Volume 04 | Número 07 | Janeiro - Junho 2015

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



As Parcerias Estratégicas na Política Externa Contemporânea

Um Balanço Necessário

UFGD editora

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

EXPEDIENTE V. 4, N.7 – JAN./JUN. , 2015

Editores:

- Dr. Professor Tomaz Espósito Neto (UFGD)
- Dr. Professor Márcio A. Scherma(UFGD)

Equipe Monções:

- Aline Perdomo
- Amanda Lima
- Gracia Sang A Yang Lee
- Lisa Câmara

Capa:

- Paulo César Martins do Santos

Logomarca:

- Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:

O corpo do conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

- Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
- Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
- Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
- Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
- Me. Douglas Policarpo (UFGD)
- Me. Henrique Sartori de A. Prado
- Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
- Me. João Nackle Urt (UFGD)
- Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
- Me. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
- Dr. Mario Teixeira Sá
- Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
- Dra. Simone Becker (UFGD)
- Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
- Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em relações internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

- Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
- Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
- Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
- Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
- Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
- Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
- Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
- Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
- Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
- Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
- Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
- Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
- Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

Diagramação | Editoração

- Fabricio Trindade Ferreira ME

Revisão:

- Equipe Monções

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial. É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323

Contato:

- Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD Universidade Federal da Grande Dourados

Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS.
Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

PARCERIAS ESTRATÉGICAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: UM BALANÇO NECESSÁRIO

TOMAZ ESPÓSITO NETO;
Docente do curso de Relações Internacionais da UFGD;
Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP;
Pesquisador do Observatório da Fronteira;

MÁRCIO A. SCHERMA;
Docente do curso de Relações Internacionais da UFGD;
Doutor em Relações Internacionais pelo Programa "San Tiago Dantas" (- UNESP, UNICAMP e PUC-SP);
Coordenador do Observatório da Fronteira;

Nos últimos anos, as diferentes percepções sobre a inserção internacional do Brasil fomentaram um efervescente debate político-acadêmico. Discutem-se, principalmente, as mudanças nos eixos, como a ênfase na "Cooperação Sul-Sul", e as "inovações", como a construção "parcerias estratégicas", da política externa brasileira contemporânea.

Diante desse quadro, a equipe da Revista Monções dedicou esse dossiê para fazer um balanço das "parcerias estratégicas" na política externa brasileira contemporânea. Procura-se, assim, estimular as discussões sobre o papel do Estado brasileiro no atual cenário internacional.

Nesse dossiê foram reunidos uma coletânea de trabalhos de diversos pesquisadores de todas as regiões do Brasil e das mais diferentes matizes político-ideológicas. Com isso, procuramos enriquecer o debate e primar pela pluralidade e pelo diálogo acadêmico democrático.

Esse número começa com a entrevista com o embaixador do Brasil no Paraguai, José Eduardo Martins Felício, o qual opera, cotidianamente, na superação dos obstáculos e na construção de uma agenda positiva entre Assunção e Brasília. Afinal, o Estado paraguaio é parceiro tradicional e importante para o Brasil, é sócio equânime da Itaipu Binacional e membro fundador do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Na sequência, o Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP) apresenta, por meio do exame das relações entre o Brasil e os países da região das Guianas (Suriname, Guiana Francesa, Guiana), a dimensão amazônica da política externa brasileira.

Logo após, os Prof. Dr. Marcelo P. Mariano (UNESP), Prof. Dr, Haroldo Ramanzini Junior (UFU) e Rafael A. R. de Almeida (mestrando em Relações Internacionais pelo Programa "San Tiago Dantas") apresentam o comportamento brasileiro com relação às negociações multilaterais, por meio do exame a atuação brasileira nas coalizões agrícolas, a partir das experiências vividas no Grupo de Cairns (Rodada Uruguai) e na coalizão G-20 Comercial (Rodada Doha).

A dimensão africana na política externa brasileira contemporânea, em especial no governo Lula, é a presentada no artigo do Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (UEPB) e da Maria E. de Andrade e Sousa (mestranda em Relações Internacionais pela UEPB).

Posteriormente, o Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva (UFRGS) e Alexandre Piffero Spohr (mestrando em Ciência Política pela UFRGS) examinam a evolução das relações brasileiro-estadunidenses, em especial na construção do "diálogo estratégico", no sistema interamericano.

A evolução, as oportunidades e os desafios, das relações cubano-brasileiras são apresentadas nos artigos do Prof. Dr. Marco Antônio da Silva (UFGD), Prof. Dr. Guillermo A. Johnson (UFGD), Anatólio M. Arce (doutorando em História pela UFGD).

A seguir, o Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida (UNICEUB e Ministério das Relações Exteriores), com o seu estudo de minoria, questiona, a validade e os usos da categoria "parcerias estratégicas". Esse é um contraponto muito interessante que nos faz (re)pensar a dimensão bilateral nas relações exteriores do Brasil.

O Prof. Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI; AFA) apresenta as possibilidades e os limites das relações, na área de defesa, entre o Brasil e os parceiros "não tradicionais", como Rússia, Cingapura e Suécia. Dentro do quadro de "diversificação de parcerias", esses novos relacionamentos objetivam a redução da dependência de fornecedores tradicionais (Estados Unidos e países da Europa Ocidental) e o acesso à tecnologias sensíveis.

Posteriormente, Caroline Silva Perdoso (Doutoranda e mestre e pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas) examina as relações brasileiro-venezuelanas dos últimos anos, em especial durante o período Chaves-Lula. Assim, a partir do exame do projeto internacional de cada um dos dois países, a autora procura indicar os vetores da aproximação entre os dois Estados.

As relações brasileiro-uruguaias são analisadas por Gustavo Matiuzzi de Souza (Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e pela Universidade de Liège (Bélgica)). O autor apresenta, a partir de uma abordagem multiescalar, o crescimento da densidade das relações bilaterais.

Por fim, Isadora Loreto da Silveira (Mestranda do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos da UFRGS) faz uma resenha crítica da obra: "Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva" do ex-chanceler Celso Amorim.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTREVISTA COM O EMBAIXADOR DO BRASIL NO PARAGUAI JOSÉ EDUARDO MARTINS FELÍCIO[1].

Entrevistadores:
Prof. Dr. Marcio A. Scherma & Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto;

1. O senhor poderia falar sobre sua trajetória acadêmico - profissional?

Cursei a faculdade de direito no ano de 1973, o mesmo ano em que ingressei na carreira diplomática, depois fui para Brasília já casado, no ano de 1974, e estou na estrada há 42 anos. Quanto ao meu tempo no Itamaraty, como costuma acontecer na nossa carreira e no meu caso, tenho um pouco mais de dois terços da minha carreira no exterior entre alguns períodos em Brasília. A primeira vez que saí do Brasil fiquei nove anos no exterior. Quando voltei, tive algumas responsabilidades fora do Itamaraty. Tive experiências duas vezes na Presidência da República e uma vez no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, representando meu último período em Brasília que foi de aproximadamente seis anos. Depois tive responsabilidades na área americana e sul-americana, exatamente quando se inaugurou o governo do presidente Lula, em que fiquei encarregado da América do Sul até 2006 quando fui ser embaixador no Uruguai por quatro anos, depois três anos em Cuba e agora um ano e meio no Paraguai. Isso resume um pouco a minha trajetória profissional.

2. Neste período em que o senhor está à frente da Embaixada no Paraguai, quais são os principais desafios, temáticas e questões na agenda?

No Paraguai temos uma prioridade na questão comercial, com um esforço grande da parte do governo paraguaio em atrair investimentos e de utilizar mais energia - já que grande parte da energia gerada em Itaipu que cabe ao Paraguai eles exportam para o Brasil, o que eles chamam de energia cedida. Há um esforço de vender o país como um país capaz de atrair investimentos e isso tem dado alguns resultados, a partir da própria construção da linha de transmissão que foi inaugurada em 2013 com recursos basicamente do Focem e também com contribuição voluntária do Brasil. A construção desta linha de transmissão permitiu ao Paraguai um consumo de 12% a mais de eletricidade, o que é bom para eles, pois é uma energia da qual eles possuem direito e ao invés de transferir para o Brasil mediante pagamento, eles podem com essa energia atrair mais investimento, oferecendo-a a um custo mais barato do que no Brasil e nos demais países vizinhos.

[1] Entrevista, realizada no dia 11 de junho de 2015, durante a 6ª Semana Acadêmica de Relações Internacionais da UFGD.

A embaixada então tem ajudado neste processo através de rodadas de negócios, buscando empresas brasileiras que queiram se instalar no Paraguai, acreditando que isso seja também do nosso interesse, uma vez que formaliza a economia do Paraguai e cria mecanismos eficientes de combate à criminalidade. Com a economia forte, o jovem pode evitar ter o seu primeiro emprego nas redes de atividades ilegais; ao invés disso, ele pode conseguir um emprego em uma indústria, seja ela brasileira ou não. Nós coadjuvamos este esforço do governo do Paraguai em atrair investimentos seja ele de origem brasileira ou de outra origem. Eu acho que está dando um bom resultado, já que nos últimos dois anos os novos investimentos diretos no Paraguai são provenientes do Brasil, avaliados em 200 milhões de dólares pelo Banco Central do Paraguai.

3. Essa iniciativa partiu do governo federal ou dos empresários, associações?

Nós identificamos que já havia um interesse grande pelo Paraguai e muita curiosidade da parte de empresas brasileiras, além disso, o país tem o que eles chamam de "regime de maquila", que lhes permitem importar de várias origens e transformar no Paraguai. Eles têm um tratamento de conteúdo nacional dentro do Mercosul que é mais benéfico para o Paraguai, então eles podem dizer que determinado produto é paraguaio e é exportado para o Brasil e para outros destinos como produto paraguaio.

Desta maneira, as muitas empresas brasileiras e também multinacionais verificaram que elas podem tornar o produto final brasileiro mais competitivo se produzirem parte no Paraguai - o que já está acontecendo com autopeças, por exemplo. Há duas empresas japonesas, uma já em funcionamento no Paraguai e outra que vai funcionar a partir de julho ou agosto produzindo para exportar autopeças principalmente para o Brasil e também para a Argentina. E isso interessa ao Brasil pela lógica que eu já procurei demonstrar sobre mais formalidade na economia e interessa para a empresa porque o automóvel brasileiro feito com cabeamento elétrico do Paraguai demanda muita mão de obra. Enfim, muitas peças dessas vão transformar o automóvel, o produto final brasileiro, provavelmente, se tornando mais competitivo no mercado internacional.

4. Como está o ambiente no governo Cartes em relação ao Brasil?

Está muito bom. Nós temos trabalhado em conjunto com muita eficiência, há uma grande abertura em relação ao Brasil. O próprio presidente reconhece a contribuição da comunidade brasileira com o desenvolvimento agroindustrial do Paraguai e ele, inclusive, infla os dados que nós temos sobre a comunidade brasileira e seus descendentes, dizendo por sua conta que são 8% da população do Paraguai, o que faz esse número chegar a mais de 500 mil de pessoas. A população do Paraguai hoje é de seis milhões e quatrocentas mil pessoas, então 8% disso é um número bastante importante. Porém, esta não é uma estatística confiável, inclusive porque muitos descendentes não registram mais os seus filhos e não procuram os consulados. Mas nós trabalhamos com um número de 350 a 400 mil brasileiros e seus descendentes.

Então, para retornar à sua pergunta. O presidente reconhece a contribuição da comunidade na agroindústria, ele próprio é agricultor e industrial também, e tem uma relação empresarial forte com o Brasil. Recebeu ao longo do ano passado várias missões de em-

presários brasileiros que foram ou acompanhados da embaixada ou espontaneamente. Ou seja, ele tem uma abertura grande com relação ao Brasil.

Devo dizer também que há investimentos paraguaios no Brasil. O Banco Continental do Paraguai comprou um banco no Rio Grande do Sul e hoje opera no Brasil também. Então, não é só uma via de mão única, é uma via de duas mãos.

5. No Paraguai existe uma expansão da presença asiática na economia e na política?

Eu acho que é modesta. A verdadeira expansão no país é a brasileira. Sem desmerecer o trabalho de ninguém, o Brasil é o país mais importante que há no Paraguai. Em termos de investimento ou de estoques de investimentos, o principal investidor ainda é os Estados Unidos e o segundo investidor é o Brasil. Nos últimos anos há um predomínio de empresas brasileiras que investem sem a ajuda do governo, é o capital de risco que estão levando para lá. Existe a agroindústria, frigoríficos, embalagens, plásticos, calçados, vestuário; ou seja, muitas empresas brasileiras que vão, inclusive, para exportar para o Brasil.

O investimento não é somente de origem brasileira, mas o mercado do Paraguai é o Brasil e é um mercado de qualidade. Eles exportam alimentos para o mundo todo, porém para o Brasil estão exportando cada vez mais produtos industriais e isso também nos interessa para a formalização da economia, já citada anteriormente.

6. Em relação a comunidade brasileira. Como são os processos em que órgãos diplomáticos atuam; ou seja, quais são as demandas? Como está a questão da terra, na qual brasileiros vivem em terras paraguaias?

A embaixada atua indiretamente na proteção ao cidadão brasileiro que fica a cargo do consulado geral em Assunção, onde temos duas repartições do governo: a embaixada e o consulado geral, que se encarrega da proteção aos brasileiros; ou seja, se há um cidadão preso, são eles que vão à penitenciária levar alimentos, dar a assistência necessária. Já a embaixada se encarrega da relação política no Paraguai. Além disso, há em outras localidades do Paraguai consulados que também se encarregam da proteção aos brasileiros. Em Ciudad del Leste há um embaixador, temos um consulado em Encarnácion, Concepción e um outro em Pedro Juan Caballero. Então na parte de assistência aos brasileiros ou documentação é o consulado que faz.

Quando houve problemas no passado, eu tenho impressão que no governo Lula, no qual havia muitas críticas sobre a questão dos brasiguaios, houve um esforço concentrado de documentação dos brasileiros resultando em uma estimativa de vinte mil brasileiros e seus descendentes documentados na época, com o objetivo evidentemente, de dar maior proteção.

Os consulados possuem o que chamamos de conselhos de cidadãos, que são conselhos compostos por pessoas escolhidas da comunidade e que se reúnem periodicamente para discutir os problemas que possuem. Como embaixador político ao tomar conhecimento de algum problema com documentação, vou ao INDERT que é o INCRA do Paraguai, se necessário vou até o presidente da corte suprema em casos de problemas mal resolvidos na justiça, ministros ou assessores jurídicos do presidente e sem interferir

na justiça paraguaia converso com essas pessoas sempre que há necessidade de levar ao plano político a proteção aos brasileiros. Também viajo pela fronteira acompanhado do meu chefe de gabinete para ouvir as demandas da região, porque muitos problemas que surgem na fronteira podem, eventualmente, serem resolvidos por meio de acordos bilaterais que podem ser efetuados somente por mim.

7. Nesse sentido, podemos dizer que a relação Brasil - Paraguai da ótica dos países certamente tem se aprofundado, mas quando olhamos para os estados vizinhos, particularmente no caso do Mato Grosso do Sul, temos a impressão que as empresas daqui aproveitam muito pouco as oportunidades de investimentos apesar da proximidade territorial. O senhor poderia nos traçar um cenário de como está esta relação e se há algum tipo de aproximação mais intensa?

Neste caso, o Paraguai realmente deveria possuir uma relação com os estados vizinhos, mas esta relação acontece entre os governos centrais, então por isso, as vezes até por uma deficiência, o Paraguai se vende para São Paulo, faz uma rodada de negócios lá, quando deveria fazer na fronteira. Não critico o governo atual, que através do ministro do comércio e da agricultura, tem ido ao Rio Grande do Sul, ao Paraná, à Santa Catarina e até mesmo aqui no Mato Grosso do Sul, então talvez o brasileiro também possa estar voltado para outro mercado e não para o outro lado da fronteira.

Por isso, devemos identificar aonde é que está o problema; por exemplo, se o estado do Mato Grosso do Sul produz soja ou milho, estes produtos são exportados para a China. O empresário brasileiro está mais preocupado em vender para o Vietnã ou para a China do que olhar para a fronteira. Na maioria das vezes ele vai à fronteira somente para comprar produtos de reexportação, por exemplo. Talvez a questão seja de uma maior integração da economia, buscar empresários que queiram abrir negócio no Paraguai. Muitas vezes nós temos pessoas cultivando lá as mesmas coisas que cultivamos aqui no Brasil, então poderia haver uma maior industrialização destes produtos. É algo que deve ser estudado, mas vejo que se eles olham para o governo central do Brasil e para o exterior, nós fazemos isso também.

8. Existem alguns entraves encontrados por entes subnacionais desta região de fronteira para a realização de cooperação - damos como exemplo um programa da UFGD de educação intercultural na fronteira que possui uma série de dificuldades como transporte de alunos entre os dois países, além de problemas recorrentes como saneamento básico. De que maneira estes problemas poderiam ser solucionados ou diminuídos?

Estas são questões que possuem soluções, mas a legislação brasileira e de qualquer país é feita tendo em mente o Brasil como um país unitário, uma entidade uniforme perante o mundo todo. Então devem ser criados mecanismos próprios da fronteira, às vezes até flexibilizando a lei nacional.

No período em que estive no Uruguai fizemos um acordo voltado para o cidadão fronteiriço que resultou das minhas viagens à fronteira. Neste acordo fizemos uma pauta e através do que chamamos de estatuto da fronteira começamos a dar atenção principal-

mente à saúde e educação e acredito que funcionou. Este acordo não é difícil de fazer, porém não pode ser feito para toda faixa de fronteira, porque de acordo com a constituição brasileira são 150 km de faixa, desta maneira, teríamos um número de mais de 500 municípios a serem inclusos nesta proposta. Então, a ideia do Uruguai, que em minha opinião deu bom resultado, foi de colocar um anexo ao acordo que pode ser modificado, indicando quais são os municípios da fronteira. Arbitrariamente, foram considerados somente os municípios a 20 km da fronteira. Por fim, o objetivo era dar uma carteira para o cidadão fronteiriço e desta maneira, ele possuir um tratamento diferenciado para evitar diversos problemas.

Talvez isso possa ser aplicado no caso do Paraguai, mas a economia específica do país nesta região vai influenciar o tipo de acordo a ser realizado. Além disso, existem alguns problemas que não podem ser resolvidos juridicamente e em determinados casos não interessa nem para o governo e nem para a comunidade onde é que passa a linha de fronteira. Esse fato passa a ser irrelevante, o que realmente importa é o território e aquela comunidade. Enquanto isso, o burocrata que está em Brasília, em Assunção ou La Paz nem sempre tem a noção desta realidade.

9. Em breve recomeçaremos a renegociação do Tratado de Itaipu. Já existe uma movimentação tanto paraguaia quanto brasileira em relação a isso? Existem reclamações na imprensa por parte de generais aposentados que se dedicam a escrever contra o Brasil, falando sobre o império brasileiro e sobre a Guerra da Tríplice Aliança - que chamamos de Guerra do Paraguai - com o objetivo de "manter a ferida aberta" e desacreditar desta visão de futuro que nós possuímos, mas isso não me incomoda e somente me preocupa, pois buscamos sempre criar fatos positivos independentemente de tratados da guerra que tratamos através de palestras sobre história.

Inclusive esse ano auxiliamos um investigador paraguaio em um seminário sobre história militar da guerra que é um assunto que merece ser estudado, mas sem nenhum ranço para estudarmos com objetividade e seriedade o que aconteceu. Além disso, há um aspecto emocional muito grande nessa história que devemos compreender talvez até pelo fato do Paraguai ser um país menor. Enfim, buscamos criar fatos positivos em diversos aspectos, mas este fator não atrapalha o trabalho que realizo e as relações entre Brasil e Paraguai.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY FOR THE GUYANA REGION

Paulo Gustavo Pellegrino Correa
PhD in Political Science at the Federal University of São Carlos (UFSCAR)
Professor of the International Relations course at the Federal University of Amapá (UNIFAP).
Researcher at the Observatory of Guyana Plateau Borders (OBFRON).
E-mail: paulogustavo@unifap.br

ABSTRACT:

This paper aims to discuss contemporary Brazilian foreign policy for the Guyana region. Suriname, Guyana and French Guiana, inserted in the Transnational Amazon, are the territories that comprise the area in focus. Since the 2000s, South America became the strategic focus of Brazil's foreign policy and projects such as IIRSA and Mercosur are important pillars of this strategy. The Guianas show great potential for exploration of natural resources and its location is strategic as it may represent a rapprochement between the Southern Common Market (MERCOSUR) with the Caribbean Community (CARICOM) through Guyana, the organization's headquarters, and the European Union (EU) through the French Guiana. However, even in this scenario in the Guyana region, the Brazilian approach was timid, standing "backwards" to the South American subcontinent.

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy; Guianas; Amazon

RESUMO:

O presente texto tem como objetivo discutir a política externa brasileira contemporânea para a região das Guianas. Suriname, Guiana e Guiana Francesa são os territórios que compõem a região em foco e estão inseridos dentro da Amazônia Transnacional. A América do Sul desde os anos 2000 passou a ser foco estratégico da política externa do Brasil e o projetos como a IIRSA e o Mercosul pilares importantes dessa estratégia. As Guianas apresentam grande potencial de exploração de recursos naturais e sua localização é estratégica uma vez que pode representar a aproximação entre o Mercosul com a Comunidade do Caribe (CARICOM) através da Guiana, sede da organização, e a União Europeia por meio da Guiana Francesa. Entretanto, mesmo diante desse cenário na região das Guianas a aproximação brasileira foi tímida, seguindo "de costas" para a o subcontinente sul-americano.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira; Guianas; Amazônia;

BRAZIL AND SOUTH AMERICA

Brazil's role in the sub-regional context, in general, is of great relevance. Some data naturally attributed that role: it is the largest country in South America; holds most of the world's biodiversity reserve, the Transnational Amazon (67.9%)[1]; borders almost all South American countries; its population amounts to almost half of the subcontinent's population (49%)[2]; its GDP means more than half of the region's GDP (56%)[3].

In the last two decades - more specifically, the period of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010) governments - the geographical area was more prominent in Brazilian foreign policy. The I Meeting of Presidents of South America in Brasilia, in 2000, promoted by the Brazilian Foreign Ministry still in Cardoso's government, represented the beginning of a new relationship of the country with the subcontinent and set a milestone in South American regional relations by launching major projects such as IIRSA.

Brazil's foreign policy strategies in the governments of Lula da Silva (Lula) and Fernando Henrique Cardoso (FHC) had differences and continuities. FHC, as a follow up to its predecessors Fernando Collor de Mello and Itamar Franco, sought dialogue with the world, with international organizations (UN, WTO), with regional initiatives (MERCOSUR) and hemispheric initiatives (FTAA) in a strategy called "autonomy by integration" (VIGEVANI & OLIVEIRA, 2004;.34).

Lula, in turn, had a strategy of "autonomy through diversification", which contributed to a greater international balance, seeking to mitigate the unilateralism of the world post September 11. Also, strengthen bilateral and multilateral relations in order to increase the weight of the country in political and economic international negotiations; thicken diplomatic relations in order to take advantage of the possibilities for greater economic, financial, technological and cultural exchanges; and avoid agreements that could compromise long-term development.

This Brazilian agenda, which aimed to strengthen the regionalization of South America, featured some elements that favored the approach of the countries. For example, after a decade of neoliberal governments, the countries were taken by a wave of leftist governments in the region - which suggests an attitude of skepticism regarding liberal globalization that reproduced the inequalities between North and South.

[1] ACTO

[2] Own calculations based on data available at IMF

[3] Calculations based on GDP data, available at IMF, World Economic Outlook Database, April 08. Cláudio R. Frischtak, 2008. Retrieved from: http://www.interb.com.br/node/22

Furthermore, the convergence of thoughts between the leaders of the region regarding the formulation of the integration project, not limited to "economic and trade issues, expanding its scope to political, social and security aspects; greater consolidation of the idea of South America in the foreign policy of countries of the subcontinent which brings a greater political, economical and security unit then the idea of Latin America" (CERVO, 2008;163), are important factors in strengthening the South American regionalization.

This dynamic of Brazilian foreign policy sought to promote the consolidation of the subcontinent as a transnational political entity with minimum unit and institutional framework based on common principles and macro objectives in international relations (COSTA, 2009).

However, the construction of South America as a Brazilian strategic project in the first decade of this century faced fragmentations of the subcontinent that compromised the development of the project. For Amado Cervo:

> If there is a South American politics, made mostly of leftist governments that have created a favorable environment for strengthening the pole of power, there are two economic South Americas, a liberal and primary, which seeks free trade agreement with the United States, other industrial and developmental, that turns to the deepening integration between neighbors (CERVO, 2008;203).

We can add in the description of the fragmentation proposed by Cervo yet another part of South America remains "backwards" to the rest of the subcontinent: the Guyana region.

THE GUYANA REGION

The Guyana region comprises the territories of Guyana, Suriname and French Guiana. Characterized by multiple and distinct identity of most part of South America from the Iberian colonization, since England and the Netherlands were the colonial powers up to the decades of 1960-70 and France still remains with its department, today the region is characterized socio-culturally by an Amazon-Caribbean identity. Below we highlight some features of this border region with the extreme northern part of Brazil.

French Guiana (FG) is one of the French Overseas Departments (*France d'Outre-Mer*) which has a whole area of approximately 84,000 square km located within the Transnational Amazon and has a low population density (2 people per square km in 2011). Its region-department status means that in the political administration of French Guiana there are a Regional Council (*Conseil Régional de la Guyane - Région)* and a Gen-

eral Council (*Conseil Général de la Guyane – département)* that give a limited autonomy relatively to the relation between the Department with the countries of the region.

French Guiana has a peculiar situation in many aspects. As French Department, it is part of the European Union. However, with all of its territory in the Amazon region and with a population concentrated on its Atlantic coast, FG closely approximates to a Caribbean territory, as well as Guyana and Suriname.

Given this scenario, the regional identity of FG remains poorly defined and, consequently, its relationship with South America becomes indefinite as well. Stéphane Ganger notes that:

> In fact, for a long time French Guiana turned its back, for historical and cultural reasons, to the rest of the South American continent, which also marginalized for still being a European territory. However, today, this same European situation makes it attractive to other countries in the region: the political and economic authorities are discovering the possibilities of this amazing situation in the middle of the European Union, the CARICOM, and MERCOSUR. (GANGER, 2008;.1).

Another feature of FG is its status as outermost region (PORTO, 2010) which, in general, has lower development indexes then its metropolis and is a low-density territory such as the Azores and Madeira islands, which belong to Portugal, and the Canary Islands as to Spain.

The outermost condition of FG and its distance from the center of political decisions does not mean less state presence. On the contrary, there is a strong influence of metropolitan France in the Department, stimulating economic and political dependence to central power and the European Union, which means the presence of an external power within the Transnational Amazon. This presence has direct consequences upon the relationship between the countries of the region, especially with regard to the South American integration process. The exclusion of French Guiana in subcontinent agreements such as UNASUR and the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) illustrate the relationship between the French Department and the subcontinent.

Suriname is the youngest independent country in South America. With 100% of its territory located in transnational Amazon and with an area of 163,000 square kilometers, the population of 529,000 inhabitants[4] of Suriname is concentrated in the coastal region and consists of a mosaic of ethnic groups who migrated at different times of the Surinamese contemporary history.

[4] Source: http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Suriname

Located between the French Guiana (west), Guyana (east) and Brazil (south), Suriname has a low interconnectivity with its neighbors. In Brazil, there is no land connection, and with Guyana and French Guiana the connections are precarious and crossings the river borders are still made by ferries.

Suriname's economy was dominated by the mineral and energy sector (gold, oil, and alumina), which represents about 30% of the GDP. Agriculture and manufacturing, though small, remain important sectors. In the service sector, 45% of the GDP is mainly driven by trade and transport activities, while personal services, transport and communication are sectors that have grown faster. The informal sector is also significant and may increase the current GDP estimates up to 16%, according to the World Bank[5] data.

Suriname's political life since its independence in 1975 has been turbulent. Due to military coups and a civil war from 1986 to 1994, the political instability and economic weakness generated a migration of Surinamese people to neighboring countries, especially to the French Department, and an escape of qualified professionals to the former Dutch metropolis (JUBITHANA- FERNAND, 2009).

Still in the wake of the migration issue, another important factor, regarding integration and security in Suriname, is the migratory flow that addresses to the areas of abundant gold-bearing resources. As in French Guiana, mining is the destination of thousands of people in search of enrichment by gold-digging and surrounding activities, such as trade, machinery, fuel, weapons, drugs, and prostitution. Also resembling the case of the French department, the group composition bound for mining is, basically, Brazilians (VISENTINI, 2010).

The Cooperative Republic of Guyana, in turn, henceforth only Guyana, is the third smallest country in South America and the third poorest in Latin America and in the Caribbean. With its territory 100% located in the Amazon region[6], it has the highest per capita forest coverage ratio in the world: 80% of the country is covered by forests, while 10% is a narrow coastal plain where 90% of the population lives[7]. Their environmental potential is explored, among other ways, through the forest as a carbon sink that can generate a new source of revenue for the country.

Influenced by developmental theories that were present in the development models in Latin America, Guyana sought its post-independence path in the 1960s through the

[5] Likewise.

[6] "Geo-Amazonia. Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia"; PNUD, Ciudad de Panamá, 2008. Available in digital version, retrieved from: http://www.pnuma.org. P. 41

[7] World Bank, retrieved from: http://data.worldbank.org/

substitution of imports and strong state presence in the economy. The 1980s crisis that affected the Latin American development model hit the country, which only recovered in the following decade (VISENTINI, 2010; BYNOE, 2009; BRISTOL, 2009).

In 2012, the Guyanese economy grew 3.7%, with growth prospects for the near future due to increased activity in the production of rice and gold, as well as the improvement in the manufacturing sector. According to the World Bank[8], these projections are supported by the implementation of large infrastructure projects in mining and agriculture, as well as trade agreements with Venezuela.

Regarding cultural and ethnological characteristics, heterogeneity is a defining element of Guyana. Its population of approximately 800,000 inhabitants is divided into Indians, Afro-Guyanese, mixed races, and Amerindians, a composition that influences politics and the economy of the country. The religions present in the country are Christian, Hindu, Muslim and others. As the only English speaking country in South America, Guyana is more geared to the Caribbean than to the sub-region to which it geographically belongs.

The Brazilian community within the heterogeneous and fragmented Guyanese society is expanding. Brazilian migratory waves towards Suriname and French Guiana mines in recent decades also reached Guyana. For marginalized sectors of the country (Indians, local miners and peasants), this migratory flow is uncomfortable (LIMA, 2011).

With border disputes with its neighbors from east and west, since its independence, Guyana is exercising a foreign policy that seeks to resolve impasses through bilateral agreements and international organizations. Contentious with Suriname, regarding the region called the *New River* Triangle on part of the Caribbean Sea and Venezuela in the Essequibo region contested by Caracas are important variables in the design of the Guyanese foreign policy.

BRAZIL AND THE GUYANAS

The territories that make up the Guyanas were not present in the Brazilian foreign policy agenda in a structural way. However, the launch of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South-America (IIRSA) marks a new look of Brazil's foreign policy in the subcontinent, including the Guyana region. From its launch in 2000, the possibility of greater connectivity and consequently greater integration with the Guyanas is envisioned by the Guyana Shield, one of the Integration and Development Axes

[8] Source: http://data.worldbank.org/country/guyana

(EID), where several projects between Brazil and the extreme northern part of South America are designed and supposedly mark a new phase of Brazil with those territories.

There is a great potential in the area of strategic natural resources still unexplored, but the lack of interconnectivity restricts the development of exploration activities and, thus, IIRSA projects have sought to focus on solving this sectors bottleneck. However, despite the potential for exploration and the IIRSA projects, integration in the region little evolved since 2000, since most of the projects within the Guyana Shield Hub failed to materialize.

French Guiana, as a European territory, was excluded from the direct leading of the projects. However, the area of influence of the projects reaches the French department by Brazil and Suriname and integration initiatives are financially supported by the European Economic Community, and the French state in French Guiana[9].

Among the projects involving French Guiana that most stands out is the International Bridge linking the Brazilian city of Oyapock with the French city of Saint-Georges-de-l'Oyapock. The expectation with the bridge is the formation of an Atlantic Pan American highway mesh, interconnecting Brazil with France and MERCOSUR with the European Union.

However, the difficulties of two regions isolated of their political centers and low decision-making autonomy in foreign policy issues prevail in the relationship between the extreme north of Brazil, specifically the state of Amapá and French Guiana. Completed in 2011, but not operating up until today, the Binational Bridge symbolizes the lack of a strategic look of Brasilia and Paris for these territories.

Suriname has some of its borders with Brazil, but shows no connectivity by land transport with Brazilian lands. The "continentalization" or "south-americanization", from IIRSA perspective of regional integration, should go through the interconnectivity of Suriname with its geographical area, according to the focus of the projects. Connecting roads between Venezuela-Guyana-French Guiana, the bridge construction over the Courantyne River (Guyana and Suriname) and the pipeline Venezuela-Guyana-Suriname are part of the portfolio of projects in Suriname. Even without a direct interconnection project with Brazil, a better exploration of Surinamese mineral wealth with these projects could benefit Brazilian companies in the construction and mining industry.

