafirmaram os pontos acordados durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 (VAZ, 2004).

Em 1998 foram criadas as Reuniões Especializadas da Mulher e da Comunicação Social. Uma das primeiras iniciativas em relação ao estabelecimento de um Mercosul Social, foi a aprovação da Carta de Buenos Aires, em junho de 2000, na qual os presidentes assumem o compromisso de fortalecer o trabalho conjunto entre os países em relação às políticas sociais na região.

3.4. 4ª fase (2003 – atual): lenta retomada?

O ano de 2003 foi outro momento de inflexão na história do bloco. Alquebrado pelas sucessivas crises enfrentadas desde 1998, pelo clima de descrença e desconfiança que pairava entre as elites e sociedades dos Estados parte, o bloco ganhou novo alento com a recuperação econômica da região e com as mudanças políticas ocorridas nos Estados. Naquele ano, subiram ao poder Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) no Brasil, Néstor Kirchner (2003 – 2007) na Argentina e Nicanor Duarte (2003 – 2008) no Paraguai. Os três governos defenderam, durante suas campanhas, a importância da integração regional para as políticas externas dos países, de modo a recolocar o Mercosul no debate político. Um pouco depois, Tabaré Vázquez (2005 – 2010) assumiu no Uruguai, em consonância com a guinada à esquerda latino-americana e com a defesa do Mercosul como instrumento estratégico de inserção internacional da sub-região.

A recuperação da economia internacional e dos Estados partes também foi essencial para o início da retomada do bloco, além da convergência das políticas cambiais, com o fim da conversibilidade na Argentina. O discurso do presidente Lula, na Reunião de Cúpula de Assunção, em junho de 2003, demonstrava o clima político favorável à rediscussão de uma agenda de negociação.

[...] venho a esta reunião com a firme convicção de que é possível retomar os passos necessários para consolidar o Mercosul como União Aduaneira , em que nossos produtos encontrem mercados sem restrições, e caminhar para a construção de um verdadeiro Mercado Comum , espaço ampliado de prosperidade para nossas populações. [...] Os resultados das eleições

presidenciais no Brasil, na Argentina e no Paraguai demonstram uma clara opção de nossas sociedades em favor do Mercosul. Em nossas campanhas eleitorais afirmamos que o Mercosul seria prioridade de nossos governos. Os eleitores aprovaram essa proposta. Está, assim, em gestação um novo ambiente político, muito mais propício à retomada dos esforços de integração regional¹³.

O programa de trabalho aprovado nessa Reunião de Cúpula ficou conhecido como “Objetivo 2006”, avançando em temas sensíveis do bloco e descongelando a agenda de negociação. A Decisão CMC Nº 22/06 propunha uma análise da evolução das instituições e princípios que deram origem ao Mercosul: livre circulação; política comercial comum; coordenação de políticas macroeconômicas; políticas setoriais e aquelas vinculadas com investimentos; aplicação de normas; assimetrias; assuntos sociais. O Programa de Trabalho 2004-2006 (Decisão CMC nº 26/03), além de tratar de temas comerciais, avançou sobre o tema do fortalecimento institucional e social.

No período de 2003 – 2006 os fluxos comerciais apresentaram um crescente dinamismo. Entre os anos 1991-1997 os fluxos totais de comércio cresciam numa média anual de 11,5% enquanto que entre 2002-2006, esse número saltou para 19,7%. Em relação ao comércio intrazona houve um crescimento de 22% em 2006, alcançando a cifra de US\$ 25,800 milhões (INSTITUTO, 2007). As exportações totais do bloco cresceram 16% em 2006, e 27,5% entre 2007 e 2008. (INSTITUTO, 2007b; INSTITUTO, 2009). Em 2008, houve uma diminuição desse crescimento, reflexo da crise internacional na região, embora com efeitos menores e menos duradouros do que os gerados pela crise da virada do século.

La profundización de la crisis internacional en el último trimestre de 2008 tuvo un significativo impacto en las economías del MERCOSUR, afectando especialmente al sector privado: los niveles de actividad y empleo disminuyeron, dando fin a la fase expansiva iniciada en 2002-2003. Es de destacar, no obstante, la marcada diferencia con episodios del pasado reciente ya que en esta oportunidad no se produjo una crisis financiera significativa en los países del bloque (INSTITUTO, 2009b, p. 23).

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

¹³ Disponível em: <http://alainet.org/active/3980>. Acesso em 04 jun 2010.

dinamismo. Atualmente, o comércio intrazona representa 10,8% das exportações brasileiras e 9,64% das importações nacionais (MERCOSUL, 2010).

3.4.1. Agenda não-comercial

Uma importante característica a ser destacada naquele momento de inflexão foi o interesse em ampliar o Mercosul para temas não-comerciais e a crescente preocupação com a estrutura institucional do bloco. A crise e o diagnóstico de déficit democrático levou a um período de expansão de discussões e instituições dedicadas a temas sociais na última década do Mercosul. Grandes avanços foram feitos nesse período.

Em 2002, foi firmado o Acordo de Residência para Nacionais, que permitiu que os cidadãos dos países membros, além de Bolívia e Chile, tenham liberdade de residência e de trabalho nos seis países signatários. Esse acordo entrou em vigor em julho de 2009, simplificando os procedimentos para solicitação de residência, e isentando-o de multas ou sanções de qualquer tipo. Em 2003, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CRPM (Decisão CMC Nº 11/03), formada pelos representantes de cada Estado parte e por um Presidente, escolhido pelo CMC. O Presidente pode representar o Mercosul ante terceiros, e a CRPM tem como função assistir o CMC e a Presidência *Pro-tempore*, inclusive podendo apresentar iniciativas, além de “fortalecer as relações econômicas, sociais e parlamentares no Mercosul, estabelecendo vínculos com a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, assim como com as Reuniões Especializadas do MERCOSUL” (CMC Nº 11/03).

O tema das assimetrias inspirou a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM (Decisão CMC Nº 45/04), para financiamento de programas que promovam a convergência estrutural, a competitividade, a coesão social, e o fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. O orçamento anual de US\$ 100 milhões é constituído por 70% de contribuição brasileira, 27% de contribuição argentina, 2% uruguaia e 1% do Paraguai. O Paraguai e o Uruguai deverão ter prioridade na utilização dos recursos do FOCEM, de modo que 48% dos recursos serão direcionados para projetos do primeiro país e 32% para o segundo. Brasil e Argentina dividem os 20% restantes.

Os projetos financiados pelo FOCEM guardam grande diversidade, e vão desde a implantação da Biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA – e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados até a reabilitação e melhoramento de estradas na Grande Assunção, sistemas de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas do Paraguai, passando por programas de apoio a Microempresas e projeto "Mercosul Livre de Febre Aftosa", dentre outros (INSTITUTO, 2009b). Além dos recursos do FOCEM, os Estados partes devem contribuir com 15% do valor do projeto com recursos próprios.

Em 2004, foi instalado o Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção. Nesse mesmo ano criou-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, com o objetivo de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul (CMC/DEC. N° 41/04).

A severa crise pela qual passou o bloco mostrou o “pé de barro do gigante imaginário” (SARAIVA, 2003, p. 18), e expandiu a discussão do bloco para as dimensões sociais, a fim de construir uma base mais sólida para os esforços de integração regional. O déficit democrático tem sido uma das características mais discutidas e terminou por gerar, durante a Presidência Pro Tempore Uruguiaia (2005), o lançamento do Programa Somos Mercosul, como uma resposta às demandas sociais de maior participação cidadã no processo de integração do Cone Sul.

Com o objetivo de resgatar a dimensão social, política e cultural do bloco, o Somos Mercosul gera espaços nos quais a sociedade civil e os governos possam debater e articular agendas para a região. O programa convoca, junto do Fórum Consultivo Econômico e Social e Comissão Parlamentar Conjunta, uma Cúpula Social, que ocorre nos marcos das Reuniões de Chefes de Estado, reunindo organizações da sociedade civil do Mercosul. Já foram organizadas dez edições da Cúpula, entre 2006 e 2010, em diferentes cidades do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (MERCOSUL SOCIAL, 2010).

O Parlamento do Mercosul, demanda antiga que também visa superar as críticas de falta de participação cidadã no bloco, foi criado na Convenção de Presidentes de Montevideú, em dezembro de 2005, e começou a funcionar efetivamente em julho de 2008, após sessão inaugural em 2007 (MERCOSUL SOCIAL, 2010). O projeto do Parlasul contempla duas etapas: na primeira (2007-2010), ele terá composição paritária, com 18 membros por países, eleitos indiretamente pelos Parlametos Nacionais. Na

segunda etapa (2011-2014), terá composição proporcional, com eleição direta e universal de seus membros.

Além de ser o primeiro órgão do bloco de representação não-governamental, o Parlasul deve oferecer mais segurança jurídica e fortalecimento da esfera reguladora do bloco. Até agora, apenas o Paraguai realizou eleições diretas para seus representantes no órgão, em abril de 2008. A previsão é de que até 2014 todos os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto direto (MERCOSUL SOCIAL, 2010). Apesar de significar um avanço institucional e democrático, o Parlamento continua tendo caráter apenas consultivo, assim como a Comissão Parlamentar Conjunta.

O modelo institucional tem sido um dos temas centrais para a nova agenda do Mercosul, de forma que, em 2005, foi criado o Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível para a Reforma Institucional – GANRI. Os prazos para finalização da proposta de reforma institucional do Mercosul estão sendo constantemente postergados, e os primeiros resultados foram apresentados no final do primeiro semestre de 2008. Dentre as modificações propostas, destacam-se: ampliar as funções dos Representantes Permanentes; institucionalizar as Reuniões de Ministros; reestruturar a Secretaria do Mercosul e alterar seu orçamento; aperfeiçoar o mecanismo de incorporação, vigência e aplicação das normativas do bloco; dentre outras (INSTITUTO, 2009b).

Na Convenção de Presidentes de Córdoba, em julho de 2006, Venezuela foi integrada como membro pleno do bloco, embora sua inclusão ainda esteja em processo de aprovação nos Congressos dos países membros, e Bolívia pediu seu ingresso como Estado parte. No ano seguinte, podemos apontar três principais avanços na agenda não-comercial: (1) foi criado o Instituto Social do Mercosul (CMC/DEC. Nº 03/07) como uma instância técnica de pesquisa no campo das políticas sociais, com o intuito de sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais, colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais; e promover mecanismos de cooperação e trocas de experiência sobre a dimensão social no Mercosul; (2) instituiu-se o Observatório da Democracia do Mercosul – ODM (CMC/DEC. Nº 05/07), para fazer o acompanhamento dos processos eleitorais nos Estados partes e realizar estudos relacionados à consolidação da democracia na região, fortalecendo os objetivos do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático; (3) criou-se o Instituto Mercosul de Formação – IMEF, com a função inicial de promover um curso básico de integração Mercosul e criar o Diploma de Especialização Mercosul.

O setor educacional também consolidou importantes iniciativas nos últimos anos. O projeto bilateral “Escolas Bilíngues de Fronteira” entre Brasil e Argentina, criado em 2004, se expandiu para outros Estados Partes. Atualmente, são 13 escolas brasileiras nos municípios de Uruguaiana, Chuí, Itaqui, Jaguarão e São Borja, no Rio Grande do Sul; Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina; Foz do Iguaçu, no Paraná; Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul; e Pacaraima, em Roraima (MERCOSUL SOCIAL, 2010).

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), criada em 2009, representou um avanço para o setor educacional do Mercosul. Com sede em Foz do Iguaçu (PR), ela tem o propósito de integrar os países da América Latina por meio do intercâmbio cultural, científico e educacional. As aulas são ministradas em português e espanhol, e metade de seus alunos deve ser de origem brasileira e a outra metade de outros países do bloco. Com os professores, a meta é a mesma, embora ainda não tenha sido atingida. Os avanços no setor cultural serão tratados num capítulo específico, no qual analisaremos as ações culturais e instituições dedicadas ao tema dentro da estrutura do bloco.

3.5. Algumas considerações sobre o avanço da agenda social

O percurso aqui feito sinaliza para o fortalecimento da agenda não-comercial, embora persistam os principais problemas enfrentados por essa agenda desde a criação do bloco. Em geral, essas temáticas continuam desconectadas entre si, sem relação clara com a agenda econômico-comercial e sempre avaliadas a partir de suas potencialidades econômicas (VAZ, 2004). Os temas sociais também sofrem com as limitações institucionais de uma estrutura organizacional pensada para a consecução de objetivos econômicos. Em geral, são tratadas em Reuniões de Ministros ou Reuniões Especializadas sem apoio administrativo, cujas recomendações seguem para as instâncias decisórias – GMC e CMC – disputando espaço com as discussões comerciais e econômicas.

A “dissonância cognitiva” que acomete o Mercosul e os intentos de integração da América Latina (MALAMUD, 2005) resulta num distanciamento entre a retórica política e os resultados práticos, e não autoriza a conclusão de que há maior integração social ou redução do déficit democrático somente a partir da leitura do aumento de

instâncias e fóruns de discussão dedicados a temática. Apesar disso, não podemos deixar de notar a multiplicação e aprofundamento da agenda não-comercial a partir da segunda metade dessa década, o que sinaliza uma mudança em relação aos anos 1990, tendo em consideração os limites e objetivos do Mercosul.

Instâncias coletivas como o Fórum Consultivo Econômico e Social, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul e as Cúpulas Sociais não tem poder decisório e apenas fazem recomendações aos GMC e CMC, o que restringe bastante a “democratização” que supostamente promovem. O Parlasul também carece de competências efetivas e, enquanto não haja eleições diretas para suas cadeiras, continuam a representar os parlamentos nacionais e não os cidadãos.

A pouca importância da agenda social dentro do Bloco parece refletir uma compreensão: (1) do Mercosul pensado como projeto a curto prazo, uma vez que temáticas jurídicas, sociais, culturais, trabalhistas etc. são essenciais para a conformação de um mercado comum, no qual haja verdadeiro livre trânsito de pessoas, produtos e fatores de produção; (2) da economia como esfera autônoma, já que a consecução de objetivos econômico-comerciais parece prescindir de aspectos sociais e culturais; (3) de uma concepção de região cuja construção baseia-se prioritariamente em decisões de cúpula, dando pouca importância à participação mais efetiva das sociedades; (4) das políticas sociais e culturais como dimensões acessórias, desconhecendo seu potencial para o aprofundamento do processo de integração.

Sendo assim, apesar da profusão de acordos, instâncias e discussões dedicadas às temáticas sociais dentro do bloco nos últimos anos, a desarticulação interna dessas agendas, os poucos resultados práticos e seu distanciamento com relação às questões econômico-comerciais ainda denotam a pouca importância e visibilidade que esses temas têm no processo de integração. Por outro lado, o afastamento com relação à agenda comercial e seus impasses e conflitos, pode representar uma oportunidade de aprofundamento da integração por meio de uma agenda mais cooperativa, ainda pouco contaminada pelos desentendimentos econômicos.

4. A Retórica do Silêncio: cultura no Mercosul

4.1. Antecedentes da Reunião de Ministros da Cultura

Apesar de apontado geralmente como um processo de natureza eminentemente econômica, o Mercosul nasceu com dois desafios principais, que se complementavam na sua proposta inicial. O primeiro era econômico: a consolidação de um mercado comum como uma forma de inserção vantajosa na economia internacional globalizada. O segundo desafio era político: os países buscavam reverter o histórico de ameaças e desconfiança entre seus dois principais membros, a fim de construir uma área de estabilidade e paz no Cone Sul. Além disso, as recentes democracias buscavam também seu aprofundamento e consolidação, e formas de cooperação e ajuda mútua que fomentassem sua projeção internacional.

Apesar disso, a reorientação comercial do processo de integração que aconteceu nos anos 1990, plasmada no Tratado de Assunção¹⁴, transformou o Mercosul numa iniciativa mais bem econômica, a partir do seu programa de desgravação tarifária linear e progressiva, deixando um pouco de lado os objetivos iniciais que promoveram a aproximação entre os países membros. O Tratado, que determinava a constituição do mercado comum entre os Estados partes, silenciou sobre aspectos sociais ou culturais da integração, afirmando a criação do Mercosul como uma resposta político-econômica aos desafios colocados pelo novo cenário internacional globalizado:

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

¹⁴ Para uma maior discussão sobre essa reorientação comercial do Mercosul no início dos anos 90, que deslocou o discurso desenvolvimentista das primeiras tentativas de integração, ver capítulo “Mercosul – gênese, consolidação, crise e lenta retomada”, seção “1ª fase (1979 – 1991): aproximação Brasil – Argentina e criação do Mercosul”, nas páginas 59 a 62.

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos [...] (Tratado de Assunção, 1991).

Mas, se retomarmos o processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina, quando o sentido político da integração estava mais explícito, encontramos um Protocolo relacionado à cultura, assinado entre os dois países, sob os auspícios do Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE. Dos 24 protocolos que formaram o Programa, o de nº 18, assinado em 15 de julho de 1987, na cidade de Buenos Aires, dedicava-se à aproximação cultural entre os dois países e já sinalizava para idéias e projetos que seriam recorrentes nas discussões do Mercosul Cultural.

A expectativa gerada pela possibilidade de integração e pelos primeiros resultados positivos da liberalização comercial levaram a um aumento dos temas tratados no âmbito do Mercosul e um interesse de atores de outras áreas – social, cultural, educacional, trabalhista, dentre outras – no nível regional como um novo marco para suas atividades, mesmo entre setores deixados de lado no Tratado inicial. A primeira reunião de secretários e autoridades culturais do Mercosul acontece em 25 de agosto de 1992, um ano depois da assinatura do Tratado de Assunção. Os participantes discutiram formas de estabelecer consultas periódicas e integrar as políticas culturais dos Estados partes (VIEIRA, 2000).

As necessidades identificadas nesse primeiro encontro fomentaram o pedido, ao Grupo Mercado Comum, para criação de um foro negociador permanente dedicado à temática cultural dentro da estrutura do Mercosul. As discussões seguiram na segunda reunião, em agosto de 1992, novamente em Brasília e, nesse mesmo ano, foi criada a Reunião Especializada em Cultura (Resolução de 34/92, do GMC), que só terá seu primeiro encontro três anos depois, em 15 de março de 1995.

Na ocasião, os ministros da cultura da Argentina, do Brasil, o subsecretário de cultura do Uruguai, o secretário da cultura do Paraguai, representantes da Bolívia e do Chile, além de várias autoridades do setor cultural assinaram o Memorando de Entendimento, que pode ser considerado o primeiro documento dedicado exclusivamente à integração cultural do Mercosul. É interessante perceber como desde o início do processo de aproximação, algumas idéias básicas que serão reafirmadas em diversos documento e atas, já estavam presentes, formando um conjunto de princípios

orientadores do discurso sobre a integração cultural no Mercosul. A cultura aparece claramente assumindo um papel de poderoso instrumento/ ferramenta para o alcance de objetivos diversos, desde o desenvolvimento econômico, político, democrático e mesmo de resgate de setores abandonados da sociedade, assumindo a natureza de “recurso”, como discutido no primeiro capítulo da presente dissertação.

Que a cultura constitui a base fundamental do desenvolvimento social e das transformações no campo da produção, assim como o sustento da consolidação democrática dos povos da região, e que cumpre um papel decisivo no resgate dos setores mais postergados de seus países, especialmente dos jovens, mulheres e etnias historicamente discriminadas e desfavorecidas;

Que a herança comum dos povos latino-americanos, e particularmente dos países do Mercosul, é um *poderoso fator de aproximação capaz de facilitar sua integração política e econômica* [grifo nosso]; (Reunião Especializada N° 01/95¹⁵).

Outra idéia central, que vai se manter em muitos outros documentos do bloco sobre a cultura, é a valorização da diversidade cultural.

Que as diversas manifestações culturais, tanto no interior de cada Estado quanto entre os mesmos, devem ser reconhecidas, preservadas e estimuladas dentro da perspectiva pluralista que caracteriza as democracias contemporâneas;

Que o processo de integração cultural tem como objetivos promover o conhecimento recíproco e a valorização mútua das manifestações artísticas, dos valores e das formas de vida dos povos, sem prejuízo da identidade cultural de cada um deles; (Reunião Especializada N° 01/95).

O documento também reconhece a importância econômica crescente da cultura, “tanto pela exigência cada vez maior de qualificação intelectual polivalente e dinâmica exigida pelas novas tecnologias, quanto por constituir um setor de atividades que emprega um número importante de trabalhadores e mobiliza um volume considerável de investimentos” (Reunião Especializada N° 01/95). Os participantes acordaram também em criar as Comissões Técnicas, que deveriam se reunir pelo menos três vezes por ano, a fim de elaborarem relatórios de propostas e recomendações em suas áreas específicas. As Comissões fazem parte da estrutura do Mercosul Cultural e são estabelecidas ou extinguidas a depender das necessidades temporárias do bloco.

¹⁵ A maior parte dos documentos referentes ao Mercosul Cultural – atas, tratados e informes – podem ser acessados e descarregados a partir do endereço: <http://blogs.cultura.gov.br/mercosul/2008/05/07/atas-das-reunioes-de-ministros-da-cultura-do-mercosul/>. Ou no sítio web geral do Mercosul: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=526&site=1&channel=secretaria&seccion=5.

No segundo encontro, em 2 de agosto de 1995, já se recomendou a criação de uma Reunião de Ministros e Responsáveis de Cultura – RMC – como foro negociador da temática, em substituição à Reunião Especializada em Cultura; a reestruturação desta em quatro comissões técnicas (Redes de Informação, Capacitação, Patrimônio e Indústrias Culturais) e um Comitê Coordenador Geral, que deveria ter as seguintes funções:

1º) Coordenar as ações das diferentes Comissões Técnicas para sua maior eficiência e definir com as mais altas instâncias políticas sua execução. 2º) Administrar ante a Cooperação Internacional a assistência técnica e financeira para desenvolver os programas comuns do Mercosul Cultural. 3º) Gerar canais de diálogo e acordos para o desenvolvimento de projetos conjuntos com o setor privado dos países membros. 4º) Impulsionar ante os Parlamentos dos respectivos países projetos legislativos que possibilitem a concretização dos programas do Mercosul Cultural (RMC ATA Nº 02/95).

Assim, delineou-se a estrutura institucional formal do Mercosul Cultural:

a) O Comitê Coordenador Geral – CCG, instância de perfil técnico, que reúne burocratas, profissionais e autoridades do setor cultural para discutir projetos, programas e idéias relacionadas à cultura, definir os termos dos acordos e atas. Geralmente, acontecem duas reuniões anuais, anteriores às Reuniões dos Ministros, a fim de prepará-las. Entre os anos de 2005 e 2009, foram realizadas, excepcionalmente, reuniões intermediárias, além das duas que antecederiam as RMC anuais.

b) Reunião de Ministros de Cultura – RMC, com perfil mais político e decisório. Geralmente, ratificam os acordos e programas, discutidos na reunião do Comitê Coordenador Central. Reúnem-se duas vezes por ano, no primeiro e segundo semestres.

c) Comissões Técnicas – CT – são foros dedicados a assuntos específicos, reunindo especialistas para definição de programas e propostas, que serão discutidas e aprovadas pelo CCG e pela RMC. Podem ser criadas ou extinguidas de acordo com as necessidades do Mercosul Cultural. O calendário de reuniões também é flexível, dependendo da urgência da temática e da disponibilidade dos técnicos.

d) Podem existir também reuniões de projetos, como o do Sistema de Informação Cultural do Mercosul – SICSUR, que realizou diversos encontros para a definição e discussão da iniciativa. Também são estabelecidas ou abolidas de acordo com as necessidades dos participantes.

O que chamamos Mercosul Cultural é, portanto, esse conjunto de reuniões dedicado à temática cultural, reunindo sob essa “etiqueta” as iniciativas e ações

culturais aprovadas nesses marcos. O Mercosul Cultural funciona como um fórum de discussão, uma instância que articula as burocracias nacionais relacionadas à temática cultural para proposição de projetos e iniciativas culturais regionais.

4.2. Panorama sobre a atuação da RMC

O primeiro encontro da Reunião de Ministros ocorreu na cidade de Canela, no Rio Grande do Sul, entre os dias 2 e 4 de fevereiro de 1996. O documento referente a essa primeira reunião, conhecido como Ata de Canela, citou temas importantes, que seguiram por muito tempo na agenda do programa, como a necessidade de criar um sistema integrado de informações culturais.

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* (RMC N°1/96).

Na ocasião, foram aprovadas algumas iniciativas de grande conteúdo simbólico para o recém-criado Mercosul Cultural: a realização de um concurso internacional para criação de uma marca para a instância e a adoção do dia 17 de setembro como Dia do Patrimônio Cultural a ser celebrado de comum acordo pelos quatro Estados Partes. O projeto de lei, para criação da data comemorativa, ainda está em tramitação no Congresso Brasileiro¹⁶.

Na segunda reunião da RMC, em agosto de 1996, os ministros aprovaram o Protocolo de Integração Cultural, que lança as bases para o processo de aproximação cultural do bloco. O documento explicitava a compreensão dos ministros e autoridades culturais sobre o papel que a cultura pode exercer para a integração dos países do Cone Sul, estabelecendo diretrizes básicas para as ações culturais do bloco.

Conscientes de que la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración, y que la cooperación y el intercambio cultural generan nuevos fenómenos y realidades;

¹⁶ O projeto de lei N° 3087, apresentado 23/05/2000, é de autoria da então deputada Marisa Serrano (PSDB/ MS), e institui o dia 17 de setembro como “Dia do Patrimônio Cultural do MERCOSUL” e dá outras providências. Atualmente, está arquivado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Inspirados en el respeto a la diversidad de las identidades y en el enriquecimiento mutuo;
Atentos a que la dinámica cultural es factor determinante en el fortalecimiento de los valores de la democracia y de la convivencia en las sociedades (PROTOCOLO, 1996).

O Protocolo foi aprovado pelo CMC em 17 de dezembro de 1996 (CMC/ DEC. Nº 11/96), na cidade de Fortaleza. É composto por vinte artigos, que enumeram atribuições dos países com a integração cultural do bloco. De maneira geral, os Estados se comprometeram a promover a cooperação e o intercâmbio entre instituições, agentes e produções culturais, por meio de projetos conjuntos; a desenvolver a formação conjunta de recursos humanos; a promover a investigação de temas históricos e culturais comuns; buscar fontes de financiamento para projetos regionais; facilitar a circulação de agentes e projetos culturais no território do bloco, dentre outras ações.

Dois dos principais projetos vigentes atualmente no Mercosul, o Sistema de Informação Cultural do Mercosul – SICSUR e o Selo Mercosul Cultural, tiveram suas bases lançadas nesse documento seminal. O Artigo VII recomenda a utilização de um Banco de Dados culturais informatizado, que contenha calendários de atividades culturais diversas, recursos humanos e infraestruturas disponíveis nos Estados partes, idéia semelhante à que deu origem ao atual SICSUR, disponível em www.sicsur.org. O artigo XIII diz que os Estados partes devem adotar medidas que facilitem o ingresso temporário de material destinado a realização de projetos culturais, aprovados pelas autoridades competentes dos países membros, função que deve ser exercida pelo Selo Mercosul Cultural.

No protocolo, definiu-se que possíveis controvérsias em relação à aplicação, interpretação ou o não-cumprimento das disposições do documento, devem ser resolvidas mediante negociações diplomáticas diretas e, caso não haja sucesso, pelo Sistema de Solução de Controvérsias do bloco.

Ainda em 1996, foi criado o Parlamento Cultural do Mercosul – Parcum – formado pelos legisladores das Comissões de Cultura dos Parlamentos de cada país membro e associado. Depois, ele foi incorporado à Subcomissão de Assuntos Culturais da Comissão Parlamentar Conjunta – CPC (CPC/ DISP. Nº 17/00), órgão da estrutura institucional do Mercosul. Seu objetivo é dar apoio legislativo ao Mercosul Cultural, impulsionando a internalização das normas criadas pelo programa e buscando a harmonização da legislação cultural dos Estados membros e associados. Um dos principais iniciativas do Parcum foi a assinatura de um convênio com a Universidade de

Palermo para a realização do Mestrado em Gestão e Políticas Culturais do Mercosul (Mercosur/CPC/DEC.Nº 4/00).

Entre a primeira RMC, em fevereiro de 1996, e o primeiro semestre de 2010 ocorreram 30 encontros de Ministros e Autoridades de Cultura, além de duas Reuniões Especializadas em Cultura, no ano de 1995. Uma mirada atenta aos documentos produzidos nesses encontros e nos encontros preparatórios – 30 reuniões ordinárias do CCR, oito intermediárias, além das reuniões das Comissões Técnicas – sinaliza alguns temas e projetos prioritários, presentes em muitas atas, e alguns princípios orientadores, que podem estar explicitados nos documentos ou ser depreendidos das atividades postas em prática pelo Mercosul Cultural.

As Reuniões de Ministros dos primeiros anos eram marcadas por uma profusão de iniciativas e projetos desconectados entre si e sem continuidade no tempo. Os documentos refletiam o entusiasmo inicial, mas os resultados denunciaram a invisibilidade dos temas culturais para a integração do Cone Sul. Vaz (2003, p. 30-31) discute três características da agenda de temas não-comerciais no período de transição:

Em primeiro lugar, os mesmos não integravam a espinha dorsal do processo e seu arcabouço institucional [...]. Como dito acima, tais temas eram contemplados no marco de reuniões especializadas e sem conexões claras com a agenda econômico-comercial. [...] Em segundo lugar, o tratamento dispensado a tais temas era definido a partir de avaliações que ressaltavam suas potencialidades, instrumentalidade ou desdobramentos eventuais do ponto de vista econômico e seus vínculos possíveis com o projeto de mercado comum, no longo prazo. [...] Em terceiro lugar, as agendas nas áreas ora consideradas mantinham-se desarticuladas em grande medida, possuindo como referências comuns o sentido político atribuído à integração regional, por extensão ao Mercosul, e o objetivo último de estabelecimento de um mercado comum. Talvez, por decorrência desta característica, os resultados alcançados, até o momento, sejam pouco palpáveis (o que não encerra nenhum juízo necessário sobre sua relevância e alcance) ou de longa maturação.

Muitas desses aspectos se mantiveram mesmo após o período de transição, perdurando até hoje, como será discutido na seção “Características do Mercosul Cultural”. Entre os anos 2000 e 2003, em virtude da severa crise pela qual passava o bloco naquele momento, houve uma maior preocupação com a reafirmação dos princípios e valores orientadores da integração cultural nos documentos, para além do registro das decisões e atividades exercidas. Na reunião de junho de 2000, os Ministros ratificaram a importância estratégica da cultura para constituição da identidade regional e a conquista de uma melhor qualidade de vida de seus habitantes. O vetor de convergência entre cultura e desenvolvimento também foi lembrado, através do

interesse em promover as indústrias culturais da região, por sua dupla incidência, econômica e sociocultural; e pela vontade de intensificar as políticas para livre circulação de bens e atividades culturais. (RMC/ ATA N° 01/2000).

A ata da XII Reunião, em maio de 2001, foi exemplar dessa abordagem mais abstrata e generalista das questões culturais. Talvez o demorado processo de crise, que se agravou no início do milênio, tenha intensificado a paralisia do programa, além de despertar a necessidade de voltar aos valores que orientavam a tentativa de integração cultural da região. Entre as resoluções, apenas foi registrada uma solicitação, à Comissão Técnica de Patrimônio, da elaboração de um projeto de Educação para o Patrimônio e a vontade de realizar um diagnóstico dos principais obstáculos que impedem a livre circulação de bens e serviços culturais na região. No restante da ata, temos afirmações como:

1. Insistir na importância e complexidade da diversidade cultural como fundamento da identidade nacional dos Estados Parte e Associados, por ser uma expressão essencial dos direitos humanos.
2. Orientar políticas para preservar nossa identidade na diversidade e nossas indústrias culturais no mercado nacional e internacional, como resposta aos desafios que apresentam a globalização financeira, comercial e mediática em que se encontram imersos nossos países.
3. Defender ante os organismos internacionais o direito de promover o desenvolvimento de nossas indústrias culturais.
4. Destacar o papel da cultura como um componente essencial na projeção da imagem de nossos países (RMC/ ATA nº 1/2001).

Os documentos do Mercosul Cultural analisados refletem as fases pelas quais passou o bloco, reforçando nossa idéia de que a cultura não pode ser compreendida como uma esfera autônoma, distanciada dos fenômenos políticos, econômicos e sociais. A lenta retomada empreendida pelo Mercosul a partir de 2003 e, principalmente sua ampliação para temas não-comerciais, pode ser identificada nas Reuniões dos Ministros de Cultura a partir desse ano. A ata da reunião de novembro de 2003 foi maior do que o habitual, registrando muitas resoluções e atividades. Primeiramente, é interessante notar que, no parágrafo que abre o documento, estavam plasmadas as duas principais idéias basilares do programa: a diversidade cultural como elemento essencial da identidade cultural da sub-região; e a cultura como recurso para promoção do desenvolvimento econômico e social.

É mister interpretar com amplitude a relação entre os termos ‘economia’ e ‘cultura’, tanto da economia quanto da cultura, no sentido de estar dispostos à defesa comum da afirmação da independência espiritual de nossas pessoas e de nossos povos, a expressão da diversidade cultural da região e da dimensão produtiva e geradora de emprego da cultura (RMC/ATA Nº 02/03).

Na ata, estava explícito o reconhecimento da necessidade de buscar indicadores culturais, para mapear o impacto econômico das indústrias culturais e construir sistemas de informação culturais nacionais convergentes. Os Ministros recomendaram a criação de um órgão especializado de autoridades da Indústria Cinematográfica e Audiovisual do Mercosul, que se concretizou com a criação da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul – RECAM – em dezembro de 2003 pelo GMC. A ata também registrou o apoio à 32ª Conferência Geral da UNESCO, que iniciou as discussões em torno de um marco jurídico de proteção da diversidade cultural, concordando com a especificidade da cultura nas negociações comerciais internacionais. Inclusive, registrou a vontade dos países-membros de avançar num consenso da subregião, sem prejuízo das negociações da UNESCO. Para tanto, concordaram em estudar a proposta do Paraguai de realização de uma Convenção sobre a Diversidade Cultural, a ser realizada naquele país, em 2005, antecedida por uma Reunião Preparatória.

Essa retomada refletiu-se no amadurecimento de algumas discussões no âmbito do Mercosul Cultural e no interesse em revisar o Protocolo de Integração Cultural (Ata de Fortaleza), a fim de incorporar novas temáticas como resguardo, a proteção e a promoção da diversidade cultural, a necessidade de consolidar o bloco por meio da dimensão cultural, a reafirmação da inegável contribuição da cultura aos processos de inclusão social e a construção de mecanismos que facilitem uma maior aproximação entre os membros plenos e associados (XX RMC ATA Nº 01/05).

A tarefa de revisão da Ata de Fortaleza, de 1996, resultou na Declaração de Integração Cultural do Mercosul complementar à Ata de Fortaleza, aprovada no dia 12 de junho de 2008, na XXVI RMC. O novo documento, mais extenso que o protocolo de 1996, manteve algumas linhas argumentativas e princípios, mas avançou registrando questões mais específicas, como a necessidade de constituir uma Sede Permanente para o Mercosul Cultural, a fim de favorecer sua institucionalização; a criação de uma Condecoração do Mercosul Cultural; e a busca de medidas concretas para lutar contra o tráfico ilícito de bens históricos-culturais.

4.3. Princípios e vetores da integração cultural no Cone Sul

Como discutiremos mais à frente nesse capítulo, nas seções “Características do Mercosul Cultural” e “Podemos falar em política cultural regional?”, a atuação do Mercosul para a área da cultura não pode ser considerada uma política regional. Em geral, caracteriza-se pela fragmentação, ausência de planejamento e objetivos, e pela falta de perspectiva regional. Não obstante, esse rápido panorama dos encontros de Ministros de Cultura nos permitiu identificar valores e princípios que são reiterados nos discursos dos Ministros e nos documentos, atuando como vetores do discurso de integração. Ao analisar como se elaboram os critérios que orientam as linhas de ação política do Mercosul Cultural, verificamos que são determinados nacionalmente, mas existe uma convergência nos objetivos nacionais e nos principais entendimentos sobre a esfera cultural entre os países membros. Essa convergência funciona como uma bússola para as ações do bloco, indicando os caminhos possíveis e os limites de atuação.

As instâncias internacionais dedicadas à cultura, das quais participam os Estados partes do Mercosul, como a UNESCO, o Convênio Andrés Bello¹⁷ e a Organização dos Estados Iberoamericanos – OEI – também influenciam na convergência dos objetivos culturais nacionais e na construção de entendimentos, na medida que debatem e constroem consensos sobre alguns temas culturais. As discussões sobre conceitos e definições relacionados à área cultural que ocorrem nesses espaços ajudam a formar consonâncias dentro do bloco.

Como resultado do estudo sobre as doze primeiras reuniões dos Ministros de Cultura do Mercosul, RIVAS (2002) apontou uma linha de continuidade temática que converge com a nossa análise, em relação aos princípios norteadores do processo de integração:

- Asumir la integración cultural desde la diversidad, en tanto se reconoce a esta como fundamento de la identidad nacional de los Estados Partes y Asociados.

¹⁷ O Convênio Andrés Bello é um organismo internacional e intergovernamental, que tem como objetivo ampliar e aprofundar a integração educativa, científica, cultural e tecnológica de seus países membros. Iniciou-se como um esforço conjunto nos campos educativo, científico e cultural dos países signatários do Pacto Andino. Atualmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Espanha, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela participam da iniciativa.

- Entender a la Cultura como uno de los ejes del desarrollo sustentable e integrar esta premisa a los programas de desarrollo económico y social.
- Promover un proceso de elaboración de un cuerpo legislativo regional sobre la circulación de bienes y servicios culturales.
- Establecer una política de difusión cultural orientada a lograr la presencia regional en los mercados internacionales (RIVAS, 2002, p. 3).

O reconhecimento da **diversidade cultural** é um desses princípios. Reiterado desde o Memorando de Entendimento, que consideramos o primeiro documento dedicado exclusivamente à temática cultural, está presente em quase todas as atas, seja como valor textualmente reafirmado ou como justificativa para uma ação cultural promovida pelo bloco. O Mercosul foi marco de diversos encontros para a discussão e reflexão sobre a diversidade cultural. Foram realizados dois Seminários sobre Diversidade Cultural no Mercosul, com o apoio da UNESCO (XV MC N° 02/02); I Encontro de Culturas do MERCOSUL (XVI RMC N° 01/03); um Seminário Técnico Regional sobre Diversidade Cultural no Mercosul (XVI RMC N° 01/03); Jornadas do MERCOSUL sobre Políticas Culturais para a Diversidade Cultural (XX RMC N° 01/05), dois Encontros Sulamericanos de Cultura dos Povos Guaranis (XXVII RMC N° 02/08); Encontros de Coalizões pela Diversidade Cultural (XXVIII RMC N° 01/09), dentre outros.

A diversidade é considerada característica essencial das culturas da região, de modo que o processo de integração deve respeitá-la e mesmo promovê-la. Um dos reflexos desse princípio foi a incorporação do Guaraní como um dos idiomas do Mercosul (CMC/ DEC. N° 33/08) e a constante discussão sobre a preservação dos patrimônios culturais dos países registrada nos documentos. O tema da diversidade também se desdobra na preocupação em demarcar a especificidade dos produtos culturais nos fluxos de comércio internacional, assegurando a participação e presença das culturais regionais.

Reconhecer que a diversidade cultural é um fundamento da identidade nacional dos Estados Parte e Associados, e que sua promoção deve seguir uma agenda que estimule as manifestações culturais do Mercosul. Nesse contexto, o debate relativo ao comércio e intercâmbio de bens e serviços culturais deve ser orientado à abertura de oportunidades para os países membros, que unirão seus esforços frente às iniciativas apresentadas em foros internacionais.

Estabelecer uma política de difusão cultural para que a produção regional esteja presente nos mercados internacionais (RMC N° 02/00).

Orientar políticas para preservar nossa identidade na diversidade e nossas indústrias culturais no mercado nacional e internacional, como resposta aos desafios que apresentam a globalização financeira, comercial e mediática em que se encontram imersos nossos países (RMC N° 01/01).

Apesar do reconhecimento da importância da diversidade no discurso plasmado nas atas, não se avançou muito em ações concretas e atividades que promovam ou valorizem a diversidade cultural da região, além dos fóruns de discussão sobre a temática que os encontros e seminários promovidos possibilitaram. É importante fazer uma ressalva com relação ao convênio entre a RECAM e o UE, que tem como objetivo fortalecer o setor audiovisual dos países do Mercosul de modo a incentivar o maior consumo e circulação de conteúdos próprios, iniciativa de impacto para a preservação e fomento da diversidade cultural do Cone Sul. Tal projeto, contudo, ainda está em andamento, de forma que seus maiores impactos no setor audiovisual ainda não foram sentidos.

A compreensão da **cultura como recurso** é outro princípio orientador da integração. Ela está presente desde a concepção do Mercosul Cultural, quando foi criada a Reunião Especializada em Cultura, primeira instância permanente dentro da estrutura organizacional do bloco dedicada ao tema:

[...] una mayor Coordinación y Cooperación en el campo de la cultura aseguraría al proceso de integración del MERCOSUR bases sólidas y estables fundamentadas en el entendimiento derivado del conocimiento y apreciación mutua de las respectivas culturas, así como el hábito de trabajo conjunto y de realización de emprendimientos en común (RES. N° 34/92, que crea a Reunião Especializada).

A cultura é encarada como ferramenta para consolidação da integração entre os países membros e associados, promovendo o conhecimento mútuo e a confiança necessários para a aproximação econômica, política e social na região. A valorização da cultura como recurso está baseada no paradigma da utilidade (YÚDICE, 2004), legitimando a criação das instâncias e atividades culturais a partir de seu proveito para fins que lhe são externos. Em diversos documentos, a cultura aparece associada à promoção da qualidade de vida, consolidação da democracia, desenvolvimento econômico e social, aprofundamento da integração, construção de confiança, dentre outros objetivos.

Ratificar a importância estratégica da cultura no marco da constituição da identidade regional e a conquista de uma melhor qualidade de vida de seus habitantes (RMC N° 01/00).

Reafirmar sua complacência pela crescente internalização por parte do coletivo social e dos organismos internacionais, em ponderar a cultura

como um agente de integração e eixo para o desenvolvimento harmônico e sustentável (RMC N° 01/99).

Propiciar uma sistematização dos estudos existentes sobre o impacto das indústrias culturais sobre o desenvolvimento econômico e social da região e fomentar a realização de novas análises relevantes (RMC N° 02/99).

Destacar o papel da cultura como um componente essencial na projeção da imagem de nossos países (RMC N° 01/01).

A **economia da cultura** é outro princípio orientador, intimamente relacionado com o da cultura como recurso. Nos documentos, a cultura é reafirmada como importante setor econômico e produtor de riquezas, através do interesse na temática das indústrias culturais e de indicadores que permitam avaliar a incidência econômica do setor cultural na economia dos países membros e associados.

Em tal sentido, deve se reconhecer a cultura em sua dimensão produtiva, como geradora de emprego e como um fator importante para a erradicação da pobreza e o fomento da inclusão social (RMC N° 02/03).

Estimular [...] el desarrollo de la economía de la cultura en la región, teniendo en cuenta el potencial de inclusión social, generación de recursos, empleos y exportaciones que poseen, favoreciendo los mecanismos académicos que contribuyan a establecer una base empírica que identifique el impacto de las actividades culturales en la economía de los países (Declaración de la Integración Cultural, 2008).

Na primeira reunião de 2010, os Ministros acordaram em estruturar o Mercosul Cultural em cinco eixos: Patrimônio, Indústrias Culturais, Diversidade Cultural, RECAM – audiovisual e SICSUR. É interessante perceber que os três princípios orientadores do processo de integração, que depreendemos da análise dos documentos do Mercosul Cultural e das entrevistas, estão presentes nestes cinco eixos. O SICSUR reflete a preocupação com a construção de um sistema de informações culturais convergente entre os membros do bloco, que ajude a mensurar a importância econômica e social da cultura e sirva de base para políticas culturais regionais. Assim, ele está relacionado com o princípio da economia da cultura e da cultura como recurso. Da mesma forma, um eixo dedicado somente à RECAM denota a importância do setor audiovisual, mais intimamente ligado às indústrias culturais e, portanto, à economia da cultura. O eixo do Patrimônio dialoga com o reconhecimento da diversidade como fundamento das culturas da subregião.

Em outros documentos em que há tentativas de explicitar os valores orientadores ou áreas temáticas prioritárias do processo de integração, esses três princípios estão

sempre presentes. Além da Ata de Fortaleza e da Declaração de Integração Cultural; as atas das reuniões de 2000, período de documentos com abordagem mais abstracionistas e principiológicas; e 2003, momento de retomada do Mercosul e de maior atenção aos temas não-econômicos são os que mais se dedicaram a averiguar as bases conceituais da integração cultural na subregião..

Os Ministros de Cultura do MERCOSUL, Bolívia e Chile consideram que:

[...] Corresponde, além disso, reconhecer que os fatores culturais, concebidos segundo uma generosa acepção antropológica, são elementos do desenvolvimento, o crescimento econômico e a busca efetiva da inclusão social. [...]

Em tal sentido, deve se reconhecer a cultura em sua dimensão produtiva, como geradora de emprego e como um fator importante para a erradicação da pobreza e o fomento da inclusão social. Por isso convidam a refletir sobre as políticas culturais do bloco a partir da recuperação de tecnologias, a produção com identidade, a posta em valor do patrimônio cultural e a formação de especialistas. [...]

Não se deve esquecer que as indústrias culturais, em especial a cinematografia e as artes audiovisuais, constituem canais privilegiados de compreensão entre as culturas dos países, e cumprem um papel fundamental na construção das identidades.