[9]Among these projects financed by France, we point out the PO, the Amazonie and INTERG. The first is the result of a collaborative work led by French Guiana authorities and partner countries (Suriname, Brazilian states of Pará, Amapá and Amazonas. The second provides funding for interregional cooperation across Europe, which includes French Guiana. It has implemented under the European Community's territorial co-operation objective and financed through the European Regional Development Fund (ERDF).

However, an analysis of the Consensual Implementation Agenda, 2005-2010, of the projects that make up Group 3 in Suriname shows that none of them left the planning or pre-execution and only the Apura-NieuwNickerie road is running. Despite the strategic importance for a more effective integration of Suriname to its geographical surroundings, the country's isolation remains as a predominant feature and the Brazilian proactivity existent in other IIRSA Axis as in Bolivia and Peru (CORREA, 2014) does not characterize the Suriname-Brazil relationship.

With Guyana, Brazil sought to integrate from projects involving the Brazilian states of Amazonas and Roraima. These Projects drove the development of connectivity between Venezuela, Guyana and Suriname. However, out of the 15 projects that make up the three groups that are within Guyana, only the bridge over the Takutu River and Linden-Georgetown roads are performed or in progress[10].

The bridge over the Takutu River is not a project that originated with the launch of IIRSA, since discussions about a link between Guyana and Brazil date back to the 1990s. In 2003, the Agreement on International Road Transport of Passengers and Cargo was celebrated during the meeting of the Presidents of Brazil and Guyana, Lula and Jagdeo, a rare meeting in the history of Brazilian foreign policy and in 2009 the bridge was completed.

The bridge brought a lot of expectations for the region not only because it represents an important link between Guyana and Brazil, but also for generating dynamic expectations of the development of the poorest countries in South America, Guyana, and the Brazilian state in a homonymous economic situation, Roraima. However, the short life story of the link between these territories still do not show substantial impact. Fears of a spread of transnational threats (illegal miners, drugs, and illegal logging) proved to be present with the opening of the bridge (GEHRE & GOMES, 2013), but do not point to a stronger politicization of these issues.

According to the reports of IIRSA (2013), projects with Venezuela and Suriname have had no major evolution in recent years and the reasons for this may be the lack of priority of the countries involved or also disputes that Guyana has with its neighbors.

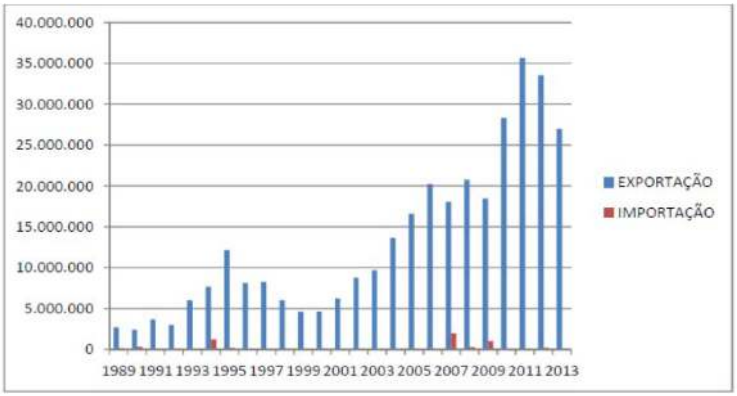
Data from trade are not very significant in approximating Brazil and the region in focus. The academic work of Shirlei Debastiani Cortez (2014) highlights the balance of trade between Brazil and the Guyana region from data from the Ministry of Foreign Affairs / Department of Trade and Investment Promotion / Business Intelligence Division. The history demonstrates that the period of Lula's government had an increase of trade

[10] Source: IIRSA, Cartera de Proyetos 2013. (2013, November 09). Retrieved from: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_cartera_2013.pdf.

relations between Brazil and the discussed territories, with the prevalence of exports from Brazil regarding imports. Despite the increase in the trading relationship in the last decade, Suriname, Guyana and French Guiana represent the three smallest Brazilian trading partners in South America and the values of business transactions are of little significance in general.

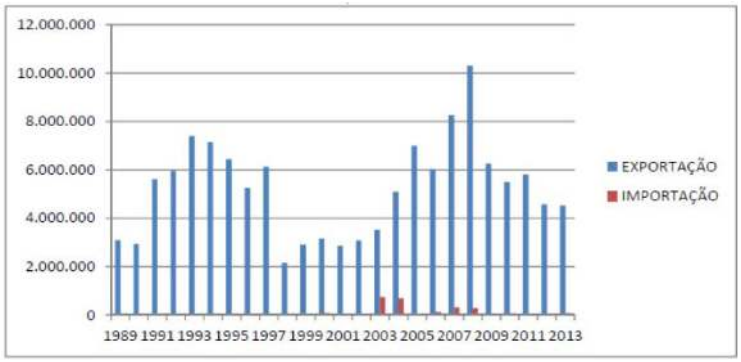
In the balance of trade chart between Brazil and Suriname, it can be noticed a greater Brazilian import in the 1980s. This can be explained by the approach of Brazil still in the military period when General Danilo Venturini went to Suriname to contain the country approach with Cuba, providing support to Suriname through civil and military assistance programs, seeking to persuade the Bouterse regime to abandon its approach to Cuba and stays true to the west. This approach made the Brazilian Embassy in Paramaribo gain some strength and reverberate in the relations between both countries.

Graph 1 - Balance of Trade Brazil x Guyana (US$ millions)



Source: Adapted from MDIC11 (2013) in Cortez (2014; 21)

Graph 2 - Balance of Trade Brazil x French Guiana (US$ millions)

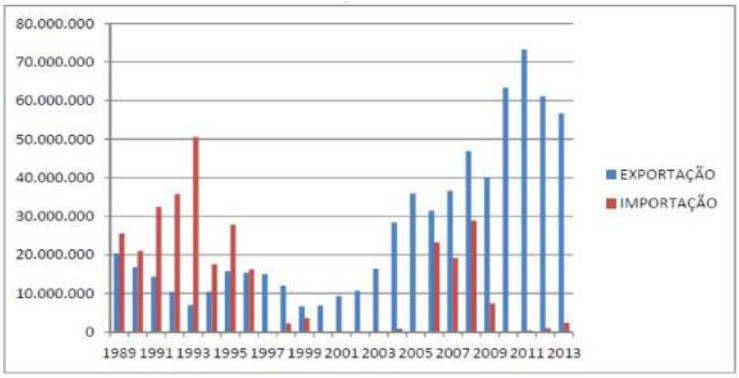


Source: Adapted from MDIC12 (2013) in Cortez (2014; 22)

[11] MDIC stands for the Brazilian Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, as the acronym in Portuguese.

[12] Likewise.

Graph 3 - Balance of Trade Brazil x Suriname (US$ millions)



Source: Adapted from MDIC13 (2013) in Cortez (2014; 24).

CONCLUSIONS

Brazil's participation in the regional integration process in South America was politically and economically active in the last two decades. The Amazon countries gained prominence in Brazil's foreign policy strategy and Brazilian actors were present in this process, however unevenly when we think of the entire Transnational Amazonian territory.

In face of the construction of a South America as a transnational political entity, the Guyana regions represent "another South America", different from the la Plata Basin MERCOSUR and the Andean region. Vizentini points out that, in this context, the region is "a challenge to Brazil's foreign policy and a kind of 'new frontier' of the South American integration process" (2010; 27), a border with the European Union via French Guiana, and a border with the Caribbean and Suriname via Guyana, headquarters of the Caribbean Community (CARICOM).

However, the relationship between Brazil and the Caribbean Amazon is marked by the absence of government, but not from Brazilian groups. Migration, mining, arms trafficking and drugs are some elements that are marked by unlawful questions and approach Brazil from French Guiana, Suriname and Guyana.

With the French Overseas Department, the opportunities and potentials sometimes flared-up the governments of both countries, more specifically the territories involved rather than the capital cities. The peripheral-strategic condition of French Guiana and the Brazilian state that borders this territory, Amapá, could create elements that would facilitate the development of integration projects. However, the lack of greater engage-

[13] Likewise.

ment from Brasilia and Paris and the low autonomy of the territories to develop their own integration policies show that the limits are more intense than the possibilities.

The migration of Brazilians in French Guiana and, consequently, the massive Brazilian community in the territory, which represents 10 to 20 percent of the French Department population, is the most intense relationship of FG with Brazil. However, this flow is perceived as migratory pressure, creating a politicization of the theme and extraordinary measures that go against integration by intensifying the relationship between "us" and "them". The cooperation between Brazil and French Guiana intensified with migration control and the illegal miners. This last group consists mainly of Brazilians and it is, according to the French population, the main obstacle in the advancement of cross-border cooperation.

The Brazilian community is also a group present in Suriname and Guyana, as well as Brazilian miners. In Suriname, the association made by Surinamese to Brazilians is directly connected to gold mining, criminality in the mining areas and sex. This perception has fueled a threatening speech in relation to Brazilians and recently generated violent clashes.

In Guyana, in turn, the presence of the Brazilian community is also significant and linked mainly to mining. With little attachment for seasonal migration, there is a low integration of Brazilians in the country. However, unlike what is found in French Guiana and Suriname, there is no evidence of politicization of Brazilians in Guyana.

Before the existing border disputes in the Guyana Plateau (French Guiana / Suriname; Guyana / Suriname; Guyana / Venezuela), that in case of conflict would affect both Brazil and the further integration of the subcontinent, there is no direct involvement of Brazil in the period under study. The recent history of these disputes does not record armed conflicts, but there were episodes treated by outsiders and without greater Brazilian participation.

Finally, we understand that although there is a bilateral engagement between Brazil and the Guyana region by conducting basic agreements, memorandums of understanding, and cooperation agreements, the region was not in the Foreign Ministry's list of priorities, even though these countries were considered part of a strategic area for Brazil's foreign policy. The approximation of the Guyanas with Brazil and its integration with the subcontinent are still marked by the illegalities and migration – sometimes politicized and securitized – and not for integration projects.

BIBLIOGRAPHY

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/Divisão de Atos Institucionais – MRE/DAI, 2013. (2015, June 04). Retrieved from: http://dai-mre.serpro.gov.br

BYNOE, Paulette.; BRISTOL, Marlon. (2009) The human impact of capital flight in Guyana. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia.** Belém: NAEA. p. 255-260.

CERVO, Amado Luiz. (2008) **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino (2014). **As iniciativas de integração e segurança dos países amazónicos e o papel do Brasil neste contexto**. 182 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

CORTEZ, S. D**.** (2014). O Brasil e as relações bilateriais com Guiana Francesa, Guiana e Suriname: uma análise da integração regional entre os países. In: **XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, 2014**, ROSARIO ARGENTINA. Memorias XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia. ROSARIO ARGENTINA: UNR Editora. v. II.

COSTA, Wanderley. M. (2009). **O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. Confins**. Paris, v. 7, p. 7.

GANGER S. (2008). Guiana francesa, um território europeu e caribenho em via de "sula-mericanização"?. **Confins** [Online], 10 nov. (2013, November 01). Retrieved from: http://confins.revues.org/5003 ; DOI : 10.4000/confins.5003

GEHRE, Thiago. ; GOMES, Sheldon. T. P.(2013). Brasil, Guiana e o princípio da 'não indiferença'. **Conjuntura Austral**, v. 04, p. 97-114.

JUBITHANA-FERNAND, Andrea. (2009). International migration in Suriname. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Migração internacional na Pan-Amazônia.** (2009) **.** Belém: NAEA. p. 185-204.

LIMA, Erick Cavalcanti Linhares. (2011). Política Externa do Vizinho Distante: Estudo de Caso da República Cooperativa da Guiana. 171 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais, UNB, Brasília, 2011.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. v. 29, n.2, julho/dezembro de 2007. p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. F. (2004). **A política externa braslieira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Rio de Janeiro.

VISENTINI, Paulo. F. (2010). Guiana e Suriname: uma outra América do Sul. Revista **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.27-40, 1 set. 2010. (2013, April 01). Retrieved from: http://seer.dev.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/viewFile/16168/13704

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O BRASIL ENTRE OS CONTENCIOSOS E COALIZÕES AGRÍCOLAS NO SISTEMA GATT/OMC

Marcelo Passini Mariano
Docente da UNESP e pesquisador do CEDEC

Haroldo Ramanzini Júnior
Docente da UFU e pesquisador do CEDEC

Rafael Augusto Ribeiro de Almeida
PPGRI San Tiago Dantas e pesquisador do CEDEC

RESUMO:

Este artigo busca compreender melhor como a participação do Brasil no sistema GATT/OMC influenciou as linhas gerais política externa brasileira. Para tanto, a análise está centrada na atuação brasileira nas coalizões agrícolas, a partir das experiências vividas no Grupo de Cairns (Rodada Uruguai) e na coalizão G-20 Comercial (Rodada Doha), assim como nos contenciosos agrícolas, com especial atenção ao caso do Algodão (Brasil x EUA) e ao caso do açúcar (Brasil x União Europeia). A participação do país nas coalizões agrícolas e nos contenciosos fornecem elementos empíricos importantes para compreender o comportamento brasileiro com relação às negociações multilaterais. O enfoque teórico utilizado procura explorar melhor o processo de aprendizagem oriundo dessas experiências, contemplando instrumentos analíticos advindos de abordagens racionalistas, como as institucionalistas e as intergovernamentalistas, com preocupações construtivistas a respeito do processo de internalização de normas e procedimentos originados a partir das interações que ocorrem nos espaços de cooperação internacional.

Palavras – Chave: Política Externa Brasileira; Coalizões Agrícolas; Organização Mundial do Comércio; G-20 Comercial; Grupo de Cairns;

ABSTRACT:

This article seeks to better understand how Brazil's participation in the GATT / WTO system influenced the outlines Brazilian foreign policy. Therefore, the analysis is focused on Brazil's performance in agricultural coalitions, from experiences of the Cairns Group (Uruguay Round) and the G-20 coalition Commercial (Doha Round) as well as in agricultural disputes, with specific attention to Cotton (Brazil x USA) and the case of sugar (Brazil-European Union). The country's participation in agricultural coalitions and contentious provide important empirical evidence to understand the Brazilian behavior in relation to multilateral negotiations. The theoretical approach used seeks to exploit better the learning process derived from these experiences, contemplating analytical instruments arising from rationalist approaches, such as institutionalists and intergovernmentalism with constructivist concerns about the process of internalization of norms and procedures arising from the interactions in international cooperation areas

KEYWORDS: Brazilian Foreign Policy; Agricultural coalitions; World Trade Organization; G-20 Commercial; Cairns Group;

INTRODUÇÃO

A escolha do diplomata Roberto Azevêdo para ocupar o cargo de Diretor Geral da OMC pode ser entendida como consequência direta da alta prioridade dada às negociações comerciais multilaterais no conjunto da política exterior do Brasil.

Da Rodada Uruguai à Rodada Doha, passando pelas experiências de negociação em torno do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, verifica-se a ação brasileira em um ambiente de interação que possibilita importantes experiências para os negociadores diretamente envolvidos e que tem consequências para o conjunto de sua política exterior.

Assim, este texto procura compreender melhor o comportamento brasileiro no sistema GATT/OMC, concentrando sua atenção nas negociações comerciais envolvendo o tema da agricultura em duas coalizões, Grupo de Cairns na Rodada Uruguai e G-20 Comercial, na Rodada Doha, além da participação brasileira em dois importantes contenciosos agrícolas, do algodão com os EUA e do açúcar com a União Européia.

O BRASIL, A RODADA URUGUAI E O GRUPO DE CAIRNS

A Rodada Uruguai incorporou novos itens à agenda do GATT, em um esforço dos países desenvolvidos – liderados pelos Estados Unidos – para adequar as políticas domésticas dos países membros do regime de comércio a novos padrões liberais (VELASCO e CRUZ, 2007). Além de inibir a adoção de medidas restritivas ao comércio internacional, a Rodada também visava uma maior regulação de políticas nacionais (OSTRY, 2002). A inclusão do tema de serviços e propriedade intelectual, no âmbito do GATT, exigia um novo corpo jurídico para o regime, com normas mais intrusivas nas legislações nacionais. Os países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil[1] e para a Índia, reagiram com vistas a tentar reduzir a interferência do GATT, na dinâmica doméstica, e bloquear a incorporação de novos temas na agenda, em especial, serviços, propriedade intelectual e investimentos. A coalizão G-10[2] é representativa dos esforços nesse sentido, trata-se de uma coalizão formada com o objetivo de impedir a entrada de novos temas na agenda, sobretudo, serviços (NARLIKAR, 2003). Contudo, esse posicionamento mais assertivo não pôde ser mantido em decorrência de dificuldades domésticas e da pressão dos países desenvolvidos. A partir de 1988, com o Mid-term Review de Montreal, no estágio

[1] De acordo com Sodre (1986): "In a constructive spirit, we shall respect the position of those who, like Brazil, reject the inclusion of services in a Round concerning goods within the scope of the GATT". Brazil: Statement by Mr. Roberto de Abreu Sodre. Contracting Parties at Ministerial Level. 15-19 september 1986. Punta del Este Uruguay. MIN (86)/ST/20. 16 September 1986.

[2] Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia, Iugoslávia.

intermediário da Rodada Uruguai, o Brasil deixa de questionar a questão da inclusão dos novos temas[3], posição que vinha sustentando, desde 1982, e começa a negociá-los, visando diminuir o poder vinculante dos mesmos (GUIMARÃES, 2005). Permanecia, contudo, as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, na área agrícola (apesar das posições comuns em outros temas importantes), que foram efetivamente resolvidas apenas, em 1992, com o acordo de Blair House.

O Grupo de Cairns, coalizão de países desenvolvidos[4] e países em desenvolvimento[5] exportadores de produtos agrícolas, surge no estágio inicial de definição da agenda das negociações da Rodada Uruguai do GATT). Na Conferência de Punta del Este, de setembro de 1986, quando a Rodada Uruguai foi oficialmente lançada, a coalizão já estava formada. A motivação da sua origem relaciona-se com a frustração de alguns países exportadores com o fato de o tema da agricultura não ter sido até então objeto das regras do GATT. Os objetivos centrais do Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, eram a inclusão efetiva do tema da agricultura, na agenda da Rodada, a busca de maior liberalização do comércio dos produtos agrícolas e a redução dos subsídios à exportação[6]. O Brasil, juntamente com a Austrália e o Canadá, é apontado como ator importante da coalizão (CAPLING, 2001; NARLIKAR, 2003; GUIMARÃES, 2005).

A coalizão foi considerada uma "terceira força" (OXLEY, 1990), nas negociações da Rodada Uruguai, e teve papel relevante para a inclusão do tema agrícola no mandato negociador (TUSSIE, 1993). Além disso, tornou-se uma das primeiras coalizões a ser reconhecida pelo GATT (NARLIKAR, 2003). O Grupo de Cairns, desde o começo, era uma coalizão diversificada, mesmo heterogênea na sua composição. Narlikar (2003: 140) entende que o Grupo nunca buscou desafiar diretamente as políticas dos Estados Unidos e da Comunidade Européia, mas concentrou sua agenda em "restraining and modifying the behaviour of larger actors". Nos momentos criticos da negociação, "there were limits to the readiness of developed country members of the Group to venture extreme measures disapproved of by their OECD partners" (RICUPERO, 1998:18). É interessante que, nesse sentido, a lógica da atuação do Grupo de Cairns é totalmente distinta da lógica da atuação do G-20, como veremos adiante.

[3] Batista (1992: 111) considera que "no Mid-term Review da Rodada Uruguai, começado em Montreal ao final de 1988 e concluído em Genebra em abril de 1989, os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, se alinhariam, entretanto, com os EUA não só na questão agrícola, mas igualmente no que se refere aos novos temas. Aceitou-se então a redefinição dos mandatos acordados em Punta del Este para incluir, por exemplo, o estabelecimento através do GATT de novos padrões de proteção à propriedade intelectual".

[4] Austrália, Canadá e Nova Zelândia.

[5] Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Indonésia, Malásia, Paquistão, Paraguai, Tailândia e Uruguai.

[6] Comprehensive proposal for the long – term reform of agricultural trade. Submission by the Cairns Group. Group of Negotiations on Goods (GATT). Negotiation Group on Agriculture. Restricted. MTN.GNG/NG5/W/128. 27 November 1989.

É forte na literatura o entendimento de que as divergências entre EUA e CE foram um aspecto importante para o aumento das margens de manobra do Grupo de Cairns, durante a fase inicial e intermediária da Rodada Uruguai. Contudo, quando diminuíram as divergências entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, a partir de 1992, o espaço de atuação do Grupo de Cairns ficou restrito, e os grandes fecharam um entendimento comum em agricultura, o acordo de Blair House de 1992, que foi posteriormente, em boa medida, imposto aos outros países (STEINBERG, 2002; NARLIKAR, 2003). Documento do Grupo de Cairns, de 1994, que faz um balanço da Rodada Uruguai e da negociação agrícola indica que "Dissapointment was also expressed that in the final stages of the negotiations a bilateral settlement between the United States and the European Comission had resulted in a weekening of the outcome on domestic support and export subsidy disciplines, which will have a negative impact on specific export interests in a number of Cairns Group members[7]".

O BRASIL, A RODADA DOHA E O G-20

Na Rodada Uruguai, parcialmente por conta da pressão dos países em desenvolvimento, da atuação do Grupo de Cairns, também em decorrência do interesse dos países desenvolvidos em incluir novos temas na agenda do GATT, como propriedade intelectual e serviços, houve certo avanço na regulamentação multilateral do tema agrícola, mas que teve pouco impacto efetivo nas medidas protecionistas e nos programas de subsídios dos países desenvolvidos (PAALBERG, 1997; DEESE, 2008). A Rodada Doha é uma nova tentativa de liberalizar e estabelecer regras mais estritas para medidas protecionistas e programas de subsídios ao setor agrícola, no âmbito do sistema multilateral de comércio. Na Rodada Doha, os países em desenvolvimento – entre eles, principalmente, o Brasil e a Índia – tiveram um papel fundamental, não apenas na definição do mandato negociador, mas também em importantes reuniões subseqüentes, como na reunião de Cancún, de setembro de 2003, quando impediram a reedição de um acordo de tipo Blair House, entre os Estados Unidos e a União Européia. Do mesmo modo, participaram ativamente, na definição do pacote de julho de 2004, da reunião de Hong Kong, de dezembro de 2005, que definiu que os subsídios às exportações agrícolas deveriam acabar em 2013. Nesse mesmo sentido, o colapso da reunião do G-4 (Brasil, Índia, União Européia e Estados Unidos) de Potsdam, em 2007, assim como as dificuldades observadas na reunião ministerial, de julho de 2008, sinalizam o que parece pouco provável que os países desenvolvidos conseguirão concluir a Rodada Doha à sombra do poder, impondo uma

[7]Cairns Group – Communique Issued on the Occasion of the Fourteenth Meeting Held in Montevideo on 19-20 May 1994. Trade Negotiation Committee. MTN.TNC/W/148 27 May 1994.

distribuição totalmente assimétrica de ganhos aos países em desenvolvimento, como ocorria nas Rodadas anteriores, inclusive, na Rodada Uruguai (STEINBERG, 2002).

A coalizão G-20[8], diferente do Grupo de Cairns, é uma coalizão composta exclusivamente de países em desenvolvimento que surgiu de forma oficial, no estágio intermediário da negociação da Rodada Doha, na preparação da Reunião Ministerial de Cancun, em setembro 2003, como uma resposta à proposta de negociação agrícola, estruturada e pré-determinada pelos Estados Unidos e União Européia (NARLIKAR e TUSSIE, 2004; CONSTANTINI e CRESCENZI, 2007). A aceitação do documento por parte do uruguaio Carlos Pérez del Castillo, então presidente do Conselho Geral da OMC, como documento framework, para as negociações, foi o estopim para o alinhamento dos países em desenvolvimento em torno do G-20[9]. Desde o seu surgimento, o grupo, liderado pelo Brasil e pela Índia, consolidou-se como interlocutor de destaque nas negociações agrícolas. Essa condição é normalmente explicada, entre outros fatores, pelo fato de a coalizão traduzir os interesses dos países em desenvolvimento em propostas concretas e com possibilidades reais de implementação, bem como pela importância dos seus membros, na produção e no conjunto do comércio agrícola, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural do mundo e 26% das exportações agrícolas internacionais (MRE, 2007). A coalizão aumentou, sobremaneira, o peso do Brasil nas negociações e foi uma escada importante, para atingir uma posição de destaque efetivo na OMC, posição esta que o país nunca tinha tido antes.

De acordo com os comunicados oficiais do grupo, o G-20 busca fazer valer o cumprimento integral do Mandato de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1[10]) que definiu, entre outras questões, que as negociações deveriam ser abrangentes no que tange a acesso a mercados, buscando a redução e a eliminação de todas as formas de subsídios às exportações agrícolas e a diminuição substancial das medidas de apoio interno que distorcem o comércio. A coalizão opunha-se ao rumo que estava sendo dado à Rodada Doha e buscava manter o objetivo (presente no mandato negociador) de tratar da questão do desenvolvimento, enfatizando a necessidade de eliminação dos subsídios à exportação e de maior acesso ao mercado agrícola dos países desenvolvidos.

Desde 2002, no âmbito do Grupo de Cairns, o Brasil destacava “a importância das

[8]Segundo o embaixador Seixas Corrêa (17/10/2003), Telegrama 1918 de Delbrasgen para SERE e DPB, “Preocupados com a flutuação do número de membros do Grupo inclinamo-nos a fixar um nome para o Grupo. Discutidas diversas possibilidades, a opção preferida foi por G-20, por ser um número redondo e por coincidir com a data de 20 de agosto, ocasião em que foi tabulada a primeira proposta do Grupo para as negociações agrícolas”.

[9]São membros do G-20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbabue.

[10]http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm, acesso em 12/05/2013.

ações de arregimentação juntos aos países em desenvolvimento"[11], apesar das dificuldades para esse tipo de aproximação, fruto da desconfiança que muitos países em desenvolvimento tinham a respeito da composição e das políticas do Grupo de Cairns. Em Cancún, o Grupo de Cairns não teria articulado qualquer reação concreta à proposta concertada entre Estados Unidos e União Européia, evidenciando certa perda de densidade, coesão interna e dificuldades de coordenação com países em desenvolvimento externos à coalizão, que viam com desconfiança a relação entre a Austrália e os Estados Unidos.

BRASIL E OS CONTENCIOSOS DO ALGODÃO E DO AÇÚCAR

Ao selecionarmos os contenciosos do açúcar (DS 266), contra a UE[12] , e do algodão (DS 267), contra EUA[13], estamos procurando analisar de maneira mais profunda os mecanismos que são acionados no processo de interação e seus efeitos sobre a internalização das normas da OMC por parte do Brasil. Tal questão, se apresenta como sensível para as partes envolvidas, pois estes dois contenciosos acabam por questionar não somente as políticas específicas ao açúcar e ao algodão, mas, principalmente, a política agrícola geral destes dois membros da OMC, ou seja, a Farm Bill norte-americana e a Política Agrícola Comum da União Europeia. Somando-se a isso, há uma intensa participação da sociedade civil dos países envolvidos e de organizações civis internacionais que se mostra como um aspecto importante no decorrer da aprendizagem propiciada pelo Sistema de Solução de Controvérsias (SSC)[14].

É interessante observar que os dois casos selecionados se iniciam ao mesmo tempo[15], e apesar dos painéis serem estabelecidos em datas distintas[16] elas são muito próximas. Este fato, adicionado ao inicio da articulação do G-20 comercial, aponta que a diplomacia brasileira tenderia a estabelecer relações entre estas negociações específicas a fim de atender os interesses e preferências do Brasil (MARIANO e RAMANZINI JÚNIOR, 2011).

[11] Telegrama 1097. De SERE para Delbrasgen. OMC. Agricultura. Grupo de Cairns. XXIV Reunião Ministerial. Relatório. 22/10/2002.

[12] Ver: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm. Acesso em 03.08.2011.

[13] Ver: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm. Acesso em 03.08.2011.

[14] Podemos destacar a participação da Associação Brasileira de Produtores de Algodão (Abrapa), União da Industria de Cana-de-Açúcar (Unica) esta duas instituições representam os produtores brasileiros que são afetados pelo protecionismo dos EUA e da UE; do lobby congressual nos EUA; dos agricultores franceses; além de organizações civis internacionais (Oxfam, Environmental Working Group, Institute for Agriculture and Trade Policy, International Cotton Advisory Committee, Action Aid).

[15] No dia 19 de setembro de 2002, internamente, o conselho da Camex divulga um parecer favorável as demandas dos produtores de açúcar e algodão. E no dia 27 de 2002, internacionalmente, a missão brasileira em Genebra solicita consultas a UE (açúcar) e aos EUA (algodão). Ver Nota à imprensa nº379 de 20 de setembro e Nota à imprensa nº385 de 27 de sembro de 2002 divulgadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

[16] O painel do algodão se inicia em 18 de março de 2003 e o painel do açúcar em 29 de agosto de 2003.

Nos dois painéis a diplomacia brasileira procurou, com êxito, comprovar que a suas reivindicações não feriam a Clausula de Paz[17]. Além disso, o Itamaraty demonstrou preocupação no sentido de zelar pelo histórico de solução negociada que o SSC apresenta.

O CONTENCIOSO DO ALGODÃO ENTRE O BRASIL E OS EUA

No caso do Algodão, contra os Estados Unidos, o governo brasileiro questionou os subsídios a exportação (garantia de crédito à exportação e Step 2[18]) e os apoios internos a produção e aos preços concedidos pelo governo dos EUA. O Brasil é o quarto maior exportador mundial de algodão e os empresários deste setor reunidos, principalmente, em torno da Associação Brasileira de Produtores de Algodão (Abrapa) foram importantes para a instauração do painel (LIMA, 2008; OLIVEIRA, 2010).

Neste caso observamos um certo receio inicial do Itamaraty em assumir a condução do contencioso. Em primeiro lugar, havia o temor sobre as consequências do fracasso brasileiro na controvérsia. O então coordenador do recém-criado setor de contenciosos do Itamaraty, embaixador Roberto Azevêdo, indica este aspecto ao afirmar que:

> [...] Havia a clara percepção de que o pior cenário possível – pior ainda do que a inação – seria levar o caso à OMC e perder. Se perdêssemos, estaríamos legitimando a política agrícola norte-americana (...) Nós tínhamos, portanto, a devida preocupação com a possibilidade de perder um caso que achávamos bom, mas que apresentava várias incertezas (COSTA;BUENO, 2004, ET ALL).

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira tinha uma certa desconfiança sobre o nível de comprometimento e interesse do setor privado. O então diretor-executivo da Abrapa, Hélio Tollini, relata a preocupação do embaixador Azevedo afirmando que segundo este diplomata "A ação não podia começar e, de repente, o setor decidir parar, por julgar que estava custando caro. Ele lembrou que não seria bom, para o Brasil, começar e desistir"[19]. A dúvida da diplomacia em relação ao setor privado pode estar ligada a dois aspectos: o primeiro se refere a dificuldade de saber se os empresários tem a real dimensão do significado de enfrentar os EUA em uma questão agrícola que tem uma

[17] A Cláusula da Paz estabeleceu que, entre 1995 e 2004, os países signatários do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai não poderiam "questionar nem aplicar medidas compensatórias aos subsídios agrícolas doméstico ou de exportação (...), a não ser em condições específicas: para questionar os subsídios domésticos distorcivos, era preciso demonstrar que eles foram concedidos em valores superiores aos níveis de 1992; para os subsídios à exportação era preciso demonstrar que eles superavam os valores notificados à OMC. O Brasil teve sucesso em ambas demonstrações" (LIMA, 2008). Com isso, vemos que os negociadores brasileiro procuram agir dentro das normas da organização.

[18] Step 2, chamado oficialmente de Upland Cotton User Marketing Certificates,foi criado na Farm Bill de 1990 para incentivar a compra doméstica por processadores têxteis e para estimular a exportação de algodão norte-americano quando o preço deste for maior do que o dos competidores estrangeiros" (LIMA, 2008).

[19] bid.

proteção histórica dos legisladores norte-americanos. Um segundo aspecto diz respeito à disposição do setor brasileiro de algodão em arcar com parte substancial dos custos necessários para implementar e sustentar o contencioso. Segundo Habka (2010), os empresários gastaram em torno de U$ 2 milhões de dólares para manter este painel[20].

Após este receio inicial a diplomacia brasileira assumiu a coordenação do painel e pautou a ação do país pela procura de uma saída negociada do contencioso. Em dois momentos delicados da controvérsia este aspecto é evidenciado. Em 21 de setembro de 2005, que era a data limite para os EUA suspenderem os subsídios que prejudicavam o Brasil, isso não ocorreu. E em 2 de julho de 2008 o órgão de apelação autorizou o Brasil a retaliar os EUA. Nestes dois momentos o Itamaraty se mostrou aberto à negociação e esperou um certo tempo para dar prosseguimento às etapas posteriores que viabilizariam as sanções contrárias aos EUA. A própria permissão de retaliação cruzada, concedida em 31 de agosto de 2009, apontou no sentido da procura por uma saída negociada, pois o Brasil por exercer outros tipos de pressão.

De um lado, o Itamaraty procurou adotar um procedimento interno através da medida provisória 482/10, a fim de dar legitimidade e credibilidade a este inédito tipo de retaliação. Esta medida "não tratou especificamente dos EUA ou do caso do algodão, mas criou condições legais para que o Brasil adotasse a chamada 'retaliação cruzada', atingindo interesses de empresas estrangeiras no campo dos direitos de marcas, patentes e similares sempre que quiser punir países que, como os EUA, desrespeitarem as regras da OMC"[21].

De outro lado, a diplomacia procurou potencializar os ganhos paralelos propiciados por este painel. No primeiro semestre de 2011, o congresso norte americano vetou os subsídios ao etanol, alegando ajuste fiscal e em julho do mesmo ano, as reivindicações brasileiras em relação as medidas anti-dumping ao suco de laranja foram aceitas pelos EUA[22]. Já em 2012 os EUA iniciaram um processo gradual de abertura para a carne suína de Santa Catarina[23]. Além disso, com o acordo de março de 2010, que suspendeu a possibilidade de retaliação brasileira, foi criada a Coordenação Bilateral Brasil-EUA que se reúne a cada três meses para encaminhar a resolução do contencioso e, enquanto a contro-

[20] Entre outros aspectos, é necessário um amplo suporte técnico com a contratação de escritórios de advocacia especializados em litígios internacionais. Cabe lembrar também que o empresário Pedro de Camargo. Neto, que acompanha a questão desde as reivindicações do grupo Maeda, no inicio dos anos 1990, e ocupava um cargo no Ministério da Agricultura na época do inicio do contencioso foi um ator importante para o encaminhamento do painel

[21] MP prevê retaliação em propriedade intelectual. Valor econômico. Brasília, 11.02.2010.

[22] EUA encerram briga da laranja na OMC. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18.jun.2011. Caderno Internacional.

[23] Aval norte-americano para carne suína abre novas oportunidades a SC. CIDASC. Santa Catarina. 14/dez/2012.

vérsia é negociada, o setor cotonicultor brasileiro recebe pouco mais de U$12 milhões de dólares mensais relativos aos danos causados pelos subsídios norte-americanos[24].

O CONTENCIOSO DO AÇÚCAR ENTRE O BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

O Brasil, conjuntamente com os outros dois co-demandantes, Austrália e Tailândia[25], questionou dois aspectos do regime açucareiro europeu: o açúcar C[26] e a exportação subsidiada de açúcar proveniente de alguns países da África, Caribe e Pacífico (ACP) e da Índia[27] (IGLÉCIAS, 2007; HABKA, 2010)[28]. A abertura deste painel foi justificada pelo peso do setor no total da produção mundial. Segundo Plínio Nastari, responsável pelos estudos do contencioso do açúcar, "O Brasil é o maior produtor e exportador do mundo, com volume de 24,3 milhões de toneladas, respondendo em 2009 por 46,5% do mercado mundial"[29].

Neste contencioso a UE utilizou o órgão de apelação e acabou por acatar o laudo arbitral, que não indicou a possibilidade de retaliação por parte do Brasil. O laudo final foi emitido em outubro de 2005 e indicou que a UE deveria "limitar suas exportações de açúcar a 1.273.500 toneladas anuais e seu dispêndio em subsídios à exportação do produto a 499,1 milhões de euros por ano"[30].

Os europeus tinham até maio de 2006 para adotar as recomendações do Órgão de Apelação e já em novembro de 2005, os ministros de agricultura da UE apontavam para o início de tratativas para reformar o regime açucareiro europeu. Nesta mesma linha, em maio de 2006, o Itamaraty soltou uma nota de imprensa afirmando que "a UE informou haver editado um novo regulamento (Regulamento EC318/2006) que estabeleceria os parâmetros para uma abrangente reforma do setor açucareiro europeu e conferiria poderes à Comissão Europeia para adotar medidas de implementação necessárias para alcançar tal objetivo"[31]. Em julho de 2006 a UE introduziu uma nova Organização Comum de Mercado que se adequava ao laudo arbitral da OMC. A partir deste momento a produção de açúcar da UE foi reduzida em aproximadamente 60%, sendo que para isso, além da ado-

[24] Este valor é administrado pelo Instituto Brasileiro do Algodão.

[25] A pesquisa averiguará a influência destes dois co-demandantes, bem como das terceiras partes envolvidas tanto no caso do açúcar como no do algodão.

[26] Subsidio indireto a exportação excedente de produção açúcareira.

[27] Segundo Iglécias (2007) o Brasil questionou por que "os países europeus importavam de algumas de suas antigas colônias, no início dos anos 2000, cerca de 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto por ano, pagando US$ 600 por tonelada, faziam o refino e reexportavam o produto com subsídios, por US$ 200 por tonelada".

[28] Ver Nota à imprensa nº 561 de 28 de outubro de 2005 emitida pelo MRE.

[29] NASTARI, Plínio. Açúcar, ouro branco. Paraná on-line. Paraná. 12/jun/2010.

[30] Ver Nota à imprensa n°561 de 28 de outubro de 2005 emitida pelo MRE

[31] Ver Nota à imprensa nº 318 de 22 de maio de 2006 emitida pelo MRE

ção das medidas do painel, houve queda na produção dos países da UE. Enquanto isso, as exportações brasileiras de açúcar dobraram a partir de 2007 (PEREIRA et al., 2012).

Mesmo assim, no final de 2006, o Brasil reclamou da falta de transparência em relação aos subsídios fornecidos na safra 2005-2006, mas não abriu nenhuma queixa. Em 2010 a UE começou a discutir modificações deste compromisso alegando aumento nos preços mundiais de produtos agrícolas e impactos da crise financeira mundial[32]. O Brasil, por sua vez, sinalizou que poderia acionar novamente o SSC[33], porém a UE decidiu suspender, entre 1º de dezembro de 2010 a 31 de agosto de 2011, a tarifa de importação da cota brasileira direcionada aos países do bloco devido à dificuldade de suprir o seu consumo[34]. Por fim, em setembro de 2012, a UE anunciou que "deverá ultrapassar em 50% o limite autorizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) no ano-cota"[35].

Até o momento não houve nenhuma declaração do departamento de contenciosos do Itamaraty em relação ao rompimento do acordado na OMC. Tal descumprimento também ocorreu em 2011[36]. Talvez esta falta de pressão em direção do cumprimento do acordado no painel se relacione ao fato das exportações brasileiras de açúcar terem, atualmente, como principais destinos "em milhões de toneladas, Rússia (3,27), China (2,14), Egito (1,53), Emirados Árabes Unidos (1,45), Argélia (1,35) e Arábia Saudita (1,16)"[37]. Além disso, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), que tradicionalmente pressiona e apoia o governo nas questões em torno do açúcar, tem dado mais atenção às ações em torno da expansão do mercado do etanol brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mandato da Rodada Uruguai fundamentou-se na inclusão de temas de especial interesse aos países desenvolvidos, principalmente as duas principais forças negociadoras, os EUA e a Comunidade Europeia. O tratamento dado ao comércio agrícola, de interesse dos países em desenvolvimento, era limitado e estes se viam pressionados pela tentativa de consolidar na negociação o tratamento da questão do comércio de serviços, propriedade intelectual e investimentos.

[32] UE usa crise para justificar subsídios. O Estado de S. Paulo. São Paulo. 13.abr.2010.

[33] Nota à imprensa nº34 de 2 de fevereiro de 2010 emitida pelo MRE.

[34] UE suspense taxa sobre açúcar do Brasil. Valor econômico. Brasília. 01.dez.2010.

[35] Exportação de açúcar da UE supera o limite autorizado pela OMC.Valor econômico. São Paulo.14/set/2012.

[36] UE vai exportar mais açúcar "fora da cota".Valor econômico. São Paulo. 25/nov/2011.

[37] Aumenta a produção de açúcar na União Europeia . Folha de S. Paulo. São Paulo. 19/jan/2012.

Países como o Brasil e Índia apresentavam-se como atores com pouca possibilidade de barganha na negociação, mas que possuíam características econômicas e demandas domésticas que não se limitavam às questões agrícolas. Assim, a postura inicial diante da disposição em avançar nos novos temas foi de resistência.

Da perspectiva dos negociadores brasileiros, o surgimento do Grupo de Cairns possibilitava melhores condições de barganha nas negociações. No entanto, estruturalmente, a coalizão era composta por países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que dificultava a construção de uma postura mais coesa em torno de argumentos mais amplos com respeito às regras do comércio mundial e suas consequências para o desenvolvimento dos Estados. Assim, a coalizão de Cairns se mostrou suficiente para melhorar as condições iniciais de negociação para seus membros, mas sua margem de influência reduziu-se na mesma proporção em que EUA e a Comunidade Europeia avançavam no acerto bilateral em torno da questão agrícola.

Se tomarmos as negociações comerciais multilaterais representadas pela Rodada Uruguai a partir da noção de estrutura social de Wendt (1999), poderemos ver que esta se processava em um contexto internacional transitório caracterizado, entre outras coisas, pela desagregação do mundo socialista, pela ascensão das ideias liberais e pelas expectativas em torno do papel norte-americano neste processo.

Já com respeito às condições materiais em que se processavam essas mudanças podemos destacar o momento de transição do paradigma tecnológico e da reorganização da atividade produtiva em nível global. Ao mesmo tempo, o Brasil encontrava-se em uma situação doméstica difícil, não só em relação à instabilidade das instituições políticas nacionais, mas principalmente em relação aos enormes desafios impostos pela conjuntura econômica e social, com especial atenção ao problema do descontrole inflacionário. Diante disso, os assuntos internacionais, apesar de muito importantes, acabavam sendo tratados em segundo plano. Vale lembrar que o país enfrentou na primeira metade dos anos 1990 sua primeira eleição direta depois do término do regime militar, passou por mobilizações populares que resultaram no processo de impeachment de Collor de Mello e sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco, realizou o plebiscito para escolher entre o presidencialismo e o parlamentarismo e, ainda, vivenciou o Plano Real que criou as condições para o controle da inflação, tendo repercussão direta sobre o processo eleitoral que resultou na vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994.

Assim, a prática da política externa se dava sob esses condicionantes, sendo um momento de forte experimentação em torno das negociações comerciais internacionais, que se processavam em várias arenas além da multilateral, com destaque para as nego-

ciações com a Argentina e a criação do Mercosul, as negociações com os EUA a partir Iniciativa Bush e, por fim, as negociações com a Europa, reflexo das próprias mudanças nas instituições européias e também da intensificação da disputa com os EUA em torno dos interesses econômicos presentes nos países latino-americanos.

Voltando à questão do papel do Grupo de Cairns podemos verificar que as condições para um aumento do poder de barganha por parte do Brasil estavam comprometidas, em virtude da heterogeneidade da própria coalizão, restando a tarefa de manter um mínimo de condições para que os países mais diversificados economicamente pudessem preservar algum poder de influência em relação aos novos temas, mesmo aceitando condições muito desfavoráveis em relação ao tema da agricultura.

Configurou-se, portanto, condições propícias para que as decisões tomadas no sistema multilateral de comércio fossem acatadas pelo Brasil e os ajustes institucionais domésticos fossem realizados.

O ponto crucial do processo e que pode ser considerado como uma lição importante para o aprendizado brasileiro foi o Acordo de Blair House, de 1992, entre as duas principais potências da negociação (EUA e CE), que praticamente se manteve intacto até o término da Rodada em 1994. Naquele momento, em virtude das condições nas quais as interações se davam, como já exposto acima, as avaliações sobre o peso e o impacto futuro das decisões tomadas apresentavam-se de forma difusa, mas por outro lado, consolidou-se o entendimento a respeito do papel das principais potências no ordenamento das regras do comércio mundial e a percepção de que qualquer mudança futura dependeria de modificações das condições de barganha dos países em desenvolvimento, especialmente no caso do Brasil.

Assim, é possível verificar que a Rodada Uruguai apresentou as condições ideais para que os países desenvolvidos mantivessem o diferencial de poder nas negociações. O Grupo de Cairns era insuficiente para que a atividade de persuasão se realizasse em melhores condições e a coesão do grupo era mantida em virtude das preferências dos países em relação ao tema agrícola, mas não em relação ao significado geral do mandato negociador da Rodada.

Os argumentos em relação aos resultados esperados estavam fortemente construídos em favor das preferências dos países desenvolvidos e em relação à promoção de suas ideias sobre o tipo de ordenamento que o comércio mundial deveria ter. Em consequência, a capacidade de persuasão das principais potências apresentavam-se de forma muito assimétrica, forçando os países em desenvolvimento a ajustarem seus comportamentos aos fortes constrangimentos criados no âmbito negociador.

Diante disso, podemos concluir que a mudança de comportamento brasileiro, que se dá a partir de 1988 e se consolida com a eleição de Collor de Mello, e a aceitação dos termos do Acordo de Blair House em 1992, é resultante mais das mudanças políticas domésticas em consonância com o ideário vigente em âmbito mundial, com reflexos sobre suas escolhas externas, do que de um processo de aprendizado social fundamentado na internalização de normas internacionais construídas no ambiente de interação representado pela Rodada Uruguai.

Já com relação às negociações na Rodada Doha da OMC podemos ver uma mudança importante da estrutura social, lembrando que a prática negociadora se dá diante das modificações materiais e em relação ao conhecimento comum que se processa. Em referência a este último, verifica-se que sua construção no período caracterizou-se por mudanças nas percepções dos agentes a respeito do ordenamento mundial motivados principalmente pelos efeitos das políticas neoliberais em diversos países, pela percepção do unilateralismo norte-americano em consequência do ataque às Torres Gêmeas em 2001, pela ascensão das questões relacionadas à segurança internacional e pelos efeitos globais da crise econômica internacional a partir de 2008.

As condições materiais sofreram fortes mudanças, principalmente em razão da ascensão econômica dos países em desenvolvimento, com destaque para os países emergentes de maior peso relativo, como os BRICS.

De uma perspectiva brasileira vemos que os contenciosos apresentaram-se como elementos importantes de experimentação a respeito das possibilidades dadas pelas regras e mecanismos decisórios. Portanto, o posicionamento brasileiro na Rodada Doha reflete não só o dia-a-dia do processo, mas também o aprendizado social consequente da utilização das regras já estabelecidas pela instituição e pela capacitação ao longo do tempo dos negociadores brasileiros, além de contar com as lições da Rodada anterior, principalmente o conhecimento do padrão de comportamento das principais potências econômicas e suas preferências.

Vale ressaltar que a maior disposição para aumentar o poder de barganha nas negociações e procurar influenciar as decisões também ocorreu em virtude da mudança do panorama político doméstico, principalmente representado pela ascensão de novas elites nacionais a partir da eleição de Lula da Silva em 2002 e, do ponto de vista internacional, conjugaram-se forças interessadas em modificações das regras do comércio mundial que atendessem não apenas aos países desenvolvidos, mas os demais países em desenvolvimento.

Em relação às práticas realizadas no ambiente de interação da OMC e da participação do Brasil no Grupo de Cairns, como visto anteriormente, apesar de preservado enquanto coalizão, não apresentava as condições adequadas para se transformar no mecanismo capaz de atender às demandas brasileiras, principalmente pela impossibilidade de construir argumentos capazes de articular a questão do desenvolvimento enquanto elemento central de coesão.

Esse trabalho ficou reservado ao G-20 Comercial, construído a partir de semelhanças em termos de preferências entre os países participantes, principalmente na questão da agricultura, mas que possibilitou o estabelecimento de um discurso coerente com o mandato negociador de Doha em torno da ligação entre comércio mundial e a necessidade de desenvolvimento dos países.

O elemento de coesão, portanto, não se concentrou somente na defesa dos interesses setoriais dos países participantes, mas na elaboração de uma coalizão que pudesse ser vista como instrumento de articulação fundamentada na valorização da questão do desenvolvimento no ambiente de interação a fim de criar limites à ação dos países mais desenvolvidos.

Segundo Checkel (2005), a fim de compreender melhor as relações entre as instituições e os agentes estatais, tanto do ponto de vista da modificação dos seus interesses quanto das suas identidades, é necessário analisar alguns mecanismos de socialização internacional. Neste texto, estamos concentrando a atenção em dois mecanismos. O primeiro é o cálculo estratégico e refere-se às escolhas dos agentes em relação aos incentivos e recompensas propiciados em um determinado ambiente de interação. Nesta caso a adaptação do comportamento estatal se dá em relação aos constrangimentos institucionais existentes, tendo por base as possibilidades de recompensa ou punição.

Diante disso, as experiências vividas nos contenciosos tratados acima, a partir dos mecanismos decisórios propiciados pela OMC, nos permite visualizar a consolidação do comportamento brasileiro internalizando normas da organização e valorizando o nível multilateral enquanto prioritário no conjunto da sua política externa comercial, já que os resultados obtidos reforçam as expectativas de ganho por parte dos agentes nacionais e faz com que o Brasil seja visto pelos demais países-membros como participante qualificado para influenciar as regras comerciais da organização.

Verifica-se, portanto, o que Schimmelfennig (2005) chamou de reforço intergovernamental por recompensa.

Com relação ao conceito de persuasão normativa (Checkel, 2007), que trata das comunicações realizadas em um determinado ambiente de interação em torno de ar-

gumentos que possam modificar crenças e comportamentos dos agentes, verificamos que este nos ajuda a compreender melhor as ações brasileiras, principalmente se nos atermos aos esforços para a criação e manutenção do G-20 Comercial. O autor defende a possibilidade de subdividir analiticamente a persuasão em dois elementos. O primeiro diz respeito à argumentação, tomada enquanto as atividades realizadas para promover um determinado conhecimento a fim de que este possa modificar a percepção dos agentes, criando condições para a mudança de crenças dos mesmos. Já o segundo elemento, a barganha, refere-se às atividades relacionadas ao gerenciamento dos constrangimentos que podem ser conseguidos através da realização de promessas e ameaças. O objetivo da barganha, portanto, é a mudança comportamental dos agentes e esta é mais efetiva na medida em que é reforçada pela argumentação.

Sendo assim, é possível verificar que o G-20 Comercial, na medida em que se fundamenta em argumentos fortemente compatíveis com os objetivos e o discurso presente no mandato negociador de Doha, cria as condições para que a capacidade de barganha aumente e, consequentemente, permite que a persuasão se fortaleça, tanto do ponto de vista dos seus membros, a fim de manter a coalizão, quanto do ponto de vista dos demais agentes, principalmente os países desenvolvidos, que se encontram em uma situação de menor margem de ação e maior necessidade de adaptação comportamental em resposta ao aumento dos constrangimentos sociais.

Com isso, o Brasil não só tem seu poder de barganha ampliado, mas também alcança um status diferenciado no ambiente negociador multilateral, ampliando as possibilidades de influência sobre as regras que organizam o comércio mundial. Trata-se, portanto, de uma modificação estrutural em relação às condições anteriores que caracterizaram a Rodada Uruguai.

Diante do exposto até o momento podemos concluir que a política externa brasileira tem aprendido com a prática negociadora no sistema GATT/OMC, principalmente em relação à Rodada atual e à criação do G-20 Comercial, assim como com as experiências propiciadas pelos contenciosos tratados no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias da organização. O resultado geral do envolvimento brasileiro tem sido de aumento da sua influência social em face dos demais agentes negociadores, que se apresenta não somente na habilidade do uso dos canais e mecanismos institucionalizados existentes, mas também na criação de novas possibilidades de pressão, reconhecimento e maior capacidade de negociação.

A fala do diplomata Roberto Azevedo - que esteve diretamente envolvido nos contenciosos tratados nesta análise e que é o atual Diretor-Geral da OMC - reproduzida

abaixo, ao responder sobre se o Brasil estaria evitando utilizar o sistema de solução de controvérsias nos dias de hoje, ilustra bem o resultado deste aprendizado:

> [...] O Brasil durante muito tempo foi demandante. Também foi demandado algumas vezes. É uma feliz situação em que os momentos que o Brasil estaria questionando alguém ele chegou a um entendimento mutuamente satisfatório sem haver necessidade de iniciar um contencioso. Eu até acho que algumas vezes o fato de o Brasil ter sido tão exitoso ao questionar outros membros no Mecanismo de Solução de Controvérsias fez com que quando o Brasil ameaça levar um caso contra outro país ele é levado a sério e o outro país tenta na medida do possível evitar que o contencioso seja aberto. Eu acho que isso é um sinal positivo, que nós fomos bem sucedidos ao longo dos anos [...] (AZEVEDO, 2013)[38]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Paulo Nogueira.(1992). Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estudos Avançados**, vol. 6, no. 16.

CAPLING, Ann (2001). **Australia and the global trade system: from Havana to Seattle**. Cambridge: Cambridge University Press.

CHECKEL, Jeffrey (2005). International Institutions and Socialization in **Europe: Introduction and Framework.** ***International Organization***, vol. 59, no. 4, pp. 801-826.

CHECKEL. Jeffrey (2007). It's the process stupid! Tracing causal mechanisms in European and International Politics. In: KLOTZ, Audie (ed). **Qualitative Methods in International Relations**. (NY: Palgrave Macmillan).

COSTANTINI, Valeria; CRESCENZI, Riccardo (2007). "Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations". **The World Economy**, vol. 30, nº 5, 2007, pp. 863-891.

DEESE, David A (2008). **World Trade Politics. Power, Principles, and Leadership.** Routledge, New York.

FARIAS, Rogério de Souza (2012). **Industriais, Economistas e Diplomatas: O Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946 – 1967)**. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

GUIMARÃES, Feliciano De Sá (2005). **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordo assimétricos, coerção e coalizões**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós – Graduação em Relações Internacionais (UNESP, PUC-SP e UNICAMP).

HABKA, Bruna D. (2010). **O caso do algodão na OMC (2002-2010)**. *Especialização em Relações Internacionais*. Brasília: UNB.

IGLÉCIAS WALTER (2007).. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - As batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007.

[38]Trecho retirado da entrevista concedida no Programa "Roda Viva" da TV Cultura em 27 de maio de 2013. Disponível em: http://tvcultura.cmais.com.br/rodaviva/roda-viva-entrevista-roberto-azevedo-diretor-geral-da-omc-1. Acesso em 28/05/2013.

LIMA, Thiago. (2008). **Desafios internacionais à política agrícola dos Estados Unidos**: O contencioso do algodão e o CAFTA-DR. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, Puc-SP).

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana (2003). Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions. **LATN Working Paper,** nº18.

NARLIKAR, Amrita (2003). **International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO**. London: Routledge.

OLIVEIRA, Ivan T. M. (2010). A atuação do Brasil no sistema de solução de controvésias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA. ***Boletim de economia e política internacional***. Brasília, nº2.

PAALBERG, Robert. (1997). Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? In: **International Organization**, vol 51, n. 3, 1.

PEREIRA C et al. (2012) 100 casos na OMC: a experiência brasileira em soluções de controvérsias. **Política Externa**,Vol.20,nº4,mar/abr/mai.

RICUPERO, Rubens (1998). Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, Jagdish; HIRSCH, Mathias. **The Uruguay Round and beyond: essays in honor of Arthur Dunkel.** The University of Michigan Press.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2005). Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. ***International Organization*****,** vol. 59, pp. 827-860.

STEINBERG, Richard. (2002). In the shadow of law or power? Consensus – based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, v. 56, nº2.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C.(2007). **Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora da Unesp.

WENDT, Alexander. (1999). **Social theory of international politics**. Cambridge University Press.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O CONTINENTE AFRICANO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA (2003-2010): COMÉRCIO, COOPERAÇÃO E POLÍTICA.

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE
Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP.
Professor do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB),
Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPQ).

MARIA EDUARDA DE ANDRADE E SOUSA
Mestranda do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB);
Pesquisadora, bolsista CAPES, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPQ),.

RESUMO:

A África, após décadas de instabilidade política e estagnação econômica, hoje se apresenta como uma região próspera que tem atraído o interesse das potências emergentes, notadamente o Brasil. Este país busca no continente africano não apenas recursos naturais e mercados para as suas exportações, mas também parceiros políticos que apoiem suas causas internacionais, contribuindo para fortalecer a sua inserção internacional e o seu status de potência. Por outro lado, a cooperação livre de condicionalidades oferecida pelo Brasil tem atraído os governos africanos, que veem a cooperação Sul-Sul como uma alternativa à assistência ao desenvolvimento oferecida pela OCDE. O objetivo do presente trabalho é analisar a dinâmica da cooperação Brasil-África durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a fim de compreender os interesses que motivam esse engajamento e os benefícios que ela proporciona aos países africanos. O trabalho está estruturado em duas partes. Na primeira seção, será apresentado um breve histórico das relações entre Brasil e África. Na seção seguinte, será discutido o aprofundamento da cooperação com o continente africano durante os anos 2000. Finalizam o artigo as considerações finais.
PALAVRAS-CHAVE: cooperação Sul-Sul; relações Brasil-África; governo Lula.

ABSTRACT:

Africa, after decades of political instability and economic stagnation, today presents itself as a prosperous region that has attracted the interest of emerging powers like Brazil. This country seeks in Africa not only natural resources and markets for its exports, but also political partners to support its international causes, helping to strengthen its international status as an emerging power. Moreover, the conditionality-free cooperation offered by Brazil has attracted African governments, which regard South-South cooperation as an alternative to the development assistance provided by the OECD. The aim of this paper is to analyze the dynamics of cooperation undertaken by Brazil

in Africa, in order to understand the interests that motivate this engagement and the benefits it provides to African countries. The paper has been structured in two parts. In the first section, we present a brief background of the relationship between Brazil and Africa. In the following section, we discuss the deepening of Brazil-Africa cooperation during the 2000s.
KEYWORDS: South-South cooperation; Brazil-Africa relations; Lula government.

INTRODUÇÃO

As pesquisas acadêmicas bem como os informes oriundos da mídia internacional tem frequentemente noticiado na última década um crescente envolvimento do Brasil com a África. Manifestações de tal aproximação podem ser vislumbradas, além da observação do contundente discurso presente nos documentos oficiais de política externa de ambos os lados, mas também mediante a presença de empresas brasileiras em Angola e Moçambique, as recorrentes visitas presidenciais ao continente africano e até mesmo a realização de concertos musicais de artistas brasileiros na África lusófona. De fato, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) enfatizou os vínculos com as nações africanas, de acordo com a sua política de Cooperação Sul-Sul e, sobretudo, em conformidade com suas diretrizes de política externa brasileira, que visava consolidar a aproximação, cooperação e atuação protagonista do Brasil junto aos países em desenvolvimento.

Não obstante, apesar de ter ganhado maior atenção nos últimos anos, a cooperação do Brasil com o continente africano não constitui um fenômeno novo na arena internacional. A política de aproximação com a África remonta à década de 1960, quando do governo de Jânio Quadros, que lançou as bases para a política africana do Brasil. Muito embora os vínculos do Brasil com a África sejam bem mais antigos do que os jornais e revistas fazem crer, essas relações sofreram grandes alterações ao longo dos anos, refletindo, inclusive, mudanças nos interesses que motivam tal aproximação. Atualmente, o Brasil vislumbra oportunidades econômicas, sobretudo no que diz respeito à abertura de novos mercados para exportações de produtos/serviços e ao fornecimento de petróleo, assim como oportunidades políticas de obtenção de apoio internacional para o seu projeto de ascensão política na arena internacional.

O objetivo do presente trabalho é analisar a dinâmica da cooperação Brasil-África no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, ou seja, ao longo do governo Lula, a fim de compreender os interesses que motivam essa aproximação e os benefícios que ela proporciona aos países africanos. A metodologia empregada no presente trabalho foi a abordagem qualitativo-indutiva, com base em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo discursos oficiais compilados pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), artigos científicos e livros sobre a política externa brasileira e as relações Brasil-África, assim como relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Banco Mundial, além de dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Muito embora não tenha sido adotada nenhuma teoria das Relações Internacionais para o estudo do caso em questão, a presente pesquisa parte de um conceito fundamental para o estudo da realidade internacional contemporânea: a Cooperação Sul-Sul (CSS). O que se conhece hoje como CSS nasceu na década de 1970 como Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Em 1978, o grupo de trabalho sobre a CTPD, criado em 1972 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que definiu a CTPD como um meio para construção de canais de comunicação entre países em desenvolvimento através da criação e transferência de tecnologias e experiências. O PABA reconhecia que a CTPD não deve ser vista como uma substituta à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) oferecida pelos países desenvolvidos nem tampouco reduzir a responsabilidade desses últimos com o desenvolvimento internacional (CTDP, 1978). Mais recentemente, o Documento Final de Nairóbi, adotado pela Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul em 2009, definiu a CSS como um esforço conjunto dos povos do Sul, nascido de objetivos e experiências comuns e regido pelos princípios de respeito à soberania nacional e ausência de condicionalidades. Cabe destacar que as vantagens inerentes à CSS não implicam que esta seja moralmente superior à Cooperação Norte-Sul ou que deva substituí-la, devendo ser vista, tão-somente como uma alternativa ou complemento à AOD.

O trabalho está estruturado em duas partes. Na primeira seção, será apresentado um breve histórico das relações entre Brasil e África, até a década de 1990. Na seção seguinte, será discutido o aprofundamento da cooperação com o continente africano durante os anos supracitados sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta seção, por sua vez, apresenta-se dividida em três subtópicos, a saber: (i) cooperação técnica; (ii) comércio e investimentos, e por fim, (iii) relações político-diplomáticas. Seguem-se as considerações finais que corroboram com a argumentação de engajamento brasileiro no tocante ao estreitamente das relações com a África, confirmando o discurso enfático da diplomacia nacional favorável à Cooperação Sul-Sul.

BREVE HISTÓRICO: A POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL DE JÂNIO QUADROS A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Os laços entre Brasil e África são antigos; remontam ao período colonial e se devem, em grande medida, à colonização portuguesa. As relações entre os dois extremos do Atlântico Sul iniciam-se ainda no século XVI, através do tráfico de escravos, evoluindo para outras

modalidades de comércio e perdurariam até meados do século XIX, quando da proibição do tráfico (SARAIVA, 2012). A partir de então, com o triunfo do neocolonialismo europeu e a orientação do Brasil para outras prioridades, tal como a definição de fronteiras no entorno da Bacia Platina, as relações com o continente africano entram em franco declínio.

A África só voltaria a figurar na agenda de política externa brasileira após o fim da II Guerra Mundial, com o advento do processo de descolonização. Os anos 1960 marcaram o lançamento da política do Brasil para a África, elaborada durante o governo de Jânio Quadros em meio a um panorama de revisão das linhas gerais da política externa brasileira, que resultaria na chamada Política Externa Independente (PEI). Até então o continente africano não figurava na lista de prioridades da política exterior brasileira, não se constituindo objeto de uma atenção específica.

Quaisquer interesses do Brasil na África estavam subordinados às relações com Portugal,[1] o que impedia um posicionamento firme do Brasil em defesa da descolonização (RIBEIRO, 2010). Assim, o Brasil compactuava com a tese portuguesa de que Lisboa não detinha colônias, senão províncias ultramarinas, inerentes ao território luso e que essas deveriam ser protegidas frente a novas ingerências colonialistas. Segundo Penna Filho e Lessa (2007), o desinteresse do Brasil pela África no período devia-se ainda ao fato de a África ser vista como um rival comercial que detinha preferências junto ao mercado europeu.

De acordo com Patrícia Leite:

> O adensamento das relações com os países africanos ampliava o perfil internacional do Brasil. O país colocava-se como "ponte entre a África e o Ocidente", nos termos de Jânio Quadros. [...] O discurso oficial brasileiro acentuava a identidade cultural comum dos dois povos, que reforçaria as credenciais de ponte do país. Construía-se uma imagem da sociedade brasileira forjada na comunhão da matriz ocidental com a herança histórica e cultural do continente africano, a ser projetada na África (LEITE, 2011: 101).

A política africana de Jânio Quadros e João Goulart legitimou-se sobre as bases do discurso culturalista que dominava o Itamaraty e a academia brasileira. Ressaltavam-se os laços históricos e a identidade cultural que ligava o Brasil à África, forjando uma aproximação com o continente mediante a manipulação de uma retórica falaciosa que apresentava o Brasil como uma democracia racial, que serviria de exemplo para as nações africanas (SARAIVA, 1996).

[1O] Brasil assinou em 1953 o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, que previa que ambos os países se consultariam antes de emitir qualquer posicionamento sobre um problema internacional, o que impedia o Brasil de posicionar-se ao lado das colônias portuguesas na luta anticolonialista.

A década seguinte marcou o auge nas relações Brasil-África, chegando a ser considerada por Saraiva (1996) como "os anos dourados" da política africana do Brasil. Foi durante esse período que o Brasil estabeleceu sua aproximação oficial com o continente africano e intensificou seu engajamento na África mediante uma vigorosa estratégia de Cooperação Sul-Sul. As contradições entre o relacionamento com Portugal e a inserção na África foram finalmente resolvidas com a deposição do regime salazarista e a independência das colônias portuguesas, abrindo as portas para a implementação de uma efetiva política africana por parte do Brasil.