Por outra parte, é preciso considerar também que a riqueza das comunidades originárias reside na memória oral, espaço onde são preservados modos de vida, costumes, visões do mundo e outros elementos que fazem a sua cultura. Por isso é importante proteger esta forma do patrimônio intangível que, junto a outras de suas manifestações, permitir-nos-á proteger a identidade dos povos (RMC N° 02/03).

Apesar de esses três princípios estarem sempre presentes nos documentos e discursos oficiais sobre o bloco, veremos que isso não é traduzido em políticas e ações que assegurem e promovam a diversidade cultural, aproveitem toda potencialidade da cultura como recurso ou que a fomentem como setor produtivo e produtor de riquezas. Há uma “dissonância cognitiva” (MALAMUD, 2005) no Mercosul, que se reproduz em sua atuação cultural, resultado do deslocamento entre o voluntarismo político e a efervescência retórica presente nos discursos sobre o bloco e sua realidade prática, marcada pela fragmentação das iniciativas, pela desarticulação com relação à agenda econômica, pela fragilidade institucional, pela ausência de perspectiva regional e pelo discurso totalizador e distante da população. Aprofundaremos cada uma dessas características em seção posterior.

4.4. Principais projetos do Mercosul Cultural

Apesar do esvaziamento da prática em benefício do florescimento retórico do Mercosul Cultural, podemos elencar alguns projetos principais, que foram postos em prática e alcançaram alguns resultados concretos ou que se mantêm nas discussões desde o início do Mercosul Cultural, demonstrando sua importância para os envolvidos no processo de integração e para o setor cultural da subregião. Foram selecionados em virtude da recorrência e importância que adquiriram nas discussões plasmadas nos documentos e nos depoimentos das agentes entrevistados, e do novo alento que receberam nos últimos anos.

4.4.1. Selo Mercosul Cultural

O selo do Mercosul Cultural é um exemplo do segundo tipo de projeto: apesar de ainda não funcionar, ele está presente nos debates e intenções dos Ministros, autoridades e técnicos de cultura do Mercosul desde o segundo encontro da Reunião Especializada em Cultura, em 2 de agosto de 1995. Na ocasião, os presentes acordaram em adotar um logotipo do Mercosul Cultural, que servisse como elemento visual identificador da vontade de integração dos quatro países, mas que também facilitasse a fiscalização da circulação de bens culturais de projetos autorizados. Na III RMS, em dezembro de 1996, registrou-se o início das negociações sobre o tratamento alfandegário para a circulação de bens integrantes de projetos culturais.

O Selo foi criado pela Resolução nº 122 do Grupo Mercado Comum do Mercosul, de 13 de dezembro de 1996, e tem como função identificar bens¹⁸, destinados à exibição ou utilização em eventos culturais aprovados pelo órgão cultural, em nível nacional, de um Estado Parte, para que aquele tenha a circulação facilitada entre as

¹⁸ Para a concessão do Selo Mercosul Cultural, é adotada a definição de “atividades, bens e serviços culturais” estabelecida na Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais da UNESCO, Art. 4º, inciso 4: “as atividades, bens e serviços culturais referem-se às atividades, aos bens e aos serviços que, considerados sob o ponto de vista de sua qualidade, uso ou finalidade específica, incorporam ou transmitem expressões culturais, independente do valor comercial que possam ter. As atividades culturais podem ser um fim em si mesmas, ou contribuir para a produção de bens e serviços culturais” (CMC/ DEC. Nº 30/99).

aduanas dos países envolvidos no projeto ou evento cultural. O Selo não vale para o comércio, mas apenas para o trânsito de bens culturais comprometidos em atividades e projetos transitórios. Eles devem ser considerados em regime de exportação temporária no Estado Parte de saída e de admissão temporária no Estado Parte de entrada, pelo prazo previsto para a execução do projeto.

O Selo deve evitar a abertura para averiguação dos bens e produtos nas aduanas, assegurando sua integridade. A conferência física realizada na origem deve ocorrer no local onde se encontrem os bens e, no Estado Parte de destino, no local onde será realizado o evento (GMC/RES N° 122/96). Os órgãos culturais competentes de cada Estado parte encaminharão, para a administração central aduaneira, uma Declaração de bens de caráter cultural, com detalhes sobre o projeto, o solicitante, roteiro das apresentações e/ ou exposições e a lista dos bens aprovados pelo órgão. No segundo semestre de 2008, foi aprovada a arte e as especificações de impressão do Selo, por meio da Decisão CMC n° 33/ 2008, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 25 de setembro de 2009 (Portaria n° 70 do Minc, publicada no D.O.U. 25/09/2009, Seção 1, págs. 5 a 7)¹⁹.

O objetivo é que o Selo simplifique a trânsito aduaneiro de bens culturais para eventos temporários no bloco, de modo a estimular a circulação da produção cultural da região, promover maior conhecimento mútuo e valorizar a diversidade cultural dos Estados parte. Apesar disso, ele ainda não está em funcionamento. As maiores dificuldades estão relacionadas à harmonização de procedimentos e trâmites burocráticos entre os países. Atualmente, ele ainda está em processo de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais. Paraguai e Brasil são os mais atrasados no processo, já que o Ministério da Cultura do Brasil e a Secretaria Nacional de Cultura do Paraguai ainda não publicaram as normativas, última formalização necessária ao início de um projeto piloto de implementação do Selo Mercosul Cultural²⁰.

4.4.2. Sistema de Informações Culturais do Mercosul

¹⁹ Portaria n° 70, de 25 de setembro de 2009. DOU 25 set 2009; Seção I: pp. 5-7. Ministério da Cultura (Minc). Incorpora ao ordenamento jurídico nacional a Decisão n° 33, de 15 de dezembro de 2008, do Conselho Mercado Comum do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.in.gov.br>.

²⁰ Informação conseguida por meio das entrevistas com Ingrid Vieira e Thiago Oliveira, Oficiais de Chancelaria – Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, realizadas em 22 de outubro de 2010.

Desde a I RMC, o tema dos indicadores culturais já era preocupação entre os Ministros e autoridades de Cultura do Cone Sul. Na ata desse encontro, eles já recomendam a inclusão das estatísticas e indicadores culturais como temática dos cursos e seminários de capacitação organizados pelo Mercosul Cultural.

Em junho de 2000, foi aprovado o Projeto de Investigação sobre a Incidência Econômica e Social das Indústrias Culturais na região (X RMC N° 01/00). O estudo foi feito entre outubro e novembro de 2001 por um conjunto de estudiosos e especialistas²¹ designados pelos organismos responsáveis pelo setor cultural de cada um dos países, coordenado pelo pesquisador argentino Octavio Getino. Essa primeira etapa organizou alguns dados básicos para o projeto cuja finalidade seria a implementação de um Sistema de Informação Macroeconômica e Social e Contas Satélites de Cultura, de modo a homogeneizar e articular as plataformas de informação sobre a cultura dos países e sistematizar a coleta de dados sobre o setor.

Um conjunto de encontros aconteceu entre a sugestão de criação do Sistema de Informação Cultural do Mercosul - SICSUR – e a aprovação do projeto, em dezembro de 2008, para preparação da proposta e discussão do tema. Os seminários realizados em 2006 (Caracas), 2007 (Buenos Aires) e 2008 (Caracas), assim como as publicações “Conta Satélite de Cultura. Primeros pasos hacia su construcción en el Mercosur Cultural” e “Nosotros y los otros. El comercio exterior de bienes culturales en América del Sur” ofereceram parte do material necessário para a implementação do projeto.

O SICSUR é um âmbito específico de geração de dados válidos sobre e economia cultural da região e dos países integrantes: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (SICSUR, 2010). O endereço www.sicsur.org reúne informações como estatísticas culturais, dados de comércio exterior, mapa cultural, legislação para o setor, documentos e publicações. Atualmente, a plataforma oferece mais de 4200 registros no mapa cultural, mais de 50 quadros e gráficos sobre estatísticas culturais, 248 leis, nove documentos e duas publicações originais (SICSUR, 2010).

O objetivo do SICSUR é oferecer subsídios para a construção e avaliação de políticas culturais da região e para a mensuração da importância da cultura como setor econômico.

²¹ Da etapa preparatória, participaram os pesquisadores Rubén Loza, pelo Uruguai e Gabriel Omar Alvarez, pelo Brasil. Também colaboraram a Divisão Cultural do Governo do Chile e o Viceministério de Cultura da Bolívia (GETINO, 2001).

La construcción del SICSUR tiene como fin una carencia de la institucionalidad cultural de la región: la falta de datos válidos sobre la economía cultural. El desarrollo de un ámbito exclusivo para estas tareas cooperará, por lo tanto, con el trazado de políticas públicas regionales que respondan a necesidades generales y específicas, resolver consultas abiertas de los ciudadanos y gestores culturales, proveer fuentes de información a investigadores y estudiantes, y promover el diálogo entre agencias estatales, organizaciones sociales y culturales. Al mismo tiempo, resulta indudable el aporte de un sistema de las características que aquí se propone para coadyuvar, principalmente a través de la construcción de registros e indicadores, a la defensa del patrimonio cultural (ATA XXVII RMC N° 02/08, Anexo V).

A iniciativa é resultado do trabalho de organização, coleta e processamento de dados sobre o setor cultural em cada um dos países participantes, da realização contínua de Seminários sobre Sistemas de Informação Cultural do Mercosul desde 2006 e da atividade de um grupo técnico dedicado à temática (SICSUR, 2010). O SICSUR é composto por quatro áreas de levantamento e processamento da informação:

1. Geração contínua de indicadores culturais, de forma a avançar em séries estatísticas sobre produção e consumo cultural, informações sobre manifestações e expressões culturais, regiões e circuitos culturais dos países e dados sobre comércio exterior sobre bens e serviços culturais;
2. Produção de um mapa cultural, com informações sobre atividades e expressões culturais (indústrias culturais, patrimônio, artesanato, rotas culturais, povos originários, dentre outros) de cada país e unidades subnacionais georreferenciadas, além de variáveis socioeconômicas e demográficas.
3. Organização e produção de informações sobre a institucionalidade cultural, como marcos legislativos nacionais, orçamento destinado a cultura, tratados e convênios firmados, organograma institucional dos órgãos nacionais de cultura, com um buscador específico por tema e lugar.
4. Por fim, a seção de estudos e investigações divulgará trabalhos sobre indústrias culturais, patrimônio, turismo, políticas culturais, economia e cultura, dentre outros temas correlatos. Essa área do projeto deve compilar artigos e análises especializados; editar e publicar estatísticas; além de organizar uma biblioteca especializada sobre o tema, reunindo teses, monografias, material de arquivo, relatórios de gestão pública, e links de sites de interesse (ATA XXVII RMC N° 02/08, Anexo V).

O Sistema ainda está em processo de implementação, já que as quatro seções apresentadas acima devem ser desenvolvidas nos níveis nacional e subnacional. A idéia é que a primeira seção, sobre indicadores e estatísticas culturais avance na construção de uma Conta Satélite de Cultura,

[...] un sistema de medición económica de las actividades y productos del sector cultural. El adjetivo de satélite hace referencia a que su construcción gira en torno a los conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993) (CALCAGNO, PÉREZ, 2006, p. 5).

Esse Sistema de Contas Nacionais é utilizado por diversos países para a medição de suas economias, embora não tenha uma seção específica para as atividades culturais. Por isso, a Conta Satélite de Cultura permitirá identificar e organizar essas atividades, de modo a gerar uma contabilidade específica para elas e permitir uma melhor avaliação da cultura como setor produtivo.

4.4.3. Itinerários Culturais

As Missões Jesuíticas, como herança cultural e histórica compartilhada, foram objeto de interesse dos Ministros e Autoridades da Cultura desde a II Reunião Especializada, em 1995. Na ocasião, foi registrada, pela primeira vez, a vontade de elaborar o programa “Missões Jesuíticas, caminho da integração”, destinado a promover e valorizar o patrimônio cultural e histórico da região das missões. Nesse mesmo ano, foi criada uma Comissão Técnica de Patrimônio, dedicada a temas como compatibilização de informações e legislação na área patrimonial, intercâmbio e capacitação técnica, turismo cultural, o Dia do Patrimônio do Mercosul e as Missões Jesuíticas.

Em 1997, esse programa foi considerado prioritário para o Mercosul Cultural, embora nenhuma ação concreta tenha sido feita para colocá-lo em prática. Após um longo período de paralisação, o tema será retomado em 2007, quando os Ministros decidem pedir ao CCR que crie um grupo de trabalho técnico sobre corredores culturais, ampliando a idéia de caminhos de integração para outros itinerários, além das Missões Jesuíticas, como a Rota dos Franciscanos, Tape Aviru e itinerários pelos biomas do Cone Sul (XXVI RMC N° 01/08).

A idéia inicial dos caminhos de integração foi retomada pelo programa “Itinerários Culturais do Mercosul”, agora sob a responsabilidade da Comissão de Patrimônio Cultural do bloco. Na primeira reunião de 2009, foi proposto o projeto-piloto “Itinerário Cultural da Região das Missões Jesuítico-Guaranis”, para que servisse como modelo a ser replicado em outras propostas de rotas culturais.

Em material apresentado na II Reunião da Comissão, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN – elenca os principais objetivos do programa “Itinerários Culturais”: valorização e promoção das heranças e características culturais comuns; fomento do conhecimento sobre a diversidade cultural e os processos históricos da região; identificação e transformação dos itinerários culturais em projetos de desenvolvimento regional sustentável; melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas; e cooperação nas ações de preservação e valorização turística desses caminhos (CTP Nº 01/09). Os itinerários culturais são caminhos percorridos durante longos períodos de tempo, no qual se produziram novas expressões culturais, diversas às que existiam naquele lugar em sua origem (CTP Nº 01/09).

O projeto-piloto deve construir uma base de dados georreferenciada sobre as Missões Jesuítico-guaranis, por meio de ações como pesquisa histórica; levantamento bibliográfico, iconográfico e documental; e territorialização. O projeto ainda está em sua fase piloto, de modo que nenhuma ação de envergadura foi posta em prática ainda.

4.4.4. Secretaria Técnica e Fundo Mercosul Cultural

As discussões sobre a necessidade de estabelecimento de uma Secretaria Técnica, que servisse de apoio documental e administrativo para o Mercosul Cultural, estão presentes nos debates desde 1996. Já na terceira Reunião de Ministros foi expressa a vontade de funcionamento de uma instância dessa natureza em Montevideu (III RMC Nº 03/96). Muitas vezes, a discussão sobre a secretaria técnica vem acompanhada do debate sobre a criação de um fundo de patrocínio cultural do bloco. Todas essas reivindicações convergem para a necessidade de fortalecimento institucional da instância cultural do Mercosul, de modo a oferecer o suporte necessário para o formulação e implementação de projetos e ações culturais no Cone Sul.

A Argentina e o Uruguai disputam a sede permanente da Secretaria Técnica do Mercosul Cultural. Na reunião do primeiro semestre de 2010, foi solicitada uma

proposta de funcionamento dessa Secretaria aos dois países (XXX RMC N° 01/10). Enquanto essa decisão não é tomada, funciona uma Secretaria provisória em Buenos Aires, na Argentina, até 2011 (XXIX RMC N° 02/09).

A criação de um Fundo do Mercosul Cultural – FMC –, no âmbito da Secretaria Permanente do Mercosul, para financiamento de programas conjuntos foi decidida pelos Ministros da Cultura em 2003, na XVI RMC. O tema continuou na pauta durante o ano de 2004, quando aprovaram a aceleração do processo de elaboração desse fundo pelo CCR (XIX RMC N° 02/04). Os critérios gerais, estrutura e funcionamento do Fundo ainda estão em processo de discussão e aprovação, de modo que ele ainda não foi posto em prática (XXX RMC N° 01/10). Em proposta inicial, foi decidido que a RMC seria a autoridade de aplicação do Fundo, definindo a distribuição dos recursos para programas e projetos. Cada país deve fazer um aporte inicial, que os Ministros ainda não estabeleceram, além de contribuições anuais proporcionais, de acordo com critério Focem: 70% de contribuição brasileira, 27% de contribuição argentina, 2% uruguaia e 1% paraguaia. O FMC será administrado por um organismo especializado, a ser selecionado pela RMC para esse fim, que ficará subordinado ao Comitê Coordenador Regional (Proposta para o Fundo Mercosul Cultural, XXX RMC N° 01/10).

4.4.5. Programa Mercosul Audiovisual - RECAM

O quinto projeto de destaque é gerido pela Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul, que não faz parte, *strictu sensu*, do conjunto de reuniões que compõe o Mercosul Cultural. A RECAM foi criada em dezembro de 2003 por recomendação dos Ministros de Cultura, pela importância do audiovisual para o setor cultural e econômico dos países. Como Reunião Especializada, está subordinada ao Grupo Mercado Comum, de perfil mais executivo, enquanto a RMC está diretamente relacionada ao Conselho Mercado Comum, órgão mais político. Apesar disso, incluímos o projeto nessa seleção por considerá-lo uma iniciativa cultural de grande importância e porque possui dotação financeira própria, objetivos e resultados esperados, um programa de implementação e planejamento das atividades, diferentemente do que acontece com a maioria dos projetos do Mercosul Cultural.

O Programa Mercosul Audiovisual é uma iniciativa de cooperação entre o Mercosul e a União Européia, com o objetivo de promover o sentido de pertencimento

cidadão, por meio do maior acesso aos conteúdos audiovisuais próprios. Para isso, o programa planeja ações para desenvolver e consolidar os setores audiovisuais nacionais. O convênio tem cinco eixos fundamentais: harmonização da legislação, fortalecimento do Observatório Mercosul Audiovisual – OMA, circulação interna das produções nacionais, conservação do patrimônio regional e capacitação técnica, artística e profissional. Dados disponibilizados pela RECAM mostram que 80 a 95% do mercado de salas de cinema são ocupados por grandes distribuidores multinacionais, as *majors*, geralmente dependentes da indústria de Hollywood, 5 a 12% passam filmes nacionais e apenas 3% são ocupadas pelo cinema de outros países, entre os quais o do Mercosul²². O objetivo é fortalecer a indústria audiovisual regional para ocupar maior espaço nas salas nacionais e maior circulação na região.

O programa tem custo total de € 1.860, sendo que a União Européia deve aportar € 1.500, e os países do Mercosul são responsáveis pelos € 360 restantes. O período de execução é de 2009-2012 e espera-se alcançar os seguintes resultados: (1) estudos comparativos da legislação do setor nos países membros; (2) fortalecimento da capacidade do OMA de fornecer informações específicas para o desenho de políticas públicas regionais; (3) rede de 30 salas digitais, nas quais circulará os conteúdos próprios da região; (4) patrimônio audiovisual conservado, digitalizado, restaurado e difundido; (5) capacidades profissionais e técnicas do setor mais fortalecidas, com foco no Paraguai²³. Cada um desses resultados foi desdobrado em ações, como por exemplo, o objetivo de fortalecer as capacidades técnicas do setor é composto por atividades como: realização de oficinas de capacitação regional dedicadas a pequenas e médias empresas do setor de cada um dos Estados-partes; realização de oficinas com o pessoal das Cinematecas da região, dentre outras iniciativas.

Por enquanto, o programa está em andamento e já foram realizadas algumas atividades, como duas Oficinas Regionais de Formação e Capacitação para Técnicos de Cinematecas, realizadas em novembro de 2009 e março de 2010, no Brasil. Delegados dos outros países membros participaram de um período de intercâmbio com profissionais da Cinemateca brasileira, trocando experiências e discutindo temas como

²² Dados sobre o setor audiovisual regional e sobre o Programa Mercosul Audiovisual podem ser conseguidos no endereço: www.recam.org. O documento referente ao convênio entre Mercosul e UE pode ser descarregado a partir desse link: http://www.recam.org/files/documents/cdf_audiovisual_firmado_porbeneficiario.pdf.

²³ As informações foram retiradas do Convênio de Financiamento entre a Comunidade Européia e o Mercosul (Programa Mercosul Audiovisual), Nº DCI-ALA/2008/020-297, disponível no endereço: http://www.recam.org/files/documents/cdf_audiovisual_firmado_porbeneficiario.pdf.

preservação e climatização de acervos, laboratórios e acervos digitais (RECAM, 2010). O cronograma do projeto foi adiado, mas a produção de análises e de uma base de dados sobre o setor audiovisual do bloco já está em andamento, e os resultados podem ser acompanhados no site da entidade (www.recam.org).

4.5. Características do Mercosul Cultural

A análise das atas das reuniões do RMC e das outras reuniões que compõem o Mercosul Cultural, a leitura de bibliografia sobre o tema e as entrevistas feitas com técnicos e autoridades culturais envolvidas com o bloco resultaram num conjunto de características que marcam a integração posta em prática pelo Mercosul Cultural. A primeira delas é o distanciamento entre retórica e prática, refletido no grande hiato entre a produção documental – uma série de atas atestando vontades e boas intenções – e os resultados práticos; a desarticulação e compartimentalização, presente tanto na dispersão das atividades promovidas pelo Mercosul Cultural quanto na relação entre este e outros órgãos do bloco. A terceira característica principal é a ausência de uma perspectiva regional no processo de integração cultural, geralmente posto em prática a partir de iniciativas de cunho nacional ou bilateral. A fragilidade institucional do Mercosul Cultural também caracteriza o processo de integração, na medida em que dificulta a realização de projetos e atividades por falta de apoio administrativo, financiamento, recursos humanos, dentre outras problemas. A quinta característica é o discurso totalizador do Mercosul Cultural, baseado em encontros de cúpulas distanciados das iniciativas cidadãs de integração. Tal característica também se desdobra no afastamento do bloco com relação às iniciativas que extrapolam a ambiente formal do Mercosul Cultural, envolvendo agentes culturais, municípios e cidadãos dos países-membros.

Todas essas particularidades estão inter-relacionadas, de modo que a análise adquire circularidade: o deslocamento entre discurso e prática tem a ver com a fragilidade institucional do Mercosul Cultural, já que não é possível executar projetos e ações sem apoio administrativo, financiamento e mão-de-obra. A fragilidade reflete o lugar que a cultura ocupa dentro das estruturas institucionais e políticas de cada Estado, retratando os problemas e desafios que as políticas culturais nacionais enfrentam.

Assim, num esforço organizador, apresentaremos os seis principais atributos da integração cultural executada no Cone Sul em tópicos separados e os retomaremos em seção posterior, de modo a explicitar as relações entre eles.

4.5.1. Distanciamento entre retórica e prática

Certamente é uma das principais características do processo de integração cultural posto em prática no Mercosul e reflete uma tendência mais geral das iniciativas de integração latino-americanas, caracterizadas pelo florescimento retórico político em detrimento das realizações concretas (MALAMUD, 2005). Da primeira Reunião Especializada de Cultura, em 1995, até hoje, poucos projetos foram efetivamente executados, apesar da grande quantidade de encontros, atas e documentos atestando intenções e desejos. Daí porque é tão difícil pesquisar o Mercosul Cultural: se o estudioso se atém somente à análise documental, ele pode chegar a conclusões que não condizem com a realidade prática do programa. Nesse sentido, as entrevistas foram essenciais para a construção de um cenário mais realista, que desse conta dos limites e desafios do Mercosul Cultural, para além do voluntarismo político explícito nos documentos.