A crise do petróleo, em 1973, criou incentivos para a aproximação com a África. A partir de então, o Brasil tomou consciência de sua vulnerabilidade energética e passou a diversificar seus fornecedores de hidrocarbonetos, intensificando suas relações com as economias africanas produtoras de petróleo, a exemplo de Angola e da Argélia (PENNA FILHO *apud* BECARD & PAUTASSO, 2010).

Durante os governos de Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel, o Brasil implementou uma robusta política de cooperação Sul-Sul com o continente africano, visando uma aproximação tanto econômica como política. Na perspectiva econômica, a cooperação Sul-Sul correspondia aos interesses brasileiros de abrir mercados para suas manufaturas e garantir o fornecimento de recursos energéticos. Já na perspectiva política, a cooperação Sul-Sul com o continente africano satisfazia os anseios brasileiros de ampliação do prestígio internacional do país, através da articulação com os países africanos para a renegociação das regras do comércio internacional junto ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT (LEITE, 2011).

A partir da década de 1980, a política africana do Brasil começou a entrar em declínio. Apesar do interesse do Brasil em manter o esquema de cooperação com a África, a conjuntura internacional, marcada pelo triunfo do capitalismo, pela descontinuidade do diálogo Norte-Sul e pela crise da dívida, impôs constrangimentos à ação internacional do país. Embora mantivessem as diretrizes da PEI, os governos de João Baptista Figueiredo e José Sarney encontraram dificuldades em levar adiante o projeto de cooperação com o continente africano, devido a uma conjuntura internacional (e nacional) de crise (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006).

Em termos econômicos, outro fator que contribuiu para manter o relacionamento apesar das adversidades foi a prática do *countertrade*[2], uma espécie de escambo ou, em outras palavras, troca de mercadorias entre dois países. Tratava-se de uma forma de

[2]Segundo Oliveira (2008), o countertrade consiste na compra de produtos mediante o pagamento total ou parcial em mercadorias; foi uma alternativa encontrada pelos países em desenvolvimento para contornar a carência de divisas no contexto da crise da dívida e permitiu a manutenção do intercâmbio comercial com a África durante os anos 1980.

driblar o protecionismo imposto pelas economias desenvolvidas e suprir as demandas nacionais a despeito da escassez de divisas. Assim, o Brasil estabeleceu contratos de *countertrade* com países como Nigéria e Angola, para os quais o Brasil exportava veículos, equipamentos e serviços de construção de infraestrutura em troca do fornecimento de petróleo (SANTANA, 2003).

Já em termos políticos, o governo Sarney buscou aprofundar a cooperação com os países africanos através da criação, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZoPaCAS)[3], no intuito de fomentar a aproximação entre os Estados-membros e manter a paz e a segurança no Atlântico Sul mediante a desmilitarização da região. (MOURÃO & OLIVEIRA, 2000).

A década de 1990 foi um período de retrocesso na política africana do Brasil. A partir do governo de Fernando Collor as relações com o continente africano entraram num processo de franco declínio, seja no campo econômico, com a redução do fluxo comercial, seja no campo diplomático, com a evasão de diplomatas brasileiros do continente africano. A reformulação da política externa promovida por Collor, que abandonou os princípios da PEI, visava descontruir o perfil terceiro-mundista até então vigente na política externa brasileira e restabelecer uma aliança especial com os Estados Unidos (HIRST & PINHEIRO, 1995). Havia, no período do governo Collor, a concepção de que o Brasil deveria "alinhar-se" aos países desenvolvidos, notadamente os EUA, e aproveitar o ímpeto da dinâmica comercial desses países.

O regionalismo, cuja maior expressão era o Mercosul, surgiu como prioridade, e o relacionamento com os países africanos foi relegado a segundo plano. Contudo, após o *impeachment* de Fernando Collor, Itamar Franco procurou retomar as diretrizes da PEI de autonomia e universalização. Nesse ínterim, o continente africano voltou a figurar na lista de prioridades da política externa brasileira, seja no plano econômico, através da promoção do comércio Brasil-África, seja no plano político, com o Brasil participando nas missões de paz da ONU no continente e fomentando a cooperação político-cultural com a comunidade dos povos de língua portuguesa (BECARD, 2009).

[3A] ZoPaCAS foi instituída pela resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU, que prevê a desmilitarização do Atlântico Sul e o estabelecimento de uma zona de livre de armas nucleares na região. Este último compromisso está complementado pelo Tratado de Tlatelolco (1967) e pelo Tratado de Pelindaba (1996), que baniram armas nucleares na América Latina e na África, respectivamente. A ZoPaCAS conta, atualmente, com a participação de 24 Estados ribeirinhos, a saber: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Para mais detalhes, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=567--zopacas-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul&lang=pt-BR> (acesso em 23 de junho de 2015).

Ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, manteve-se a tendência de relativo afastamento do continente africano, dado que as prioridades do Brasil estavam nas relações com as economias desenvolvidas e a América do Sul, com a consolidação do Mercosul e sobretudo na busca pela estabilidade econômico-monetária. A precária situação de crise econômica e política na África durante os anos 1990, após longos e ineficientes anos de ajuste estrutural, incrementou o "custo África", contribuindo para afugentar o empresariado brasileiro da região (SANTANA, 2003).

> O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ampliaria o silêncio nas relações Brasil-África, reforçando a tendência declinante nas relações entre os dois lados do Atlântico Sul. [...] A tendência em baixa, no entanto, não significou o fim dos contatos. [...] A política africana persistiria de forma seletiva, com prioridades específicas e delimitadas no continente. A política africana dos anos 1970 e parte dos 1980 cede lugar a um enfoque recortado a poucos países, regiões e temas (SARAIVA, 2012: 50).

O papel secundário da África na política externa da administração de Fernando Henrique Cardoso se evidencia pela tendência de declínio dos intercâmbios comerciais e pelo fechamento de postos diplomáticos em Camarões, na República Democrática do Congo, na Tanzânia, em Togo e em Zâmbia (RIBEIRO, 2010). Apesar do relativo distanciamento, o governo FHC deu um importante passo no entendimento político-diplomático entre Brasil e África: a institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, com a finalidade de promover "a concertação político-diplomática, a valorização da língua portuguesa e a cooperação técnica, científica e tecnológica" (PIMENTEL, 2000). No que tange à esfera econômica, se consolidaram as relações comerciais com alguns países africanos, a exemplo de Angola, da Nigéria e da África do Sul.

Ambos os casos são representativos da tendência de "opções seletivas" aventada por Sombra Saraiva (1996), segundo a qual o Brasil teria abandonado, ao longo dos anos 1990, o paradigma da tradicional política africana em favor do relacionamento pontual com alguns países que ofereciam à nossa economia maiores vantagens. Nesse contexto, o presidente Fernando Henrique Cardoso visitou a África do Sul e Angola, firmando acordos de cooperação em diversos setores. O Brasil também contribuiu com a operação de paz das Nações Unidas em Angola (UNAVEM), com cerca de 1.100 combatentes, o maior contingente militar fora do país desde a II Guerra Mundial (MRE, 1996).

Contudo, cabe relativizar as vantagens econômicas oferecidas pelas economias desenvolvidas. Os fluxos comerciais entre Brasil e nações desenvolvidas apresentavam déficit, os investimentos eram condicionados a adoção de programas e orientações externas, não havia ganhos de representatividade política em âmbito internacional e quan-

do havia necessidade de ajuda externa dos principais organismos internacionais, essas também estavam sujeitas a condições impostas.

Na seção seguinte, tratar-se-á da cooperação do Brasil com a África ao longo dos anos 2000, mais especificamente durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-10), com ênfase nos seguintes aspectos, a saber: a cooperação técnica, comércio/investimentos e a concertação política.

RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA (2003-10): COOPERAÇÃO, COMÉRCIO E CONCERTAÇÃO POLÍTICA.

Malgrado o relativo abandono da política africana durante os anos 1990, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva o Brasil voltou a conferir prioridade ao continente africano nas relações internacionais do país. Durante o governo de Lula da Silva, o Brasil tornou a firmar uma série de acordos de cooperação com uma parcela relevante dos países africanos nos mais diversos setores, e forneceu incentivos para que o empresariado brasileiro investisse nas economias africanas e ampliasse suas exportações para o continente. Além disso, no plano bilateral, abriram-se novas embaixadas no continente africano e intensificaram-se as visitas presidenciais e ministeriais, ao passo que, no plano multilateral, forjou-se uma maior coordenação nos organismos internacionais. O renovado interesse brasileiro no continente africano se reflete no discurso de Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores da administração de Lula, durante a Conferência Ministerial da União Africana em novembro de 2005:

> One of President Lula's first priorities is the intensification of Brazil's relations with African countries. This year, for example, I had the pleasure of visiting Dar es Salaam. Shortly afterwards we opened our Embassy there. We are proud of having the largest population of African-descendants outside Africa. We want to strengthen our partnership in the context of enhanced South-South cooperation. We have a common past, notably the struggle against colonization. Today we face the common challenge of fighting poverty and underdevelopment (AMORIM, 2005 : 165).[4]

O atual engajamento das potências emergentes no continente africano representa um contraponto à tradicional cooperação oferecida pelos países ocidentais, nos moldes estabelecidos pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com o discurso ofi-

[4]"Uma das principais prioridades do Presidente Lula é a intensificação das relações do Brasil com os países africanos. Este ano, eu tive o prazer de visitar Dar es Salaam. Pouco tempo depois, nós abrimos a nossa embaixada lá. Nós nos orgulhamos de ter a maior população de afrodescendentes fora da África. Nós queremos fortalecer a nossa parceria no contexto de uma Cooperação Sul-Sul aprimorada. Nós temos um passado comum, notadamente a luta contra a colonização. Hoje nós enfrentamos o desafio comum de lutar contra a pobreza e o subdesenvolvimento". (tradução própria)

cial brasileiro, o Brasil não condiciona a cooperação à adoção de um receituário de "boas práticas", em contraste com os países do CAD e em consonância com o princípio da não intervenção no qual se pauta a política externa brasileira.

O Brasil tem promovido uma aproximação com o continente africano livre de condicionalidades, fortemente calcada no compromisso com a cooperação técnica para o desenvolvimento. É essa a grande vantagem da cooperação Sul-Sul: como compartilham os mesmos problemas, os países em desenvolvimento são mais sensíveis às demandas dos seus parceiros e mais aptos a resolver seus problemas, atraindo-os através de experiências de sucesso.

Além disso, a cooperação do Brasil para com o continente africano não se restringe ao oferecimento de ajuda externa, ou assistência para o desenvolvimento, como preferem os doadores do Norte, incluindo também investimentos diretos, exportação de serviços, cooperação técnica e transferência tecnológica (SOUZA, 2012). Observa-se um modelo de cooperação que deve resultar em resultados positivos para os países envolvidos. Os investimentos convertem-se em criação de infraestrutura para os países africanos bem como são adequadamente remunerados, determinando o retorno do investidor.

A estratégia africana do Brasil também inclui o cancelamento de dívidas e a concessão de empréstimos e financiamentos a baixos juros e livres de condicionalidades, os quais vêm atraindo o interesse africano frente às linhas de crédito oferecidas por instituições financeiras multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Muito embora seja um país em desenvolvimento, o Brasil não tem hesitado em aliviar a dívida dos países africanos. Assim, o governo brasileiro oficialmente cancelou totalmente as dívidas de Moçambique (369 milhões de dólares), Tanzânia (10 milhões de dólares), Mauritânia (9 milhões de dólares) e Guiné Bissau (5 milhões de dólares) (PINO, 2010).

Instituições financeiras estatais brasileiras têm desempenhado um papel decisivo na atração de capitais e investimentos para a África, mediante a abertura de linhas de crédito para a realização de projetos de desenvolvimento no continente africano. Nesse contexto, destaca-se a atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de projetos de construção de infraestrutura, bem como oferecimento de incentivos para as exportações brasileiras para o continente[5].

Vale salientar que o Brasil tem evitado utilizar a modalidade de cooperação amarrada, isto é, aquela condicionada à contratação de empresas e à aquisição de produtos oriundos do país doador. Esta modalidade vem sendo amplamente explorada pela China, e tem servido "em grande medida, às próprias necessidades de desenvolvimento da China, facili-

[55]eminário Investindo na África: oportunidades, desafios e instrumentos para cooperação realizado em maio de 2012.

tando a exportação de matérias-primas para o país e exigindo que 50% dos materiais e serviços utilizados nos projetos financiados sejam comprados da China" (SOUZA, 2012:. 96).

O Brasil, por seu lado, tem buscado concentrar-se na cooperação técnica que, de acordo com o governo brasileiro, não reflete interesses econômico-comerciais brasileiros, mas responde, antes, às demandas dos países africanos (*demand-driven*). Segundo Sotero (2009), a cooperação internacional brasileira contrasta com o modelo de cooperação amarrada adotado pelos doadores tradicionais e por alguns países do BRICS, a exemplo da China.

Não obstante, no que concerne aos empréstimos concedidos pelo BNDES, que respondem pela maior parte dos recursos investidos em cooperação internacional do país, prevalece o paradigma da "cooperação amarrada", favorecendo a importação de produtos brasileiros e a contração de empresas como a Odebrecht, a Andrade Gutierrez e Camargo Correa. De acordo com Ayllón Pino:

> La gran cuestión es que, al contrario de la cooperación técnica brasileña, los préstamos del BNDES y otras iniciativas como el Programa de Crédito a la Exportación son de corte rembolsable y demandan la adhesión de los beneficiarios a varias condiciones, siendo la primera la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas (2010: 5).[6]

No que diz respeito aos países ricos em petróleo, o Brasil tem oferecido empréstimos garantidos em petróleo, modalidade por meio da qual se obtém uma quantidade determinada do hidrocarboneto como forma de pagamento pelo empréstimo. O Brasil, por exemplo, aprovou, em abril de 2012, uma linha de crédito no valor de 2 bilhões de dólares para Angola, pela qual o governo angolano comprometeu-se a contribuir com um quantia equivalente a 20 mil barris de petróleo por dia.[7]

A despeito da manipulação de práticas como a "cooperação amarrada" e os empréstimos garantidos em petróleo, o padrão de engajamento brasileiro tem atraído os governos africanos, que veem no Brasil uma alternativa ao relacionamento assimétrico com as potências ocidentais, bem como uma maneira de diversificar as suas dependências, favorecendo o desenvolvimento e a inserção internacional da região. Deste modo, o Brasil apresenta-se aos países africanos como seu semelhante, isto é, um país em desenvolvimento disposto a compartilhar experiências e conhecimentos de maneira horizon-

[6]"A grande questão é que, ao contrário da cooperação técnica brasileira, os empréstimos do BNDES e outras iniciativas como o Programa de Crédito à Exportação são de corte reembolsável e demandam a adesão dos beneficiários, sendo a primeira a obrigatoriedade de que os recursos sejam para comprar bens e contratar serviços de empresas brasileiras." (tradução própria)

[7]PLATAFORMA BNDES. Novas frentes de investimentos de BNDES na África. In: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/311-iniciativas-do-banco-ampliam-desembolsos-para-mocambique-e-gana> (acesso em 31 de outubro de 2012).

tal, livre de imposições, afastando-se da lógica imperialista que ao longo de dois séculos condenou a África à dependência e à subordinação. Esta disposição de aproximar-se dos africanos num patamar de igualdade transparece no discurso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

> Essa relação que o Brasil pretende manter com os países da África não é uma relação de um país imperialista com vocação de hegemonia. Já estamos cansados, já fomos colonizados, já nos libertamos do hegemonismo. Queremos agora parceria, queremos companheirismo, queremos trabalhar de braços juntos para a construção de uma política internacional equânime, para organismos multilaterais, democráticos e para que tenhamos igualdade de oportunidades (SILVA, 2003: 192).

Constata-se, do acima descrito, que o governo brasileiro tem concedido importância ao princípio da solidariedade e do companheirismo para o continente africano. Nesse artigo são ressaltadas a cooperação técnica, comercial e de investimentos e política-diplomático em maior detalhe. Portanto, inicia-se em seguida o subtópico que trata da cooperação técnica, seguida das duas outras supracitadas.

COOPERAÇÃO TÉCNICA

A cooperação técnica é o carro-chefe das relações Brasil-África. A visibilidade da cooperação técnica brasileira se deve ao fato de estar pautada nos princípios de horizontalidade, não-intervenção, ausência de condicionalidades e *enfoque-driven*, que refletem em grande medida o ideário da Cooperação Sul-Sul. Não obstante, essa modalidade consome uma parcela reduzida dos recursos investidos pela cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI). De acordo com um levantamento feito pelo Ipea, a cooperação técnica respondia por apenas 11,5% e 6,3% dos gastos das instituições brasileiras com a COBRADI em 2009 e 2010, respectivamente (Ipea/ABC, 2013).

Embora ainda represente uma fração reduzida da COBRADI em comparação com contribuições para organizações internacionais (33,7% em 2010), os gastos com operações de paz (36% em 2010) e a cooperação humanitária (17,6% em 2010), a cooperação técnica tem crescido continuamente desde 2005, como se pode observar na tabela abaixo:

Tabela 1: Cooperação técnica brasileira, 2005-2009 (em R$ valores correntes)

Cooperação técnica brasileira, 2005-2009 (em R$ valores correntes)					
2005	2006	2007	2008	2009	2010
27.775.710,55	32.801.148,70	35.599.271,59	58.738.112,72	97.744.759,99	101.676.174

Fonte: elaborado com base em Ipea/ABC (2010); IPEA/ABC (2013)

De acordo com Patrícia Soares Leite (2011), a prioridade conferida à cooperação técnica pelo governo brasileiro se deve ao fato de esta modalidade ser menos onerosa aos cofres públicos e projetar o ideário da Cooperação Sul-Sul amplamente defendido pelas autoridades brasileiras.

O Brasil tem oferecido cooperação técnica ao continente africano nos mais diversos setores, como agricultura, medicina, ensino profissionalizante e proteção social. No âmbito da agricultura, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) tem promovido projetos estruturantes que visam aumentar a produtividade agrícola africana, como o Projeto *Cotton Four* – para o desenvolvimento de um setor algodoeiro autônomo em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali –, o Projeto de Melhoria da Pesquisa Técnica e da Capacidade de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nancala, cujo objetivo é reproduzir em Moçambique o sucesso da produção agrícola do cerrado brasileiro,[8] e o Projeto de Desenvolvimento da Rizicultura, cujo objetivo é aumentar a produtividade da lavoura de arroz no Senegal, tornando-o autossuficiente, através da mecanização da produção e da capacitação profissional. A EMBRAPA chegou a abrir, em 2006, um escritório em Gana, a fim de coordenar os projetos realizados no continente africano (BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011).

No setor de saúde, o Brasil tem contribuído com o tratamento de doenças, como a AIDS, a anemia falciforme e a malária, nas quais a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) possui reconhecida expertise. Em virtude da importância da FIOCRUZ para a cooperação técnica e científica em saúde na África, foi instalado em 2008 um escritório da instituição em Maputo, Moçambique, para coordenação da sua atuação no continente, e já está em andamento a construção de um laboratório farmacêutico para a produção de medicamentos genéricos, inclusive os retrovirais empregados no tratamento da AIDS (ABC, 2010).

O Brasil também tem oferecido cooperação educacional e capacitação profissional através do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em uma série de países da África Subsaariana – a exemplo de Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe –, onde foram instalados cinco centros de ensino profissionalizante (COBRADI/IPEA, 2010). No setor de proteção social, o Brasil tem buscado reproduzir nos países africanos o sucesso do Programa Fome Zero. Atualmente está em fase de negociação a implementação de um projeto piloto do Programa Bolsa Família no Benin, que irá beneficiar três mil famílias em doze cidades do país (ABC, 2010).

[8] O corredor de Nancala, em Moçambique, está localizado na mesma latitude que o cerrado brasileiro, apresentando condições climáticas e geológicas similares às deste.

Além disso, o Brasil coopera com a África na área da energia renovável, incentivando a produção de etanol, biodiesel e carvão vegetal no continente africano, como também na área dos esportes, sobretudo o futebol, mediante o treinamento de atletas e técnicos profissionais.

Como se pode perceber, a cooperação técnica e científica mostra-se bastante importante para o Brasil, o que confere legitimidade ao discurso brasileiro de ênfase na solidariedade e no intercâmbio de conhecimentos e experiências entre povos em desenvolvimento. Não obstante, o Brasil também vislumbra uma profusão de oportunidades econômicas na África, como será discutido na seção a seguir.

COMÉRCIO E INVESTIMENTOS

A cooperação do Brasil com os países africanos não é desinteressada. Obviamente, o Brasil possui interesses econômicos no continente, vendo-o como um espaço propício para obtenção de recursos naturais e expansão das suas exportações e investimentos. No que diz respeito ao comércio, procura-se garantir o fornecimento de petróleo e abrir mercados para a exportação de produtos manufaturados brasileiros[9]. Já no que se refere aos investimentos, os principais setores de atuação do Brasil no continente são energia e petróleo, mineração e infraestrutura.

O interesse pelo ouro negro africano é antigo; remonta à década de 1970, quando o Brasil tomou consciência de sua vulnerabilidade energética em meio à Crise do Petróleo. Desde então, o Brasil tem investido no setor petrolífero africano através da Petrobras, presente hoje em Angola, Nigéria, Líbia, Benin, Tanzânia e Namíbia.[10] O Brasil também tem atuado no setor da mineração, explorando cobre, níquel, minério de ferro, dentre outros, através da Vale, presente hoje em Angola, África do Sul, Moçambique, Zâmbia, Malawi, Gabão, República do Congo (Congo-Brazzaville), Libéria e Guiné. [11]

[9A] perspectiva de ganho não é exclusiva do Brasil; a China tem feito significativos avanços no sentido de expandir seus fluxos comercial e de investimentos para a África, visando, sobretudo, uma parceria que garanta um fornecimento confiável de recursos energéticos.

[10P]ETROBRÁS. Presença Global. In: <http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/presenca-global/> (acesso em 31 de outubro de 2012).

[11V]ALE. Vale no Mundo. In: <http://www.vale.com/pt-r/fornecedores/paginas/default.aspx> (acesso em 31 de outubro de 2012).

Tabela 2: Principais parceiros comerciais da China e do Brasil na África Subsaariana (2010)

1	Nigéria
1	África do Sul
2	Angola
3	Gana
4	República Democrática do Congo

Fonte: BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011.

Como se pode observar na tabela acima, Nigéria, África do Sul e Angola despontam entre os principais parceiros comerciais do Brasil. A Nigéria responde por 32,83% do comércio do Brasil com a África Subsaariana, ao passo que Angola por 8,68% deste comércio. (BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011) É interessante observar que ambos os países africanos são importantes produtores de petróleo; somente Nigéria (39,1%) e Angola (31,6%) são responsáveis por mais de 70% do petróleo produzido em toda a África Subsaariana. (US EIA, 2010) Segundo a US Energy Information Administration (US EIA), em 2010 a Nigéria era o 10º maior produtor de petróleo do mundo, com uma produção de 2.458 barris por dia, ao passo que Angola detinha a 15ª posição, com uma produção de 1.998 barris por dia.

No setor de infraestrutura, destaca-se a atuação de empresas como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez, que têm ampliado a sua presença no continente africano mediante a exportação de serviços, geralmente financiados pelas linhas de crédito concedidas pelo BNDES. A Andrade Gutierrez[12], por exemplo, tem se destacado na construção de rodovias e autoestradas em países como Camarões, Guiné, Mauritânia, Congo e Zaire, ao passo que a Odebrecht[13] e a Camargo Corrêa[14] têm desempenhado um papel preponderante na construção de rodovias e infraestrutura energética em Angola e Moçambique.

Em função desse maior dinamismo nas relações econômicas com o continente, o Brasil também tem experimentado, na última década, um acelerado crescimento do comércio com a África, que, elevando-se de 1,5 bilhões de dólares em 1999, atingiu o ápice em 2011, chegando ao total de 27,6 bilhões, após a recuperação da crise financeira que explodiu em 2008 (pode-se observar no gráfico 1 a ascensão do fluxo comercial entre

[12]ANDRADE GUTIERREZ. Engineering and Construction: Our Works. In: <http://www.andradegutierrez.com.br/Obra.aspx?CD_Menu=254> (acesso em 18 de março de 2013).

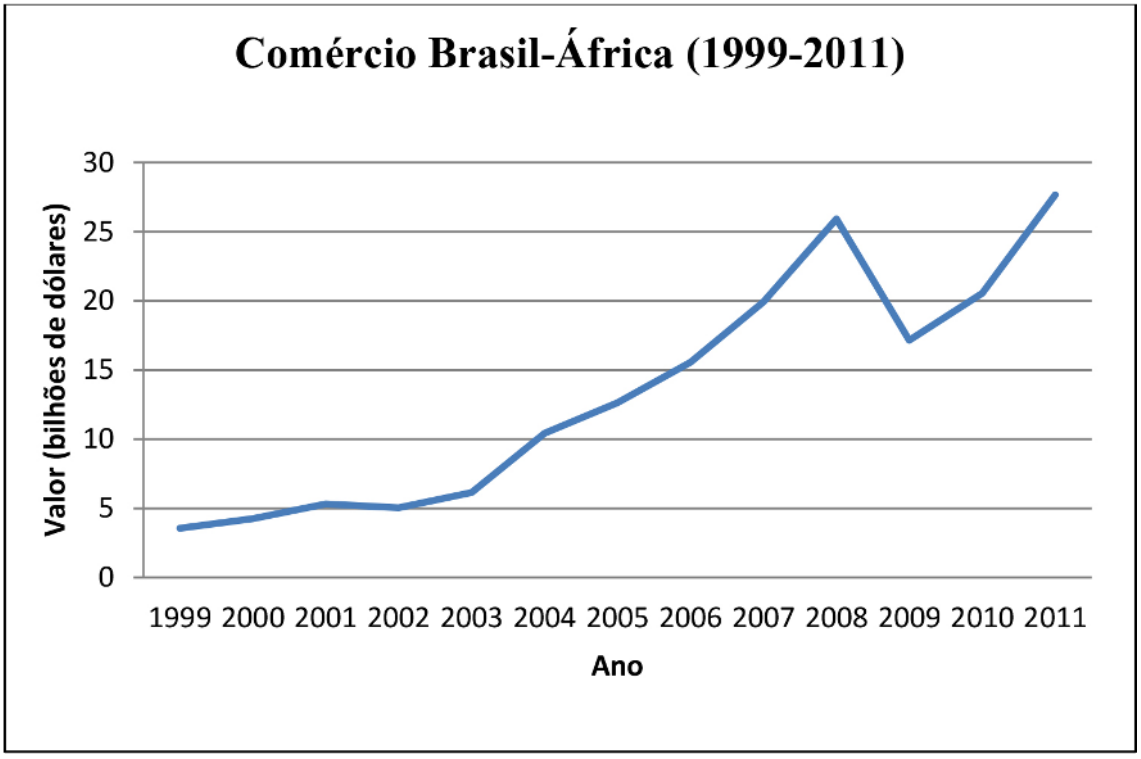
[13]ODEBRECHT. Negócios e Participações: África, Emirados e Portugal. In: <http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/africa-emirados-arabes-e-portugal> (acesso em 18 de março de 2013).

[14]CARMARGO CORRÊA. Segmentos de Mercado: Internacional. In: <http://www.construtoracamargocorrea.com.br/pt-BR/unidadesdenegocio/internacional/Paginas/default.aspx> (acesso em 18 de março de 2013).

Brasil e África, mas sobretudo, pode-se observar também os efeitos deletérios da crise financeira, especialmente nos anos de 2008 e 2009). A corrente de comércio mais que triplicou durante o governo Lula, que no seu primeiro ano de mandato registrou um valor da ordem de 6 bilhões de dólares e em 2010, no seu último ano à frente do governo brasileiro, alcançou uma cifra de 20,5 bilhões de dólares. Como resultado, o continente africano, tomado em conjunto, já constitui o quarto parceiro comercial do Brasil, atrás apenas da China, dos Estados Unidos e da Argentina (SARAIVA, 2012).

O interesse do governo brasileiro em intensificar o relacionamento comercial com a África evidencia-se pela política de concessão de incentivos à exportação para as empresas brasileiras no âmbito do Programa de Integração com a África, lançado em 2008 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Como resultado do programa, em 2008, foram desembolsados 477 milhões de dólares para ampliar as exportações brasileiras para o continente africano, e no ano seguinte, mais 172 milhões, alcançando um valor de 649 milhões de dólares ao final de 2009 (BANCO MUNDIAL, IPEA, 2011).

Gráfico 1: Comércio Brasil-África (1999-2011)

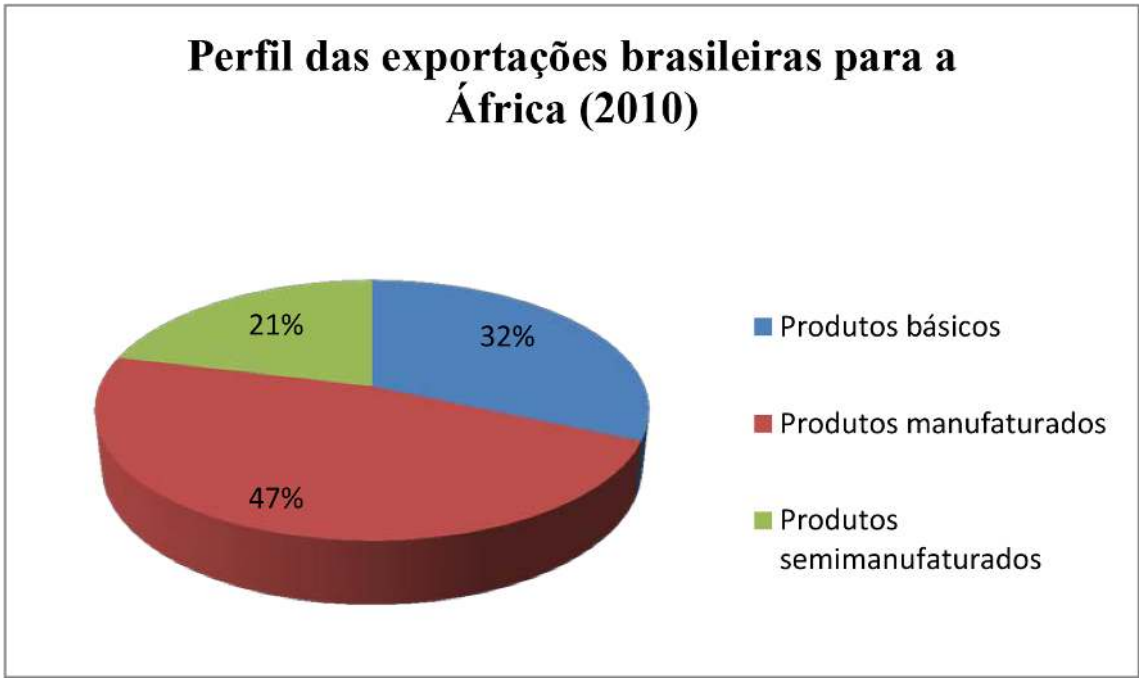


Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, 2012.

Ao analisar o perfil do comércio entre Brasil e África, depara-se com uma forte assimetria quanto ao conteúdo tecnológico das importações e exportações. Apesar das

manufaturas superarem os produtos primários no comércio bilateral com vários países africanos, os produtos básicos ainda respondem por 63% das importações brasileiras oriundas do continente africano, enquanto os produtos manufaturados respondem por apenas 35% do saldo comercial, como se pode observar no gráfico abaixo.

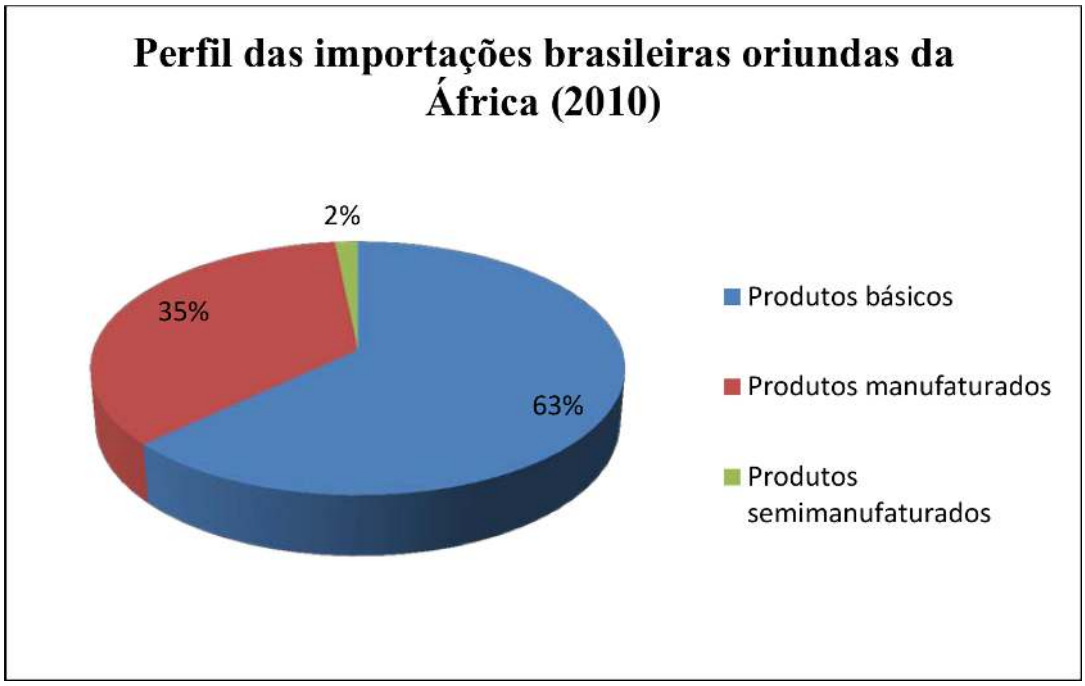
Gráfico 2: Perfil das importações brasileiras oriundas da África (2010)



Fonte: Aliceweb, 2012.

O gráfico abaixo, que expõe o perfil das exportações brasileiras destinadas ao continente africano, demonstra um forte contraste com relação ao anterior. Como se pode observar, os produtos manufaturados e semimanufaturados correspondem, juntos, a 68% das exportações brasileiras, ao passo que os produtos básicos respondem por tão-só 32% das importações africanas oriundas do Brasil.

Gráfico 3: Perfil das exportações brasileiras para a África (2010)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, 2011.

Muito embora a África tenha se beneficiado nos últimos anos da valorização internacional das *commodities*, as economias africanas ainda buscam diversificar sua pauta de exportações, evitando a maldição da Doença Holandesa, isto é, a dependência excessiva dos recursos naturais, altamente sujeitos à volatilidade do mercado internacional. Assim, cabe aos países africanos disciplinar a entrada das importações e fortalecer a indústria nacional, a fim de evitar a dependência dos produtos primários, que pode minar as bases do desenvolvimento industrial e, portanto, do próprio desenvolvimento econômico africano. Constata-se que o Brasil vem contribuindo para a construção de uma relação mais equânime com os países do continente africano e, sobretudo, cooperando para o desenvolvimento na África, o que pode reduzir as fragilidades ainda presentes nos países do continente. A cooperação econômica faz sua parte em ambas as direções, mas deve-se também observar o apoio político para a superação do atraso e reforço das demandas, especialmente sociais, presente nos países africanos. Segue-se, no subtópico seguinte, a descrição e análise da política externa brasileira do governo Lula para a África.

CONCERTAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

A intensificação das relações entre potências emergentes e o continente africano tem um forte componente político. Longe de constituir uma mera estratégia para apropriar-se dos recursos naturais/energéticos africanos e ampliar o mercado para suas exportações, a cooperação Sul-Sul exercida pelo Brasil junto à África está calcada em profundos vínculos políticos. O governo brasileiro tem interesse em aprofundar os laços de amizade com o continente africano, como forma de obter apoio político para os seus posicionamentos internacionais, fortalecendo seu projeto de poder.

O atual interesse do Brasil pelo continente africano enquadra-se na política de ênfase na cooperação Sul-Sul desenhada pelo governo Lula (2003-10). A cooperação Sul-Sul, por sua vez, reemerge como corolário da "estratégia da autonomia pela diversificação" (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007), que visa reduzir as assimetrias de poder do Brasil vis-à-vis os países desenvolvidos mediante a formação de alianças no seio do mundo em desenvolvimento. Essa estratégia revela, por um lado, interesses econômicos de multiplicar parceiros comerciais e, por outro, interesses políticos de granjear apoio para as posições brasileiras nos organismos internacionais, inclusive para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (LIMA & HIRST, 2006). Segundo Ayllón Pino,

> Por lo tanto, a pesar de que la CSS brasileña se funda en la filosofía de la asociación para el desarrollo y en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, los propósitos vinculados a ella no se resumen, de manera exclusiva, al objetivo de contribuir al desarrollo de los países beneficiados. Según vimos la cooperación brasileña, como instrumento de la política exterior, desempeña tres funciones adicionales: la preservación de los intereses del país, la competición por mercados y la obtención de prestigio (PINO, 2010b: 67).[15]

Diante disso, o continente africano é visto pelo Brasil como uma plataforma para sua inserção internacional, mais especificamente um ambiente estratégico para a obtenção de apoio político para (1) promover a democratização e a multipolarização da ordem internacional, forjando uma descentralização das decisões mediante a renegociação das regras do jogo internacional; (2) legitimar a proposta brasileira de ampliação do Conselho de Segurança da ONU e obtenção de um assento permanente e (3) 'reparar' a dívida brasileira para com o continente africano, que sofreu com o flagelo do tráfico negreiro, indispensável, aos movimentos portugueses e seus objetivos econômicos quando o Brasil constituía-se como colônia portuguesa.

[15] "Portanto, apesar de que a Cooperação Sul-Sul brasileira se funda na filosofia da associação para o desenvolvimento e nos princípios de solidariedade e corresponsabilidade, os propósitos vinculados a ela não se resumem, de maneira exclusiva, ao objetivo de contribuir para o desenvolvimento dos países beneficiados. Segundo vimos, a cooperação brasileira, como instrumento da política exterior, desempenha três funções adicionais: a preservação dos interesses do país, a competição por mercados e a obtenção de prestígio." (tradução própria)

A aproximação do Brasil com a África no alvorecer do século XXI tem se baseado, segundo Saraiva (2012) no discurso da dívida histórica do Brasil para com o continente africano, como forma de aliviar a parcela de culpa brasileira pela estagnação da região. Abandona-se a retórica culturalista que serviu de pano de fundo para o engajamento brasileiro no continente desde a década de 1960, em favor de um discurso que apregoa a compensação do Brasil pelos males causados aos países africanos, em consequência do tráfico negreiro. Tal dívida é reconhecida não só pelo governo, como também por amplas parcelas da sociedade, ensejando um maior consenso quanto à inserção do Brasil no continente (SARAIVA, 2012).

Dessa forma, para além da intensificação dos vínculos econômicos, o Brasil também tem aprofundado os vínculos político-diplomáticos com os parceiros africanos, seja bilateralmente, com a abertura de embaixadas e a realização de visitas ao continente africano, seja multilateralmente, através de iniciativas como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). O fortalecimento dos laços político-diplomáticos com o Brasil se apresenta para os dirigentes africanos como uma oportunidade para aumentar o seu poder de barganha e legitimar as suas propostas nos foros internacionais graças à intermediação brasileira. O interesse brasileiro em defender as pautas africanas na agenda internacional se evidencia no pronunciamento do ex-presidente Lula da Silva durante a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, na sede nas Nações Unidas, em Nova Iorque, em setembro de 2005:

O Conselho deve continuar a dedicar também amplo espaço em sua pauta às questões africanas. Nos 14 países africanos que já visitei e nos numerosos contatos em Brasília com lideranças do Continente, pude comprovar o importante progresso institucional e econômico em curso na região. A decidida vontade política de suas lideranças de superar os conflitos do presente e lidar com a herança de um passado de dependência tem sua melhor expressão na criação da União Africana (SILVA, 2005: 86).

Atualmente o Brasil abriga 33 embaixadas africanas e possui representação diplomática em 37 países africanos, vinte a mais do que em 2002 (BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011). Ademais, desde que assumiu a presidência, Lula fez doze viagens ao continente africano, onde realizou 34 visitas a 23 países, a saber: em novembro de 2003, visitou São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul; em junho 2004, São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde; em abril de 2005, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné Bissau e Senegal; em fevereiro de 2006, Argélia, Benin e Botsuana; em outubro de 2007, Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola, além de muitas outras visitas prestadas nos anos posteriores pelo presidente e pelo chanceler Celso Amorim a estes e outros países africanos (MRE).

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), fundado em 2003, é uma iniciativa inovadora que une três potências emergentes, a saber, Índia, Brasil e África do Sul, no intuito de

> buscar coordenação e cooperação sobre ampla gama de temas, que incluem o fortalecimento do multilateralismo, a promoção da paz e da segurança, o desenvolvimento sustentável e o combate à fome e à pobreza, bem como a realização conjunta de projetos setoriais de caráter técnico (MOURA, 2008: 10).

Para Moura (2010), o diferencial do IBAS é justamente a formação de uma coalizão de três países tão distantes, localizados em diferentes continentes e que compartilham ao mesmo tempo uma identidade comum de potência emergente, país em desenvolvimento e democracia multiétnica, marcada por sérios problemas de miséria e de distribuição de renda. A institucionalização do IBAS se enquadra na política brasileira de promoção da cooperação Sul-Sul, bem como de formação de coalizões de geometria variável "como uma estratégia para o fortalecimento de suas demandas nos fóruns multilaterais, aumentando sua capacidade de negociação e articulação" (SILVA, 2015: 159). Além do IBAS, outros exemplos do protagonismo brasileiro nas coalizões de geometria variável encontram-se no G-20 comercial (defesa dos interesses agrícolas do países em desenvolvimento junto à OMC), no BRICS, no BASIC (defesa do princípio da "responsabilidade comum, porém diferenciada" nas conferências sobre mudanças climáticas), no G4 (articulação para pressionar a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas), etc.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996, também ganhou maior importância durante o governo Lula, como um instrumento para a consolidação da política africana do Brasil, após uma década de distanciamento. A CPLP congrega o Brasil, Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), a saber, Angola, Guiné Bissau, Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, com o objetivo de (1) favorecer a concertação político-diplomática; (2) valorizar e difundir a língua portuguesa, como forma de afirmação de uma identidade comum; (3) promover a cooperação técnica, sobretudo na área de educação e formação profissional (PIMENTEL, 2000). O amadurecimento da CPLP revela, de um lado, uma melhoria nas relações entre Brasil e Portugal e, do outro, o interesse brasileiro em reforçar o seu engajamento no continente africano.

Não obstante, José Flávio Sombra Saraiva enumera alguns constrangimentos que minam as possibilidades de uma plena atuação da CPLP:

> Há um problema que inibe iniciativas da CPLP em vários setores das sociedades africanas dos PALOP. A língua portuguesa não é lastro de identidade nacional ou fator de afirmação regional para vários países da CPLP. [...] Em primeiro lugar, o

> português ainda simboliza, para a última geração de combatentes nas guerras de independência, a língua do colonizador. Em segundo lugar, há uma crescente aproximação de alguns desses países, como Moçambique e Guiné Bissau, de outras comunidades linguísticas de matriz ocidental, como o inglês e o francês, que geram mais resultados práticos em termos comerciais e diplomáticos (SARAIVA, 2012: 120).

Como se pode perceber, a política africana do Brasil tem se apresentado no século XXI como um amplo programa de cooperação, que vai bem além da mera exploração das riquezas africanas, como tem sido atribuído a outras potências emergentes, a exemplo da China. O Brasil tem se dedicado à promoção da cooperação técnica, compartilhando conhecimentos para a construção de uma África mais próspera. Além disso, o governo brasileiro, juntamente com o Itamaraty, tem promovido o entendimento político-diplomático como forma de aumentar o poder de barganha dos parceiros do Sul vis-à-vis o mundo desenvolvido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o alvorecer do século XXI, a ordem internacional vem passando por um processo contínuo de reconfiguração, em meio à emergência de novos pólos de poder, a exemplo do Brasil. A África, por sua vez, após décadas de estagnação econômica e instabilidade política, hoje se apresenta como uma região próspera que tem atraído investimentos de empresas de todo o mundo.

Nesse contexto, o Brasil tem encontrado na África um ambiente propício para a implementação de suas políticas de cooperação Sul-Sul, que envolvem tanto programas de cooperação técnica e científica, quanto empréstimos, investimentos, exportação de serviços e cancelamento de dívidas, em contraste absoluto com a tradicional assistência ao desenvolvimento oferecida nos moldes da OCDE. O Brasil tem atraído o interesse dos países africanos por não impor condicionalidades aos seus parceiros, evitando qualquer tipo de ingerência interna nos países com os quais negociam. Além disso, o tratamento horizontal oferecido pelos dois países aos governos africanos contribui para manter uma imagem positiva de ambos os países no continente.

Portanto, a cooperação Sul-Sul oferecida por doadores emergentes como o Brasil se apresenta como uma alternativa à assistência ao desenvolvimento oferecida pelas potências ocidentais, que por séculos condenaram os africanos à submissão e à inferioridade. Entretanto, a cooperação do Brasil para com o continente tampouco é altruísta ou desinteressada. A aproximação com a África está estreitamente vinculada ao projeto de

poder do Brasil, correspondendo aos seus anseios obter parceiros que defendam seus interesses e apoiem seus posicionamentos na arena internacional, sobretudo no que diz respeito à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Enfim, o grande diferencial do engajamento do Brasil na África é o fato deste ser, assim como as nações africanas, um país em vias de desenvolvimento, que compartilha muitos dos problemas domésticos africanos e possui interesses comuns no plano externo, sobretudo no que se refere à renegociação das regras internacionais e à democratização da ordem mundial. Assim, por tratar-se de um país em desenvolvimento que logrou grandes conquistas domésticas e internacionais apesar das adversidades, o Brasil oferece exemplos de sucesso para o continente africano e têm muito a contribuir em termos de investimentos e cooperação técnica, científica e tecnológica, especialmente nas áreas nas quais desenvolveu reconhecida expertise.

Não obstante, tendo em vista a assimetrias de poder entre o Brasil e os países africanos, é possível que o aprofundamento das relações com o continente africano leve à configuração de novos padrões de dominação no âmbito do Sul, reproduzindo a lógica das clivagens Norte-Sul nas relações entre as potências emergentes e os demais países em desenvolvimento, com limitados recursos de poder. Diante disso, caberá aos governos africanos barganhar os seus interesses junto ao Brasil, potencializando os ganhos da cooperação, a fim de impulsionar o desenvolvimento e a inserção internacional do continente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABC. (2012) **A cooperação técnica do Brasil para a África**. In: http://www.abc.gov.br/abc_por/Conteudo/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf (acesso em 31 de outubro de 2012).

AMORIM, Celso . (2005). Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante Conferência Ministerial da União Africana, em Arusha, Tanzânia, em 23 de novembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 32, nº 97, 2º semestre. 2005.

ANDRADE GUTIERREZ.(2013). **Engineering and Construction: Our Works**. In: http://www.andradegutierrez.com.br/Obra.aspx?CD_Menu=254 (acesso em 18 de março de 2013).

BANCO MUNDIAL/IPEA.(2011). **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – Parceria Sul-Sul para o desenvolvimento**. Brasília, Banco Mundial/IPEA.

BECARD, Danielly. (2009). S. R. **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, Vozes.

BECARD, Danielly. S. R.; PAUTASSO, Diego . (2010). **Relações sul-sul em perspectiva comparada: o Brasil e a China na África e o caso de Angola**. Caxambu, 34º Encontro Anual da Anpocs. 2010.

BRASIL. MDIC (2012). **Intercâmbio comercial brasileiro: África (exclusive Oriente Médio)**. Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC. In: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3785&refr=576 (acesso em 28 de novembro de 2012).

CARMARGO CORRÊA (2013). **Segmentos de Mercado: Internacional**. In: http://www.construtoracamargocorrea.com.br/ptBR/unidadesdenegocio/internacional/Paginas/default.aspx (acesso em 18 de março de 2013).

COMPANHIA VALE. (2012). **Vale no Mundo**. 2012. In: http://www.vale.com/pt-r/fornecedores/paginas/default.aspx (acesso em 31 de outubro de 2012).

HIRST, Mônica.; PINHEIRO, Letícia (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1 : 5-23.

IPEA/ABC.(2010). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ipea.

IPEA/ABC.(2013). ***Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:* 2010**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ipea

LEITE, Patrícia. S. (2011). **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília, FUNAG.

LIMA, Maria. R. S.; HIRST, Mônica.(2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibility. **International Affairs**, Londres, v. 82, n. 1 : 21-40. .

MOURA, Gilberto J. F. (2008). O diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: balanço e perspectivas. In: **Seminário IBAS, III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí" - III CNPEPI.** Brasília, FUNAG. 2008.

MOURÃO, Fernando. A. A.; OLIVEIRA, Henrique. A.(2000). Política africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).** São Paulo, Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais/USP. pp. 309-343.

MOURÃO, Fernando A. A.; CARDOSO, Fernando. J.; OLIVEIRA, Henrique A.. (2006). As Relações Brasil-África de 1990 a 2005. In: OLIVEIRA, Henrique. A.; LESSA, Antônio. C. (org.). (2006). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo, Saraiva. pp. 211-242.

NAÇÕES UNIDAS. (1978). Special Unit for TCDC (SU/TCDC). **The Buenos Aires Plan of Action**, Doc. A/RES/33/134, 19 de dezembro de 1978, p. 6.

NAÇÕES UNIDAS. (2009). United Nations High Level Conference on South-South Cooperation. **Nairobi Outcome Document**, Doc. A/RES/64/222, 21 de dezembro de 2009, parágrafo 18.

ODEBRECHT.(2013). ***Negócios e Participações: África, Emirados e Portugal*.** In: http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/africa-emirados-arabes-e-portugal (acesso em 18 de março de 2013).

PENNA FILHO, Pio.; LESSA, Antônio. C. M.(2007). O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio Janeiro, nº 39, : 57-81, jan-jun.

PETROBRÁS. (2012). **Presença Global.** In: http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/presenca-global/ (acesso em: 31 de outubro de 2012)

PIMENTEL, João. V. S.(2000). Relações entre o Brasil e a África Subsaárica. **Revista Brasileira de Política Internacional (RPBI)**, Brasília, v. 43, nº 1: 5-23.

PINO, Bruno A.(2010). Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales. **Relaciones Internacionales**, Madri, nº 38 : 53-73. 2010.

PLATAFORMA BNDES. (2013). **Novas frentes de investimentos de BNDES na África**. In: http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/311-iniciativas-do-banco--ampliam-desembolsos-para-mocambique-e-gana (acesso em 18 de março de 2013).

RIBEIRO, Claudio. O. (2010). Adjustment changes: a política africana do Brasil no pós--guerra fria. **Revista de Sociologia e Política***,* Curitiba, vol. 15, n. 35 : 55-79, fev.

SANTANA, Ivo. (2003). Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990*.* ***Revista Brasileira de Política Internacional (RPBI),*** Brasília, vol. 46, nº 2 :113-137. 2003.

SARAIVA, José. F. S.(2012). R*elações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI.* Belo Horizonte, Fino Traço.

SARAIVA, José. F. S. (1996). **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias).** Brasília, Editora Universidade de Brasília.

SILVA, André. L. R. (2015). Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 1 : 143-184, jan-abr.

SILVA, Luiz. I. L.. (2003). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, em Maputo. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 30, nº 93, 2º semestre.

SILVA, Luiz. I. L. (2005). Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Nova York, em 14 de setembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil,** ano 32, nº 97, 2º semestre.

SOTERO, Paulo (2009). Brazil as an emerging donor: huge potential and growing pains. **Development Outreach**, pp. 18-20, fev.

SOUZA, André. M. (2012). "A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China". ***Boletim de Economia e Política Internacional***, Brasília, 9 : 88-99, jan-mar.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2 : 273-335, jul./dez.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

OS PERCALÇOS AO DIÁLOGO ESTRATÉGICO: AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DESDE 2003

André Luiz Reis da Silva
Doutor em Ciência Política. Professor do PPG em Ciência Política
Pós-doutorado na School of Oriental and African Studies/University of London.
Coordenador do PPG em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS/Brasi

Alexandre Piffero Spohr
Bacharel em Relações Internacionais e mestrando
em Ciência Política da UFRGS/Brasil

Resumo:

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as relações do Brasil com os Estados Unidos durante os governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), em especial as possibilidades de cooperação e conflito no contexto regional e global. Discute a ideia de parceria estratégica e sua variação para as relações entre os dois países – "diálogo estratégico". O governo Lula realizou uma inflexão, amparada nas mudanças paradigmáticas ocorridas na política externa brasileira na ultima década. Os Estados Unidos passaram, diante da ascensão do Brasil, a considerar o País como um importante interlocutor na política externa para a América do Sul, realizando uma "acomodação estratégica", embora matizada. Já no âmbito global, fortificou-se o "diálogo estratégico" entre as duas nações. No entanto, essas relações não afastam a perspectiva de dificuldades nas relações entre os dois países, mesmo após as mudanças de governo de ambos em 2009 (Obama) e 2011 (Dilma) em amplas agendas que passam por temas variados, como os conflitos no Oriente Médio, a integração regional, os contenciosos na OMC, temas de segurança e o recente escândalo de espionagem.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Estados Unidos; política externa; parceria estratégica

Abstract:

This research aims to analyse Brazilian relations with the United States during the Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2015) Administrations, especially the cooperation and conflict possibilities in the regional and global contexts. It discusses the strategic partnership concept and its variation to the relations between the two countries – "strategic dialogue". The Lula Administration represented an inflection, based on the paradigmatic changes brought by in the Brazilian foreign policy during the last decade. The United States has started to consider Brazil an important speaker in its South American foreign policy, carrying out a "strategic accommodation". In the global scope, the "strategic dialogue" between the two nations. However, these relations do not avert the perspective of difficulties in the two countries' relations, even after both countries' government changes in 2009 (Obama) and 2011 (Dilma), regarding broad agendas, that range through different subjects., such as Middle East conflicts, regional integration, WTO disputes, security matters and the recent espionage scandal.

KEYWORDS: Brazil; United States; foreign policy; strategic partnership

INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos, principal potência do século XX, segue tendo um papel preponderante no sistema internacional. Dessa forma, todos os países têm de possuir uma posição mais ou menos definida, ainda que oscilações sejam possíveis e recorrentes, para com Washington. As relações com os ianques, assim, moldam a interação de diversos países com o restante do mundo, especialmente na América Latina, região por muito tempo considerada "quintal" estadunidense. Tal necessidade de formulação de política para os EUA não significa sujeitar as vontades nacionais às de Washington, mas levar estas em conta na consecução daquelas.

O Brasil, assim, atribui especial importância aos Estados Unidos na formulação dos objetivos e das estratégias de política exterior a serem perseguidos e executadas, respectivamente. Tal relevância se reflete na história da diplomacia brasileira desde o final do século XIX e ganhou novo status no início do século XXI. Com a difusão de parcerias estratégicas entre diversos países, tendo o Brasil aderido a essa nomenclatura na década de 1970, as relações entre Brasília e Washington assumiram caráter de "diálogo estratégico" em 2005. É nesse período que a interação entre os dois países assume um novo status, não apenas pelo reconhecimento formal, mas principalmente pela nova postura que gradualmente vem sendo adotada pelos Estados Unidos.

Parte-se, assim, da hipótese de que o novo patamar das relações bilaterais permite uma maior atuação brasileira em diferentes âmbitos internacionais, inclusive assumindo posições divergentes às estadunidenses, sendo tais ações respeitadas por Washington. Insere-se nesse novo esquema posições de desconfiança e tensões recíprocas, que, embora gerem desconforto e requeiram habilidade diplomática, não comprometem a posição autônoma e a projeção crescente brasileira. Para comprovar essas afirmações, o presente artigo buscará apresentar a trajetória e os eventos dessa interação durante os últimos 13 anos, atentando para casos que demonstrem o novo status atingido.

Nesse sentido, será trabalhado inicialmente o conceito de parceria estratégica, tanto em sua aplicação abstrata, quanto no caso brasileiro. A seguir serão estudados os eventos relacionados a estratégia de cada um dos quatro presidentes envolvidos na interação bilateral: Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010- atual) do lado brasileiro e George Walker Bush (2001-2008) e Barack Hussein Obama II (2009-2015) do lado estadunidense. Ainda, alguns dos principais temas que permearam esses anos de relações bilaterais serão tratados, antes das considerações finais.

O CONCEITO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O conceito de parceria estratégica ainda é objeto de indefinição teórica, havendo já importantes reflexões voltadas a contribuir para sua precisão terminológica (Farias 2013, Becard 2013, Shambaugh 2001, Cameron & Yongnian 2010, Sirutavicius 2006, Renard 2010). Rogério Farias (2013), partindo da utilização do termo em disciplinas como administração e economia, apresenta a incorporação de elementos não securitários como principal vantagem da utilização de parceria estratégica, superando aliança, cuja definição já é mais consolidada na literatura da área de relações internacionais. Assim, seu foco se voltaria para assuntos econômicos e políticos de forma a abranger situações além da original exclusividade de contextos bélicos.

Baseada na obra de Shambaugh (2001), entre outras, Danielly Becard (2013) apresenta o conceito de parceria estratégica como parte do campo de relações harmoniosas entre Estados em posição inferior ao de aliança. Incorporando elementos como longo prazo e interação entre autoridades máximas, ela aponta para a proliferação de casos desse tipo de interação, o que contribui para realinhamentos e rebalanceamentos no sistema internacional.

Farias (2013) aponta para alguns elementos das parcerias estratégicas que merecem especial atenção. Seu estabelecimento é motivado pelas vantagens e oportunidades percebidas na interação, sem, contudo, mecanismo formal para ser dissolvida. As partes envolvidas costumam ser vizinhos ou Estados com grande fluxo comercial, mas esses não são pré-requisitos, assim como a compatibilidade de culturas; apenas a convergência de interesses é fundamental. É importante que a parceria seja objeto de expressão formal entre as partes, inclusive para a interação não só entre autoridades, mas entre outros escalões mais baixos da burocracia e até elementos da sociedade civil. As parcerias estratégicas podem se restringir a determinados temas ou englobar o universo da interação, servindo para resolver problemas comuns, emitir sinais para terceiros, promover interação de áreas estratégicas e/ou dar suporte a fluxos pré-existentes. O empreendimento dos recursos de ambas as partes é vital para o sucesso da parceria.

Becard (2013), partindo da classificação de parcerias de Renard (2010) entre essenciais, pivôs e naturais, inclui considerações sobre as finalidades da parceria e principalmente sobre os aportes materiais de cada parte para a parceria. Reconhecendo a incipiência do conceito, ela considera parceria estratégica operacional para a análise de relações internacionais contemporâneas. A utilização dessa ferramenta serve para auxiliar na adaptação às transformações sistêmicas do sistema internacional. Segundo Lessa

(1998), “parcerias estratégicas são relações políticas e econômicas prioritárias, reciprocamente compensatórias, estabelecidas sobre a base de acumulação de relações bilaterais de uma natureza universal”. Lessa (2010) afirma que a origem desse conceito na política externa brasileira remete ao regime militar, quando a interação com o Japão e a Europa Ocidental se tornou estratégica para contrabalançar a dependência com relação aos Estados Unidos. Contudo, ele aponta para uma “vulgarização” do conceito durante o governo Lula, pelo excessivo número de países que receberam essa denominação.

Analisando as relações do Brasil com seus parceiros estratégicos especificamente, Silva (2015) aponta para uma grande correlação entre o rótulo e a interação comercial do Brasil com o parceiro. Contudo, ele apresenta algumas sugestões para o robustecimento desse instrumento na política externa brasileira, como o aumento da interação comercial com os membros do IBAS, o estabelecimento de parceria estratégica com a Nigéria e a inclusão de seus vizinhos nas coalizões multilaterais criadas.

A vitalidade das relações brasileiras com os Estados Unidos remonta à proclamação da República, quando uma “americanização” da política externa brasileira foi defendida (CERVO & BUENO; 2008). Assim, o estabelecimento de um “diálogo estratégico” em 2005 foi a positivação desse status do relacionamento bilateral. Além disso, parcerias estratégicas temáticas entre os dois países já foram estabelecidas, como a energética em 2011 (FARIAS; 2013). Lessa (2010) coloca o relacionamento bilateral como “parceria fundamental”, ou “estruturante”, por seu papel na determinação da inserção internacional brasileira. Essas considerações, contudo, não significam que as relações entre os dois países não enfrentam tensões e competição. É a partir dessas considerações que a análise da interação bilateral desde 2003 será desenvolvida.

BREVE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BILATERAIS

Durante o século XX, o Brasil transferiu sua relação de dependência do Reino Unido para os Estados Unidos. Tal processo não significou a adoção de um alinhamento automático para com o vizinho do Norte, mas a consideração do relacionamento bilateral como central para a promoção de sua inserção mundial. Assim, as oscilações na política externa brasileira foram sempre acompanhadas de implicações para as relações com Washington, havendo inclusive classificações dos períodos baseadas na dicotomia “americanista”-“globalista” (LIMA; 1994). Já o paradigma desenvolvimentista da política externa brasileira (CERVO; 2008) buscou, às vezes a partir e às vezes à revelia das relações com os Estados Unidos, instrumentalizar o crescimento econômico nacional. Assim, a partir do governo Médici, a política externa brasileira, especialmente durante

o “pragmatismo responsável” de Geisel, adotou posições conflitantes com Washington em busca de desenvolver capacidades nacionais, seja no campo da energia nuclear, seja na área da tecnologia da informação (CERVO & BUENO, 2008).

Na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970 (SENNES, 2003; CERVO, 2008). A matriz emergente de inserção internacional do Brasil nos anos 1990 assumiu o processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais como um paradigma de desenvolvimento que seria capaz de permitir a superação da crise econômica e da estagnação dos anos 1980. Esse movimento paradigmático, que atingiu diversos países da América Latina, foi acompanhado em parte pelo Brasil, reorientando sua inserção internacional, que desde o final da década de 1980 substituiu sua matriz de política externa desenvolvimentista pela matriz neoliberal. Os governos posteriores a Fernando Collor, embora mantendo em grande parte as reformas preconizadas pelo Consenso de Washington no plano interno, na política externa priorizaram a integração regional e revalorizaram o Mercosul como opção de inserção internacional.

Nesse contexto, sem discutir a hegemonia estadunidense no sistema mundial, o governo Cardoso (1995-2002) procurou aumentar sua liberdade de atuação, ampliando sua inserção em outros espaços. Assim, não buscou uma integração com os EUA que pudesse lhe colocar em uma situação subalterna. O governo brasileiro também entendia que a integração – através da ALCA – não poderia diluir acordos anteriores, como o Mercosul, o que conferia a esse uma posição privilegiada nesse processo. Por outro lado, a resposta à crise do Mercosul (1999) e à nova ofensiva diplomática estadunidense veio com a proposta brasileira de integração da América do Sul, região definida pela diplomacia brasileira como seu espaço de interação primordial (SILVA, 2009)

Na ultima década, a política externa brasileira foi se estruturando sobre uma nova matriz de inserção internacional, que constitui a superação do modelo de inserção internacional do país dos anos 1990. A nova matriz de política externa tem como principais características o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos.

Nesse contexto de acirramento da política externa americana do governo Bush (unilateralismo e securitização) e com a ascensão do governo Lula, imaginou-se que o conflito com os Estados Unidos seria acirrado, dado que a política externa brasileira estava

a sofrer uma nova reorientação. Entretanto, verificou-se que, embora tenham ocorrido diferenças de posição em diversas áreas, essas ficaram limitadas e não comprometeram as relações bilaterais.

ESTRATÉGIA BRASILEIRA NA RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS SOB LULA

Paulo Batista Jr. (2008) considera que houve uma notória perda da influência e de prestígio estadunidenses em relação ao Brasil e aos demais países da América do Sul. A situação atual é diferente daquela que prevaleceu na década de 1990, quando a maioria dos países latino-americanos era governada por políticos alinhados à doutrina estadunidense em maior ou menor intensidade. Na virada do milênio, esse quadro inverte-se, já que forças políticas de centro-esquerda obtêm vitórias eleitorais consistentes. O caso brasileiro, na transição para o governo Lula, não é diferente, e, nesse sentido, as estratégias de política econômica e política externa foram alteradas, influenciando a relação bilateral.

Nos últimos anos, tanto no campo comercial como no financeiro, o Brasil reduziu consideravelmente a sua vulnerabilidade internacional, bem como sua dependência econômica em relação aos Estados Unidos. Dessa forma, o Brasil pôde desempenhar um papel central na integração gradual dos países sul-americanos, além de alterar os rumos das negociações da ALCA e de painéis da OMC. A estratégia para a América Latina, mantida pelo governo Bush teve participação decisiva nesses acontecimentos:

> A inabilidade da administração Bush e a sua tendência a atitudes unilaterais e impositivas alimentaram o ressentimento contra o poder de Washington e facilitaram a implementação de estratégias de resistência na América do Sul, assim como em outras partes do mundo. O governo Bush deu, assim, importante contribuição involuntária ao renascimento das preocupações com a autonomia nacional e a integração sul-americana (BATISTA JR. 2008: 229).

Devido às suas dimensões, o Brasil não necessita, a rigor, do resto da América do Sul para construir seu projeto de crescimento socioeconômico. Mesmo que houvesse um hipotético alinhamento e subordinação total dos vizinhos em relação aos Estados Unidos, o Brasil não precisaria acompanhá-los. No entanto, não há dúvidas de que o processo de integração regional reforça o potencial desse desenvolvimento e fortalece cada vez mais a imagem brasileira no plano internacional. Assim, a transformação da América do Sul em um pólo coeso e dinâmico potencializa a posição internacional do Brasil (BATISTA JR., 2008).

Para Ricardo Sennes (2003), a expansão da presença internacional brasileira foi resultado da consolidação democrática, ocorrida na década de 1990, e da crescente partici-

pação das empresas – principalmente estatais, como a Petrobrás, – no mercado global. O perfil e a política externa do Brasil foram se alterando e "ese proceso no está relacionado con uno u otro gobierno o política, sino principalmente con los cambios estructurales en el sistema político, en la economía y en el perfil de la élite brasileños" (SENNES, 2008, p.91).