While Mercosur's record is reasonably positive in light of the previous Latin American experiences, the bloc is far from being the far-reaching entity that most public speeches depict it as being. [...] Mercosur is a case of cognitive dissonance, in which conventional political discourse reflects the expectations of its speakers rather than the real world (MALAMUD, 2005, p. 422).

O grande hiato entre a produção documental e os resultados práticos do programa é resultado de uma conjunção de fatores, relacionados entre si: a falta de apoio técnico e administrativo dificulta a execução dos projetos, uma vez que a natureza intergovernamental do Mercosul faz com que as atividades do bloco precisem ser executadas pelos especialistas nacionais, rivalizando com o trabalho que cada um deles precisa exercer em seu próprio Estado. 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 obstáculo²⁴ à continuidade de atividades e ações do Mercosul Cultural. A fragilidade institucional também se reflete na falta de financiamento para os programas e projetos do bloco. A tentativa de criação de uma Secretaria Administrativa e de um fundo de suporte tem como principal finalidade fortalecer institucionalmente o Mercosul Cultural, oferecendo o apoio técnico e financeiro necessário para a implementação e consolidação das iniciativas culturais do bloco.

Outro fator que concorre para o distanciamento entre retórica e prática é o lugar que a cultura ocupa tanto no processo de integração quanto na política interna dos países participantes. De forma geral, a cultura ainda é vista como acessória ao processo de integração econômica, ainda mais num bloco com as características do Mercosul.

Todavía en la mayoría de los esquemas subregionales de integración, la dimensión cultural, aunque ella esté formalmente presente, se halla lejos de ocupar un lugar destacado en las agendas de negociación de los gobiernos, y las políticas culturales han jerarquizado tradicionalmente sólo algunas expresiones artísticas o folklóricas (muestras de artes visuales, festivales de artes escénicas, circulación de artistas o convenios para la preservación del patrimonio histórico) [...] (GETINO, 2006, s/p).

Como discutido anteriormente, apesar de ter nascido com objetivos econômicos e políticos estratégicos, houve uma reorientação comercialista do bloco no início da década de 1990. Os novos objetivos, de natureza mais estritamente econômica, marcaram toda essa década, de modo que só durante a lenta retomada do bloco a partir de 2003 é que os temas não-econômicos entraram, de forma mais contundente, na agenda do Mercosul. Apesar disso, essa agenda social ainda possui pouca visibilidade e importância, ocupando um papel secundário no processo de integração da região. O paradigma que opõe o material e o simbólico, que discutimos mais detidamente no primeiro capítulo dessa dissertação, consubstancia essa postura, na medida em que legitima a separação entre as agendas comerciais, mais “materiais”, e as culturais, de natureza mais “simbólica”.

Assim, enquanto na área econômica e diplomática mecanismos apropriados encaminhavam soluções comuns negociadas; as alternativas na área social eram postergadas e na da cultura, ignoradas. As questões sociais e culturais surgiam e desapareciam tão rápido quanto haviam emergido, na medida em que as inflexões se interpunham no espaço de

²⁴ Dificuldade apontada nas entrevistas feitas com atores envolvidos no processo de integração. Entrevistas feitas com Igrid Stein (MRE/ Brasil), Carla Mendonça (Minc/ Brasil), Maria Emilia Barsanti e Susana Salerno (Secretaria de Cultura de la Nación, Argentina).

fala dos países membros. As questões sociais e trabalhistas ainda caminharam um pouco em determinados momentos do desenvolvimento do Mercosul. As culturais permaneciam restritas ao formato dos velhos acordos, iniciativas tímidas no passado, sem qualquer consequência prática, cuja função era marcar o relacionamento de simpatia e amizade entre povos da América (QUINTÃO, 2008, p. 376).

Como os temas não-econômicos só recentemente ganharam maior alento dentro do bloco, muitas iniciativas culturais ainda estão em processo de implementação. Na discussão sobre os principais projetos do Mercosul Cultural, feita em seção anterior, percebemos que muitos passos decisivos para a efetivação desses projetos só foram dados nos últimos anos. É o caso do SICSUR, somente aprovado em 2008, apesar de discussões sobre a importância de sistemas de informação cultural convergentes estarem na pauta desde a criação do Mercosul Cultural. O mesmo aconteceu com o programa Itinerários Culturais, retomado em 2007, e que apenas inicia a implantação do seu projeto piloto. Essa tardia guinada em direção ao aprofundamento das temáticas sociais e culturais dentro do bloco atrasou o desenvolvimento do Mercosul Cultural, de modo que apenas recentemente começamos a ver os primeiros sinais de uma atuação mais sistemática no setor.

O lugar secundário ocupado pela cultura faz com que projetos como o Selo Mercosul Cultural, que dependem da cooperação de outras áreas, acabem sendo postergados ou encontrando dificuldades de diálogo, dadas as especificidades dos produtos culturais. “Esto se debe, en gran medida a que cuando un proyecto “cultural” requiere de otra instancia de negociación – por ejemplo en aduanas o economía –, es siempre relegado en las agendas de esas otras áreas” (PALLINI, 2001, p. 14).

Todos esses fatores concorrem para o caráter essencialmente declarativo do Mercosul Cultural, marcado pelo fosso existente entre a produção documental dessa instância e os resultados práticos de seus projetos e programas. Esse distanciamento entre discurso e prática é uma característica de natureza transversal, relacionada com muitos outros aspectos da integração cultural, e não apenas com a baixa efetividade do Mercosul Cultural.

Ela [cultura] aparece muito mais como um desejo, um discurso que anuncia aquilo que vai fazer para não ter que fazer. A questão cultural se torna secundária nos debates sobre integração sul-americana. Envolvida em um estranho jogo discursivo, é uma problemática presente e, ao mesmo tempo, ausente (SOUZA, 2004, p. 49).

Uma revisão dos principais projetos do Mercosul Cultural, apresentados em seção anterior do presente capítulo, sinaliza para a pequena taxa de implementação das iniciativas da instância cultural do bloco. Mesmo nessa pequena seleção, o Selo Mercosul Cultural, o projeto Itinerários Culturais e a Secretaria Técnica ainda não foram postos em prática.

O Mercosul Cultural tem funcionado mais como um fórum de discussões, troca de experiências e construção de consensos sobre política cultural, do que necessariamente como uma instância de construção e implementação de uma política cultural regional. É interessante perceber, a partir da leitura das atas e documentos, que a maioria dos verbos usados denotam o caráter declaratório do Mercosul Cultural. Nas RMCs, os Ministros da Cultura, em geral, decidem por “acolher”, “recomendar”, “facilitar”, “estimular”, “declarar”, “fortalecer”.

4.5.2. Desarticulação e compartimentalização das iniciativas

A desarticulação é uma característica estrutural do processo de integração cultural do Mercosul. Ela se materializa em dois aspectos distintos, porém convergentes. O primeiro deles está relacionado às iniciativas do Mercosul Cultural, geralmente executadas de forma isolada e sem objetivos que as unifique e dê sentido. O segundo aspecto diz respeito à desarticulação do Mercosul Cultural em relação a outras instâncias dentro do bloco, mesmo aquelas mais diretamente ligadas à temática cultural, como a Reunião de Ministros de Educação ou de Turismo, e a Reunião Especializada de Comunicação Social.

Uma análise mais detida dos documentos produzidos pelo Mercosul Cultural permite identificar uma profusão de iniciativas sem prosseguimento, anunciadas numa reunião e já silenciada nas seguintes, e desarticuladas entre si. Fora o Protocolo de Integração Cultural, que tenta caracterizar o processo de integração desejado pelo bloco, não há a determinação clara de objetivos e diretrizes para o Mercosul Cultural. Igualmente, não há a designação de programas que permitiriam a consecução desses objetivos e que, por sua vez, seriam desdobrados em projetos e atividades. Muitas ações são iniciativas nacionais dos Estados parte que apenas recebem a alcunha de projeto do Mercosul, sem no entanto ser formatado a partir de uma perspectiva efetivamente regional.

A desarticulação e isolamento das iniciativas é um dos fatores que explicam a inexistência de uma política cultural regional do Mercosul, como discutiremos de forma mais minuciosa em seção posterior. Se levarmos em conta a noção de política cultural de Garcia Canclini (2005b), ampliada e aprofundada por Rubim (2006, 2007, 2008), de que “falar em políticas culturais implica, dentre outros requisitos, em, pelo menos: intervenções conjuntas e sistemáticas; atores coletivos e metas” (RUBIM, 2007, s/p), as iniciativas culturais postas em prática pelo Mercosul não podem ser consideradas uma política cultural.

Pero debe reconocerse que éstas (las políticas culturales) prácticamente no han tenido lugar: el Mercosur Cultural se ha limitado a realizar con eficiencia sólo acciones inmediatistas y coyunturales: no ha logrado definir en conjunto sus objetivos, ni plantear estrategias integradas, ni generar institucionalidad cultural (ESCOBAR , 2007, p. 261).

Na primeira reunião de 2009, os Ministros demonstraram uma preocupação com a necessidade de ressignificar as RMC como espaços de pensamento e deliberação de posições que permitissem definir políticas culturais regionais. Nesse sentido, concordaram em estruturar uma agenda regional baseada em cinco eixos principais, que articulassem e integrassem as ações culturais: política cultural compartilhada, diversidade, identidade e patrimônio, cooperação e intercâmbio e economia da cultura, que dessem sentido e articulassem as iniciativas (XXVIII RMC Nº 01/09). Em 2010, esses eixos foram repensados e alguns foram substituídos, mantendo cinco áreas prioritárias para a ação cultural: Patrimônio, Indústrias Culturais, Diversidade Cultural, RECAM/ audiovisual e SICSUR (XXX RMC Nº 01/10). Mas a discussão não avançou para uma sistematização da ação cultural do bloco, nem para a construção de uma atuação mais organizada, com definição clara de objetivos, programas e atividades.

A fragmentação estende-se para o relacionamento do Mercosul Cultural com outras instâncias dentro do bloco, mesmo no caso de temáticas mais próximas ao setor cultural como turismo, comunicação ou educação. O isolamento da instância cultural reflete uma atuação que operacionaliza um conceito de cultura como esfera autônoma, apesar de, discursivamente, a intrincada relação entre cultura-desenvolvimento, cultura-qualidade de vida, cultura-política ser todo o tempo reafirmada. Em seção anterior, quando discutimos as idéias que orientam o discurso da integração cultural, a saber, **cultura como recurso, economia da cultura** e a **diversidade cultural**, percebemos como todas essas noções trazem, em seu bojo, uma concepção de cultura intimamente

relacionada com outras esferas da vida humana, exercendo influência sobre esses âmbitos e sendo por eles influenciada. Mais uma vez, notamos aqui, o distanciamento entre o discurso e a prática na atuação do Mercosul Cultural.

A inexistência de projetos conjuntos demonstra o caráter fragmentário da relação entre o Mercosul Cultural e outras instâncias do bloco. A única exceção feita é o projeto Itinerário Culturais, que prevê uma atuação conjunta com a Reunião de Ministros de Turismo, embora essa etapa ainda não tenha sido alcançada. Essa desarticulação estende-se para a relação entre a instância cultural e a agenda comercial e econômica, central para o processo de integração.

Mesmo assim, e por força das instâncias técnicas associadas à diplomacia ministerial, estruturou-se no Mercosul uma agenda que abarcava as áreas da educação, ciência e tecnologia, cultura, justiça, saúde, desenvolvimento social, trabalho e meio ambiente, muito embora se mantivesse a compartimentalização e fragmentação antes apontada, o que explica, ainda que parcialmente, a pouca visibilidade destes temas e dos compromissos assumidos em relação aos mesmos e a dificuldade, ainda que não superada, de resgatar a credibilidade e dinâmica do Mercosul a partir de impulsos endógenos (VAZ, 2003, p. 33-34).

A desconexão da agenda não-comercial entre si e entre essa e as pautas econômicas refletem o caráter acessório que aqueles temas assumem no processo de integração, e reproduz o paradigma de separação entre o material e o simbólico, que coloca em oposição economia/ cultura.

O caso da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul é exemplar da relação fragmentária do Mercosul Cultural com outras instâncias. A RECAM, como Reunião Especializada, está subordinada ao Grupo Mercado Comum, enquanto a RMC está diretamente relacionada ao Conselho Mercado Comum. Assim, a discussão e desenvolvimento de projetos e programas para o setor audiovisual atualmente acontece numa instância fora dos auspícios do que chamamos Mercosul Cultural.

A articulação entre os dois fóruns resume-se na leitura das atas das reuniões da RECAM na RMC e vice-versa ou na participação de representantes de uma instância nos encontros promovidos pela outra. Essa desconexão entre as duas instâncias, apesar da afinidade dos temas, foi apontada por alguns entrevistados e fica explícita em algumas atas:

Se dio lectura al Acta de la X Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur – RECAM. El comité

felicito a la RECAM por los avances registrados durante el último semestre y *la instó a profundizar el acercamiento con las distintas instancias del Mercosur Cultural* [grifo nosso] (XXIV CCR N° 01/07).

Se recibió la delegación de RECAM que informó sobre las actividades desarrolladas en el órgano. Se habló acerca de la *necesidad de una mayor coordinación de actividades e intercambio de informaciones* [grifo nosso] para el conocimiento y toma de decisión de los ministros (XXIX CCR ATA N° 02/09).

4.5.3. Fragilidade institucional

O Mercosul Cultural, como um marco de discussão de políticas culturais na região, não possui nenhuma estrutura organizacional permanente. É formado pela RMC e pelo conjunto de reuniões que a antecedem e preparam. Sendo assim, é tocado pelas burocracias nacionais culturais, que se reúnem periodicamente para discutir as ações culturais do bloco. Essa característica dificulta a implementação e o seguimento das iniciativas, já que o trabalho no Mercosul rivaliza com as funções que esses atores desempenham dentro dos órgãos nacionais. O fato de não haver uma instância para dar prosseguimento às atividades, cobrando dos responsáveis a execução das tarefas acordadas nas reuniões, faz com que estas sejam sempre postergadas em benefício das atribuições que os burocratas e técnicos exercem nacionalmente. A natureza intergovernamental do bloco também implica numa grande rotatividade dos atores envolvidos no processo de integração²⁵, o que dificulta a continuidade das atividades acordadas.

O acentuado atributo político de um fórum desse tipo, formado por países soberanos e que não mantém estruturas técnicas supranacionais, somada à alta rotatividade dos envolvidos, coloca obstáculos na determinação de diretrizes e objetivos de longo prazo. Os novos atores não se sentem obrigados a seguir as determinações acordadas anteriormente, e, conforme mudam suas orientações políticas, podem acrescentar ou retirar prioridades, sugerir programas ou reavaliar conceitos. Tal característica é intensificada pela ausência de planejamento, conforme apresentamos na seção sobre o distanciamento entre retórica e prática e sobre a desarticulação do Mercosul Cultural. A falta de clareza sobre diretrizes ou um sentido para o processo de

²⁵ Dificuldade apontada nas entrevistas feitas com atores envolvidos no processo de integração. Entrevistas feitas com Igrid Stein (MRE/ Brasil), Carla Mendonça (Minc/ Brasil), Maria Emilia Barsanti e Susana Salerno (Secretaria de Cultura de la Nación, Argentina).

integração cultural o deixa à mercê das reorientações políticas e da rotatividade dos atores.

A inexistência de um fundo ou suporte financeiro para o Mercosul Cultural também dificulta a implementação de suas propostas. Atualmente, o país que sugere a atividade cultural é responsável pelo seu financiamento. Às vezes, pode haver negociação sobre divisão de custos para alguma ação: “Brasil se compromete a editar em português el 2do. Volumen de la Antología de Cuentos del MERCOSUR, solicitándoles a los demás países que asuman los costos de traducción de las obras” (XIII CCR ATA Nº 02/01). Na maioria das vezes, o financiamento não demanda investimento financeiro direto, mas a disponibilização de recursos pertencentes à estrutura dos órgãos nacionais de cultura de cada país. O SICSUR, por exemplo, proposto e financiado pela Argentina, foi resultado de um projeto nacional de Sistema de Informação Cultural desenvolvido no país. Elogiado como experiência exitosa e modelar para a região, a atividade que já estava sendo desenvolvida internamente na Argentina foi ampliada para os outros membros do Mercosul, utilizando o mesmo espaço físico e capitais técnicos e humanos²⁶, contando com a ajuda de pesquisadores e técnicos dos outros países.

Não existe sistematização dos recursos utilizados para o desenvolvimento das iniciativas culturais, sejam projetos – como o SICSUR – ou o financiamento da própria estrutura do Mercosul Cultural, como reuniões e encontros. A dispersão das fontes de financiamento entre diferentes órgãos dos países participantes impossibilita a montagem posterior desses orçamentos. Não são feitos Planos de Ação, que projetem as atividades para um período designado, nem relatórios de atividades, que assinalem as ações executadas e permitam a avaliação da atuação cultural do bloco numa determinada época.

A ausência de registros das atividades postas em prática é intensificada com a alta rotatividade dos atores envolvidos. O resultado é falta de memória institucional, já que não há documentação das iniciativas implementadas nem atores que possam funcionar como ‘memória viva’ do Mercosul Cultural. Todos esses fatores dificultam bastante o trabalho de pesquisa sobre a integração cultural da região, uma vez que os documentos existentes (principalmente atas de reunião) nem sempre refletem a realidade, e o acesso à essa é bastante precário em virtude da falta de registros das

²⁶ Informação conseguida por meio da entrevista com Ingrid Vieira, Oficial de Chancelaria – Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, realizada em 22 de outubro de 2010.

atividades efetivadas. Há sempre o risco de ser presa do voluntarismo político e do discurso normativo presente nas atas e documentos, que dificultam a separação entre “o que o Mercosul é e o que as pessoas acham que ele deveria ser” (MALAMUD, 2005, p. 423).

A discussão sobre a criação de uma secretaria técnica e de um fundo de financiamento relaciona-se com o problema da fragilidade institucional do Mercosul Cultural. A idéia é destacar funcionários que possam se dedicar exclusivamente à temática, dando prosseguimento às iniciativas, cobrando providências e os resultados acordados entre os países, oferecendo apoio administrativo aos projetos e servindo como repositório da memória institucional da instância. A Secretaria reuniria num só lugar toda a documentação e informação relacionada ao Mercosul Cultural e suas atividades.

4.5.4. Ausência de uma perspectiva regional

Como fórum para discussão e construção de políticas culturais para o bloco, o Mercosul Cultural deveria formular propostas de atividades e projetos a partir de uma perspectiva regional, que articule vontades e objetivos convergentes dos países participantes e da região como um todo. Entretanto, sua atuação é marcadamente nacional, derivada de idéias de cada uma das partes envolvidas. Em geral, os projetos são resultados de iniciativas que já estão sendo implementadas em algum dos países ou de forma bilateral e que, por afinidade com as temáticas discutidas no Mercosul Cultural ou por interesse de outros países, são levadas ao âmbito multilateral.

Por otra parte, el análisis de las Actas como producto que reglamenta y formaliza el Mercosur Cultural, no atiende a proyectos contruídos desde la región, sino que básicamente apoya propuestas de cada país en particular. Es decir, en la mesa de negociación se discute acerca de propuestas presentadas por cada parte, pero no se contemplan otros agentes y grupos externos a las administraciones locales, ni se consolidan y elaboran proyectos comunes de impacto e integración regional (PALLINI, 2001, p. 15-16).

Foi o caso do SICSUR, que nasceu de um projeto argentino, embora encontrasse ressonância nas aspirações dos outros países de construir um sistema de informações culturais e no reconhecimento da importância da proposta. O Centro de Formação e

Observatório para Gestão do Patrimônio²⁷ foi uma iniciativa brasileira e da UNESCO, estendida para técnicos e especialistas de outros países do Mercosul. Alguns trechos de atas da RMC e do CCR mostram como projetos nacionais são acolhidos pelo bloco, adquirindo *status* multilateral:

Se decide otorgar el Auspicio MERCOSUR Cultural al “Encuentro de Teatro Popular Latinoamericano, ¡Chile: La Utopía Viva!” (XIII Reunión CCR ATA N° 02/01).

Acolher com beneplácito a iniciativa chilena de realizar um seminário específico sobre integração cultural, sob o título “Importância e projeção de Mercosul Cultural”, visando a integração (VIII RMC N° 01/99).

Os Ministros referendaram a decisão do CCR de implementar o projeto uruguaio de montagem da ópera *La Boheme*, cujos dois intérpretes principais serão selecionados por concurso, aberto a cantores líricos do MERCOSUL e países Associados (XIX RMC N° 02/04).

Os Ministros decidem patrocinar e declarar de interesse para a Região o II Encontro de Teatro de Bonecos (Fantoques) do MERCOSUL, que será realizado em abril de 2005 no Uruguai (XIX RMC N° 02/04).

Os Ministros registram com satisfação a elaboração, por parte do Paraguai, do projeto Mundo Guaraní e a adesão da Bolívia ao mesmo. Foi confirmada também a importância do processo de integração na Região do Gran Chaco, com a participação da Bolívia e do Paraguai em projetos conjuntos (XIX RMC N° 02/04).

O fato de que projetos e iniciativas nacionais sejam levados ao Mercosul Cultural e adotados por outros países não é um problema em si. Essa instância deve funcionar também como espaço de compartilhamento de ações exitosas e troca de experiências. No entanto, um processo de integração cultural verdadeiramente regional deve ter como horizonte de referência a *região*, que é mais do que a mera justaposição de países. É formada *também* por aquelas características que interligam suas partes de modo a constitui-la numa unidade distintiva. Uma espécie de mosaico, cujas partes juntas formam um desenho diferente de cada uma delas em separado²⁸.

²⁷ O Centro Regional de Formação para Gestão do Patrimônio é um projeto do Brasil e da UNESCO, para capacitação profissional e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do patrimônio. Ele foi assinado na 35ª Conferência Geral da UNESCO realizada em 2009, na França. O Centro deve funcionar no Rio de Janeiro, e vai atender, além dos brasileiros, técnicos da América Latina, incluindo aí o Mercosul, e de países africanos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP (Informações disponíveis em: <http://www.34whc.brasilia2010.org.br/?p=2190/>. Acesso em: 24 fev. 2011.).

²⁸ Reconhecendo que a interdependência é característica essencial de um processo de integração, Camisão e Fernandes (2005) diferenciam cooperação e integração justamente pelo fato de que esta implica no surgimento de uma nova entidade: “ao passo que integração acarreta normalmente a criação de uma *nova* entidade; a cooperação intergovernamental pode ocorrer na ausência de esquemas de integração” (p. 30). Da mesma forma, Böhlke (2007) define integração tanto como processo quanto como o *resultado* desse processo, que é diferente da mera justaposição dos participantes. “A integração, portanto, representa tanto

Discursivamente, entretanto, a região do Cone Sul está bastante presente, orientando e legitimando culturalmente a integração entre os países. Os documentos e discursos oficiais sempre fazem referência ao passado comum, à *hermandad* entre os povos da região e um conjunto de tradições e características culturais compartilhadas.

Por otro lado, en el plano discursivo de los actores poderosos en el proceso de negociación, hay una apelación identitaria “regional” casi permanente, que resalta y reafirma la unidad histórica, la hermandad eterna y “esencial” entre los pueblos, la integración y el “destino” común de los países miembros –afirmando simultáneamente que la integración no requiere la pérdida de las especificidades nacionales–. El discurso de la integración, la hermandad, el origen histórico y el destino común está presente en las declaraciones oficiales (JELIN, 2000, p. 10).

Mais uma vez, o discurso desloca-se da prática, fazendo referência a um Mercosul muito mais imaginário do que real. Como podemos perceber, esse distanciamento entre discurso e prática é uma característica de natureza transversal, relacionada com muitos outros aspectos da integração cultural, e não apenas com a baixa taxa de efetivação das decisões tomadas no âmbito do Mercosul Cultural.

Apesar de atuar principalmente a partir de iniciativas nacionais, há uma convergência nos objetivos das políticas culturais de cada um dos países. Além disso, alguns conceitos definidos em instâncias internacionais como a UNESCO representam idéias compartilhadas pelos Estados parte, de modo a emprestar certa consistência e diretriz para a integração cultural na subregião.

4.5.5. Discurso totalizador e distanciamento das iniciativas populares

Como já foi amplamente discutido, o modelo de integração posto em prática pelo Mercosul, principalmente na sua primeira década de funcionamento, foi primordialmente econômico. Porém, ao mesmo tempo em que incrementou o comércio entre os países e colocou em diálogo diferentes estruturas produtivas, a integração regional acabou conectando estruturas políticas, sociais e, principalmente, culturais. Existe uma dimensão simbólica no processo de aproximações que articula identidades, acionando identificações e tensões, mesmo que essa dimensão não tenha sido alvo formal inicial.

o processo composto pelo conjunto de fases por que passa cada bloco em constituição, quanto o estado criado por cada uma dessas fases” (BÖHLKE, 2007, p. 34).

Aunque están ausentes en las negociaciones institucionales formales, el campo de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las negociaciones formales. Muchos actores y fuerzas sociales comienzan a incorporar el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven una ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven microemprendimientos), las comunidades artísticas (JELIN, 2002, p. 11).

Muitas dessas demandas e atores foram inseridos nas discussões formais do bloco, com as novas instâncias criadas a partir de 2003, dedicadas principalmente a temas não-econômicos. No campo cultural, entretanto, o Mercosul tem uma atuação marcadamente distanciada das iniciativas populares e informais de integração.

Existe uma dimensão da integração cultural que sempre escapa às iniciativas formais de aproximação, porque são anteriores às políticas e estão relacionadas às microdinâmicas da vida social: redes de parentesco e amizade que ultrapassam fronteiras, redes que atuam de forma transnacional, o dia-a-dia nas cidades fronteiriças. O impacto dessas dinâmicas na vida social desperta a necessidade de conhecer mais o outro, de desenvolver projetos conjuntos, de discutir soluções compartilhadas para problemas semelhantes.

Assim, nascem projetos como o Porto Alegre em Buenos Aires/ Buenos Aires em Porto Alegre, festival artístico-cultural cuja primeira edição aconteceu em 1996. A proximidade cultural entre as duas cidades foi a motivação para que dois produtores culturais locais desenvolvessem a iniciativa, que nasceu como um empreendimento misto entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Centro Cultural Babilônia, em Buenos Aires (PALLINI, 2001). A Bienal do Mercosul, que já realizou sete edições e está consagrada como uma das maiores iniciativas no campo das artes visuais da América Latina, é outro exemplo de projeto de integração cultural que passa ao largo das instâncias formais do bloco.

No âmbito das reuniões do Mercosul Cultural essas iniciativas exitosas de integração cultural são festejadas, mas não há qualquer tipo de relação entre a atuação formal do bloco e esses projetos, muito menos apoio financeiro, humano ou técnico.

El discurso “oficial” parece centrarse en lo establecido: Mercosur como marco que sujeta la acción cultural, más preocupado en el estigma integracionista, sin registro específico de lo cualitativo en la lógica de la producción cultural. Por el contrario, el discurso de los agentes culturales

apunta contra “lo establecido” incorporando una mirada microanalítica a los procesos de integración y fundamentando que es la dimensión cultural la única posibilitadora de la interrelación regional. (PALLINI, 2001, p. 21).

Dessa maneira, há um fosso entre a atuação “oficial” do Mercosul, marcada por um discurso totalizante, que representa os Estados de forma homogênea, desconhecendo suas particularidades geográficas e socioculturais internas (PALLINI, 2001), e as iniciativas informais de integração, baseadas no discurso fragmentado das tradições compartilhadas, das relações pessoais nas cidades contíguas, do turismo, do cotidiano com o “outro” das regiões fronteiriças. Nos documentos produzidos nas reuniões do Mercosul a integração cultural aparece como um dever, diante das raízes históricas e culturais comuns e do destino compartilhado da região, como se o reconhecimento desse fato tornasse a aproximação dos povos *natural*. “En este sentido, aun en los planos sociales y culturales, la ‘integración’ se da por supuesta, concebida como automática o autoevidente (Jelin, 1998)” (PALLINI, 2001, p. 15-16).

O debate sobre integração cultural e construção de políticas culturais fica restrito às reuniões de ministros e comissões de especialistas e à produção de documentos e regras, completamente apartado daqueles que vivem a integração cultural em seu cotidiano, das dinâmicas das relações interpessoais que aproximam os cidadãos, dos eventos que desconhecem os protocolos e os marcos legislativos e promovem a aproximação artística e cultural da região.

Todavía, quando se trata de discutir as bases de políticas culturais amplas e representativas não se tem conseguido ultrapassar os espaços decisórios, completamente antipopulares, por meio das quais o futuro da integração cultural é entregue às mãos de delegações e reuniões especializadas de autoridades governamentais, todos *experts* na elaboração e recomendação de tratados, acordos e protocolos (VIEIRA, 2000, p. 112).

Na próxima seção, apresentaremos algumas iniciativas nascidas de artistas, empresários e/ ou governos subnacionais que colocam em prática tentativas de aproximação entre os países da região, promovendo o intercâmbio, a troca de experiência e o conhecimento mútuo. A Bienal do Mercosul, os eventos Porto Alegre em Buenos Aires e Buenos Aires em Porto Alegre, a Rede de Mercocidades e a Rede Cultural do Mercosul são alguns exemplos de iniciativas de integração cultural no Cone Sul, que passam ao largo das instâncias formais do bloco.

4.6. Integração cultural para além das cúpulas

4.6.1. Bienal do Mercosul

A Bienal de Artes Visuais do Mercosul teve sua primeira edição em 1997, como resultado da convergência de interesses entre a produtora cultural Maria Benites Moreno, o empresário Jorge Gerdau Johannpeter e um grupo de artistas, com apoio do Governo do Estado e do empresariado local (FIDELIS, 2005). A iniciativa não teve qualquer relação com a instância cultural formal do bloco, e surgiu da necessidade de uma articulação mais duradoura entre artistas da região. Identificou-se, no Mercosul, um novo marco para a atividades de grupos de artistas, interessados em difundir a arte latinoamericana no mundo.

A Bienal, segundo seus idealizadores e realizadores, é um “exercício” de integração cultural independente dos governos, que ocupa um espaço vazio deixado pelo Mercosul: o da cultura. Na avaliação de Escobar (2006), a Bienal é um caso paradigmático da viabilidade de desenvolver ações que envolvam os governos nacionais, estaduais e municipais, artistas, empresas, etc. (SOARES, 2008, p. 64).

Para gerenciar o evento, foi criada a Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul, uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos. Além da bienal, a fundação promove projetos culturais e educacionais na área de artes visuais, como edição de livros e material pedagógico, oficinas, palestras, cursos de formação. Segundo informações disponíveis no site da Fundação, entre os anos 2007 e 2008, foram promovidos 69 Encontros para Formação de Professores em 58 cidades, totalizando 8580 profissionais de 488 municípios do Rio Grande do Sul e Santa Catarina (FUNDAÇÃO, 2010).

Nos anos ímpares, a Fundação realiza a Bienal de Artes Visuais do Mercosul, que já se consolidou no calendário cultural da América Latina como o segundo maior evento desse tipo, atrás apenas da Bienal de São Paulo. Foram realizadas sete edições, somando 444 dias de exposições abertas ao público, 57 diferentes exposições, 3.882.672 visitas, 1.034.898 agendamentos escolares, participação de 1.261 artistas, 180.089 m² de espaços expositivos preparados, 3.664 obras expostas, intervenções urbanas de caráter efêmero e 16 obras monumentais deixadas para a cidade, 138 patrocinadores e

apoiadores ao longo da história, mais de mil empregos diretos e indiretos gerados por edição (FUNDAÇÃO, 2010).

O evento recebe obras dos Estados partes do Mercosul e alguns países convidados da América Latina. Podem acontecer mostras paralelas, com a participação de artistas de outros lugares do mundo, como a exposição Fronteiras da Linguagem, na V Bienal. Não há qualquer relação formal entre a Bienal e o bloco, apesar do seu nome. Foi uma opção estratégica, uma forma de construir uma marca diferenciada para o evento dentro do sistema internacional das artes.

A referência ao Mercosul, tratado econômico que delimita e retrata, não apenas uma região geográfica, mas também cultural, funcionou como um elemento legitimador à Bienal, conferindo-lhe uma identidade – mesmo que em construção – e um fator de diferenciação deste evento em relação a outros semelhantes. Com isso, a criação da Bienal do Mercosul não chamou a atenção internacional exclusivamente para Porto Alegre, mas contextualizou a mostra numa referência mais ampla, vinculando o evento e a cidade às propostas do tratado em si (FETTER, 2008, p. 26).

O evento resgata o debate sobre identidade, cultura e região ao optar pelo Mercosul como “referência geográfica”. A escolha, além de legitimar a bienal e diferenciá-la, teve como impulso inicial chamar a atenção para o isolamento da América Latina no sistema das artes, politizando a localização do evento. Segundo Fidelis (2005), as bienais são ligadas em sua nomenclatura ao local onde se realizam, mesmo que se reportem a uma comunidade internacional e ressaltem o movimento e o nomadismo da produção artística contemporânea. Dessa forma, a opção por uma Bienal do Mercosul têm o sentido político de suscitar o debate sobre a exclusão latino-americana, recolocando a região no circuito internacional das artes.

O crítico Frederico Moraes, que viria a ser o curador da 1ª Bienal do Mercosul, foi um grande questionador do eurocentrismo da Bienal de São Paulo e da ausência da América Latina na história da arte universal. “Para ele, as bienais até então apenas reproduziam no plano interno os modelos e linguagens internacionais impostas pelas grandes mostras européias” (FETTER, 2008, p. 54). A 1ª Bienal do Mercosul optou por não organizar as exposições por salões nacionais, como geralmente acontece nesses eventos, mas por vertentes temáticas transversais aos países, de modo a ressaltar as similaridades históricas, políticas e estéticas compartilhadas pelos expositores e debater o conceito de identidade e diversidade na região.

Dessa forma, a Bienal do Mercosul insere-se de forma central nos princípios orientadores da atuação do Mercosul Cultural, conforme identificamos a partir da

análise dos documentos e do discurso dos atores entrevistados: diversidade, cultura como recurso, economia da cultura. Diversidade porque o principal debate trazido à tona pela Bienal foi não só a inserção das artes visuais latino-americanas no sistema internacional das artes, mas também uma leitura desse sistema a partir de uma perspectiva própria.

A economia da cultura está relacionada à conformação da Bienal como um grande evento para o setor das artes visuais do Brasil e da região. A relação com a economia está expressa nos seus números – obras expostas, atividades desenvolvidas, público visitante, patrocinadores e apoiadores etc. – e na sua estrutura modelar, inspirada nas grandes mostras mundiais do tipo, como a Bienal de Veneza, de São Paulo, e a Documenta de Kassel (KNAAK, 2008). Essas características de bienais, como grande evento da cultura de massa, denotam a intrincada relação entre arte e comércio:

[...] exposições de arte contemporânea ocorrendo com regularidade e sujeitas a grandes públicos; sendo viabilizadas através de patrocínios estatais e corporativos; contando com a visitação dos mesmos públicos especializados; utilizando a abordagem de megaevento, de espetáculo; gerando visibilidade em fatos midiáticos e repercussão na imprensa; bem como proporcionando conforto ao público visitante com lojas e cafés que incentivem o consumo (FETTER, 2008, p. 55).

A Bienal é um evento financiado pela iniciativa pública e privada, de modo que concorre por patrocínio com outros eventos culturais no “mercado de financiamento cultural”. Igualmente, precisa estar inserida no fluxo comunicacional midiático, para que o investimento seja recompensado por visibilidade social. Além disso, têm impacto sobre o mercado de artes visuais, em virtude do valor simbólico e legitimador que têm dentro do sistema internacional das artes.

Os eixos temáticos a partir dos quais as Bienais foram organizadas, dedicados principalmente às discussões sobre identidade e diversidade latino-americana, mostram a aproximação entre os debates promovidos pela mostra e os princípios da integração cultural presentes no discurso do Mercosul Cultural. Da mesma forma, a exitosa forma de integração cultural posta em prática pelo evento, que articulou diferentes atores como empresários, artistas, cidadãos e governos, coloca a Bienal do Mercosul como um importante iniciativa cultural na região. Apesar disso, essas duas instâncias – a Fundação Bienal do Mercosul e o Mercosul Cultural – não possuem qualquer tipo de relação, seja em forma de apoio institucional ou troca de experiências.

4.6.2. Porto Alegre em Buenos Aires/ Buenos Aires em Porto Alegre

Os eventos “Porto Alegre em Buenos Aires” e “Buenos Aires em Porto Alegre” promoveram o intercâmbio de espetáculos artísticos, mostras, diálogos e encontros de funcionários da cultura entre as duas cidades durante um período. Sua primeira edição aconteceu em 1996, impulsionada pela Prefeitura de Porto Alegre com o apoio do governo da cidade de Buenos Aires. Aconteceram seis edições do “Porto Alegre em Buenos Aires” e duas do “Buenos Aires em Porto Alegre”. Pallini (2001) faz uma análise do “V Porto Alegre em Buenos Aires”, realizado em março de 2000, com o intuito de entender como as dimensões políticas e culturais se cruzam num evento desse tipo. Sua intenção foi compreender como se determinam as linhas de ação política na esfera formal do Mercosul Cultural; que atores estão envolvidos nos eventos em si e que tipo relação se estabelece entre o nível formal e a ação cultural específica (PALLINI, 2001).

A análise mostra que a relação entre essas suas instâncias é praticamente nula. Empreendimentos artístico-culturais como o Porto Alegre em Buenos Aires têm uma dinâmica diferenciada, baseada em dimensões microsociais específicas, distanciando-se dos discursos totalizadores sobre os países, presentes na instância formal do bloco. A idéia do evento surge da relação pessoal entre dois cidadãos, o então coordenador de eventos especiais da Prefeitura de Porto Alegre e um dos produtores do Centro Cultural Babilônia, de Buenos Aires (PALLINI, 2001). Segundo a autora, têm origem também numa demanda de inserção da cidade de Porto Alegre no circuito cultural nacional. Fora do eixo Rio – São Paulo, que concentra eventos, financiamento, artistas e público da cultura, Porto Alegre volta-se para cidades como Buenos Aires e Montevideu para difundir sua promoção cultural e voltar fortalecida aos centros do Brasil, estabelecendo uma relação triangular.

O evento maneja uma narrativa de aproximações culturais e afinidades entre cidades, e não entre dois países. É acionado um jogo de similitudes e diferenças, que aproxima Porto Alegre de Buenos Aires e a distancia de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, para reafirmar e fortalecer sua identidade junto a esses centros brasileiros. É o que Pallini (2001) chama de “estratégia circular”. O discurso da integração cultural

nesses eventos é fragmentário, baseado em relações pessoais, no cotidiano de aproximação com o “outro”.

[...] Los registros y las imágenes que acompañan o que deberían acompañar el proceso de integración regional dicen más de un defasaje entre, por un lado, quienes conducen las negociaciones u organizan los indicadores y quienes, por otro, viven el mismo proceso de integración (ACHUGAR, BUSTAMANTE *apud* VIEIRA, 2000, p. 105).

Por fim, a autora chama a atenção para a complexidade do fenômeno de integração e do jogo identitário, afirmando que a análise desse evento artístico permite concluir que a integração cultural “no es lineal ni responde a directivas simplistas [...] Por el contrario, implica otro nivel de análisis donde intervienen dimensiones microsociales específicas” (PALLINI, 2001, p. 22). Mais uma vez, notamos aqui o distanciamento entre a esfera formal de integração cultural do Mercosul e as iniciativas de aproximação postas em prática por outros atores, além dos governos nacionais.

4.6.3. Rede de Mercocidades

A Rede de Mercocidades é uma entidade sem fins lucrativos criada em 1995 por alguns prefeitos e alcaides da região para servir como canal de diálogo entre os municípios e de maior participação no processo de integração. A entidade é criada por doze cidades – Assunção no Paraguai; Rosário, La Plata, Córdoba e Buenos Aires na Argentina; Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador no Brasil e Montevideu no Uruguai –, na I Cúpula de Alcaides, Intendentes e Prefeitos (novembro de 1995), onde se assinou a “Declaração de Assunção”, que fundou a Rede. A instituição tem seis instâncias permanentes – a Assembléia Geral de Sócios, Conselho de Mercocidades, Comissão Diretiva, Secretaria Executiva, Unidades Técnicas e a Secretaria Técnica Permanente – além de Estatuto Social próprio e regulamento.

A função da Rede de Mercocidades é servir como marco para compartilhamento de experiências, informações e tecnologias entre os municípios dos países que integram o Mercosul e países associados (Chile, Bolívia e Peru). Atualmente, são 213 cidades associadas, onde vivem mais de 80 milhões de pessoas (MERCOCIDADES, 2010). As principais decisões são tomadas nas “Cúpulas de Prefeitos”, realizadas anualmente.

A incorporação formal das unidades subnacionais na estrutura institucional do Mercosul somente acontece em 2000, com a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências – REMI (CMC DEC. Nº 59/00). Em 2004, a REMI é sucedida pelo Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (CMC DEC. Nº 41/04), com a função de representar as unidades subnacionais nas discussões dentro do bloco, podendo fazer recomendações (não-vinculantes) ao Grupo Mercado Comum.

A Rede é organizada por Unidades Temáticas, que devem levar adiante as iniciativas nas suas áreas específicas e servem como fórum para discussão de problemas e soluções integradas naquela área. Atualmente, são 14 Unidades Temáticas, coordenadas por uma cidade membro pelo período de um ano, com possibilidade de renovação. A Unidade Temática “Cultura” existe desde 1995, e tem como função fomentar atividades culturais no seu sentido mais amplo (MERCOCIDADES, 2010). Ela desenvolve ações como seminários, encontros, concursos, como o “Concurso de Fotografia de Mercocidades” e prêmios, como o Premio Mercocidades de Cultura, para projetos culturais dos municípios membros. Porém, não há qualquer relação entre a UT de cultura e o Mercosul Cultural.

4.6.4. Rede Cultural do Mercosul

A Rede Cultural do Mercosul reúne artistas, administradores, gestores e produtores culturais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile. É uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, com o objetivo de “dinamizar la interacción geográfica y cultural de la Región, entendiendo la creación artística y la realización de proyectos socio-culturales como un factor fundamental de integración” (RED, 2010). Para isso, tem como função básica articular, facilitar e subvencionar a circulação do produto artístico; a coprodução de eventos e espetáculos; a formação e especialização artística, técnica e de gestão cultural e a criação de projetos artísticos-culturais e/ ou de caráter educacional (Art 3º, I do Estatuto da Rede).

A entidade foi criada em 1998 e é constituída por cinco órgãos: Assembléia Geral, Conselho Diretor, Presidência, Coordenações Regionais e Conselho Fiscal. Atualmente, já são mais de 400 membros individuais e institucionais (RED, 2010). O RCM não possui qualquer ligação com organizações estatais (RUBIM, PITOMBO,

RUBIM, 2005). Da mesma forma, não existe relação entre a RCM e o Mercosul Cultural.

Além de promover o intercâmbio de serviços culturais entre seus membros, a principal iniciativa da RCM são os “corredores culturais”, trajetos alternativos de circulação de bens culturais entre as cidades que participam do corredor, promovendo a produção dos artistas da região. Eles podem ser de alcance nacional, bilateral e multilateral. A atividade começou a ser implementada em 2004.

4.7. Podemos falar em política cultural regional?

Uma das perguntas orientadoras desse trabalho é se a atuação do Mercosul Cultural pode ser considerada uma *política cultural*. Apesar de, comumente, o termo ser usado para definir qualquer agregado de intervenções no setor cultural, uma política cultural precisa responder a alguns critérios para que possa ser definida como tal. As ações culturais precisam estar articuladas num todo coerente, para o alcance de objetivos determinados. Bayardo (2008) afirma que uma política cultural não se trata de ações isoladas nem de curto prazo, “sino de 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 de Estado” (p. 20). Garcia Canclini (2005b), ao definir políticas culturais, estabelece:

Los estudios recientes tienden a incluir bajo este concepto al conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social. Pero esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad (GARCIA CANCLINI, 2005b, s/p).

É interessante notar, nessa definição, alguns aspectos importantes: a) ela não leva em consideração apenas a atuação estatal, englobando também as iniciativas de instituições civis e comunitárias; b) existe um componente de poder explícito numa política cultural, na medida em que esta serve para estabelecer consensos; c) o autor amplifica o conceito para dar conta da necessidade crescente de considerar a dimensão

transnacional numa política cultural, já que não é possível ignorar os fluxos globais de comunicação, migração, comércio e investimentos.

Avançando sobre o conceito, Rubim (2006) apresenta dez dimensões analíticas inerentes às políticas culturais, construindo uma espécie de roteiro de investigação sobre o tema, que permite diferenciar uma política cultural de um mero conjunto de intervenções isoladas. (I) e (II) A primeira e segunda dimensões são as noção de política e cultura acionadas pela política analisada. Toda política traz, em seu bojo, um sentido próprio de cultura e de política, explícitos ou não. (III) Toda política cultural é formada por um conjunto de formulações e ações, implementadas ou não. “Investigar as formulações, condensadas em planos, programas, projetos etc.; as ações, pensadas e realizadas, e, inclusive, as conexões e contradições entre elas é vital para o conhecimento das políticas culturais” (p. 9-10). (IV) Objetivos e metas. (V) Delimitação e caracterização dos atores, que podem variar desde o Estado, as organizações da sociedade civil, empresas, redes culturais, organismos supranacionais até governos subnacionais. (VI) Públicos pretendidos e modalidades de fruição e de consumo previstas nas políticas culturais. (VII) Instrumentos, meios e recursos mobilizados, sejam eles financeiros, humanos, técnicos ou legais. (VIII) Momentos acionados no sistema cultural:

Para uma configuração didática deste sistema, podem ser anotados os seguintes momentos, todos eles imprescindíveis ao movimento cultural: 1. Criação, invenção e inovação; 2. Difusão, divulgação e transmissão; 3. Circulação, intercâmbios, trocas, cooperação; 4. Análise, crítica, estudo, investigação, pesquisa e reflexão; 5. Fruição, consumo e públicos; 6. Conservação e preservação; 7. Organização, legislação, gestão, produção da cultura (RUBIM, 2006, p. 12).