Nesse contexto, ocorreu uma redefinição do papel dos Estados Unidos na agenda exterior brasileira. No que concerne à América do Sul, a tendência é que ambos os países atuem, implicitamente, em parceria. Esse "acordo tácito", como define o autor, permitiu que os dois países ampliassem a sua presença naquela região sem que isso acarretasse tensões ou conflitos. Para explicitar a questão de que os interesses são sutilmente convergentes, Sennes (2008: 84) lança mão do exemplo colombiano:

> El aumento de la presencia de Estados Unidos en América del Sur, más allá del Plan Colombia, su base de inteligencia en Paraguay y las bases implantadas también en Ecuador y en otros países, no fue percibida por Brasil como contraria a su propia política para la región.

Segundo Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), as relações com os Estados Unidos, nos governos tanto de Fernando Henrique Cardoso quanto de Lula da Silva, remetem a diretrizes já expressas nesse campo ao longo da história brasileira. O primeiro, através de uma "amizade" com os Estados Unidos e uma estratégia de "autonomia pela participação" (a manutenção da "margem de manobra" com a ampliação da interdependência econômica) são referências às "escolas diplomáticas" de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943).

Por outro lado, o governo Lula da Silva realiza uma política de defesa à soberania e aos "interesses nacionais", criando, eventualmente, conflitos potenciais com os estadunidenses. Essa chamada "política externa independente" foi desenvolvida por San Tiago Dantas (1961-1963) e ratificada por Azeredo da Silveira (1974-1978). Essa estratégia conduziu o Brasil à condição de líder regional da América do Sul (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

De acordo com Frank Braun (2009), a opção de dizer "não" aos Estados Unidos é um indicador significativo da nova posição ocupada pelo Brasil no sistema internacional: não só um líder regional, mas também uma potência global. Essa nova realidade é revelada através da atuação brasileira em fóruns internacionais, como o G-20, centradas na figura do presidente Lula. O líder brasileiro é visto como capaz de superar as barreiras ideológicas e unir os países emergentes, além de constituir-se como mediador nas questões da América do Sul (BRAUN, 2009).

Essa postura mais autônoma por parte do Brasil foi fortalecida pela crise econômica mundial, no momento em que os Estados Unidos encontravam-se em recessão. Enquan-

to o resto do mundo ainda lutava para suplantá-la, o Brasil apresentou baixa vulnerabilidade. Devido a esse resultado satisfatório, o presidente Lula passou a defender com mais ênfase que as nações emergentes devem ter uma maior influência nos rumos das instituições financeiras mundiais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. O embaixador brasileiro Antônio Patriota enfatizou essa opção de dizer "não", apontando que a crise resultara das ações capitalistas dos estadunidenses e que, portanto, não devem ser seguidas. O Brasil deve pensar por si próprio e não simplesmente acompanhar a potência do norte:

> Patriota disse, quando o mundo presumiu que 'os americanos entendiam o capitalismo, que eles sabiam o que estavam fazendo. Porém, [seguindo] a quebra [do] sistema financeiro... os americanos demonstraram que eles não sabiam o que eles estavam fazendo. Então, devemos seguir o conselho americano [em assuntos econômicos]? Não, nós faremos o que acharmos melhor[1] (BRAUN, 2009: 241, tradução nossa).

Apesar da sua maior participação na agenda mundial, o Brasil ainda não pode guiar-se exclusivamente pela sua própria orientação. Ao mesmo tempo em que busca ser reconhecido como imune às pressões estadunidenses na sua região, o país ainda tem interesse na manutenção do diálogo positivo com os Estados Unidos, visando a uma maior participação nos debates acerca das mudanças climáticas e das reformas nas instituições internacionais.

Assim, o Brasil procura traçar um delicado caminho estratégico que promova a integração sul-americana, sem deixar, simultaneamente, que os seus vizinhos que adotam políticas anti-Estados Unidos (como Bolívia, Venezuela e Equador) entrem em conflito direto com os estadunidenses. Dessa forma, o Brasil observa cuidadosamente a aliança desses países com forças extrarregionais, como a China e Rússia, porque se gerariam pressões ostensivas por parte dos estadunidenses, que poderiam sufocar a ascensão brasileira na região (BRAUN 2009).

José Luis Fiori (2009) considera que, a partir do século XXI, houve um amadurecimento político-econômico, através do processo de integração e das relações comerciais com a China, que colocou fim ao que chamou de "adolescência assistida" da América do Sul. Dessa forma, a região adquiriu uma gradual e relativa autonomia em relação aos Estados Unidos. A não ser que o Brasil opte por se manter na condição de "sócio menor" dos Estados Unidos, respeitando o espaço econômico "supranacional" dos estadunidenses, as prováveis conseqüências desse novo quadro são o aumento dos conflitos dentro da própria região e um agravamento da competição hegemônica entre os dois países.

[1] o original em inglês.

Segundo o autor, ao longo da história brasileira, nunca houve uma tentativa expansionista que se opusesse aos interesses, num primeiro momento, da Grã-Bretanha, e, posteriormente, dos Estados Unidos. Não obstante, Fiori (2009: 40) aponta para uma alteração significativa:

> Mais recentemente, entretanto, depois de 2002, a política externa brasileira mudou de rumo e assumiu uma posição mais agressiva de afirmação sul-americana e internacional dos interesses e da liderança brasileira – como na prioridade que vem sendo dada à integração sul-americana e às relações mais próximas com alguns países da África e da Ásia, em particular, China, Índia e África do Sul.

Mesmo assim, para o autor, devido à grande diferença de magnitude político-econômica entre Brasil e Estados Unidos, o primeiro não é reconhecido estrategicamente como um adversário. Em segundo lugar, o autor condena a desorganização dos investimentos brasileiros, em âmbito público e privado, que resultou num crescimento tímido da economia nas últimas décadas. Por fim, a força política brasileira, interessada na consolidação do papel de "sócio menor", surge como freio para um potencial desafio brasileiro em relação à potência do norte (FIORI, 2009).

Por outro lado, Brasil e Estados Unidos consideram-se mutuamente parceiros estratégicos importantes, sem, entretanto, renunciar aos seus interesses particulares. As relações, que envolvem várias áreas, como os acordos comerciais e até mesmo as pretensões brasileiras de reformas de organismos internacionais, evoluíram, passando da "autonomia" (entre 1999 e 2004) ao estágio atual, chamado por Cristina Pecequilo de "diálogo estratégico" (PECEQUILO 2008). Esse tipo de diálogo foi estabelecido pelos Estados Unidos apenas com nações de grande importância para sua política externa, tais como China, Índia e Grã-Bretanha (PECEQUILO, 2010).

Quanto ao primeiro período, Pecequilo (2008) argumenta que não houve avanços nem recuos significativos, caracterizando as relações bilaterais como em estado de espera. A autora argumenta que isso se deveu à agenda neoconservadora da Doutrina Bush, que delegava notória prioridade estratégica à Eurásia. Essa estagnação é exemplificada no caso das negociações acerca da ALCA, que não avançaram, passando por um momento de inflexão:

> Na ALCA, compartilhando a presidência do arranjo, o Brasil e os EUA enfrentaram os mesmos dilemas existentes desde 1994, sem disposição para mudar. Mais duas reuniões de cúpula foram realizadas em 2004 (Monterrey) e 2005 (Mar del Plata), adiando o projeto sem previsão de retomada (mesmo as alternativas da ALCA *light* que propunham a abertura gradual e diferenciada das economias não tiveram ressonância) (PECEQUILO, 2008: 98).

Em 2003, quando da eleição do presidente Lula, temia-se que as relações passassem do marasmo ao conflito, já que alguns analistas associavam a retórica de Lula à de Hugo Chávez, crítico da política estadunidense. Não obstante, essa expectativa não se concretizou, esclarecendo as diferenças entre os governos brasileiro e venezuelano. Nesse sentido, a autora aponta:

> Passou-se a ter uma percepção mais realista do que os EUA poderiam oferecer ao Brasil, encarando-se pragmaticamente o papel da nação hegemônica no mundo como o de líder, mas pressionado por outros pólos e na economia (PECEQUILO, 2008: 98).

Em junho de 2003, o presidente Lula fez sua primeira viagem oficial aos Estados Unidos, reafirmando as boas relações entre os dois países, em especial entre os dois chefes de Estado, tendo Bush elogiado Lula diretamente (DIAS 2003). A visita de Lula foi retribuída por Bush em novembro de 2005 e março de 2007. Ambas as visitas foram realizadas em período de tensões internas para a administração Bush, que enfrentava críticas da oposição e tinha de lidar com problemas sociais e econômicos. Durante a visita de 2005, as relações entre os dois países atingiram o status de "diálogo estratégico". As negociações e conversas entre os chefes de Estado foram positivas, embora os pontos de discordância, como a taxação do etanol brasileiro, tenham se mantido (PECEQUILO 2007, PECEQUILO 2008). Lula retribuiu a segunda visita de Bush também em março de 2007, mantendo o tom dos encontros anteriores, mas incluindo à pauta projetos de cooperação para ajuda a países em desenvolvimento, como Haiti, Guiné-Bissau e outros países africanos (BACOCCINA, 2007). A Secretária de Estado do segundo mandato de Bush, Condoleezza Rice, fez duas visitas ao Brasil, reforçando o reconhecimento estadunidense do importante papel desempenhado pelo país na região e no sistema internacional. Embora ela tenha afirmado a necessidade de uma reforma nas Nações Unidas, não apoiou a pretensão brasileira a um assento permanente.

Ao aproximar-se dos vizinhos do Mercosul e dos demais países emergentes (como Índia, Rússia e China), o Brasil desvencilhou-se gradualmente da influência estadunidense, adquirindo indiretamente mais autonomia em relação aos Estados Unidos. Mais respeitado e tido definitivamente como uma potência de alcance regional, as possibilidades de intercâmbio bilateral com aquele país ampliaram-se.

A conjuntura alterou-se com o segundo mandato de Bush. Se, no primeiro, as opções unilaterais conduziram os Estados Unidos ao isolacionismo e encolheram os contatos com o Brasil, no segundo, estabeleceu-se o "diálogo estratégico". Isso permitiu uma aproximação política entre as partes, embora as tradicionais diferenças tenham permanecido. A autora sintetiza essa nova fase de relacionamento:

> Comprovou-se que o diálogo é mais forte quando ambos buscam suas prioridades e tradições, respeitando interesses. Para o Brasil, isso representa uma avaliação madura do bilateralismo como uma, e não a única, de suas alternativas, respeitando suas potencialidades e limites, assim como as de seu parceiro. A reafirmação da parceria com os EUA passa por uma elevada dose de pragmatismo direcionado aos canais do intercâmbio e ao reforço positivo das relações com as outras nações desenvolvidas, países emergentes e de menor desenvolvimento relativo, atrelada a uma política independente e confiante (PECEQUILO, 2008: 102-103).

Para Seelke e Meyer, a posição de única potência regional na América Latina é refletida nas diretrizes da política externa do Brasil. Líder entre os países em estágio de desenvolvimento, esse país engaja-se na cooperação econômica e na segurança coletiva da região, apoiando-se numa diplomacia multilateral, que, às vezes, serve de freio para as ambições estadunidenses. Ressaltam os autores:

> A abordagem independente do Brasil para política externa levou a disputas periódicas com os Estados Unidos em assuntos comerciais e políticos, incluindo como (e se) criar a Área de Livre Comercia das Américas (ALCA) e a forte oposição do Brasil à guerra no Iraque e ao embargo dos EUA a Cuba.[2] (SEELKE & MEYER, 2009: 12, tradução nossa).

Nesse sentido, a partir de um prisma comercial, argumenta-se que, para sustentar sua autonomia e liderança, o Brasil prioriza as relações com os membros do Mercosul e demais países em desenvolvimento se comparadas àquelas com os países já desenvolvidos (como o bloco europeu e os Estados Unidos).

ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS EM RELAÇÃO AO BRASIL NO GOVERNO BUSH

Para Ricardo Sennes (2003), essa nova presença internacional do Brasil é bem-vista pelo governo estadunidense. Embora não seja considerada uma área estratégica prioritária, a potência do norte aprova o desempenho brasileiro como o ponto-de-equilíbrio e o principal agente mediador da América do Sul, incentivando-o para garantir a estabilidade da região. Para o autor, destacam-se quatro focos de tensão, divididos em dois grupos, em que tanto Brasil quanto Estados Unidos têm interesse comum em solucioná-los em nome da ordem no continente. O primeiro grupo, representado pela guerrilha colombiana e pelo ciclo venezuelano de Hugo Chávez, caracteriza-se por uma ação política mais objetiva e direta por parte dos EUA. A ajuda brasileira é tímida, não obstante que venha crescendo ao longo dos anos:

[2] Do original em inglês.

> Brasil manifiesta que tiene un mayor interés en apoyar la solución del problema de la guerrilla en Colombia, principalmente por su potencial de desestabilizar a la región (...) Tanto Estados Unidos como Brasil ajustaron sus estrategias iniciales y adoptaron posiciones más pragmáticas en relación con el juego político chavista, tanto interna como regionalmente (SENNES, 2008: 88-89).

Em se tratando do segundo grupo, a crise de unidade boliviana e a decomposição do sistema político e de representação na Argentina, o Brasil é o ator envolvido de maneira mais direta. Segundo Sennes, isso acontece porque os Estados Unidos delegam essa posição atuante privilegiada ao Brasil para evitar que os sentimentos anti-estadunidenses, fortemente presentes nesses territórios, venham a se intensificar. Muito embora não sejam áreas de interesse vital estadunidense, o "acordo tácito" manifesta-se na escolha do Brasil como interlocutor preferencial nesse cenário (SENNES, 2008).

Durante a campanha eleitoral de 2002, havia fortes temores dos setores mais conservadores dos Estados Unidos acerca da potencial eleição de Lula da Silva para o governo brasileiro. Acreditava-se que, por sua retórica e ideologia, o novo governo faria uma excessiva oposição aos interesses estadunidenses, o que fez o risco Brasil elevar-se até 2 mil pontos. Apesar disso, em outubro de 2002, logo após a vitória nas urnas, o então presidente George W. Bush telefonou para o futuro presidente brasileiro convidando-o a ir aos Estados Unidos ainda antes da sua posse. O encontro foi positivo, e Lula da Silva teve então a oportunidade de sinalizar o desejo de que sua política externa fosse pragmática e afastada de qualquer motivação ideológica. Em dezembro de 2005, há a visita de George W. Bush ao Brasil, consolidando o ambiente de diálogo e demonstrando certa "simpatia mútua" entre os dois líderes. De acordo com Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007: 307),

> A imagem, inicialmente desfavorável a Lula da Silva em 2002, nos Estados Unidos, do mesmo modo como havia sido em ocasião das candidaturas anteriores (em 1989, 1994 e 1998), foi dissipando-se ao longo da campanha eleitoral. Em sua fase final, já não contava com forte oposição nos Estados Unidos, ainda que não houvesse simpatia por ele, a não ser em setores da American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), de alguns grupos sociais, culturais e religiosos. As previsões de antagonismo recíproco não se tornaram realidade.

Por outro lado, Paulo Nogueira Batista Jr. (2008) aponta que, devido ao impasse nas negociações acerca da ALCA (entre 2003 e 2004), a atuação dos Estados Unidos na América do Sul voltou-se para tratados bilaterais de livre comércio (firmados, por exemplo, com o Chile e com a Colômbia). A fórmula desses acordos é semelhante em todos os casos e consagra um quadro de dependência em relação aos Estados Unidos. Trata-se de poucas concessões em termos de acesso adicional ao mercado estadunidense e grande

perda de autonomia em diversas áreas cruciais, tais como política industrial, serviços, tratamento do capital estrangeiro, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outras (BATISTA JR., 2008).

Essa estratégia vai de encontro ao processo de integração defendido pelo Brasil, qual seja, o fortalecimento do Mercosul. Os Estados Unidos aproveitam-se de pequenas divergências entre os países-membros, fazendo o possível para alargá-las. Para o autor, Washington nunca verá com bons olhos a consolidação de um bloco independente na América do Sul (BATISTA JR., 2008).

Para Fiori (2009), os Estados Unidos exercem historicamente três "direitos de intervenção" auto-atribuídos em relação à América do Sul, quais sejam i) em caso de "ameaça externa"; ii) em caso de "desordem econômica"; e, iii) em caso de "ameaça à boa democracia". Ainda que a estratégia internacional passe por um processo de reorganização a partir das eleições presidenciais estadunidenses de 2008, é muito pouco provável que os Estados Unidos abram mão desses direitos, mesmo os utilizando em menor grau. O autor ressalta, também, que a política externa estadunidense direciona-se no sentido do apoio às forças políticas conservadoras, e a opinião pública, contra os governos tidos por "populistas autoritários", que seriam ameaças à democracia.

Por fim, as ideias de Kissinger são lembradas. Fiori argumenta que o antigo Secretário de Estado considera que o principal rival da atuação estadunidense na América do Sul se concentra, "[n]o plano econômico, a ameaça vem dos projetos de integração regional que excluam ou se oponham à ALCA, e no plano político, dos populismos e nacionalismos que estão renascendo no continente" (FIORI, 2009).

Para Seelke e Meyer (2009), as relações entre Estados Unidos e Brasil podem ser caracterizadas como amigáveis. O governo de Washington vê com bons olhos a consolidação brasileira como núcleo de poder regional, especialmente no seu exercício de força estabilizadora da América Latina. O Brasil tende, na perspectiva estadunidense, a ser descrito como um país de governo esquerdista moderado. Dessa forma, um bom relacionamento e uma crescente cooperação entre as duas nações são interessantes aos Estados Unidos, porque facilitam o diálogo com países latino-americanos cujas orientações políticas seguem direções semelhantes à brasileira, ou até mesmo mais radicais. A estabilidade na região e o alívio das tensões são os objetos políticos envolvidos (Fiori 2009).

OBAMA E AS RELAÇÕES COM O BRASIL

O Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, que assumiu em janeiro de 2009, herdou uma extensa lista de problemas internacionais para resolver. As Guerras no Iraque e no Afeganistão, os choques entre israelenses e palestinos, o programa nuclear iraniano, as relações tensas com Moscou, os impasses na relação com a Coréia do Norte, a ascensão chinesa e as dificuldades no relacionamento com o mundo islâmico poderiam ser rapidamente elencados. Tais dificuldades tomaram o foco da política externa estadunidense, que pouco pôde se voltar para a América Latina, e consequentemente para o Brasil, durante seus primeiros anos de mandato (PECEQUILO, 2010). Durante esse período, apenas a Secretária de Estado Hillary Clinton visitou o Brasil, enquanto o Presidente Lula esteve nos Estados Unidos em 2009 após a eleição de Obama (BUSH... 2010).

As preocupações com o Oriente Médio, durante o governo Bush, haviam dado maior margem de manobra para os países da América Latina, que nesse período vivenciou a ascensão da esquerda em vários países. Desde que assumiu a presidência, Obama procurou dar sinais de que sua política externa se basearia na combinação de diversas estratégias políticas, mas com a busca de ampliação de diálogo, inclusive com os opositores dos EUA. Por outro lado, verifica-se um interesse renovado na agenda latino-americana dos EUA, ou seja, Obama significa uma reatualização dos interesses dos estadunidenses, bem como uma renovação de seus métodos.

Desde sua posse, Obama tem dado mostras de que reconhece o crescente papel do Brasil como liderança regional com inserção global. De fato, o Brasil é considerado como o país chave para a estabilidade da América do Sul, seja pelo peso de sua economia, seja pelo peso de sua atuação diplomática. O Brasil também é visto, desde o governo Bush, como um freio e um contrapeso ao governo Hugo Chávez, da Venezuela, bem como uma ponte para dialogar com outros governos de esquerda na América Latina, como o de Evo Morales, na Bolívia.

Entretanto, o Brasil tem um projeto próprio de inserção internacional, e esse projeto requer um espaço de atuação mais amplo do que ser representante dos interesses dos Estados Unidos na América Latina. A diplomacia brasileira resistiu ao projeto dos Estados Unidos de formação da ALCA nos anos 1990. O Brasil acenava seu projeto próprio de integração da América do Sul e o fortalecimento do Mercosul e evitava os riscos maiores de uma integração sob hegemonia americana. Atualmente, o Brasil tem feito pesados investimentos econômicos e diplomáticos na América do Sul. Agora, com a retomada do interesse estadunidense sobre a América Latina, estamos diante do encontro

de dois projetos para as Américas. Seus encontros e desencontros conferirão a dinâmica desse processo.

Durante a gestão Obama, Brasil e Estados Unidos convergiram inicialmente com relação a duas crises: a ilegalidade do golpe contra o presidente hondurenho Zelaya em 2009 e a necessidade de negociação para a questão nuclear iraniana em 2010. Contudo, o desenvolvimento das duas situações levou a divergências entre os dois países: enquanto os EUA aceitaram o novo regime hondurenho, o Brasil continuou a denunciar o golpe; enquanto o Brasil alcançou um importante acordo com Irã e Turquia, os EUA pressionaram por novas sanções (PECEQUILO, 2010). Além de demonstrarem as divergências entre os dois países, esses dois casos exemplificam a nova realidade em que os Estados Unidos encontram o Brasil:

> Os EUA precisam se acostumar com a ideia de que a partir de agora irão encontrar o Brasil em lugares onde eles anteriormente não esperavam encontrá-lo[3] (VIEIRA 2010 *APUD* PECEQUILO, 2010: 148, tradução nossa).

DILMA E OS ESTADOS UNIDOS

A presidência de Dilma Rousseff manteve o padrão de relações com os Estados Unidos, em que Washington reconhece a importância brasileira no cenário internacional, respeitando as diferenças de opiniões. As desavenças diplomáticas do final do período Lula, especialmente a Declaração de Teerã e o incidente hondurenho, geraram um clima de desconfiança entre os dois países, recebido com temor no Brasil por segmentos desejosos de maior aproximação com Washington. A entrevista concedida por Dilma ao *The Washington Post* (WEYMOUTH, 2010) e outros pronunciamentos criaram uma esperança nesses setores de uma política externa de reconciliação com os Estados Unidos.

Apesar das expectativas de aproximação, as divergências no relacionamento bilateral persistiram no primeiro mandato de Dilma. Ainda que tenha havido esforços para institucionalização do "diálogo da parceria global" e iniciativas de cooperação trilateral, as divergências comerciais, como o caso do algodão exemplifica, se mantiveram. Pecequilo (2014) percebe uma continuidade na política do Estado brasileiro e na relação de respeito mútuo, após a conquista da diplomacia de Lula de aceitação por parte de Washington de uma posição autônoma, e, muitas vezes, discordante, do Brasil em relação aos EUA. Ela descreve os dois primeiros anos das relações entre Brasil e Estados Unidos sob Dilma como "diversificação e acomodação", enquanto 2013 e 2014 correspondem a "distância, repensamento e estagnação".

[3] Do original em inglês.

A inflexão das relações bilaterais ocorreu no ano de 2013, quando o escândalo referente à descoberta de redes de espionagem de agências de inteligência estadunidenses voltadas a chefes de Estado de diversos países, inclusive o Brasil, eclodiu. Tendo os líderes latino-americanos sido os primeiros a descobrir tais atos de espionagem, eles deram início às fortes críticas ao desrespeito estadunidense para com o seu sigilo. A presidente Dilma fez menção ao caso durante seu discurso no Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas. Embora seu discurso tenha recebido pouca atenção na ocasião, a descoberta da espionagem de chefes de Estado europeus deu novas proporções à questão. Os acontecimentos levaram a presidente a cancelar sua visita aos Estados Unidos.

A resposta de Dilma ao escândalo da espionagem pode ser entendida como composta por dois elementos. Em primeiro lugar, a presidenta cancelou viagem marcada aos Estados Unidos para o mesmo ano. Em segundo lugar, ela iniciou campanha, a que o governo alemão aderiu após ter descoberto também ter sido alvo da espionagem, por um regime internacional de governança da internet. Esse movimento levou à adoção doméstica do marco civil da rede, regulamentando condições de utilização da internet como a privacidade, a inviolabilidade, o sigilo, a neutralidade, entre outras (JUNGMANN, 2014).

Em meio ao que Pecequilo (2011) define como redução do espaço de atuação estadunidense na América Latina em prol dos emergentes, o governo Dilma buscou fortalecer sua posição, diversificando ainda mais as parceiras. Tal esforço de diversificação fica demonstrado pelo leilão da exploração do campo de libra e pela compra dos caças Gripen suecos. O tom da interação com Washington, em linhas gerais, foi mantido: demanda por respeito à autonomia brasileira e algumas tensões sobre comércio e segurança, principalmente. O respeito à posição brasileira se demonstra através do esforço de Washington em se reaproximar do Brasil, como na visita do vice-presidente Joe Biden em 2014 (BARROCAL, 2014).

TEMAS DA AGENDA BILATERAL

As questões comerciais são chaves na relação Brasil-Estados Unidos, já que ambos os países estão constantemente envolvidos em negociações de âmbito sub-regional, regional e global. O Brasil busca não só fortalecer os acordos com as nações vizinhas, mas também se aproximar cada vez mais do bloco europeu. Os Estados Unidos, por seu turno, estiveram envolvidos ativamente nas rodadas de Doha e na fracassada tentativa de criação da ALCA. Ambos, não obstante, são parceiros importantes bilateralmente. Embora a China tenha substituído os Estados Unidos enquanto principal parceiro comercial brasileiro, os números ainda se mostram promissores:

> O comércio bilateral entre Estados Unidos e Brasil totalizou US$63,4 bilhões em 2008, com as exportações dos EUA para o Brasil aumentando em 34% para US$32,9 bilhões e as importações dos EUA do Brasil aumentando em 19% para US$30,5 bilhões.[4] (SEELKE & MEYER 2009: 14, tradução nossa).

Igualmente, o papel exercido pelo Brasil nas negociações de Doha é importante, mas encontra-se no lado oposto dos Estados Unidos. Aquele país é líder entre os países em desenvolvimento e clama pela redução e eventual eliminação dos subsídios agrícolas como parte essencial do bom andamento das negociações. Em julho de 2004, a OMC julgou possível realizar tais discussões, mas os debates cessaram dois anos depois, devido à divergência na questão das tarifas agrícolas. Em 2007, em conversa de caráter informal, os representantes de Brasil e Índia recusaram-se a abrir ainda mais seus mercados nacionais se Estados Unidos e União Européia mantivessem a política subsidiária. No ano de 2008, no encontro de ministros em julho, nos debates acerca de NAMA, e no encontro do G-20 em novembro, novamente as partes não chegaram a um denominador comum.

No âmbito da OMC, o mesmo tema é recorrente, e o governo brasileiro, em 2004, moveu uma ação contra os altos índices de subsídio do algodão estadunidense. Embora tenha havido apelação, os brasileiros sagraram-se vencedores. O congresso americano se viu obrigado a alterar suas taxas de ajuda aos agricultores, acabando com as retaliações por parte do Brasil. No entanto, esse tema é controverso até os dias de hoje. Em dezembro de 2007, a OMC aceitou as acusações brasileiras de que o programa de auxílio ao agricultor estadunidense excedeu seis vezes, desde 1999, a taxa permitida e abriu investigações. Em 2009, a OMC deu ganho de causa ao Brasil contra os Estados Unidos em disputa sobre a questão do algodão. O Brasil foi autorizado a retaliar os EUA em até US$830 milhões, mas acabou negociando a retaliação para que Washington revisse sua política e fizesse pagamentos anuais ao Instituto Brasileiro do Algodão. Em 2013, os repasses foram interrompidos, e seguros às lavouras estadunidenses foram adotados. Uma nova decisão consensual foi adotada em 2014 encerrando a disputa e acordando não mais suspender concessões e obrigações anteriores (WTO, 2014).

Outro ponto polêmico levantado pelos autores versa sobre o *Generalized System of Preference*, que prevê tarifas mais brandas a certos produtos comercializados por países em desenvolvimento com os Estados Unidos. No 109º encontro do Congresso, a renovação do acordo foi posta em xeque, uma vez que países como Brasil e Índia eram apontados, por suas posturas irredutíveis, como principais responsáveis pelos fracassos em Doha. Entretanto, no 110º Encontro, a parceria foi estendida até 31 de Dezembro de 2009 (SEELKE & MEYER, 2009). O *Generalized System of Preference* foi novamente re-

[4] O original em inglês.

novado para até o final de 2010 durante o 111º Encontro (US 2009). Estendido até 2013, o sistema tem sua última atualização ainda sem deliberação congressual. Tendo sido proposta em 2013 para valer até 30 de setembro de 2015, a extensão foi apenas enviada ao subcomitê de comércio (US, 2015).

Do ponto de vista da segurança, os autores dão especial destaque às questões relacionadas ao combate ao tráfico de drogas e à campanha antiterrorista. O Brasil não é considerado um país com extensa produção de drogas ilícitas, muito embora figure no roteiro de distribuição de tais substâncias, servindo como ponto de trânsito entre as áreas consumidoras. Dessa forma, os Estados Unidos têm contribuído (nos anos de 2008, 2009 e 2010) com 1 milhão de dólares anuais para financiar ações do governo brasileiro no sentido de impedir o tráfico. Resultado dessa união, em parceria com as autoridades colombianas, foi a prisão de um líder do cartel Norte Del Valle em 2007. Ele foi extraditado aos Estados Unidos pela polícia federal brasileira para ser julgado, sob acusações de tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e assassinato (SEELKE & MEYER, 2009).

Sobre o terrorismo, a preocupação estadunidense recai principalmente sobre a zona da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. A região tem um histórico de contrabando de armas, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Além disso, investigações do Departamento de Estado Estadunidense sugeriram que o Hamas e o Hezbollah angariavam fundos de simpatizantes e de comunidades muçulmanas fixadas na área. O Hezbollah teria, segundo essa investigação, arrecadado mais de 10 milhões de dólares por ano através de atividades ilegais na região. Nesse sentido, os Estados Unidos uniram-se aos outros três países e formaram, em 2007, uma Junta Central de Inteligência para combater crimes de natureza transfronteiriça. Outra proposta é a criação de um Centro Regional de Coordenação, composto pelos mesmos quatro países, para melhor alocar esforços, capacidades e inteligência no combate ao terrorismo e na prevenção da proliferação de armas químicas e nucleares (SEELKE & MEYER 2009).

Em relação à questão nuclear, o presidente Lula intermediou, em maio de 2010, um acordo entre o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, e o primeiro-ministro da Turquia, Tayyiq Erdogan. O acerto previa o envio de 1,2 mil quilos de urânio iraniano para a Turquia, que estocaria o material enquanto França e Rússia o enriqueceriam em 20% - tratamento insuficiente para o uso militar do elemento. A negociação comprovou a capacidade de negociação brasileira e turca, tendo em vista que as concessões feitas pelos iranianos foram muitas dentro dos pontos de impasse entre Teerã e o grupo de Viena. O Brasil se colocava em uma posição de mediador de conflitos internacionais, além de seus interesses regionais, ganhando importância no cenário internacional. Con-

tudo, essa posição contrariou os interesses dos Estados Unidos, que negaram o acordo e pressionaram o Conselho de Segurança da ONU para implementar sanções ao Irã. Tais sanções foram aprovadas, apesar dos votos contrários de Brasil e Turquia e da abstenção do Líbano (AMORIM 2010).

No que concerne a questão energética, o Brasil é apontado como um promissor líder mundial. A descoberta do campo petrolífero de Tupi e os maciços investimentos em fontes alternativas implicam esse título. Brasil e Estados Unidos são os dois maiores produtores globais de etanol e a cooperação bilateral se dá principalmente através dessa matéria. Em março de 2007, ambos assinaram o *memorando de entendimento*, para promover a ampliação da cooperação nesse campo. O acordo prevê: (1) compartilhamento de tecnologia entre as duas nações; (2) estudos de viabilidade e assistência técnica à instalação de indústria de biocombustíveis em países terceiros; e (3) esforços multilaterais para o desenvolvimento e avanço dos biocombustíveis numa perspectiva mundial. O acordo levou a tecnologia de tais fontes alternativas para diversos países da América Latina, como Guatemala, Haiti, El Salvador e se estendeu para países africanos como Senegal e Guiné-Bissau. Em face ao sucesso, os governantes estadunidenses comprometeram-se em destinar 6 milhões de dólares no ano de 2010 para incrementar essa cooperação com o Brasil. Não obstante, a tarifa cobrada sobre o etanol brasileiro é o principal entrave:

> Os Estados Unidos permitem atualmente acesso isento de tarifas a importações de etanol com base em açúcar de muitos países através da Iniciativa da Bacia Caribenha, Acordo de Livre Comércio da América Central, e o Ato de Preferências Comerciais Andino, entre outros, mas exportações vindas diretamente do Brasil estão atualmente sujeitas a um imposto de 54% por galão, mais uma tarifa de 2,5% [5] (SEELKE & MEYER, 2009: 13, tradução nossa).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Desde o início do século XX, Brasil ampliou suas capacidades de atuação em âmbito global. Ao se aproximar dos países em desenvolvimento e ao estreitar os laços comerciais e diplomáticos com esses países, o Brasil tem sua importância relativa aumentada no cenário internacional. Com relação aos Estados Unidos, o governo Lula realizou uma inflexão, amparada nas mudanças paradigmáticas ocorridas na política externa brasileira no período analisado. Os Estados Unidos passaram, diante da ascensão do Brasil no cenário internacional, a considerar o país como um importante interlocutor na política externa para a América do Sul, realizando uma "acomodação estratégica", embora

[5] o original em inglês.

matizada. Apesar das expectativas de aproximação, as divergências no relacionamento bilateral persistiram no primeiro mandato de Dilma.