Todos os momentos são imprescindíveis ao pleno funcionamento de um sistema cultural, mas as políticas podem ter diversas prioridades e formas de articulação desses momentos. Em cada um deles, atuam diferentes agentes do sistema. Por exemplo, artistas, cientistas e criadores estão relacionados ao que Rubim chama de “momento de criação, invenção e inovação”. Os críticos e pesquisadores atuam principalmente no quarto momento e assim por diante. É importante assinalar que um mesmo agente pode participar em diferentes momentos do sistema, e que não há uma linearidade na realização desses momentos. (IX) Interfaces com outras áreas, principalmente aquelas mais afins, como educação, turismo etc, pretendidas e acionadas pela política. (X) Por

fim, a última dimensão diz respeito às articulações entre todos esses componentes que dá o grau de sistematicidade de uma política cultural.

Levando em conta essas dimensões analíticas e o exame dos principais aspectos da atuação do Mercosul Cultural, podemos afirmar que não há uma política cultural do bloco. Primeiramente, é importante assinalar a desarticulação das intervenções promovidas, marcando a ausência de uma característica essencial de uma política que é a sistematicidade e a coerência de suas ações. Uma vez determinados metas e objetivos, as ações de uma política devem ser pensadas de forma a alcançá-los. Em geral, essas ações são articuladas em programas e projetos, que formam um todo coerente e planejado para responder os propósitos definidas (itens III e X).

Sabe-se que uma política pública conseqüente não se confunde com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais; não se confunde também com ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm conseqüência exatamente por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia criação, formação, difusão e consumo (BOTELHO, 2001, p. 78).

Em relação às duas primeiras dimensões de que fala Albino Rubim, o Mercosul Cultural aciona uma noção de política pouco participativa, em que as decisões e projetos são construídos nas cúpulas e reuniões de especialistas, completamente apartados do cidadão. No caso do conceito de cultura, há uma dissonância entre o discurso e a prática que explicitamos, de forma mais minuciosa, em seção anterior desse trabalho (itens I e II). Se no discurso, o conceito de cultura mobilizado é mais bem antropológico, que conecta a cultura às outras dimensões da vida humana, como a economia, a política e a sociedade; na prática, as iniciativas revelam uma noção de cultura completamente apartada dessas esferas, que se materializa no isolamento do Mercosul Cultural dentro da estrutura organizacional do bloco.

Há uma falta de clareza em relação aos objetivos na atuação do Mercosul Cultural. A pesquisa bibliográfica, as entrevistas e análise das atas, além dos acordos fundacionais, como o Protocolo de Integração Cultural e a Declaração Conjunta de Integração Cultural, permitiram a identificação de alguns propósitos. No geral, os documentos registram uma série de vontades e intenções de caráter mais abstrato, sem priorizá-las. Objetivos como a promoção do conhecimento mútuo, incentivo à cooperação e atividades conjuntas, defesa e estímulo da diversidade cultural da região estão sempre presentes nos documentos, embora não haja planejamento para a sua consecução (itens III e IV).

A negociação e construção de políticas restrita às reuniões de cúpula e de especialistas, sem participação da sociedade civil e do empresariado, e a desarticulação em relação às iniciativas informais de integração cultural denota que o Mercosul Cultural delimita o Estado como único ator legítimo no processo de discussão de políticas para a aproximação entre os países (item V). Aqui, mais uma vez, identificamos a separação entre discurso e prática, uma vez que o discurso reconhece a importância cidadã e societária para essa integração. Uma ressalva deve ser feita para as iniciativas de encontros e seminários com diversos atores sociais para discussão da integração cultural²⁹.

Os principais projetos e discussões do Mercosul – o SICSUR, o Selo Mercosul Cultural, a criação de uma Secretaria Técnica e de um Fundo, e os Itinerários Culturais – permitem distinguir que momentos do sistema cultural são privilegiados e, portanto, quais os principais públicos pretendidos. Nota-se uma preocupação com o Patrimônio da região, expressa em projetos como os Itinerários Culturais e nos diversos encontros promovidos pelo bloco para discussão sobre a diversidade de nossas culturas, enfatizando o momento de “conservação e preservação”. Da mesma forma, iniciativas como o Selo Mercosul Cultural, mostram a preocupação com a “circulação, intercâmbio e a cooperação” no setor cultural. O SICSUR tanto fomenta as análises, pesquisas e reflexão sobre a temática, como pode servir de insumo para a construção de políticas culturais e organização do setor (item VIII). Entretanto, a baixa efetividade das ações do Mercosul Cultural e a limitação de suas discussões e projetos às esferas do bloco dificulta uma clara identificação dos públicos alcançados, e indica uma limitação do alcance dessa atuação (item VI).

A discussão sobre fragilidade institucional mostrou a escassez dos recursos mobilizados, que geralmente são aqueles disponíveis nas estruturas nacionais (item VII). Por fim, a compartimentalização do Mercosul Cultural e a ausência de projetos

²⁹ Podemos citar como exemplos desses encontros: Primeiras Jornadas do MERCOSUL sobre Políticas Culturais para a Diversidade Cultural, organizadas pelo Paraguai com o apoio da UNESCO, em Ciudad del Este, nos dias 2, 3 e 4 de junho (XX RMC N° 01/05); Seminário Técnico Regional sobre Diversidade Cultural no MERCOSUL, realizado em Assunção nos dias 2 e 3 de junho (XVI RMC N° 01/03); Seminário Internacional sobre Diversidade Cultural: Práticas e Perspectivas (27 a 29 de junho, Brasília) (XXIV RMC N° 01/07); II Encontro Sul-americano de Cultura dos Povos Guaranis, em 6 a 11 de abril de 2009, Dourados – MT (XXVII RMC N° 02/08); I Encontro de Coalizões do Mercosul, entre 20 e 22 de maio de 2009, em Assunção. (XXVIII RMC N° 01/09); I Encontro de Povos Guaranis da América do Sul (Brasil, fevereiro de 2010) (XXX RMC N° 01/10).

conjuntos com outras instâncias demonstram que sua atuação é marcadamente autônoma e isolada, sem pressupor interfaces com outras áreas, ainda que essa articulação entre cultura e outras dimensões da vida social seja festejada nos discursos formais sobre a integração cultural (item IX).

Assim, podemos afirmar que faltam muitos elementos para que a atuação do Mercosul Cultural seja considerada uma política cultural, de modo que se caracteriza mais como um conjunto de intervenções desconexas, dissonantes com os objetivos pretendidos e anunciados nos discursos.

La implementación efectiva de las grandes políticas culturales integradoras requiere cambios de mentalidad y de hábitos, así como la construcción de nuevos conceptos jurídicos y culturológicos y la renovación de figuras comerciales y fuentes de financiación. Los quince años transcurridos desde el comienzo del Mercosur autorizan ya cierta mirada retrospectiva desde la cual medir el cumplimiento de acciones, aun las dispuestas a largo plazo. Pero debe reconocerse que éstas prácticamente no han tenido lugar: el Mercosur Cultural se ha limitado a realizar con eficiencia sólo acciones inmediatistas y coyunturales: no ha logrado definir en conjunto sus objetivos, ni plantear estrategias integradas, ni generar institucionalidad cultural (ESCOBAR, 2007, p. 261-262).

4.8. Mercosul Cultural como reflexo das políticas culturais nacionais

Muitos problemas enfrentados no âmbito do Mercosul Cultural parecem refletir as dificuldades que o setor cultural vive nos Estados parte. Em geral, a cultura é vista como acessória, restrita às belas-artes, e desconectada das discussões políticas, jurídicas e sociais. No Uruguai, o primeiro órgão governamental para a cultura foi o “Sistema Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos”, criado nos anos 30 e dedicado à realização, produção e difusão das artes cênicas cultas (VETRALE, FOSTIK, 2008). No Paraguai, o âmbito privilegiado da cultura foi tradicionalmente o patrimônio histórico, as belas artes e o folclore (ACHUCARRO; ESCOBAR; PÉREZ, 2008). No Brasil, as indústrias culturais sempre foram ignoradas pelo Ministério da Cultura, apesar das altas taxas de penetração do rádio e da TV na sociedade. “O descompasso entre estas modalidades de cultura [...] e o universo cultural atendido pela intervenção do Ministério da Cultura, por certo, é um dos mais gritantes contrastes das políticas culturais do estado brasileiro. (RUBIM, 2008, p. 58).

This is symptomatic of the cultural policies that have characterized Latin America for decades, which focus either on the so-called 'high-arts' (painting, literature, art-cinema or performance arts) - for the most part consumed exclusively by a small 'educated' minority - or on preservation of the 'cultural patrimony', hence neglecting the bulk of mass media production carried out by the private sector (García-Canclini, 1987; Miceli, 1987) (GALPERIN, 1999, p. 20).

A tentativa de construir políticas culturais a partir de um conceito de cultura mais ampliado, que dê conta da relação cada vez mais estreita entre cultura/ economia, cultura/ política é um desafio que os setores culturais dos Estados membros do Mercosul têm enfrentado, alguns mais tardiamente que outros. Essa ênfase nas Belas-Artes e no Patrimônio desconecta a cultura dos debates sobre desenvolvimento socioeconômico, cidadania, melhoria da qualidade de vida das populações etc. Assim, o setor é sempre preterido na disputa por investimentos e nas situações de crise. Com exceção do Uruguai (1,14%), a Argentina (0,19%), Brasil (0,23%) e Paraguai (0,02%)³⁰ ficaram abaixo do percentual mínimo do PIB nacional que deve ser dedicado à cultura (1%), segundo recomendação da UNESCO.

O baixo orçamento é apenas uma faceta da fragilidade dos setores culturais dos países membros. Na Argentina, 85% desse valor cobrem salários e custos de financiamento, sobrando pouco para programas, projetos e ações. "Estos deben realizarse con infra-estructuras y equipamientos inadecuados y deficientes — por una prolongada ausencia de inversiones y mantenimiento —, y con un déficit en la capacitación de personal especializado en dominios específicos" (BAYARDO, 2008, p. 44-45). No Brasil, a fragilidade resulta da tradição de instabilidade das políticas culturais postas em prática no país. Ausência de políticas de Estado, descontinuidades administrativas, corpo de funcionários deficiente e não profissionalizado são algumas motivações dessa instabilidade (RUBIM, 2008).

O surgimento de órgãos específicos dedicados à cultura está relacionado aos processos de redemocratização na região. No Brasil, o Ministério da Cultura surge com o fim do governo militar, em 1985, depois de fazer parte do Ministério de Educação e Saúde (1930) e Ministério de Educação e Cultura, em 1953. Nesse mesmo ano, surge a Direção Nacional de Cultura no Uruguai, também em seu primeiro governo democrático após a ditadura. No Paraguai, foi criada a Subsecretaria de Estado da Cultura, dentro do Ministério de Educação em 1990, com o advento da democracia. A Secretaria Nacional

³⁰ O ano de referência é 2007. Dados do SICSUR, disponíveis em: <http://sicsur.org>.

de Cultura, diretamente ligada à Presidência da República, só surge em 2006 (ACHUCARRO; ESCOBAR; PÉREZ, 2008). Na Argentina, a Subsecretaria de Cultura da Nação é criada em 1948, e variou bastante sua posição na estrutura do Estado Nacional, passando pelo Ministério de Educação e Justiça e Ministério de Cultura e Educação. Em 1996 vira uma Secretaria de Estado.

Os anos de surgimento dos órgãos nacionais dedicados à cultura na estrutura dos governos sugerem outra característica comum das políticas para a cultura no Cone Sul, que é seu desenvolvimento tardio, geralmente durante os processos de redemocratização do continente, a partir da década de 80.

A fragilidade institucional também é resultado da falta de políticas de Estado para a cultura, o que deixa o setor cultural à mercê das mudanças de governo e reorientações políticas. A instabilidade é uma marca histórica das políticas culturais da região (RUBIM, BAYARDO, 2008). No Brasil, por exemplo, um Plano Nacional de Cultura só foi aprovado recentemente, em novembro de 2010³¹. Antes disso, o país só teve um Plano Nacional para a cultura durante o período militar.

O centralismo da atuação dos órgãos culturais é outra característica transversal. Geralmente, revelam a importância das capitais ou centros políticos no processo de urbanização dos países. No Brasil, a atuação do MINC foi historicamente desigual, concentrada no eixo Rio – São Paulo, tradição que tenta ser revertida nas políticas mais recentes de descentralização. No Uruguai, cuja capital concentra quase metade da população do país, a integração territorial e a mitigação das assimetrias regionais são dois importantes objetivos das políticas culturais dos últimos anos (VETRALE, FOSTIK, 2008), já que o interior do país foi tradicionalmente relegado pelas instituições culturais. O Paraguai implantou, desde 2005, um programa de desconcentração dos recursos para a cultura, proporcional ao número de habitantes de cada unidade territorial do país (ACHUCARRO; ESCOBAR; PÉREZ, 2008). Na Argentina, a tradição centralizadora se repete. “Pese al principio federal debe señalarse la primacía del centralismo en cualquier dimensión que se considere” (BAYARDO, 2008, p. 21).

Esse rápido percurso mostra que, apesar das profundas assimetrias entre os Estados partes do Mercosul, existem muitas semelhanças com relação à conformação,

³¹ Maiores informações sobre o Plano Nacional de Cultura podem ser encontradas na página do Ministério da Cultura, no link <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/plano-nacional-de-cultura/>.

problemas e desafios dos seus setores culturais. No grupo, talvez o Paraguai apresente o perfil mais diferenciado, com a área cultural menos amadurecida. Sob o signo histórico da instabilidade, da fragilidade institucional e do desdém, não parece surpreendente que a instância de articulação dos setores culturais dos países membros do bloco reproduza esses mesmos problemas, agora em escala regional.

Dados sobre o comércio cultural internacional também mostra algumas similaridades entre os setores culturais dos países do Mercosul. O informe “Nosotros y los otros: comercio exterior de bienes culturales en América del Sur” (2008), publicado pelo SICSUR, sistematizou informações sobre as indústrias culturais de sete países da América do Sul³² a partir do Sistema de Contas Nacionais, que registra a evolução das atividades econômicas. Por ser um sistema internacional, é possível comparar dados de diferentes locais.

O estudo compilou os dados das chamadas “indústrias culturais nucleares ou tradicionais”, que envolve o complexo audiovisual, fonográfico e editorial, referentes aos anos 2005 e 2006. De maneira geral, com relação aos bens característicos³³, que são aqueles que possuem mais diretamente um valor intangível, a região exporta cerca de 390 milhões de dólares e importa mais de 700 milhões, o que configura um déficit de 311 milhões de dólares. Entre Brasil, Argentina e Uruguai³⁴, apenas o último é superavitário no comércio de bens característicos da cultura.

A maioria dos países da América do Sul importa bens conexos e auxiliares, o que demonstra dependência tecnológica e fragilidade do setor industrial. Isso significa que esses países dependem da importação de suportes como reprodutores de DVD e televisão e insumos como câmeras de filmagem, microfones, dentre outros bens conexos e auxiliares, para a criação e fruição de seus conteúdos culturais. Aqui, o Brasil mostra características diferenciadas de seus vizinhos, com uma forte indústria conexa, que é responsável por 97% das suas exportações. Entretanto, essa diferença está mais relacionada com seu perfil de país industrializado, do que com a força de seu setor cultural.

³² O estudo apresenta dados de sete países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela.

³³ O estudo distingue três tipos de bens culturais: os bens característicos, que são aqueles que possuem diretamente um valor intangível, como filmes e livros; os bens conexos, que permitem o acesso ao consumo cultural, como televisores, rádios, projetores de filme; e bens auxiliares, que participam do processo de produção dos bens característicos, como insumos ou bens de capital. É o caso do papel, das fitas de cinema e vídeo, microfones, câmaras de filmagem (CALCAGNO, CENTENO, 2008).

³⁴ O informe não apresenta dados do Paraguai.

Os dados desse informe mostram um desequilíbrio no comércio de bens culturais característicos da região com o mundo. 75% do exportado pelos países fica na América Latina. Em contraposição, essa região só participa de um terço das importações, enquanto que a Europa e os Estados Unidos são responsáveis por 33% e 27% dos bens importados, respectivamente. Com relação à indústria editorial, por exemplo, que responde por cerca de 70% do comércio de bens característicos da região, a Espanha recebe 2% das exportações da região, mas explica 29% do total importado.

A observação dos dados de intercâmbio cultural entre os três países membros do bloco, cujas informações estão disponíveis no relatório – Argentina, Brasil e Uruguai –, demonstra a intensidade e a assimetria desses fluxos. 59,5% das importações da Argentina são provenientes do Brasil (México é responsável por 38%, e o resto da América Latina por 2%), enquanto que este país só responde por 29% das exportações argentinas. As exportações, mais diversificadas, estão direcionadas também ao Uruguai (15%), Chile (11%) e Paraguai (6%) (CALCAGNO, CENTENO, 2008, p. 28).

No caso do Brasil, a Argentina tem forte participação no comércio cultural, tanto como origem e destino dos bens culturais. Esse país é responsável por 35% das importações brasileiras e 34% das exportações. A relação com o Uruguai é menos intensa, já que esse país responde por apenas 1,6% das exportações e 1,8% das importações brasileiras (p. 30-31).

O Brasil é a principal origem dos bens culturais consumidos no Uruguai, respondendo por 60% das suas importações. No entanto, recebe apenas 10% das exportações culturais uruguaias (p. 10). É importante ressaltar que esses dados de intercâmbio cultural entre os Estados partes do Mercosul abrangem todas os bens culturais, incluindo os conexos e auxiliares. Isso pode explicar, por exemplo, o peso brasileiro nas importações uruguaias, já que estariam inclusos aí bens como televisores, reprodutores de DVD, câmeras de filmagem para televisão e cinema, microfones, aparelhos de reprodução de música, dentre outros.

4.9. Considerações finais do capítulo

A análise do processo de integração cultural posto em prática pelo bloco, por meio dos documentos, entrevistas e pesquisa bibliográfica, resultou na caracterização do

Mercosul Cultural a partir de cinco aspectos principais: afastamento entre retórica e prática; desarticulação das iniciativas e compartimentalização do Mercosul Cultural; ausência de uma perspectiva regional; fragilidade institucional; discurso totalizador e distanciamento das iniciativas informais de integração.

É interessante perceber que esses aspectos estão intimamente relacionados, alimentando-se mutuamente. A fragilidade institucional dificulta a efetivação das propostas discutidas, na medida em que não existe apoio técnico, humano e financeiro que leve as iniciativas adiante. Dessa forma, há um deslocamento crescente entre as vontades expressas nos documentos, e os resultados práticos dos projetos. A desconexão das atividades postas em prática, sem objetivos que lhes unifique e dê sentido, revela a falta de planejamento e de ausência de uma perspectiva verdadeiramente regional que as articule num projeto de política cultural para a região. Aqui, também sentimos o peso da fragilidade institucional, já que a construção de uma política regional, com definição de diretrizes, programas e atores envolvidos implica num arcabouço técnico-institucional que o Mercosul Cultural ainda não logrou oferecer.

O discurso acionado pela instância formal de integração cultural é totalizador, faz referência aos países, desconhecendo particularidades políticas, sociais e culturais internas. Da mesma forma, é manejado nas reuniões de técnicos e burocratas, completamente apartado das experiências de aproximação cultural efetivadas por outros atores, como os cidadãos, empresários, sociedade civil organizada e governos subnacionais. O discurso das cúpulas afasta-se daqueles que vivem a integração cultural de forma mais próxima em virtude de processos como turismo, amizades, parentesco e cotidiano das regiões fronteiriças. O desconhecimento dessas dimensões microsociais, essenciais para a integração cultural entre países, dificulta a consecução dos objetivos do Mercosul Cultural, aumentando o fosso entre o discurso do bloco e os resultados alcançados.

As características principais do processo, que apresentamos nas seções anteriores, quando tomadas em conjunto, apresentam um retrato mais fiel do cenário de aproximação cultural promovido pelo Mercosul do que aquele inferido apenas da leitura dos documentos. Além disso, todos concorrem para o distanciamento entre retórica e prática, que é transversal às outras características, estando relacionado não apenas à baixa taxa de efetividade do bloco, mas também ao afastamento entre o que diz o discurso – que faz referência constante à região como elemento essencial para as propostas do Mercosul Cultural; à intricada relação entre cultura/ economia, cultura/

política e cultura/ sociedade; à necessidade de atuação conjunta da cultura com outras instâncias, como turismo, educação, ciência; ao reconhecimento da importância da integração fronteiriça e do cotidiano cidadão para a aproximação cultural dos povos – e a prática – marcada pelos projetos de perspectiva nacional; pela operacionalização de um conceito de cultura como esfera autônoma, que se reflete no isolamento do Mercosul Cultural em relação a outras estruturas dedicadas à temáticas correlatas dentro do organograma do bloco; pela falta de planejamento e diretrizes, essenciais para a construção de uma política cultural; pelo discurso totalizador e pelo distanciamento das iniciativas postas em prática por outros agentes.

Diante desse cenário tão desolador, cabe a pergunta: para que serve o Mercosul Cultural? O que fez nesses quinze anos de vida? O primeiro impulso, depois de toda a discussão feita nesse capítulo, é responder que essa instância não cumpriu nenhum papel de relevância. Tomados conjuntamente, os aspectos da integração cultural posta em marcha pelo bloco revelam um Mercosul Cultural esvaziado e sem capacidade de ação, que funciona mais como instância de legitimação da integração posta em prática em outras áreas.

Apesar disso, o Mercosul tem servido, principalmente, como um marco de atuação para outros agentes, como governos subnacionais e sociedades, e como fórum de discussão e construção de consensos sobre políticas culturais entre os Estados parte. As reuniões da RMC, do CCR e das Comissões Técnicas servem como espaço de articulação política, troca de experiências sobre iniciativas e projetos nacionais e conhecimento mútuo das burocracias nacionais dedicadas à temática cultural. Projetos exitosos podem ser compartilhados, como foi o caso do SICSUR, baseado no sistema argentino de informações culturais; ou o Projeto Cultura Viva do Governo Brasileiro, que pode ampliar o modelo de Pontos de Cultura³⁵ para o bloco, segundo intenções de um anteprojeto de lei aprovado pelo Parlamento do Mercosul, em novembro de 2009.

[...] la mejor posibilidad que hasta ahora ofrece el Mercosur a la cultura: la de servir de ámbito posible de acciones movidas por los estados nacionales, las sociedades, los individuos o el comercio. El Mercosur como tal continúa siendo una mera entelequia a nivel de funcionamiento efectivo: ha resultado incapaz de organizar instancias transnacionales de

³⁵ Pontos de cultura são entidades reconhecidas e apoiadas financeira e institucionalmente pelo Ministério da Cultura que desenvolvem ações de impacto sócio-cultural em suas comunidades. Somam, em abril de 2010, 2,5 mil em 1122 cidades brasileiras, atuando em redes sociais, estéticas e políticas. O Ponto de Cultura é a ação prioritária e local de articulações das demais atividades do Programa Cultura Viva, e têm como característica comum a gestão compartilhada entre comunidade e poder público (CULTURA, 2010).

gestión de manera seria y competente. Extraviado en programas eventuales y esparcidos, sin persistencia y sin vocación de continuidad, no ha logrado cumplir su primera función, que es la de proponer un modelo de cultura concertado y, desde el mismo, esbozar políticas culturales integradas, legislaciones compaginadas, macroproyectos a largo plazo (ESCOBAR, 2007, p. 274).

Apesar de funcionar mais como fórum de discussão, o Mercosul Cultural tem sido apresentado como espaço de concertação e implantação de políticas culturais integradas. A partir de tal perspectiva, poderíamos afirmar o fracasso da instância, uma vez que não logrou propor e efetivar uma atuação cultural sistemática e articulada na região. Esse desajuste entre o discurso formal sobre a integração cultural e a efetiva atuação do Mercosul concorre para o seu esvaziamento. “The result is a Harlequinesque mixture of normative inflation, implementation gaps and ineffective integration mechanisms” (MALAMUD, 2005, p. 428).

As atividades implementadas nos últimos anos, no sentido de retomar projetos essenciais para o bloco, como o SICSUR e o Selo Mercosul Cultural, são tentativas de renovar o propósito dessa instância. Iniciativas como a criação de uma Secretaria Técnica e de um Fundo sinalizam para o fortalecimento do Mercosul Cultural como espaço de implantação de políticas culturais, e não apenas como fórum de discussão e construção de entendimentos sobre cultura na região, como têm funcionado até hoje. Entretanto, o fato de que apenas recentemente essas discussões tenham sido retomadas, nos impede de avaliar o impacto dessas ações para o cenário cultural do Cone Sul. Mais do que isso, nos impossibilita de saber se essas iniciativas serão levadas a cabo, ou se serão revertidas por algum tipo de reorientação política, crise ou mudança de objetivos.

O cenário atual da integração sinaliza para uma tendência de ampliação do espaço para temas não-comerciais na agenda do bloco, de modo a autorizar nossa compreensão de que o Mercosul Cultural, a despeito da sua tradição de inépcia, pode se transformar num marco de cooperação cultural, troca de experiências, e de articulação de políticas culturais regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal compreender qual a dimensão cultural do processo de integração do Mercosul a partir da análise das iniciativas culturais do bloco. Reconhecemos que tal dimensão extrapola a atuação formal e abrange as microdinâmicas da vida cotidiana das regiões fronteiriças, as aproximações culturais possibilitadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, as redes de parentesco, as conformações identitárias. A delimitação do objeto de estudo para a atuação cultural formal do Mercosul surgiu da necessidade de compreender que lugar o bloco constrói para a cultura no processo de aproximações econômicas e políticas que promove. Da mesma forma, o desconhecimento e a invisibilidade dessa agenda cultural também fomentou a necessidade de sistematização e análise da atuação do Mercosul Cultural.

A escolha por temas culturais trouxe alguns desafios para a construção de um quadro teórico que permitisse a operacionalização de um estudo desse tipo. De maneira geral, o construtivismo foi a abordagem considerada mais adequada. Inicialmente, por levar em conta fatores ideacionais e culturais na conformação do mundo, assim como os sistemas materiais de poder, de maneira que o sistema internacional, para além da distribuição as capacidades materiais (WALTZ, 1979), apreende também os sentidos compartilhados, entendimentos e expectativas dos atores. Além disso, o construtivismo adota uma perspectiva mais dinâmica da política mundial, pressupondo mudanças nos interesses e identidades dos atores e na configuração do sistema internacional.

Essas duas características permitiram a construção das quatro premissas a partir das quais analisamos o Mercosul Cultural: (1) cultura como processo, (2) cultura como força produtiva, (3) cultura como espaço complexo de interculturalidade e (4) cultura como recurso. A primeira delas reconhece a cultura como uma prática, realçando sua natureza histórica, mutável e plural, e alinha-se com a perspectiva dinâmica do construtivismo. A segunda premissa supera o paradigma de separação entre o material e o simbólico, na medida em que considera a cultura como produtora de riqueza material, espaço de disputas econômicas e políticas e ferramenta de poder. Cultura como espaço complexo de interculturalidade, nossa terceira premissa, permite um olhar mais atento às dinâmicas culturais da contemporaneidade, sem pressupor tendências únicas, como a tese da homogeneização cultural ou das diferenças irreconciliáveis. O cenário cultural

atual é marcado por combinações diversas de similaridades e diferenças, que não podem mais ser compreendidas em termos de oposição binária (é *ou* exatamente igual *ou* absolutamente diferente). Por fim, a idéia de cultura como recurso desnuda as relações estreitas entre cultura/economia, cultura/política, cultura/sociedade. Se por um lado a cultura tem sido, cada vez mais, usada como ferramenta para promoção de fins externos a ela própria, como a revitalização urbana, qualidade de vida, *empoderamento* e autonomia de comunidades; por outro, questões políticas e econômicas usam a retórica da cultura e da diferença cultural para a legitimação de seus pleitos e disputas. Tal perspectiva evita analisar a cultura como dimensão autônoma, desconectada da política, economia e sociedade, e permite-nos perceber as relações de poder entre esses fatores.

Adotar a abordagem construtivista a partir dessas premissas representa um esforço de superar os principais problemas que as abordagens culturais das Relações Internacionais apresentam: em geral, ignoram a natureza histórica do conceito de cultura e o tomam como *dado*, evitando encarar sua natureza plural, vaga e essencialmente contestada. Da mesma forma, concentram suas análises apenas nos fatores culturais, sem contextualizá-los social, política e historicamente. Assim, pressupõem uma dimensão autônoma de cultura que ignora as relações de poder que ela engendra e que são por ela legitimadas.

Esse quadro teórico foi uma importante ferramenta analítica para a compreensão do Mercosul Cultural. O resultado é a caracterização desse processo a partir de cinco aspectos fundamentais, que discutimos no terceiro capítulo e que retomaremos, de forma sistemática e resumida, a seguir. O primeiro deles, o distanciamento entre retórica e prática, não se refere apenas à pequena taxa de efetivação das propostas do bloco, mas funciona como uma característica estrutural, que perpassa toda a dimensão cultural do bloco. Ela aponta para o fosso entre o discurso, plasmado nas atas, documentos e informes do bloco – que adota uma perspectiva de cultura co-constitutiva da economia e da política; reconhece a necessidade de atuar conjuntamente com outras instâncias, como educação e turismo; considera a região um elemento essencial para a construção das suas propostas e está convencido da importância da integração fronteiriça e do cotidiano cidadão para a aproximação cultural dos povos – e a prática, marcada pela operacionalização de um conceito de cultura como esfera autônoma, que se reflete no isolamento do Mercosul Cultural e em sua desconexão com outras agendas e instâncias dentro do bloco; pela ausência de uma perspectiva essencialmente regional; pela falta de

planejamento, pelo discurso totalizador e pelo distanciamento das iniciativas postas em prática por outros agentes sociais.

A segunda característica, a desarticulação das iniciativas e compartimentalização do Mercosul Cultural, está relacionada à falta de planejamento e objetivos na atuação da instância, que se reflete em intervenções culturais isoladas e sem continuidade. Além disso, a compartimentalização tem a ver com o paradigma de separação entre o material e o simbólico e com uma concepção autônoma e acessória de cultura, que se concretiza na desconexão entre as agendas sociais e econômicas dentro do bloco,.

A ausência de uma perspectiva regional nos projetos e iniciativas do Mercosul Cultural é nossa terceira característica, o que indica a dificuldade de construir e operacionalizar uma agenda regional de necessidades, prioridades e objetivos. O quarto aspecto diz respeito à fragilidade institucional e fomenta o afastamento entre prática e retórica, na medida em que o bloco não oferece o apoio administrativo, financeiro e de gestão necessários para a implementação dos projetos. Por fim, a quinta característica é o discurso totalizador do Mercosul Cultural, que faz referência aos países em sua totalidade, desconhecendo as particularidades geográficas e socioculturais internas; e o distanciamento das iniciativas informais de integração, que fica restrita às reuniões de cúpula entre especialistas, completamente apartados dos cidadãos.

A consideração de uma abordagem construtivista a partir das quatro premissas discutidas, junto a essas características do Mercosul Cultural, aponta alguns desafios que precisam ser enfrentados pelo bloco para o aprofundamento da integração cultural de seus membros. A cultura vista como força produtiva e como recurso, e não como mero *ornamento* da integração cultural, pressupõe uma relação mais próxima entre a agenda econômica e a cultural no Mercosul. Uma maneira de aproximar tais pautas é trazer para o centro da atuação do Mercosul as indústrias culturais – ICs. Sua dupla natureza, como setor produtivo e como veículo promotor de conhecimento mútuo e construtor de identidades compartilhadas, propõe uma relação mais intrínseca entre cultura e economia.

Não dá para negligenciar o papel que as ICs têm na geração de riqueza no capitalismo tardio, nem a importância ideológica que assumem ao veicular mensagens culturais e participar do cotidiano dos cidadãos. Além disso, essas indústrias também articulam política e cultura, principalmente em relação à desigualdade na produção e circulação dos conteúdos culturais na atualidade. Assim, as indústrias culturais precisam

assumir posição de destaque na integração cultural do Cone Sul, tanto em relação aos grandes grupos econômicos quanto às micro, pequenas e médias empresas do ramo. Retomando alguns dados sistematizados pelo SICSUR³⁶ é possível verificar que, de maneira geral, os países da América do Sul apresentam saldos negativos na balança comercial de produtos culturais. Na Venezuela, caso mais crítico, as importações representam 907 vezes as exportações. No Chile, esse número é de 42 vezes; Peru, 26 vezes (CALCAGNO, CENTENO, 2008).

A grande exceção fica por conta do Brasil, embora seu saldo positivo equivalha principalmente à comercialização de bens conexos ao setor cultural (97% de suas exportações), como reprodutores de DVD, televisores, dentre outros, demonstrando, como já visto no terceiro capítulo, mais seu caráter de país industrializado do que a força de sua indústria cultural. Se observarmos apenas o comércio de bens característicos da cultura, os sete países importam mais do exportam, com exceção da Colômbia, devido, principalmente, à sua forte indústria editorial, e do Uruguai. Neste caso, o Brasil passa a ter um déficit significativo de mais de 55 milhões de dólares. Os bens característicos, que possuem diretamente um valor intangível, só explicam 10% do intercâmbio cultural da região, sendo que 70% desse valor são gerados pela comercialização de livros.

Mais de 90% das exportações culturais permanecem no continente americano, sendo que 17,7% vão para os Estados Unidos. A Europa é destino de apenas 3,5% das nossas exportações culturais. No caso das importações, a situação é bastante diferente: apenas 55% são provenientes do continente (9% dos EUA). A Europa passa a ser responsável por 11%, e a Ásia, por 34,4% (principalmente, devido à compra de bens conexos ou auxiliares). Se considerarmos apenas os bens característicos, os produtos de origem europeu ou norte-americano explicam 33% e 27% dos produtos importados, respectivamente. O resto da América só é responsável por um terço das importações.

Os dados demonstram a necessidade de intervenção no setor das ICs no sentido de fortalecê-lo e de assegurar o equilíbrio dos fluxos culturais da região com o mundo. Além das desvantagens econômicas, o desnível na troca de conteúdos culturais pode significar uma ameaça à diversidade cultural dos países da região.

³⁶ Esses dados foram sistematizados e reunidos na publicação: CALCAGNO, Natalia; CENTENO, Emma Elinor Cesín. *Nosotros y los otros: comercio exterior de bienes culturales en América del Sur*. 1a ed. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 2008.

Publicado em 2003, o livro “Indústrias Culturais no Mercosul” reuniu um conjunto de artigos que diagnosticaram a ausência de iniciativas dedicadas às indústrias culturais no Mercosul e propuseram alguns caminhos para a reinserção da temática na atuação cultural do bloco. Artigo de Octavio Getino, pesquisador responsável pelo primeiro estudo dedicado às ICs no Mercosul, feito nos anos 2000 e 2001, sistematiza algumas propostas, como a formação de um “Programa para Defesa e Promoção das ICs”; a criação de um ‘Observatório Mercosul Cultural’, para a produção e organização contínua de dados sobre o setor, função semelhante à exercida atualmente pelo SICSUR; realização de convênios para coprodução de bens e serviços culturais; maior atenção às pequenas e médias empresas do setor; atuação conjunta nas discussões da Organização Mundial de Comércio sobre a excepcionalidade dos bens culturais (GETINO, 2003).

De forma geral, é preciso trazer as indústrias culturais para o debate dentro do Mercosul Cultural, começando por uma maior aproximação com a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais, que responde por uma significativa parcela do setor cultural, e por um importante projeto de convênio com a UE. O Mercosul Cultural precisa participar mais ativamente da execução e gestão desse projeto.

Outro importante desafio é discutir, propor e construir projetos a partir de uma perspectiva efetivamente regional, que leve em conta as necessidades nacionais, mas consiga ultrapassá-las, articulando-as em uma visão mais unificada da região. Inicialmente, devemos detectar o que quer a região, que sentidos queremos emprestar ao termo Cone Sul. Que objetivos deve ter uma atuação cultural para essa região? Como definir prioridades? Certamente, a convergência com relação às estruturas dos setores culturais dos países membros aproxima os problemas, diagnósticos e necessidades desses setores, o que pode facilitar a conformação de uma agenda regional única.

A construção de uma base de dados sobre o setor cultural do Mercosul, tarefa a ser executada pelo SICSUR, deve ajudar na identificação dessa agenda comum: quais os maiores desafios enfrentados pelo setor cultural nos países membros? Quais as maiores vantagens? Que áreas devem ser estabelecidas como prioritárias? Informações como estas podem consubstanciar uma agenda mais efetiva e mais regional para a política cultural do bloco.

Reconhecer as semelhanças entre os setores culturais dos países para construir uma agenda regional não significa pressupor a uniformidade cultural. Aqui, a premissa

da cultura como espaço complexo de interculturalidade evita discursos totalizadores sobre a região. Uma política cultural para o Mercosul deve reconhecer as assimetrias entre os países, como é o caso do Paraguai, cujo setor aponta menor amadurecimento com relação aos seus vizinhos. Esta premissa reforça também a idéia da diversidade como uma das principais características das culturas dos Estados membros, sendo, portanto, um vetor para a integração regional. A defesa e fomento da diversidade cultural da região devem estar na base de discussões sobre o comércio cultural internacional, conforme propõe Saraiva (2003). Para o autor, um dos desafios que o Mercosul precisa enfrentar é a valorização da capacidade negociadora dos governos dos Estados partes, em contraposição à negociação de temas relacionados à indústria cultural em foros liberalizantes internacionais, como a Organização Mundial do Comércio – OMC.

O prosseguimento e consolidação do projeto de criação de uma secretaria técnica e de um fundo de financiamento sinaliza um caminho possível para a superação da fragilidade institucional do Mercosul Cultural. A disposição de funcionários com dedicação exclusiva a esta instância evita a alta rotatividade dos atores envolvidos, e a conseqüente alteração constante dos objetivos e ações planejados, dando maior coerência à agenda do bloco. Da mesma forma, um ‘corpo de funcionários’ que assuma o prosseguimento das atividades, a cobrança dos resultados planejados e a implementação de algumas ações; e um fundo de financiamento, que ofereça o suporte financeiro necessário, deve aumentar a efetivação dos projetos do Mercosul, diminuindo a distância entre discurso e prática. Com o apoio administrativo da Secretaria e o suporte financeiro do fundo, facilita-se o planejamento das atividades propostas. A criação de uma Secretaria deve também servir como repositório da memória institucional do bloco.

O estabelecimento de projetos conjuntos com outras áreas, como turismo, educação e meio ambiente é importante para superar a compartimentalização do Mercosul Cultural e o entendimento da cultura como esfera autônoma. O maior diálogo e troca de experiências com instâncias afins que já alcançaram maiores resultados, como o Mercosul Educacional, pode mostrar caminhos para a organização da dimensão cultural e novas propostas de atividades e projetos. O fortalecimento dos mecanismos de intercâmbio de informação, consulta e coordenação com outras instâncias do Mercado Comum diminui a distância entre as iniciativas culturais e a agenda econômica do bloco.

A desconexão entre as pautas culturais e econômicas, que reflete o paradigma de separação entre material e simbólico e subordina a cultura a um lugar de menor importância no Mercosul, pode ser transformada em uma vantagem para o aprofundamento da integração. Alcides Vaz (2006), num artigo sobre as iniciativas não-econômicas do bloco, afirma que o relativo distanciamento neutralizou a agenda social com relação aos impasses e desentendimentos que marcam as questões comerciais.

[...] esse relativo distanciamento da agenda não-econômica das questões comerciais enseja a possibilidade de explorar oportunidades de alargamento e aprofundamento da integração em campos nos quais não necessariamente transparecem as mesmas vicissitudes, impasses e inconsistências das disciplinas comerciais do bloco, preservando assim condições para o encaminhamento de formas mais profundas de integração, tal como preconizado no Tratado de Assunção (VAZ, 2006, p. 6).

Nesse sentido, a cultura pode ser uma importante ferramenta para uma maior compreensão mútua e para o aprofundamento da integração também em outros setores. Aqui, acionamos a premissa da cultura como recurso.

Outro importante desafio é buscar formas de articular a atuação dos agentes envolvidos com o processo de integração formal – burocratas, técnicos e especialistas – e as discussões nas reuniões de cúpula com as iniciativas informais de integração. Trazer essas experiências para o Mercosul Cultural, por meio de marcos de diálogo e atuação conjunta em alguns projetos e atividades. De maneira geral, há uma tendência de maior participação social no bloco, conforme foi discutido no segundo capítulo. A última reunião da Cúpula Social do Mercosul, que congrega movimentos sociais do bloco, foi representativa desta disposição. A edição de 2010 foi a primeira que recebeu chefes do executivo em dez anos de encontro, reunindo a Cúpula Social e a Cúpula de Presidentes do Mercosul e Estados Associados. O Mercosul Cultural deve buscar maior diálogo com estas instâncias de participação democrática, no intuito de inserir a cultura nas discussões e nas pautas ali engendradas. Iniciativas de aproximação cultural de sucesso como a Bienal do Mercosul podem oferecer um modelo exitoso de integração que articule diferentes agentes, como o Estado, empresas e sociedade civil organizada.

A superação dos desafios apontados depende de uma decisão sobre o que é e qual a função de uma instância como o Mercosul Cultural dentro do bloco. A análise empreendida aqui mostrou que a maioria de seus projetos, mesmo aqueles com maior destaque, ainda não foram completamente implementados e só recentemente começam a

dar os passos fundamentais para sua consecução. As cinco principais características da integração cultural efetivada pelo bloco revelam um Mercosul Cultural esvaziado e sem muita capacidade de ação, que funciona mais como ponto de conexão dos setores culturais nacionais. Essa instância, portanto, tem atuado como um espaço de articulação política, de compartilhamento de experiências e conhecimento mútuo das burocracias nacionais dedicadas à temática cultural.

Apesar disso, o Mercosul Cultural tem sido apresentado pelos agentes envolvidos no processo de integração como um espaço de concertação e implementação de políticas culturais integradas. Essa dissonância entre o que ele quer ser e o que efetivamente é concorre para o já citado distanciamento entre retórica e prática, e para a sua falta de credibilidade. Portanto, é necessário definir seu papel dentro da estrutura do bloco, seja como fórum de discussão ou como instância de estabelecimento de políticas culturais regionais.

Pela observação dos últimos projetos, os agentes envolvidos com a integração têm adotado o segundo caminho. Se levadas a cabo, iniciativas como a criação de uma Secretaria Técnica e de um fundo financeiro, bem como a formação de um banco de dados sobre a cultura a fim de subsidiar uma possível política cultural regional no futuro, indicam a definição de um caráter mais executivo para o Mercosul Cultural, como instância de discussão, mas também de *implementação* de políticas culturais regionais.

Uma vez definidos a natureza e o papel do Mercosul Cultural, alguns desafios apresentados no presente trabalho – resultado da pesquisa bibliográfica, entrevistas com atores envolvidos no processo e análise dos documentos – podem mostrar um caminho possível para a superação de suas principais deficiências e impasses. É preciso reconstruir esta instância para promoção de uma política cultural verdadeiramente regional, propositiva, que reconheça a complexidade da cultura e suas inter-relações com outras esferas da vida humana e, por este motivo, leve em conta seu papel e importância na agenda econômica, política e social da integração. Precisamos aprender a lição de um dos grandes arquitetos da integração européia, Jean Monnet, que, certa feita, lamentou que a União Européia tivesse começado pelo carvão e pelo aço: “se tivesse que começar de novo, começaria pela cultura”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHUCARRO, Víctor; ESCOBAR, Arístides; PÉREZ, Irma. Políticas culturales nacionales: la experiencia paraguaya. In: RUBIM, Albino; e BAYARDO, Rubens Bayardo (orgs.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: Edufba, 2008.

ACHUGAR, Hugo. A política cultural no acordo Mercosul. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 8, n. 20, jan/ abr 1994.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Mercosul: uma avaliação retrospectiva e uma visão prospectiva. In: BARBOSA, Rubens A (org.). *Mercosul Revisitado*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. Coleção Cadernos da América Latina.

ÁLVAREZ, Gabriel. *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

ASHLEY, Richard K.; WALKER, R. B. J. Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies. *International Studies Quarterly*. Vol. 34, No. 3, Sep., 1990, p. 259-268. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2600569>. Acesso em: 18 jun. 2010.

AZEVEDO, Sebastiana Maria (coord.). *MERCOSUL e a Integração Sul-Americana: mais do que a economia – Encontro de Culturas*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1997.

BARBOSA, Rubens A (org.). *Mercosul Revisitado*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007a. Coleção Cadernos da América Latina.

_____. *Mercosul – quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007b.

BARTHES, Roland. *Mitologias* (Trad. Rita Buongiorno e Pedro de Souza). 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [1957] 1993.

BASSO, Maristela; ESTRELLA, Angela Teresa Gobbi. Aprimoramento jurídico e institucional do Mercosul. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

BAUMANN, Renato; MUSSI, Carlos. Mercosul: então e agora. In: BARBOSA, Rubens A (org.). *Mercosul Revisitado*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. Coleção Cadernos da América Latina.

BAYARDO, Rubens. Políticas Culturales en Argentina. In: BAYARDO, Rubens; e RUBIM, Albino (orgs.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008.

BELLO, Terezinha da Silva. O Mercosul e a Iniciativa para as Américas. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 20, n. 3, 1992.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Rev. Brasileira Política Internacional*, v. 2, n. 51, 2008, p. 154-178.