No âmbito global, fortificou-se o "diálogo estratégico" entre as duas nações, positivado através de declaração conjunta e institucionalização da parceria com encontros periódicos de autoridades. No entanto, essas relações não afastam a perspectiva de dificuldades nas relações entre os dois países, em amplas agendas que passam por temas variados, como os conflitos no Oriente Médio, a integração regional, os contenciosos na OMC, temas de segurança e, mais recentemente, o caso de espionagem. Nesse sentido, ao ter posições diferenciadas dos Estados Unidos nessas questões, o Brasil exercita sua opção de dizer "não" aos Estados Unidos, aprofundando e cristalizando a sua nova política externa, em defesa da multipolaridade e do multilateralismo.

O Brasil vem se valendo de diferentes instâncias para firmar sua posição em relação aos Estados Unidos: através de fóruns multilaterais, como o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, através de iniciativas com outros emergentes, como o G20 comercial, o BRICS e o IBAS, e através de parcerias com outros países do Norte, como a cooperação com a Alemanha na questão da espionagem. Assim, a "parceria estrutural" segue sendo uma análise válida, uma vez que a interação com Washington se reflete na atuação em outras instâncias, ainda que a posição brasileira tenha se fortalecido e não requeira aprovação estadunidense.

O crescimento do papel do Brasil no sistema internacional é reconhecido pelos Estados Unidos, tendo em vista a mudança do status das relações dos dois países, mas também é visto com receio, uma vez que Washington visa a conter algumas das ações brasileiras. Esse novo papel brasileiro tem seus efeitos para a relação dos dois países, uma vez que ambos aceitam as divergências sem que isso comprometa suas relações.

Assim, nos marcos deste trabalho, considera-se que a experiência das relações entre o Brasil e os EUA tem sido marcada por um crescente diálogo estratégico, mas buscando redefinir continuamente os seus termos. O governo brasileiro foi assumindo as posições no sistema internacional que considerava necessárias para o prosseguimento de seu projeto de desenvolvimento. As oscilações entre momentos de distanciamento e aproximação aos Estados Unidos estavam vinculadas à posição concreta que os EUA representavam para esse projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio. 2006. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.* São Paulo, Saraiva.

AMORIM, Celso. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. ***Revista brasileira de política internacional***, v.53, n. especial.

BACOCCINA, Denize. (2007). **Lula se encontra com Bush em busca de 'novo paradigma**. Brasília, *BBC Brasil,* 30 de março. In: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070329_brasilparadigmadb.shtml (acessado em 17 de maio de 2010).

BANDEIRA, Moniz. (2004). **Relações Perigosas: Brasil Estados Unidos- de Collor a Lula (1990-2004***)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira

BARROCAL, André. (2014). O clímax diplomático de Dilma. São Paulo, **Carta Capital** 20 de julho. In: http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-climax-diplomatico-de-dilma-6650.html (acessado em 24 de maio de 2015).

BATISTA JR., Paulo Nogueira. (2008). A América do Sul em Movimento. ***Revista de Economia Política***, v.28, n.2, abr./jun.

BECARD, Danielly Silva Ramos. (2013). Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise Conceitua". In: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (orgs.). ***Parcerias Estratégicas do Brasil*: *os significados e as experiências tradicionais*** *Volume I*. Belo Horizonte, Fino Traço Editora. p.37-68.

BRAUN, Frank. (2009). Brazil exercises the option to say 'no'. **Brown Journal of World Affairs**, v.15, n.2.

BUSH termina visita ao Brasil e segue para o Panamá. 6 de novembro de 2005. Brasília, *Agência Brasil*. In: http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php?materia=245929&editoria=> (acessado em 18 de maio de 2010).

CAMERON, F.; YONGNIAN, Z. (2011). "China-EU: a common future". **World Scientific Publishing Co.** In: http://www.worldscibooks.com/eastasianstudies/6491 (acessado em 28 de dezembro de 2011).

CERVO, Amado Luiz. (2008). ***Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*.** São Paulo, Saraiva.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo.(2008). **História da Política Externa do Brasil**. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

DIAS, Roberto. (2003). "Presidente americano diz que ligação entre os dois países é 'vital'". São Paulo, **Folha de São Paulo***,* 21 de junho. In: http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=277983 (acessado em 18 de maio de 2010).

FARIAS, Rogério de Souza. (2013). "Parcerias estratégicas: marco conceitual". In: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (orgs.). ***Parcerias Estratégicas do Brasil*: *os significados e as experiências tradicionais Volume I***. Belo Horizonte, Fino Traço Editora. p.15-36.

FIORI, José Luís. (2009). Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. **Diplomacia, Estratégia, Política**, n.9, p.35-44, janeiro/março.

GUERREIRO, Gabriela. (2008). Condoleezza Rice se reúne com Celso Amorim no Itamaraty. São Paulo, **Folha de São Paulo***,* 13 de março. In: http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u381524.shtml (acessado em 17 de maio de 2010).

JUNGMANN, Mariana. (2014). Senado aprova Marco Civil da Internet. São Paulo, **Carta Capital**, 23 de abril. In: http://www.cartacapital.com.br/politica/senado-aprova-marco-civil-da-internet-e-texto-segue-para-sancao-presidencial-7704.html (acessado em 3 de junho de 2015).

LESSA, Antônio Carlos. (1998). A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. Brasília, **Revista brasileira de política internacional**, v.41, n. especial, p.29-41.

_____. (2010). Brazil's Strategic Partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). Brasília: **Revista brasileira de política internacional**. v.53, n. especial, p115-131.

LIMA, Maria Regina Soares de. (1994). Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v.1, n.2, p.27-46.

PECEQUILO, Cristina S. (2010). A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). Brasília: **Revista brasileira de política internacional**, v.53, n. especial, p.132-150.

_____. (2008). As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008): As três fases contemporâneas. **Nueva Sociedad**, outubro.

_____. (2014). As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rousseff, 2011-2014. Porto Alegre, **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, v.3, n.6, p.11-36, julho-dezembro.

_____. (2007). Bush no Brasil. Brasília, **Meridiano 47**, v.8, n.83, p.7-8, junho.

_____. (2011). "O antes, o durante e o depois: Barack Obama e o Brasil". São Paulo: **Carta Capital**, 22 de março. In: http://www.cartacapital.com.br/politica/o-antes-o-durante-e-o-depois-barack-obama-e-o-brasil (acessado em 21 de maio de 2015).

_____. (2005). "As viagens de Rice". Brasília: **Meridiano 47**, n.56, p.17-19, março

RENARD, Thomas. (2010). Strategic Wanted: The European Union and Strategic Partnerships. **The Security Policy Brief**, n.13, p.1-7, setembro.

SEELKE, Clare R.; MEYER, Peter J. (2009). Brazil-U.S. Relations. **Congressional Research Service Report for Congress**.

SENNES, Ricardo. (2003). **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

SENNES, Ricardo Ubiraci. (2008) . Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito. **Foreign Affairs en Español**, v. 8, p. 83-91.

SHAMBAUGH, David. (2001). "L'enjeu stratégique: de l'antagonisme à la compétition dans la coexistence». In: GODEMENT, François (org.). ***Chine-États-Unis: entre méfiance et pragmatisme*.** Paris, La Documentation Française.

SILVA, André Luiz Reis da. (2010). As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). Brasília, **Meridiano 47**, v.120, p.1-10.

_____. (2009). **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** Curitiba, Juruá.

_____. (2015). Geometria Variável e Parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula. Rio de Janeiro, **Contexto Internacional**, v.37, n.1, p.143-184, janeiro/abril.

SIRUTAVICIUS, Vladas. (2006). **Lithuanian-polish strategic partnership: genesis and prospects**. In: http://www.lfpr.lt/uploads/file/2001-7/Sirutavicius.pdf (acessado em 2 de janeiro de 2012).

UNITED STATES (US). Congress. 2009. *Public Law 111–124, 111th* **Congress: An Act. Washington**, dezembro. In: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-123/pdf/STATUTE-123-Pg3484.pdf (acessado em 24 de outubro de 2013).

_____. 2015. *Bill Text 113th Congress (2013-2014) .R.2709.IH.* Washington. In: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c113:H.R.2709 (acessado em 13 de junho de 2015).

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v.29, n.2, p.273-335, dezembro.

WEYMOUTH, Lally. 2010. An Interview with Dilma Rousseff, Brazil's president-elect. Washington: **The Washington Post**, 3 de dezembro. In: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/03/AR2010120303241.html (acessado em 29 de maio de 2015).

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). (2015). **United States – Subsidies on Upland Cotton**. Genebra. In: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm (acessado em 13 de junho de 2015).

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

POLÍTICA EXTERNA, REVOLUÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM BALANÇO DAS RELAÇÕES BRASIL-CUBA[1].

FOREIGN POLICY, REVOLUTION AND DEVELOPMENT: A BALANCE OF THE BRAZIL-CUBA RELATIONS.

Marco Antônio da Silva
Professor de Ciência Política do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), dos programas de pós-graduação em Geografia e Sociologia. Coordenador do Laboratório Interdisciplinar de estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD).

Guillermo Alfredo Johnson
Professor de Ciência Política do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), dos programas de pós-graduação em Geografia e Sociologia. Coordenador do Laboratório Interdisciplinar de estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD).

Anatólio Medeiros Arce
Doutorando em História pelo Programa de pós-graduação em História da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGH/UFGD). Pesquisador do Laboratório Interdisciplinar de estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD).

Resumo:

Este trabalho procura realizar um balanço das relações entre Brasil e Cuba no século passado e compreender a dinâmica das relações Brasil-Cuba no século XXI, considerando as percepções e ações de ambos os países. Para tanto, discute a dinâmica de aproximação e distanciamento no século XX, analisando as causas de sua baixa intensidade. Em seguida, procura assinalar que está em curso em processo de reaproximação, minado em outros momentos pelo contexto internacional e doméstico, que revela certa convergência de interesses e impulsionado pelo incremento das relações comerciais e parcerias técnicas em diversas áreas. Desta forma, pode-se considerar que, para a liderança política brasileira, as relações com Cuba fazem parte do processo de inserção na América Latina e a tentativa do exercício de uma liderança regional, como forma de impulsionar seu papel de potência emergente. No caso cubano, desde a queda do bloco soviético tal relação inscreve-se na necessidade de reconfiguração de suas relações internacionais (em múltiplas

[1] Este artigo é uma versão modificada do trabalho "As relações Brasil-Cuba no século XXI: reaproximação, convergências e tensões.", apresentado no V Seminário Nacional de Sociologia e Política da UFPR, em 2014.

dimensões) e no desenvolvimento de novas parcerias.

PALAVRAS-CHAVES: Política Externa; Revolução; Desenvolvimento; Parceria.

ABSTRACT:

This work aims to carry a balance of the relations between Brazil and Cuba in the last century and understand the dynamics of their relations in the XXI century, considering the perceptions and actions of both. Therefore discusses the dynamics of approach and distance in the twentieth century analyzing the causes of their low intensity. Then tries to emphasizes that there is an ongoing rapprochement process, mined at other times by the international and domestic context that reveals a certain convergence of interests and driven by the increase in trade and technical partnerships in various areas. Thus, it can be considered that, for the Brazilian political leadership, relations with Cuba are part of the integration process in Latin America and the attempt of pursuing a regional leadership as a way to boost its role as an emerging power. In the Cuban case, since the fall of the Soviet bloc, such ties are part of the need for reconfiguration of its international relations (in multiple dimensions) and the development of new partnerships.

KEYWORDS: Foreign Policy; Revolution; Development; Partnership.

INTRODUÇÃO

Ao longo do século passado, as relações entre Brasil e Cuba foram marcadas pela oscilação e pela geração de muitas expectativas e poucas realizações. Isto decorreu, em grande medida, dos contextos interno e externo que marcaram a trajetória destas nações. No caso brasileiro, a consolidação de uma política externa independente somente se inicia na década de 50 e se consolida, depois de um intervalo nos anos 60, com o regime militar sob o principio da universalização das relações brasileiras, fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico promovido naquele momento.

No caso cubano, depois de anos de tutela americana e, obviamente, da priorização de relações com a potência do norte, a ascensão de um regime revolucionário de caráter socialista fará com que suas relações se intensificassem com a superpotência comunista e seus aliados. Tais aspectos foram, ainda, determinados pelo contexto internacional da Guerra Fria que, entre os anos 40 e 90, dificultaram o desenvolvimento de uma relação normal, quiçá intensa, pelo modelo político e econômico adotado em cada país. Desta forma, apesar da relativa proximidade geográfica e cultural, o distanciamento, mais do que a aproximação, parece ser a marca das relações entre ambos.

Neste novo século, uma nova oportunidade parece emergir para a consolidação das relações entre Brasil e Cuba. Isto porque o novo contexto internacional, marcado pela globalização e sem forte distinção ideológica, bem como os desafios, no caso cubano, ou pretensões, no caso brasileiro, parecem propiciar um novo horizonte de oportunidades, para ambos, embora as tensões continuem existindo.

Neste sentido, este trabalho procura analisar as relações entre Brasil e Cuba neste novo século, enfatizando, na medida do possível, diversas dimensões. Para isto, procura compreender a intensidade da relação no contexto atual e sua ligação com os princípios e elementos gerais política externa desenvolvida por cada nação para se inserir no mundo globalizado.

Para tanto, este trabalho está estruturado da seguinte forma. Na primeira seção, discutimos a história das relações entre Brasil e Cuba, no século XX, em que predominaram uma política de distanciamento (rompimento das relações formais) e de aproximação, principalmente nos anos 80 e 90. Na segunda parte, analisamos tal relação sob a égide dos objetivos da política externa desenvolvida por cada país neste novo século. Finalmente, na última parte, procuramos analisar a natureza, a intensidade e os desafios ou tensões que marcam tal relação, apontando possíveis desdobramentos.

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E CUBA NO SÉCULO XX: ENTRE O DISTANCIAMENTO, O ROMPIMENTO E A (RE) APROXIMAÇÃO.

Apesar do estabelecimento, já em 1906, de relações formais entre o Brasil e Cuba, tal relação ficou permaneceu tênue e marginal para ambos os países na primeira parte do século passado por diversas razões que apontaremos adiante, adquirindo certa relevância entre os anos 50 e 60, mais razões de política interna e atuação internacional destes países do que pela relação bilateral (BEZERRA, 2012).

No caso brasileiro, uma efetiva política externa, como instrumento de desenvolvimento nacional, só irá se efetivar com a proposta da Operação Pan-americana, do governo JK, e o estabelecimento da Política Externa Independente (PEI) no início dos anos 60 (ALTEMANI, 2005; CERVO, 2002; PECEQUILLO, 2004).

Antes disso, a política externa era marcada por um alinhamento informal e automático com os EUA, a famosa aliança não-escrita do Barão do Rio Branco, embora nos anos 30 ocorressem tentativas de ação autônoma (VIZENTINI, 2003); associado a isto, deve-se destacar que o perfil econômico dos países era extremamente semelhante, começando a se diferenciar na década mencionada, com o processo de industrialização brasileira que só irá se consolidar nas décadas de 60 e 70, o que dificultava o aprofundamento de tais laços, pelo menos no âmbito comercial.

No caso cubano, ocorria uma dinâmica semelhante com um agravante. O perfil econômico cubano também era, neste período, baseado na produção agrícola, principalmente o açúcar, o que dificultava o intercâmbio comercial. Além disto, as relações

cubanas (políticas e comerciais) estavam orientadas por uma relação intensa e privilegiada com os EUA que hegemonizava o comércio exterior do país (PISANI, 2002; PEVIDA, 1995; SEGRERA, 1988). Neste sentido, Brasil e Cuba eram mais competidores pelo perfil de suas economias e pelo desejo das relações e benesses americanas do que parceiros.

Desta forma, as relações entre Brasil e Cuba na primeira parte do século passado eram tênues e marginais, concentrando-se nas questões relativas ao preço internacional do açúcar, pois por razões internas, tanto para Brasil como Cuba tal relação não era prioritária, como aponta Abreu: "O relacionamento político bilateral era obviamente afetado pela distância, pela dificuldade de comunicação e pela recíproca pouca prioridade dos respectivos países na agenda de política externa" (ABREU, 2000, p. 234-235). Vale ainda ressaltar que a representação em Havana era cumulativa a outros oito países da América Central e Caribe, o que dificultava uma maior interação (BEZERRA, 2012).

Isto se modifica, parcialmente, no final da década de 50 e 60, com a afirmação da Revolução Cubana. Tal acontecimento irá determinar grande parte das relações bilaterais, interamericanas e internacionais, pois irá inserir a pequena ilha caribenha no quadro da Guerra Fria que determinavam as relações internacionais no período. Desta forma, a Revolução Cubana irá marcar, de forma profunda, a América Latina nas décadas posteriores e as relações cubanas e americanas com o continente (AYERBE, 2002; BANDEIRA, 1998).

Neste sentido, a questão cubana, relação bilateral e posicionamento no conflito cubano-americano, emerge para o diplomacia brasileira como um desafio que, pelo menos, até os anos 80, demonstrará a capacidade de atuação autônoma do país no cenário internacional. Por isso, depois da simpatia equidistante do governo JK, será nos governos brasileiros posteriores que podemos acompanhar o desenvolvimento do processo de rompimento que se constituirá num marco da política brasileira.

Durante o governo Jânio Quadros, as relações Brasil e Cuba ganharam relativo impulso e atingiu a política, interna e externa, brasileira devido aos seguintes fatores. Primeiro, a questão cubana contribui, ainda que indiretamente, para a emergência de um novo paradigma na política externa brasileira que, embora gestado ao longo dos anos 50, só irá adquirir uma formulação consistente neste governo: a Política Externa Independente (PEI). Como apontam Cervo & Bueno:

> Jânio Quadros formulou a PEI em um momento conjuntural adequado no âmbito hemisférico, pois se aproveitou do receio dos EUA de que a América Latina escapasse de sua órbita de influência a partir da crise do sistema interamericano aberta pelo regime de Cuba. (...) Ao enfatizar o direito que têm os povos á autodeterminação, reivindicava-se para o país mais liberdade de movimento no cenário mundial, tendo em vista os interesses econômicos nacionais" (CERVO & BUENO, 2002: 310).

Além disto, a relação com Cuba parece nos ajudar a compreender os rumos da política, e dos passos, empreendidos por Jânio Quadros até sua renúncia, pois se transformará, aos poucos, em um problema de política interna brasileira. Desta forma, sua visita a Havana ainda na campanha eleitoral, a orientação para a abstenção na reunião da OEA que expulsou Cuba da entidade e a condecoração a Che Guevara, foram movimentos que repercutiram intensamente na política doméstica.

Apesar disto, tais fatos revelam que Jânio Quadros adotava uma tensa política bifronte, pois no plano interno desenvolvia medidas conservadoras e moralistas e no plano externo, reafirmava o direito a autodeterminação dos povos, estando mais próximo da questão cubana. A dificuldade de conciliação entre estas duas políticas, talvez associada aos cálculos políticos do ex-presidente que imaginava o retorno ao poder com maior espaço de manobra, também estiveram presentes em sua renúncia. Não á toa, a renúncia de Jânio motivou um discurso de Fidel Castro, citado por Bezerra (2012), que apontava:

> [...] se o povo brasileiro aproveitasse a experiência de Cuba, nunca lhe poderiam derrotar os militares reacionários... Cuba soube com profunda tristeza da notícia da renúncia do presidente do Brasil. A América perde um de seus mais valentes defensores do princípio de autodeterminação. (...) O prestígio internacional do Brasil crescia a cada dia. Somente os reacionários americanos, o Departamento de Estado ianque, os monopólios imperialistas, inimigos da independência e soberania de nossos povos, podem receber esta notícia com júbilo. Cuba, a quem Quadros tinha defendido valente e tenazmente, sente-se solidária a ele" (BEZERRA, 2012: 132).

Tal declaração, além de ignorar outros elementos que conduziram a renúncia do presidente, contribuiu para que a questão cubana fosse incorporada, considerando o contexto, a lógica da política interna brasileira.

Durante o governo Goulart, marcado por uma intensa polarização política, a questão cubana vai adquirindo novos contornos e adquirindo importância para os rumos da política nacional. Neste sentido, a Crise dos Mísseis em 1962, pressionou o governo Goulart, pois o próprio secretário de Estado americano, Dean Rusk, buscou o apoio à quarentena, enquanto o governo brasileiro reafirmava sua postura favorável à autodeterminação (BANDEIRA, 1998). Tal acontecimento atinge os rumos da PEI, pois segundo Bezerra:

> [...] Teve como uma de suas consequências o esvaziamento da proposta de mediação do Brasil entre as superpotências, uma vez que, a partir de então, estas passaram a buscar resolver seus litígios através de frequentes contatos diplomáticos bilaterais, inaugurando o período de distensão internacional conhecido como détente. A consequência disto para o Brasil foi a inviabilização da "barganha nacionalista" com os EUA, levada a efeito desde o período Vargas, e a ascensão, em lugar desta, retórica desenvolvimentista [...] (BEZERRA, 2012: 195).

Além disto, o problema dos asilados na embaixada brasileira em Havana, o processo de radicalização da revolução, evidenciadas na Segunda Declaração de Havana, em 1962, e seu lema "O dever de todo revolucionário é fazer a Revolução", e o apoio cubano as Ligas Camponesas no Nordeste brasileiro[2], levantavam dificuldades para o governo Goulart e contribuíram para a disseminação, na sociedade e nos militares do discurso alusivo ao perigo comunista, que serviu, associado ao temor da quebra de hierarquia, como justificativa ao golpe cívico-militar que depôs o presidente[3].

O golpe e a instauração do regime militar determinaram, evidentemente, uma "reversão de expectativas" da política externa brasileira e uma correção de rumos de tal política, até sua reelaboração nos anos 70. Tal reversão foi marcada, pelo menos nos primeiros governos militares, pelo retorno de um alinhamento quase automático com os EUA e, obviamente, pelo rompimento das relações diplomáticas com Cuba. Na ótica brasileira tal rompimento deveu-se a:

> [...] com respeito às relações entre Brasil e Cuba, delas se vinha servindo o governo Fidel Castro, sobretudo nos últimos tempos, para acobertar as atividades de propaganda de seus agentes, em inequívoca demonstração de que, ao diálogo regular por canais diplomáticos, optara por um inadmissível entendimento com grupos minoritários brasileiros, interessados no proselitismo incompatível com as tradicionais convicções cristãs e democráticas de nosso povo. Tal interferência em assuntos internos do Brasil não mais podia ser tolerada sem graves riscos para a ordem pública e sem ofensa aos verdadeiros sentimentos nacionais, reafirmados agora pela revolução vitoriosa. (...) A decisão tomada pelo governo brasileiro está em perfeita consonância com o seu propósito de não admitir ação comunista no território nacional [...] (citado por BEZERRA, 2012: 230).

Na ótica cubana, pode-se destacar que tal rompimento embora inevitável não era desejado. Neste sentido, a liderança cubana desenvolvia uma política externa que procurava combinar a promoção e o apoio às atividades revolucionárias com o desenvolvimento de políticas formais com diferentes estados e, provavelmente, buscava a manutenção de relações com as nações latino-americanas para evitar o isolamento regional.

De qualquer forma, não há dúvida sobre a primazia da ótica revolucionária sobre os laços diplomáticos que, combinados com o aprofundamento dos laços com a URSS e

[2] Ainda que não existam estudos sistemáticos sobre tal relação, é necessário apontar que, até o golpe de 64 e a emergência da luta armada como forma de resistência ao regime militar no final da década, as ligas camponesas, e sua principal liderança Francisco Julião, foram um dos movimentos que mais estreitaram os laços com Cuba e suas concepções. Para isto ver, entre outros, Rollemberg (2001).

[3] Como afirma Ridenti: "Seria por demais estreito pensar que o golpe de 1964 em função principalmente da dinâmica interna das Forças Armadas; contudo, é inegável que o movimento político dos militares de baixa patente, como parte da ascensão popular mais ampla no pré-64, esteve no centro da cena política nos anos, nos meses e mesmo nos dias que antecederam a "redentora", constituindo-se no estopim detonador do golpe" (RIDENTI, 1993: 200)

demais nações do bloco soviético, tornavam tal possibilidade um custo necessário para a manutenção de sua autodeterminação e a promoção de revoluções, como estava expresso em declarações e documentos. Em suma, embora não desejável Cuba não sacrificaria sua ideologia e laços revolucionários, muito menos com regimes alinhados aos norte-americanos, em nome de interesses diplomáticos. Em suma, a liderança cubana tinha consciência da incompatibilidade de sua política com certos regimes e parecia disposta a sacrificá-las em nome dos ideais defendidos e o rompimento foi uma iniciativa da diplomacia brasileira.

De tal rompimento, emergem diversas questões que carecem de mais pesquisas. Neste sentido, como aponta Bezerra (2012) é necessário verificar se tal rompimento foi derivado de razões de política doméstica, como defende, ou do contexto internacional, determinado pela Guerra Fria e pela política norte-americana para o continente. Desta forma, a opção norte-americana, que parece prevalecer nos primeiros governos militares, implicaria necessariamente no rompimento das relações, considerando o contexto regional. Além disto, devem-se analisar as razões pelas quais a política de universalização das relações externas do Brasil, inclusive com o bloco soviético e com as jovens nações africanas, desenvolvida nos anos 70 pelo regime militar brasileiro não foi aplicada ao caso cubano; neste caso, as razões do não reatamento de relações diplomáticas, de parte a parte.

Como mencionamos acima, o restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba somente ocorrerá no primeiro governo civil, o governo Sarney, em 1986. Tal reatamento pode ser considerado obra dos civis, destacadamente da ação presidencial e do Ministério das Relações Exteriores, no caso brasileiro e da liderança cubana, considerando o novo contexto, no caso cubano. Isto só foi possível porque, apesar da resistência de certos círculos militares brasileiros que ainda consideravam Cuba sob a ótica geopolítica da Guerra Fria, predominou a percepção de que a atuação cubana já não era uma ameaça, pelo menos na região, e que o país já não constituía uma ameaça a segurança nacional (VASCONCELOS, 1991; BEZERRA, 2012)[4].

No caso cubano, tratava-se de dar continuidade ao processo de reinserção regional, após duas décadas de relativo isolamento, adaptando-se ao novo contexto de democratização e retomar os laços com um país que desenvolvera um parque tecnológico complexo, que atuava com mais autonomia no cenário internacional e com o qual ainda havia interesses comuns, como no caso do açúcar que era o principal produto de ex-

[4] Como afirma Bezerra sobre a retomada das relações na perspectiva brasileira: “Uma página da história brasileira fora virada. O Brasil fechara o mosaico de seus interesses” (BEZERRA, 2012: 327).

portação da ilha[5]. Desta forma, combinando com o novo cenário político doméstico e internacional, a retomada das relações parecia confirmar uma convergência, ainda que parcial, de interesses.

Tal restabelecimento também parece indicar um padrão para o aprofundamento das relações, calcados em duas dimensões. Em primeiro lugar, a questão comercial se torna um elemento primordial, o que motivou a assinatura de um acordo, em 1989, diminuindo restrições e ampliando o leque de oportunidades[6]. Além deste, um acordo de caráter científico-tecnológico, firmado em maio de 1990, já no governo Collor, considerando o intercâmbio de especialistas, de informações científicas e de tecnologia, determinaram a dinâmica das relações posteriores em que tais questões aparecem em primeiro plano (VASCONCELOS, 1991).

No entanto, ainda nos anos 80, tornou-se evidente as dificuldades para o aprofundamento de tais relações, pois como assinala Vasconcelos: "Entre os aspectos mais relevantes do contraste entre Brasil e Cuba contrastam, desde logo, pela natureza dos regimes políticos vigorantes, sendo diferentes os aliados e os parceiros principais de cada um deles. Assim também pelas dimensões do produto bruto e a orientação de consumo" (VASCONCELOS, 1991: 188).

Além disto, apesar das expectativas, outros problemas emergiram (alguns persistem até hoje) dificultando o aprofundamento das relações como a limitação de créditos, o embargo dos EUA á Cuba, a baixa aceitação de produtos cubanos e os obstáculos burocráticos de parte a parte. Por fim, deve-se destacar que, como assinala Hoffman (1999), em 1986, ambos enfrentavam uma profunda crise econômica que irá se estender até meados dos anos 90 no Brasil e se tornará cada vez mais aguda no caso cubano, ganhando contornos dramáticos no período seguinte.

[5] Como aponta Vasconcelos: "um breve histórico da reaproximação dos governos leva-nos de início a 1977, quando da visita discreta de um assessor do presidente Fidel Castro, o sociólogo Sérgio Cervantes. A esta primeira viagem seguiram-se outras do mesmo assessor, com reservas crescentes (identidade mudada, objetivos fictícios), porém, nem por isso menos efetivas nos contatos informais com autoridades e representantes da sociedade brasileira, sobretudo na área comercial, interessados em obter anuência do Conselho Nacional de Segurança para uma revisão das pesadas restrições a Cuba então vigentes. Finalmente, em 1985, Cervantes recebeu o visto para a permanência de um ano, a fim de tratar de negócios. Um passo significativo e concreto, no entendimento visando a reaproximação foi a visita a São Paulo, em 1981, de uma missão comercial cubana convidada por fabricantes de equipamentos para a destilação de álcool. (...) Esta situação culminou numa reunião, de alto nível, celebrada em Paris, em 1986, na qual ficou assente o restabelecimento integral das relações diplomáticas, que ocorreria em 25 de junho do mesmo ano" (VASCONCELOS, 1991: 189).

[6] Como afirma Ferreira: "En los plazos establecidos, Brasil designa el diplomático Italo Zappa como embajador en Cuba (antes era el representante de Brasil en Beijing, China). Cuba nombra el viceministro de Comercio Exterior, Jorge Bolaños embajador en Brasil. El nombramiento de Zappa y Bolaños se vio como una convergência de los países en el aspecto econômico de las relaciones, ya que ambos diplomáticos tenían una trayectoria predominantemente comercial" (FERREIRA, 2011: 203-204).

Durante o governo Collor alguns incidentes causaram certo mal-estar na relação entre os países[7], apesar de serem rapidamente superados, acabam demonstrando que, apesar do acentuado interesse cubano para o aprofundamento das relações bilaterais, o governo brasileiro esteve orientado pelos desafios internos e pela tentativa de abertura comercial, o que colocava em segundo plano as relações com Cuba.

Durante o governo Itamar as relações ganharam um novo impulso, pois o governo brasileiro perdoou uma dívida de, aproximadamente, U$ 40 milhões, votou pela condenação do embargo norte-americano na ONU e fez um discurso contra o mesmo na Cúpula Ibero-americana em Cartagena, em 1994. Além disto, instauraram "um diálogo construtivo", que seria retomado posteriormente, inclusive na questão dos direitos humanos e realizou acordos complementares nas áreas de mineração, geologia, biotecnologia e novos materiais. Desta forma, construíram-se canais para ampliar as perspectivas de cooperação, que se materializaram, com intensidades diferentes, nos governos posteriores e que nos permite compreender como a questão cubana foi adquirindo certa relevância na diplomacia brasileira (FERREIRA, 2011).

AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E CUBA ENTRE O FINAL DO SÉCULO XX E INÍCIO DO SÉCULO XXI: A SUPERAÇÃO DA EQUIDISTÂNCIA?

O processo demonstrado anteriormente teve continuidade no período posterior e torna-se mais compreensível quando inserido nos marcos da política externa de cada país. Desta forma, pode-se constatar que a PEB mantém ao longo um forte traço de continuidade o que, obviamente, pode ser um indicador de que nesta área as mudanças se processam de forma lenta e gradual e as distinções entre os governos devem ser compreendidas através de ênfase que, em maior ou menor medida, promovem certas diferenças entre os mesmos.

Neste sentido, podem-se captar as diferenças entre as políticas externas dos três últimos governos. Desta forma, como apontam Vigevani e Cepaluni (2007): "Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes, desdobramentos e reforços das ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente á política externa brasileira" (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007: 275).

Sendo assim, a política externa de FHC poderia ser definida pela noção de *"Autonomia pela Participação".* Nesta, a inserção internacional do país estaria relacionada ao po-

[7] Um destes incidentes foi o cancelamento da visita do então ministro das relações exteriores do Brasil, Francisco Rezek, a Havana em 1991 (FERREIRA, 2011).

tencial (relativo) que o país possuía e a aproximação com o centro hegemônico, adaptando-se ao novo sistema internacional, através da incorporação de novos temas na agenda do país (como direitos humanos, meio ambiente, transição democrática, reformas, ...), expressando os novos valores, compromissos e práticas internacionais. Neste sentido, Cervo (2006), tece uma forte crítica à política externa implementada pelo governo FHC, considerando que ela foi orientada pelos princípios de democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, demonstrando o predomínio de um *Estado Normal.*

O governo Lula teria promovido uma gradual mudança estratégica para uma busca de *"Autonomia pela Diversificação",* segundo Vigevani e Cepaluni (2007)[8]. Neste sentido, o que estaria ocorrendo são ajustes na formulação da decisão burocrática e potenciais mudanças nas metas. Ou seja, "há mudanças de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil" (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007: 322).