BIERSTEKER, Thomas. State, Sovereignty and Territory. In: CALSNAES, Walter; RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth (org). *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2001, p. 157-176.

BÖHLKE, Marcelo. *Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2007.

BORJA, Janira T. 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. 1E (4), nov. 2010. Disponível em: <http://www.usp.br/celacc/ojs/index.php/extraprensa/article/view/s-ses1-1>. Acesso em: 29 Jan. 2011.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 2, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 20 out 2010.

BOUZAS, Roberto. Mercosur: ¿crisis económica o crisis de la integración? In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

CAETANO, Gerardo (coord.). *La reforma institucional del mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Centro de formación para la integración regional – CEFIR. Montevideo: Ed. Trilce, 2009, 229 p.

_____. 2007: Mercosur en el cruce de caminos. *CDC*. Caracas, v. 23, n. 63, dez. 2006, p. 27-57. Disponível em: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jan 2010.

_____. *Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el Mercosur*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2004. Colección Analisis y Propuestas.

CALCAGNO, Natalia; PÉREZ, Verónica. *Cuenta Satélite de Cultura: primeros pasos hacia su construcción en el Mercosur Cultural*. Buenos Aires: Secretaria de Cultura, Presidencia de la Nación, 2006.

_____; CENTENO, Emma Elinor Cesín. *Nosotros y los otros: comercio exterior de bienes culturales en América del Sur*. 1ª ed. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 2008.

CALDERÓN, Fernando; SZMUKLER, Alicia. Aspectos Culturales de las Migraciones en el Mercosur. *Documentos de Debate*, nº 31. Management of Social Transformations Programme – MOST. Paris: UNESCO, 1999. Disponível em: <http://www.unesco.org/most/calderon.htm>. Acesso em: 05 dez 2009.

CAMISÃO, Isabel; FERNANDES, Luís Lobo. *Construir a Europa: o processo de integração entre a teoria e a história*. Caiscais: Principia, 2005.

CANCLINI, Nestor García. *Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2005.

_____. Definiciones em transición. In: MATO, Daniel (org.). *Cultura, política y sociedad*. Buenos Aires: Clacso Libros, 2005b, p. 69-81.

_____. *Latino-americanos à procura de um lugar neste século* (Trad. Sérgio Molina). São Paulo: Iluminuras, 2008.

CARLSNAES, W. Foreign Policy. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. *Handbook of International Relation*. Londres: Sage Publications, 2001, p. 331-349.

CHALOULT, Yves e Almeida, Paulo Roberto. *Mercosul, NAFTA e ALCA: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999.

COLACRAI, Miryam. La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el mercosur. In: BORON, Atilio A.; LECHINI, Gladys. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico*. Lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, Julio 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIVCtres.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2009.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.* Brasília, v. 51, n. 2, 2008, p. 98-116.

COX, Robert W; SINCLAIR, T.J. *Approaches to World Order*. Cambridge: University Press, 1996.

CUCHE, Denys. *O Conceito de Cultura nas Ciências Sociais* (Trad. Viviane Ribeiro). 2ª ed. Bauru: EDUSC, 1999.

CULTURA Viva. Ministério da Cultura, Governo da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/culturaviva/>. Acesso em: 09 nov. 2010.

DEPKAT, Volker. Cultural Approaches to International Relations: a challenge? In: GIENOW-HECHT, Jessica; SCHUMACHER, Frank (ed.). *Culture and International History*. New York: Berghahn Books, 2004, p. 175-197.

DOYLE, Michael. Liberal Internationalism: Peace, War and Democracy. *Nobelprize.org*, Junho 2004. Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/articles/doyle/index.html#1. Acesso em: 28 jan. 2011.

DRUMMOND, Maria Claudia. O Mercosul Hoje: crise e perspectivas. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

ECONOMIA da Cultura. Ministério da Cultura do Governo Federal. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2008/02/03/economia-da-cultura-2/>. Acesso em: 14 fev. 2011.

ESCOBAR, Ticio. 15 Años del Mercosur: el debe y el haber de lo cultural. In: BARBOSA, Rubens A. *Mercosul – quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 253-276.

_____. *Sobre Cultura y Mercorsur*. Assunción: Ediciones Dom Bosco/ Ñanduti Vive, 1995.

EYRE, Dana P.; SCHUMAN, Mark C. Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons: an Institutional Theory Approach. In: KATZENSTEIN, Peter L (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996, pp 79-104

FETTER, Bruna Wulff. *Mapas dentro de mapas: estratégias de articulação entre o local, o regional e o global na Bienal do Mercosul*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

FIDELIS, Gaudêncio. *Uma história concisa da Bienal do Mercosul*. Porto Alegre: Fundação Bienal do Mercosul, 2005

FUKUYAMA, Francis. The End of History? In: BEETS, Richard. *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. New York: Macmillan Press, 1995, p. 85-108.

FUNDAÇÃO Bienal do Mercosul. Disponível em: <http://www.bienalmercosul.art.br>. Acesso em: 01 nov. 2010.

GALPERIN, Hernan. Cultural industries policy in regional trade agreements: The cases of NAFTA, the European Union and MERCOSUR. In: *Media, Culture & Society*. California: Stanford, v. 21, n. 5, set. 1999. Disponível em: <http://mcs.sagepub.com/content/21/5/627.full.pdf+html>. Acesso em: 15 nov. 2010.

GETINO, Octavio. Aproximación a um estudio de las industrias culturales en el Mercosur. In: *Seminario Internacional Importancia y Proyección del Mercosur Cultural con miras a la Integración*. 2001. Santiago de Chile. Disponível em: <http://www.oei.es/cultura2/getino.htm>. Acesso em 04 nov. 2009.

_____. *Las industrias culturales del Mercosur*. 2001. Disponível em: http://sinca.cultura.gov.ar/archivos/documentacion/investigaciones/ind_cult_en_el_mercosur.pdf. Acesso em 04 nov 2009.

_____. *Negociación e integración en el sector cinematográfico y audiovisual en los países del Mercosur: antecedentes y experiencias*. 2006. Disponível em: www.recam.org. Acesso em: 19 out. 2010.

_____. *Las industrias culturales Mercosur: aproximación a un proyecto de política de estado*. In: ÁLVAREZ, Gabriel. *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

GOLDSTEIN, Judith. *Ideas, Interests and American Trade Policy*. New York: Cornell University Press, 1993.

_____; KEOHANE, Robert (ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institution and Political Change*. New York: Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, José Botafogo. *Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal*. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade* (Trad. Tomaz Tadeu da Silva, Guacira Lopes Louro). 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

_____. *A Questão Multicultural*. In: LIV, Sovik. *Da Diáspora: Identidades e Mediações Culturais* (trad. Adelaine La Guardia Resende et all). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

HARVEY, Edwin R. *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el Mundo*. Madrid: Tecnos, 1991.

HERZ, Mônica. *A dimensão cultural das Relações Internacionais: proposta teórico-metodológica*. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, n. 6, jun./dez. 1987.

_____. *A dimensão cultural das relações internacionais e os atores não-governamentais*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 69-82, jul.-dez 1988. Disponível em: http://publique.rdc.pucrio.br/contextointernacional/media/Herz_vol8.ano4.pdf. Acesso em: 10 nov. 2010.

HIRST, Mônica. *Atributos e Dilemas Políticos do Mercosul*. *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*. São Paulo, fev. 2001, p. 1-16.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial* (trad. M. H. C. Côrtes). Rio de Janeiro: Objetiva, 1989.

GRIMSON, Alejandro. *Pasiones nacionales: Política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa, 2007

INAYATULLAH, Naeem & BLANEY, David. *International Relations and the Problem of Difference*. New York: Routledge, 2004.

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

_____. Informe Mercosur N° 5 Período 1998-1999. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 1999.

_____. Informe Mercosur N° 6 Período 1999-2000. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2000.

_____. Informe Mercosur N° 7 Período 2000-2001. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2001.

_____. Informe Mercosur N° 8 Período 2001-2002. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2002.

_____. Informe Mercosur N° 9 Período 2003-2004. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

_____. Informe Mercosur N° 10 Período 2004-2005. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2006.

_____. Informe Mercosur N° 11 Período 2005-2006. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2007.

_____. Informe Mercosur N° 12 Período 2006-2007. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2007b.

_____. Informe Mercosur N° 13 Período 2007-2008. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2009.

_____. Informe Mercosur N° 14 Período 2008-2009. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL, 2009b.

ISMACHOWIEZ. Apuntes para la reflexión sobre la marcha del Mercosur. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

JAGUARIBE, Helio. Mercosul e a nova ordem mundial. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

JAHN, Beate. *The Cultural Construction of International Relations: The Invention of the State of Nature*. New York: Palgrave, 2000.

JELIN, Elizabeth. *Ciudadanía, movimientos sociales y Mercosur*. Buenos Aires: Conicet/ UBA/ IDES, 2002. Disponível em: <http://www.utexas.edu/cola/insts/lilas/content/claspo/PDF/workingpapers/ciudadania.pdf>. Acesso em: 21 set. 2010.

_____. Diálogos, encuentros y desencuentros: los movimientos sociales en el Mercosur. *Cuadernos para el Debate*, n. 10. Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Buenos Aires: IDE, nov. 2000.

_____. Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur. In: SIERRA, Gerónimo de (org.). *Los rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/lima.pdf>. Acesso em: 27 agosto 2008.

_____; VALDÉS, Teresa; BAREIRO, Line. Gênero y Nación en el Mercosur - Notas para comenzar a pensar. *Documentos de Debate*, n. 14. Management of Social Transformations (MOST) Programme. Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: www.unesco.org/most/genmerc.htm. Acesso em: 02 dez. 2010.

KATZENSTEIN, Peter L.; WENDT, Alexander; JEPPEPERSON, Ronald L. Norms, Identity, and Culture in National Security. In: KATZENSTEIN, Peter L (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996, p. 33-72.

KIER, Elizabeth. Culture and French Military Doctrine Before World War. In: KATZENSTEIN, Peter L (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996, p. 186-204.

KNAAK, Bianca. *As Bienais de Arte Visuais do Mercosul: utopias & protagonismos em Porto Alegre 1997 – 2003*. Tese (doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

KRASNER, Stephen. Westphalia and all That. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institution and Political Change*. New York: Cornell University Press, 1993.

KRATOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms and Decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____; RUGGIE, John Gerard. International Organization: a state of the art on an art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 4, 1986, p. 753-775.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo* (trad. Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LAPID, Yosef e KRATOCHWIL, Friedrich (ed.). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Londres: Lynne Rienner, 1996

MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. *Revista Sociologia*, n. 44, jan. 2004, p.135-154.

_____. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 3, out. 2005.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. O caráter relacional do conhecimento histórico. In: COSTA, Cléria B. da (org.). *Um passeio com Clío*. Brasília: Paralelo 15, 2002, p. 11-26.

_____. *Relações internacionais: cultura e poder*. Brasília: IBRI, 2002. 184 p.

_____. O problema da objetividade nas ciências sociais. In: *Revista Brasileira de Filosofia*, ano XXXIV, 1984, p.147-172.

MARTINS, Maria Helena (Org.) *Fronteiras Culturais: Brasil – Uruguai – Argentina*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

MERCOCIDADES. Rede de Cidades do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/>. Acesso em: 6 nov. 2010.

MERCOSUL. Principais temas da agenda do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul>. Acesso em: 24 jan. 2010.

MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>. Acesso em: 25 jan 2010.

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.

MERCOSUL SOCIAL e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. 1ª ed. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República/Ibraes, v. 2, 2010.

MONETA, Carlos Juan. Industrias Culturales del Mercosur y Política de Integración Regional. In: ÁLVAREZ, Gabriel O. *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, p. 165-179.

MURDEN, Simon. Culture in World Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. *Globalization and World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

NICOLETTI, René. *Identidad y Futuro del Mercosur: por una integración fundada en valores*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1997.

NÚCLEO Estratégico do Mercosul, CEBRI. Relatório. Rio de Janeiro, fev. 2006, 34 p.

NYE, Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.

_____. The Decline of America's Soft Power: Why Washington Should Worry. *Foreign Affairs*, v. 83, n. 3, mai./ jun. 2004, p.16-20. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/20033972>. Acesso em: 13 dez 2010.

_____. Understating U. S. Strength. *Foreign Policy*, n. 72, outono 1988, p. 105-129. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1148823>. Acesso em 13 dez 2010 08:25.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. *Mercosul e Política*. São Paulo: LTr, 2001.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (ed.). *International Relations in a Constructed World*. Nova York: M.E. Sharpe, 1998.

_____. *Worlds of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. South Carolina: University of South Carolina Press, 1989.

OSIANDER, Andreas (2001), Sovereignty, international relations and the Westphalian myth. *International Organization*, v. 55, n. 2, primavera 2001, p. 251–287.

PALLINI, Verónica. Mercosur Cultural: reflexiones acerca de la dimensión cultural de la integración. *Cuadernos para el Debate*, n. 14. Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Disponível em: http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernosdebate/Debate14_Pallini%20.pdf. Acesso em: 15 nov. 2009.

_____. El evento artístico-cultural “Buenos Aires en Porto Alegre”, “Porto Alegre en Buenos Aires” como estrategia de integración regional. Disponível em: <http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/fles/DCRAM035.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2009.

PARLAMENTO Cultural Del Mercosur. Disponível em: <http://www.derechocultura.org.ar/skins/derechosCulturales/download/PARCUM.doc>. Acesso: 15 out. 2010.

PECCI, Antonio V. Por una dimensión social del Mercosur. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

PEÑA, Felix. Reflexiones sobre el futuro del Mercosul. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

PORTA, Paula. *Economia da Cultura: Um Setor Estratégico para o País*. Ministério da Cultura, 2008. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/04/texto-sobre-o-prodec-paula-porta.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2011.

PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLORES, Renato Galvão. *Teoria e Políticas de Integração da União Européia e no Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PROTOCOLO de Integração Cultural do Mercosul. 2006. Disponível em: www.cultura.gov.br/mercosul/. Acesso em: 10 dez 2009.

QUINTÃO, Aylê-Salassiê F. *Mercosul: Passaporte para a Americanidade*. Discurso dos jornalistas brasileiros no exterior (1991-2005). 2008. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília, 2008.

RED Cultural del Mercosur. Disponível em: <http://www.redculturalmercosur.org/>. Acesso em: 15 out. 2010.

RECAM. Reunião Especializada em Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul. Disponível em: www.recam.org. Acesso em: 17 fev. 2011.

REEVES, Julie. *Culture and International Relations: narratives, natives and tourists*. Nova York: Routledge, 2004.

RENGGER, Nicholas J. Culture, Society, and Order in World Politics. In: _____; BAYLIS, John (ed.) *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*. Nova York: Oxford University Press, 1992, p. 85-101.

RIBEIRO, Edgard Telles. *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989. 104 p.

RICHARD, Nelly. Globalización académica, estudios culturales y crítica latinoamericana. In: MATO, Daniel (org.). *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2005. p. 455-470. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/mato/Richard.rtf>. Acesso em: 27 jan. 2009.

RIVAS, Patrício. Cooperación cultural en el espacio del Mercosur. *Pensar Iberoamérica*, n. 2, out. 2002 – jan. 2003. Disponível em: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric02a03.htm>. Acesso em: 10 nov. 2009.

RUBIM, Albino. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. In: II Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, n. 2, 2006, Salvador.. Disponível em: <http://politicasculturais.files.wordpress.com/2009/03/politicasculturais-entre-o-possivel-e-o-impossivel.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2010.

_____; e BAYARDO, Rubens Bayardo (orgs.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: Edufba, 2008

_____. *Políticas Culturais no Brasil: Trajetória e Contemporaneidade*. Salvador, 2007. Disponível em: <http://documentos-fgb.blogspot.com/2008/11/politicas-culturais-no-brasil-trajetria.html>. Acesso em: 26 jan 2010.

_____; PITOMBO, Mariella e RUBIM, Iuri. Políticas e Redes de Intercâmbio e Cooperação em Cultura no Âmbito Iberoamericano. In: *Convênio Andrés Bello. Siete Cátedras para la Integración*. Bogotá: CAB, 2005b, p.129-170. Disponível em: http://www.cult.ufba.br/arquivos/atoessociais_redes_e_politicasculturais_catedra2005.pdf. Acesso em: 02 fev. 2010.

_____. *Políticas Públicas de Cultura no Brasil e na Bahia*. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/Artigos/POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20DE%20CULTURA%20NO%20BRASIL%20E%20NA%20BAHIA%20-%20I.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2010.

_____. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (orgs.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/Artigos/POL%C3%8DTICAS%20CULTURAIS%20DO%20GOVERNO%20LULA%20-%20GIL%20-%20DESAFIOS%20E%20ENFRENTAMENTOS.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2010.

RUGGIE, John. *Constructing the World Polity – Essays on international institutionalization*. Nova York/Londres: Routledge, 1998.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Cultura, Indústria e Integração: Uma Nova Esperança no Mercosul. In: ÁLVAREZ, Gabriel O. *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, p. 15-23.

SICA, Dante. *Mercosur: Evolución y perspectivas*. Buenos Aires: ABECEB, 2006. Disponível em: http://www.sindlab.org/download_up/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf. Acesso em: 05 dez. 2009.

SICSUR, Sistema de Informação Cultural do Mercosul. Disponível em: <http://www.sicsur.org>. Acesso em: 22 jan. 2010.

SIERRA, Gerónimo de (org.). *Los rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/lima.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2008.

SILVA, Henrique F. *A dimensão cultural do Mercosul: cultura como terceiro pilar da política externa*. 2008. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlia de Mesquita Filho. Franca, 2008.

SISTEMA de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005. *Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica*, n. 22. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de

Pesquisas. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/04/indic_culturais2005.pdf. Acesso em 13 abr. 2008.

SMITH, Steve. The Self-image of a discipline: a genealogy of international relations theory. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (ed.). *International Relations Theory Today*. Pensilvânia: The Penn State University, 1995.

_____. Positivism and Beyond. In. SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (ed.). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SOARES, Maria Susana A. A diplomacia cultural no Mercosul. *Rev. Bras. de Pol. Int.*, v. 1, n. 51, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 nov. 2009.

SODUPE, Kepa. *La Teoria de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Universidad Del Pais Vasco, 2003.

SOMOS MERCOSUR. Disponível em: <http://www.somosmercosur.net/>. Acesso em: 26 jan. 2009.

SOUZA, Antonio Marcus A. de. *Cultura no Mercosul: Uma Política do Discurso*. Brasília: Plano Editora e Fundação Astrogildo Pereira, 2004.

SOVIK, Liv. *Da Diáspora: Identidades e Mediações Culturais* (trad. Adelaine La Guardia Resende et all). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SUARÉZ, Edgar Gustavo Fernández. *Las Relaciones Culturales en el proceso de integración regional del Mercosur*. Argentina: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2007. Disponível em: <http://www.acader.unc.edu.ar>. Acesso em: 26 jan. 2010.

UNESCO. Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001472/147273por.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2009.

_____. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations. Disponível em: <http://www.unesco.org>. Acesso em: 7 fev. 2010.

_____. *The Power of Culture for Development*. França: Unesco, 2010b. Disponível em: http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=41281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html. Acesso em: 7 fev. 2010.

UNIÃO Européia. Disponível em: http://europa.eu/index_es.htm. Acesso em: 7 fev. 2010.

VALBJØRN, Morten. Culture and IR – Culture in IR: Ignoring, introducing, up-dating or forgetting the concept of culture in International Relations. In: *45th Annual ISA Convention*, n. 45, 2004, Canada. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p74105_index.html. Acesso em: 27 jan. 2011.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL. *Rev. Bras. Polít. Int.* Brasília, v. 40, n. 1, 1997, p. 41-74.

VAZ, Alcides. A agenda não-econômica do Mercosul: aportes para a integração? *CEBRI Estudos*. Brasília, fev. 2006, p. 5-24.

_____. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

_____. Mercosul: educação, justiça, cultura e desenvolvimento social em perspectiva. In: ÁLVAREZ, Gabriel O. *Indústrias Culturais no Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, p. 27-38.

_____. Mercosul: os desafios de um necessário revigoramento. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexión Prospectiva del Mercosur*. Brasília: FUNAG/ IPRI/ SGIE/ BID, 2003. Colección Países y Regiones.

_____. Trade Strategies in the Context of Economic Regionalism: The Case of Mercosur. In: AGGARWAL, Vinod K.; ESPACH, Ralph; TULCHIN, Joseph S. (Ed.). *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Chicago: Stanford University Press, 2004, p. 232-258.

VETRALE, Silvia; FOSTIK, Pablo Cruz. Políticas culturais en Uruguay. Tendencias y cambios recientes. In: RUBIM, Albino; e BAYARDO, Rubens Bayardo (orgs.). *Políticas Culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008

VIEIRA, Alexandre. *Mercosul como Idéia de América Latina: Políticas Culturais e Integração no Cone Sul*. 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Ciências Sociais, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.

VIEIRA, Mariella Pitombo; RUBIM, Antonio Albino Canelas e RUBIM, Iuri. Atores Sociais, Redes e Políticas Culturais. In: *Convênio Andrés Bello*. Siete Cátedras para la Integración. Bogotá: CAB, 2005. Disponível em: http://www.cult.ufba.br/Artigos/atoressociais_redes_e_politicasculturais_catedra2005.pdf. Acesso em: 02 fev. 2010.

WALKER, R. B. J. *Inside/ Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: University Cambridge Press, 1993.

_____. Realism, Change, and International Political Theory. *International Studies Quarterly*, v. 31, n. 1, mar. 1987, p. 65-86. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2600660>. Acesso em: 02 mai. 2009.

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

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

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

WILLIAMS, Raymond. *Cultura* (trad. Lólio Lourenço de Oliveira). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Culture and Society: 1780-1950*. Harmondsworth: Penguin Books, 1961

_____. *Marxismo e Literatura* (trad. Waltensir Dutra). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

WOLFZUN, Nora. En qué creen los que creen – Conversaciones sobre el Mercosur. *Cuadernos para el Debate*, n. 13, mar. 2001. Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Buenos Aires, IDE: 2001.

YÚDICE, George. *A Conveniência da Cultura: usos da cultura na era global* (trad. Marie-Anne Kremer). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

LINKS DE INTERESSE

Assessoria Internacional da Presidência da República - http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/internacional/

Biblioteca da Clacso - <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros>

Centro de Formación para la Integración Regional - www.cefir.org.uy

Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul - <http://www.mercosurpresidenciacrpm.org/>

Fundação Bienal do Mercosul - <http://www.bienalmercosul.art.br/>

Mercosul Cultural - <http://blogs.cultura.gov.br/mercosul/>

Mercosul no site da Presidência - <http://www.mercosurpresidencia.org/>

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

Rede Cultural do Mercosul - www.redculturalmercosul.org

Reunião Especializada da Mulher do Mercosul - <http://www.mercosurmujeres.org/>

Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Visuais - <http://www.recam.org/>

Secretaria Técnica do Mercosul - <http://www.mercosur.org.uy/>

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

Sítio oficial do Mercosul – www.mercosul.gov.br

Somos Mercosur - <http://www.somosmercosur.net>