Ainda, comparando as semelhanças e diferenças entre os dois governos, seria possível identificar uma convergência sobre os diversos temas da agenda de política externa brasileira (ALCA, Conselho de Segurança, Cooperação Sul-Sul, EUA, Integração, OMC, ...), no entanto, pode-se observar que "Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) com representantes de tradições diplomática brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências, e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito á política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política" (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007: 275). Em suma, para os autores, não foi desenvolvido um novo paradigma da política externa brasileira, mas sim de uma mudança parcial de rumos que não caracteriza uma ruptura com o que, até então, caracterizou os rumos da diplomacia brasileira.

Tal ação incluiu a tentativa de retomar uma ação internacional a serviço do desenvolvimento do país que, como apontam Villa e Vianna (2007), pode ser caracterizada "... como sendo uma autonomia pela afirmação, através da qual o governo Lula decidiu tornar o Brasil um dos principais protagonistas por meio da afirmação intransigente dos interesses nacionais no sistema internacional contemporâneo, estando disposto a assumir tanto os custos econômicos e políticos, como os militares-estratégicos" (VILLA e VIANNA, 2007: 57).

[8] De outra forma, como sugere Almeida a ascensão de Lula foi marcada pela adoção de um realismo pragmático nas relações internacionais e pelo deslocamento ao centro do espectro político, pois "Em suma, o candidato do PT realizou no espaço de poucos meses em 2002, um notável percurso em direção a uma postura realista no campo da política externa, assim como no terreno mais geral das políticas econômicas, notadamente no que se refere ao relacionamento com o capital e os investidores internacionais" (ALMEIDA, 2003: 95).

Neste sentido, a política externa implementada pelo governo Lula significou uma correção do modelo destacada anteriormente, o que pode ser percebido em duas dimensões. A primeira, voltada às questões internas, significou uma redefinição do papel do Estado no intuito de fortalecer seu papel indutivo, ou seja, como promotor do desenvolvimento econômico e social. Isto significa que o atual governo diverge do antecessor na crença da capacidade do mercado de prover por si as necessidades de desenvolvimento nacional, seja em termos econômicos (geração de riquezas nas diversas regiões) seja em termos sociais (inclusão de grande parte da população) (CERVO, 2006). A segunda dimensão refere-se às questões internacionais, pois a prioridade fundamental foi a superação da vulnerabilidade produzida pelos déficits do comércio exterior e da balança de pagamentos e uma revisão, profunda, do modelo anterior que orientava a ação da diplomacia brasileira. Em relação ao primeiro aspecto pode-se apontar que "O novo governo decidiu enfrentar três condições de vulnerabilidade: dependência tecnológica, empresarial e financeira. Além de reforçar o núcleo robusto da economia nacional, estatal ou privada, Lula empenhou sua diplomacia presidencial para promover negócios brasileiros no exterior. Pela primeira vez, concebia-se a internacionalização da economia brasileira como movimento de expansão de empresas no exterior, com o apoio logístico do Estado" (CERVO, 2006: 27). No que se refere ao segundo aspecto, o autor aponta que o Governo Lula procurou retomar a experiência histórica acumulada do Itamaraty, buscando reforçar o poder nacional e a capacidade de negociação internacional[9].

Desta forma, há pelo menos, três inovações importantes, como apontam Villa e Vianna (2007). Primeiro no estabelecimento de um grupo neodesenvolvimentista no Itamaraty em que se destacam as figuras de Celso Amorim e Samuel P. Guimarães. Em segundo lugar, uma inovação metodológica e institucional com a criação do assessor para assuntos externos da presidência da República (o Conselheiro Presidencial), ocupado por um quadro histórico do PT Marco Aurélio Garcia e que teve atuação em crises políticas na região (Venezuela, Bolívia e Equador) e um maior aproveitamento do presidente como símbolo, por sua trajetória e uma comunicação mais intensa das ações nesta área. Finalmente, uma releitura da noção de "pouca margem de manobra no sistema internacional" que conduziu a uma maior autonomia e ativismo diante dos países centrais e dos órgãos internacionais e o reconhecimento das diferenças, embora sem rompimento, com os EUA (Villa e Vianna, 2007: 50-53).

[9] Desta forma, como aponta Cervo: Três padrões de conduta foram sacrificados pela fase anterior: a independência de inserção internacional, o realismo evoluído para pragmatismo e o desenvolvimento nacional como vetor da política externa. Lula os recuperou, em certa medida, reforçando ainda os demais componentes do acumulado: autodeterminação e não-intervenção, com solução pacífica de controvérsias, juridicismo, cordialidade oficial no trato com a vizinhança, parcerias estratégicas como eixos privilegiados de ação externa e multilateralismo normativo (CERVO, 2006: 28).

No entanto, a grande novidade, ou pelo menos a ênfase, na política externa brasileira tem sido a intensificação das relações com a América Latina, tendo em vista a tentativa de se colocar como ator emergente no cenário internacional. Tal intensificação pode ser observada em, pelo menos, três ações da diplomacia brasileira.

Em primeiro lugar, o país propôs ou impulsionou mecanismos de integração regional ao contribuir para a revitalização do MERCOSUL, a criação da UNASUL e, mais recentemente, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e, através do BNDES, financiou projetos de infra-estrutura na região. Em segundo lugar, durante o mandato de Lula, o exercício da diplomacia presidencial esteve voltado a América Latina que, até 2007, havia concentrado mais de 60% das viagens presidenciais (Villa e Vianna, 2007, p. 49). Finalmente, como aponta Dantas (2013), a América Latina, por diversas razões, tornou-se um dos principais polos do comércio exterior do Brasil, emergindo como o destino de entre 20% e 25% das exportações e cerca de 20% das importações brasileiras neste século, equilibrando-se, em certos momentos até superando, os demais principais parceiros comerciais como China, EUA e União Européia.

Desta forma, concordamos com o autor ao apontar que:

> A América Latina e o Caribe são, explicitamente, alvos da política externa brasileira, sobretudo como extensão dos laços criados e solidificados a partir do MERCOSUL; nesse contexto, a inserção de Cuba ocupa também uma posição a se destacar. Dessa forma, não só declarações oficiais da chancelaria brasileira, mas a própria verificação dos números que marcam a evolução comercial brasileira recente reforça a avaliação da região como uma das metas prioritárias nas relações externas do Brasi" (DANTAS, 2013: 36).

Ressaltamos que este é o contexto que nos ajuda a compreender, adequadamente, as relações Brasil e Cuba.

No caso cubano, o colapso do bloco soviético e o fim do intercâmbio estável e benéfico com a URSS lançou o país em sua mais grave crise no século XX (ALMENDRA, 1998) e, diante disto, duas estratégias predominaram na política cubana até o momento: internamente, desenvolveu-se um processo de recuperação econômica e, externamente, Cuba procurou reconstruir seus laços e parcerias internacionais e se reinserir no cenário internacional para superação do isolamento, fruto também da relação conflitiva com a superpotência restante, os EUA (SALAZAR, 2000).

Sendo assim, Alzugaray Treto (2003) observa que, diante de tais desafios, ocorreu uma redefinição da política externa do país, com o objetivo de:

Mantener la independencia, soberanía, autodeterminación y seguridad de la nación cubana, su capacidad de darse un gobierno popular, democrático y participativo propio basado en sus tradiciones, con un sistema económico-social próspero y justo, y que, a su vez, le permita proteger su identidad cultural y sus valores socio-políticos y proyectarlos en la arena mundial con un nivel de protagonismo acorde a sus posibilidades reales como miembro efectivo de la sociedad internacional. (Alzugaray Treto, 2003: 17).

Desta forma, o país procurou construir novas parcerias e diversificar suas relações comerciais e política, tanto no âmbito regional como internacional. Neste sentido, concordamos com Serbin ao afirmar que: "A través de la revisión de esta política en diferentes âmbitos- el subregional, el regional, el atlântico y el global- argumentamos que uno de los mayores logros d política exterior cubana en esta década ha sido la configuración de un entramado diversificado de relaciones internacionales que ha contribuído tanto a romper con el aislamento impuesto como a preservar um margen de autonomia que posibilitara la continuidad del sistema político establecido en la islã desde 1959" (SERBIN, 2011: 230).

Além disto, na primeira década do século XXI, outro elemento fundamental foi à transição de poder iniciada em Cuba, com a substituição da liderança histórica de Fidel Castro por seu irmão, Raul, em 2008. Tal transição combina elementos de continuidade e rupturas que, em grande medida, procuram responder aos desafios interno e externo, como apontamos anteriormente, dando um perfil mais pragmático a atuação do país.

Desta forma, como demonstra Alzugaray Treto (2007):

> Cuba iniciou o século XXI sujeita a um importante reajuste de seu sistema político, devido à doença de Fidel Castro e à transferência constitucional dos seus poderes a Raúl Castro, que se encarregou de afirmar que não reproduzirá exactamente a forma de dirigir e governar de seu predecessor. Ao mesmo tempo, tanto Raúl Castro como os líderes políticos, militares e econômicos concordam com o conselho básico articulado e defendido por Fidel Castro: independência e soberania nacionais não só perante os Estados Unidos, mas também perante outros actores internacionais; manutenção do sistema econômico-social fundamentalmente socialista com uma forte defesa das conquistas sociais; estruturação de um governo próprio, participativo e democrático alheio aos vícios presentes em sistemas de outras latitudes; e uma economia diversificada e vinculada a diferentes parceiros comerciais e financeiros (ALZUGARAY TRETO, 2007: 101).

Sendo assim, tem início um período de "atualização" do sistema, tendo como pano de fundo as demandas sociais e econômicas e a necessidade de recomposição das relações internas. Tal processo afeta diretamente a política externa cubana, pois como argumenta Serbin:

> Este nuevo factor se articula con un creciente pragmatismo de la política exterior cubana, particularmente a partir del reemplazo de Fidel por Raúl Castro en el gobierno, que se caracteriza por renovar y adoptar nuevos compromisos internacionales en el marco de una estrategia de diversificación de las relaciones externas de la isla para asegurar mejor la supervivencia económica del país, sin poner en riesgo el modelo político existente (SERBIN, 2011: 233).

Desta forma, uma nova dinâmica nas relações Brasil-Cuba se instaurou neste novo século, apesar de tensões conjunturais.

Durante a gestão FHC (1995-2002), as relações entre os países mantiveram a tônica da reaproximação, embora com a ocorrência de divergências esporádicas. Desta forma, o país manteve sua oposição ao embargo norte-americano e realizou gestões para o reingresso de Cuba no seio da comunidade interamericana; o comércio exterior cresceu lentamente, tendo em vista os desafios econômicos enfrentados na década por ambos, novos acordos científicos e tecnológicos foram firmados, nos setores aduaneiros, tributários e de serviços aéreos e uma linha de crédito de U$ 15 mi foi aprovada pelo governo brasileiro. No entanto, em 1998, por ocasião da Cúpula Iberoamericana, a diplomacia brasileira passa a destacar a necessidade de mudanças políticas no país, em relação à democracia e aos presos políticos. No mesmo ano, o chanceler brasileiro, Luis Felipe Lampréia, dentro desta nova perspectiva, em visita a Havana se reúne com um dos lideres dissidentes, Elizardo Sánchez e também com funcionários norte-americanos e membros cubano-americanos, o que aumenta as tensões (HOFFMANN, 1999)[10].

De qualquer forma, a partir de 1999, as relações voltaram a certo grau de normalidade, com a visita do ministro de saúde do Brasil, José Serra, e com o discurso de FHC, numa cerimônia na Espanha, em que enfatizou que "Cuba é um país com o qual o Brasil mantém laços de confiança e diálogo (...) e minha esperança é que se possa alcançar a plena normalização das relações de Cuba no sistema interamericano, com o fim total do embargo e a reafirmação dos direitos humanos, o bem-estar e a prosperidade do povo cubano" (CARDOSO, 2000). Da mesma forma, na Cúpula das Américas em 2003, o presidente brasileiro reiterou os laços e apoio a certas demandas cubanas, contribuindo para a normalização dos laços. Da parte cubana, o apoio ao embaixador brasileiro na

[10] Segundo Lampréia tal atuação ocorreu, pois havia: "Uma total falta de vontade para o diálogo. Temos proposto, por exemplo, uma declaração específica sobre os direitos humanos, temos proposto um mecanismo similar ao estabelecido com a China, missões recíprocas que viajam ao outro país, falando com autoridades e examinando a legislação. José Gregori (secretário dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça) fez com a China, os chineses vieram aqui. Porém, os cubanos inclusive reduziram a prioridade a esta questão. Não queriam falar disto e ainda se sentiam ofendidos porque vi o presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos- o opositor Elizardo Sánchez" (LAMPREIA, 1998, citado por FERREIRA, 2011). Ainda apesar da justificativa do chanceler tal atitude foi vista com estranheza, apesar de não ser possível concluir categoricamente que a mudança se deve aos diálogos com os norte-americanos (FERREIRA, 2011).

Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), além das reiteradas visitas e declarações de sua liderança, também confirmaram a reaproximação.

No governo Lula, dentro do contexto mencionado anteriormente, tal relação irá se intensificar e fundamentar-se, pela primeira vez, numa perspectiva denominada de "doutrina do compromisso construtivo", que nas palavras do então chanceler Celso Amorim significava:

> Eu vejo a necessidade de seguir trabalhando com um país irmão, que sofreu um isolamento muito grande, apesar de ter alguns procedimentos com os quais não estamos de acordo. Esta linha de *compromisso construtivo* é mais positiva e pode trazer mais resultados que uma mera linha de isolamento que reforça um aspecto da psicologia de sítio, que com razão ou sem ela é a que prevalece hoje em dia em Cuba, o que leva o país a adotar certas atitudes que contribuem a adoção de posturas que o condenam (AMORIM, 2003).

Pode-se considerar tal postura tanto como continuidade das ações do governo anterior, principalmente em sua fase final, como ruptura em termos de uma maior assertividade no caso cubano. Além disto, procura demonstrar que o isolamento internacional dificulta, ou invés de propiciar, mudanças no país. Finalmente, deve-se considerar que tal aprofundamento também é resultado dos laços históricos do partido dos dois últimos presidentes e do desejo de afirmação regional da parte brasileira, mas também das iniciativas e prioridades do governo cubano diante da necessidade de recuperação econômica e reconstrução dos laços e parcerias externas e, que certas tensões não estão superadas definitivamente[11].

Neste sentido, tanto nas visitas do ex-presidente Lula (três ao longo de seu mandato) como da atual mandatária brasileira e de Raul Castro ao país, as relações tem se intensificado com base no incremento das relações político-diplomáticas, no intercâmbio comercial, no intercâmbio e desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos e no financiamento brasileiro a projetos de infraestrutura cubana. Em relação ao primeiro aspecto, a posição brasileira tem se mantido constante nas votações de condenação ao embargo e de não condenação de Cuba no caso de direitos humanos na ONU e, principalmente, faz as gestões necessárias para a incorporação de Cuba como membro-fundador da CELAC.

Já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014), apesar da inexistência de um balanço global, parece ocorrer um retraimento da política externa brasileira. Desta forma, o novo governo promoveu uma redefinição de rumos e, apesar de grande continuidade em relação ao

[11] Como aponta Ferreira (2011), entre outros, diversos governos e, mais recentemente, a própria União Européia tem procurado adotar tal postura nas suas relações com Cuba.

anterior, pode-se afirmar que tal política não se desenvolveu com a mesma intensidade e dinamismo, adquirindo um pragmatismo de contornos mais nítidos. Apesar disto, em relação a América Latina pode-se afirmar que tal governo não abandonou as pretensões de exercício da liderança regional e de inserção econômica na região, como demonstramos adiante.

Em relação às questões econômicas e comerciais o dinamismo da relação tem se mostrado evidente, inserindo-se no quadro das relações com a América Latina. No quadro abaixo, podemos observar, nitidamente o incremento das relações comerciais que saltaram, considerando importações e exportações, de um volume de pouco mais de U$ 110 mi em 2000 para, aproximadamente U$ 630 mi em 2013. O desempenho no período foi:

Tabela 1. Comércio Exterior- BRASIL- CUBA (US$ MILHÕES FOB):

ANO	Exportação	Importação	Saldo
2014 (até março)	113.439.480	5.984.420	107.455.060
2013	528.172.441	96.619.009	431.553.432
2012	568.126.174	95.662.079	472.464.095
2011	550.169.353	91.778.158	458.391.195
2010	414.871.651	73.417.244	341.454.407
2009	277.230.116	53.386.714	223.843.402
2008	526.848.434	45.364.051	481.484.383
2007	323.850.748	88.790.438	235.060.310
2006	343.824.663	31.595.636	312.229.027
2005	245.726.571	38.876.528	206.850.043
2004	132.061.869	45.308.841	86.753.028
2003	69.607.616	22.384.614	47.223.002
2002	73.980.371	14.117.059	59.863.312
2001	112.025.635	10.602.864	101.422.771
2000	94.596.367 (2000)	20.740.658	73.855.709

Fonte: MDIC (Elaboração dos autores)

Desta forma, o comércio total entre os países cresceu mais de 500%, entre 2000 e 2013, apesar da queda em 2009 devido aos efeitos da crise mundial, fazendo com que, segundo Rezende (2010), "Atualmente, o Brasil é o oitavo maior fornecedor de produtos para Cuba, especialmente alimentos, e as exportações brasileiras para o país caribenho têm crescido a largos passos desde o início dos anos 2000, aumentando mais de 60% de

2007 para 2008. A carne bovina, a soja e o chocolate ocupam posição de destaque nas exportações brasileiras para o país" (REZENDE, 2010).

Ainda, em 2003, os governos firmaram 12 instrumentos de cooperação em diferentes áreas, totalizando U$ 200 mi com financiamento parcial do BNDES e com outros recursos privados brasileiros um acordo para construção de quatro resorts em Cuba (BANDEIRA, 2004). Desta forma, houve o incremento gradual, assim como em outras regiões da América Latina e África, de empresas multinacionais brasileiras como a Odebrecht, a Vale e Marcopolo. Em 2008, também se firmou um acordo entre a Petrobrás e a Cupet (estatal cubana do petróleo). Finalmente, em 2010, o governo brasileiro firmou um acordo, para infraestrutura, de aproximadamente U$1 bi, aplicados principalmente na reforma do Porto de Mariel que tende a se transforma no principal porto do país (FERREIRA, 2011).

Dando continuidade aos acordos técnico-científicos firmados ao longos dos anos 80 e 90, a cooperação Brasil-Cuba também foi impulsionada neste período em diferentes áreas que abrangem áreas como a agricultura, geologia, saúde, gestão bancária, vigilância sanitária, a administração pública e a metrologia, entre outras. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), neste período foram desenvolvidos cerca de 60 projetos e atividades de cooperação técnica entre Brasil e Cuba, envolvendo órgãos como a EMBRAPA, o Ministério da Saúde e o Banco Central, entre outros; sendo que destes pelo menos 13 foram de amplo alcance[12]. Tal cooperação também se desenvolve no campo educacional, com o financiamento de inúmeros projetos pela CAPES em conjunto com o Ministério da Educação de Cuba. Recentemente, tal relação ganhou novo impulso com a criação do Programa Mais Médicos do governo brasileiro, que pretende abrigar um número expressivo de médicos cubanos para trabalhar em localidades de difícil acesso ou periféricas.

Desta forma, as relações Brasil e Cuba atingiram um nível sem precedentes, demonstrando uma convergência de interesses. No caso brasileiro, tais relações, para além de simpatias ideológicas dos dois últimos governos, são percebidas como demonstração de autonomia na atuação internacional, de reafirmação do principio de autodeterminação e, principalmente, como afirmação de uma potência emergente, tanto em termos globais como regionais, como demonstramos anteriormente. Além disto, o princípio do compromisso construtivo é percebido tanto em termos políticos como econômicos, como uma garantia da presença brasileira neste momento singular da histórica cubana.

Já para a liderança cubana, as relações com o Brasil inserem-se nos marcos da recuperação econômica e da reinserção regional e internacional, adquirindo uma relevância política e econômica, pois:

[12] Para uma visualização dos projetos consultar: http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cuba.

> Para la política exterior de Cuba, sin embargo, las relaciones con estos três referentes regionales importantes- Venezuela, Brasil y México, son cruciales en el marco de su estratégia de reinserción regional. Mientras que en el caso de Venezuela, la relación está signada por una alianza caracterizada por los estrechos vínculos econômicos como por la similitud de objetivos políticos e ideológicos, en el caso de Brasil constituye una importante relación comercial y de inversiones, y un componente simbólico importante, como un vínculo fundamental en la relación con América del Sur, dado el caráter de liderazgo regional que asume este país,[...] (SERBIN, 2011: 244).

Tal relação, no entanto, não está imune às críticas, principalmente do lado brasileiro. Neste caso tem havido questionamentos em relação ao conjunto da política externa, apontada por certos setores como ideológica e desproporcional as nossas capacidades, e em relação a Cuba, tais críticas, retomando o caráter ideológico, referem-se à necessidade de uma postura mais crítica em relação ao sistema político cubano e as questões de direitos humanos, bem como um questionamento dos benefícios econômico. Além disto, devem-se considerar os atritos com a diplomacia norte-americana que tal relação pode provocar. De qualquer forma, o aprofundamento desta parceria parece depender tanto da dinâmica da política interna como das estratégias internacionais de Brasil e Cuba neste novo século.

CONCLUSÃO

As relações Brasil e Cuba não adquiriram certa relevância até a emergência da Revolução Cubana. No entanto, paradoxalmente, apesar de assumirem uma importância na política interna de cada nação, até os anos 80 predominou a desconfiança e o distanciamento, como evidencia o rompimento das relações por parte do Brasil, fundamentado na doutrina de segurança nacional que orientava os governos militares, que se opunha ao modelo comunista que a ilha adotava.

Somente em 1986 tais relações foram restabelecidas e normalizadas, no entanto, desde então jamais foram lineares, sendo permeadas pelas crises econômicas e políticas que afetaram estas nações ao longo das últimas duas décadas do século passado.

Desta forma, como demonstramos ao longo deste trabalho, somente na primeira década do século XXI, devido a convergências de interesses motivadas por razões diversas é que a relação entre estes países tem adquirido certa normalidade e dinamismo, ainda que incipiente.

Tais relações parecem ter como fundamento o incremento das relações comerciais e o fortalecimento de laços políticos. Dos desdobramentos da política interna de cada nação, no caso cubano das reformas implementadas por Raul Castro e no caso brasileiro

da consolidação da doutrina do compromisso construtivo, da inserção internacional de cada país com a afirmação da importância de tal parceria e da percepção, de parte a parte, dos benefícios alcançados depende o aprofundamento da relação Brasil e Cuba.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Fernando José Marroni de. (2000). Brasil e Cuba: a gangorra diplomática. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon de (org.). (2000) **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Vol. 3: O desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP.

AYERBE, Luis Fernando. (2002). **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia.** São Paulo: Editora UNESP. ALMEIDA, Paulo R**. (**2003). **A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores***.* Revista de Sociologia e Política, n. 20, junho.

ALMENDRA, C. C. (1998). A situação econômica cubana diante da queda do Leste Europeu**.** In: COGGIOLA, O. ***Revolução Cubana*: história e problemas atuais**. São Paulo: Ed. Xamã.

ALTEMANI, Henrique. (2005). **Política Externa Brasileira***.* São Paulo: Saraiva.

ALZUGARAY, C. (2003). La política exterior de Cuba en la década de 90: intereses, objetivos y resultados**. Política Internacional**, La Habana, vol. I, n. 1, p. 14-32, enero-julio.

ALZUGARAY TRETO, C. (2007). Reflexões sobre o presente e o futuro político de Cuba nos albores do século XXI – uma abordagem a partir da ilha*.* In: **Relações Internacionais**, Lisboa: IPRI, p. 89-104.

AMORIM, Celso. A. (2003). *A***udiência Pública do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados***.* Brasília, 23 de abril de 2003. Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos (acesso em: 20/03/2014).

-BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (1994). **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)***.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

-BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (1998). **De Martí a Fidel: a revolução cubana e a América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BEZERRA, Gustavo H. Marques. (2012). **Da Revolução ao Reatamento: a política externa brasileira e a questão cubana (1959-1986).** Brasília: FUNAG.

CARDOSO, Fernando Henrique. (2000). **Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao receber o prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional***,* Oviedo, 27 de outubro de 2000. Disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos (acesso em: 10/04/2014).

CERVO, Amado.; BUENO, Clodoaldo. (2002). **História da política exterior do Brasil***.* Brasília: UNB.

CERVO, Amado. (2006). A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva.

DANTAS, Alexis Toríbio. (2013). Comércio Exterior do Brasil: o papel da América Latina. In: **Revista Mural Internacional**, vol. 4, nº 2, jul-dez.

FERREIRA, Marcos Alan S. (2011). La política exterior de Brasil hacia Cuba: un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los dias actuales. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafios hemisféricos**. Barcelona: Icaria.

FONSECA JUNIOR, Gelson (Org.). (2001). **Reflexões sobre a política externa brasileira. Brasília:** FUNAG.

HOFFMANN, Bert.(1999). *"Continuidad y cambio en la nueva política exterior de Brasil- el caso de Cuba".* In: **Síntesis- Revista de Ciências Sociales Iberoamericanas**, Madrid, nº 31-32.

LULA DA SILVA, L. (2003). **Discurso na sessão de posse do Congresso Nacional. A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

PECEQUILO, Cristina S. (2004). **Introdução as relações internacionais**. Petrópolis: Vozes.

PEVIDA, Eduardo Klinger. (1995). **Cuba y la integración de América Latina y el Caribe.** Santo Domingo: Promlibro.

PISANI, Miguel Estéfano. (2002). **Política exterior de la revolución cubana.** La Habana: Ciências Sociales.

REZENDE, Bruno Pereira. (2010). As relações Brasil-Cuba: liberalização, integração e desenvolvimento**.** In: **Mundorama**, 19/09/2010. Disponível em: http://mundorama.net/2010/09/19/as-relacoes-brasil-cuba-liberalizacao-integracao-e-desenvolvimento--por-bruno-pereira-rezende/ (acesso em 21/03/2014).

RIDENTI, Marcelo. (1993). **O fantasma da revolução brasileira**. São Paulo: Unesp.

ROLLEMBERG, Denise. (2001). **O apoio de Cuba á luta armada no Brasil: o treinamento guerrilheiro**. Rio de Janeiro: Mauad.

SALAZAR, Luiz Suares.(2000). **El siglo XXI: posibilidades y desafios para la revolución cubana**. La Habana: Ciências Sociales.

SEGRERA, Francisco Lópes. (1998). **Cuba: política exterior y revolución**. La Habana: ISRI.

SERBIN, A. (2011). Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de "actualización". In: AYERBE, L. F. (Org.). **Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafios hemisféricos.** Barcelona; Buenos Aires: Içaria; Cries.

VASCONCELOS, Luiz L. (1991). Um repasse sobre as relações Brasil-Cuba. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 13, nº 2, julho a dezembro, pp. 187-203.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro.

VILLA, R. & VIANNA, M. (2007). Política Externa do governo Lula: autonomia pela integração ou em busca de um novo paradigma. IN: ALBUQUERQUE, J..A. **A Política Externa do Governo Lula (2003-2005)**. São Paulo: Marco.

VIZENTINI, Paulo. (2003). **Relações Internacionais do Brasil- de Vargas a Lula.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CONTRA AS PARCERIAS ESTRATÉGICAS: UM RELATÓRIO DE MINORIA

THE CASE AGAINST STRATEGIC PARTNERSHIPS: A MINORITY REPORT

Prof. Dr. Paulo Roberto Almeida
Diplomata de carreira;
Professor de Economia nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito do Uniceub.

RESUMO:

Ensaio analítico e opinativo deliberadamente contrário ao princípio e à aplicação das chamadas parcerias estratégicas, com exame da experiência brasileira nessa área nos últimos 15 anos. Depois de dissecar o fenômeno, bastante disseminado no período recente, de estabelecimento de parcerias estratégicas, o ensaio argumenta que elas possuem muito pouco de verdadeiramente estratégico, constituindo bem mais expedientes táticos empregados por Estados para reforçarem a defesa e a promoção de seus interesses nacionais exclusivos na cena internacional. Geralmente de cunho bilateral, uma parceria estratégica não corrige nenhuma das diferenças ou assimetrias estruturais que necessariamente existem entre os parceiros. São repertoriados os casos mais comuns da interface brasileira nessa área, constatando-se o mero caráter ideológico do empreendimento.

PALAVRAS-CHAVE: parcerias estratégicas; expediente tático; experiência brasileira.

ABSTRACT:

Analytic and opinion essay openly against the principle and the applied manifestations of the so-called strategic partnerships, together with an overall assessment of the Brazilian cases in the last 15 years. The phenomenon is rather common nowadays, but, contrary to the concept, it has really nothing of strategic, being just a tactical device used by States to strengthen their leverage in the international scenario. Most commonly they are bilateral, and are not capable to overcome differences and structural asymmetries that necessarily exist between the partners. An overall assessment of the Brazilian cases points to their ideological character.

KEYWORDS: strategic partnerships; tactical device; Brazilian cases.

INTRODUÇÃO: O QUE É UM RELATÓRIO DE MINORIA?

Dá-se o nome de "relatório de minoria" nos casos em que um ou mais membros de uma comissão governamental qualquer, convocada oficialmente para apresentar um diagnóstico sobre uma questão de interesse público, divergem das conclusões gerais ou das recomendações formuladas pela maioria dos membros dessa comissão. Havendo previsão para tal nas regras de procedimento, o dissidente, mas também, eventualmente, alguns outros membros que os acompanham apenas parcialmente, podem, se assim for acordado, assinar um relatório de minoria, dando conta de suas próprias conclusões, as razões que os fizeram opor-se ao relatório da maioria, e propor, se for o caso, suas próprias recomendações a respeito da questão que motivou a formação da comissão em causa. O relatório de minoria também é levado ao conhecimento da autoridade que encomendou o trabalho à comissão – geralmente independente, ou integrando membros sem qualquer vínculo com o governo em questão – que poderá, ou não, levar em consideração tais opiniões dissidentes.

Tais situações são muito comuns nos governos parlamentares, ou de forte atuação congressual, quando os partidos hegemônicos ou as coalizões formadas no âmbito do Legislativo assentem em abrir a discussão da questão a um amplo leque de opiniões. Elas são menos frequentes nos regimes estreitamente presidencialistas, e provavelmente nas instituições privadas, que preferem atribuir um mandato executivo a um grupo determinado que possui latitude analítica e de formulação de sugestões, mas são mais rígidos quanto às regras de procedimento. No caso de instituições fortemente hierarquizadas – a exemplo das militares, do Vaticano, ou, para ficar num caso mais próximo, o do Itamaraty, no Brasil – essa possibilidade praticamente inexiste, em função de alguns pressupostos dogmáticos, para não dizer que a própria formação de comissões independentes para analisar uma questão qualquer e oferecer sugestões de medidas pertinentes é um evento raro no plano da organização e do seu processo decisório. Empresas privadas, por sua vez, são eminentemente práticas e objetivas, não tendo de prestar contas senão a seus dirigentes e acionistas majoritários, o que limita bastante, senão inviabiliza, não só comissões desse tipo, mas também relatórios de minoria: o que se pretende é oferecer soluções rápidas a problemas práticos, não fazer algum exame de consciência sobre escolhas políticas transcendentes.

Em relação ao tema das parcerias estratégicas na política externa brasileira, mesmo não considerando nenhuma avaliação de tipo executivo ou governamental, é de se presumir que o tema recolha não só a adesão da maior parte dos funcionários de Estado encarregados da área – ou seja, os diplomatas e seus chefes políticos – mas também a

concordância da parte dos analistas acadêmicos quando à sua importância, e até mesmo a sua necessidade. É de se presumir, portanto, que qualquer balanço que se faça sobre as parcerias estratégicas estabelecidas pelo governo brasileiro nos últimos dez ou quinze anos, tenderá a considerar essa possibilidade de atuação no plano externo não apenas como uma necessidade objetiva da atuação diplomática do Brasil, como também um recurso de configuração eminentemente positiva nesse tipo de cenário de atuação estatal na frente externa.

O que se pretende apresentar aqui, no entanto, é um "relatório de minoria" a respeito da questão, tanto no plano puramente conceitual, quanto no de sua aplicação prática na política externa brasileira desse período. O autor tem nitidamente consciência de que suas posições são perfeitamente minoritárias, para não dizer claramente dissidentes, do mainstream prevalecente tanto no ambiente funcional da diplomacia brasileira, quanto nos meios acadêmicos. O ensaio assume assim um caráter mais opinativo do que propriamente expositivo ou analítico, uma vez que pretende focar sobre os fundamentos das escolhas feitas bem como suas modalidades operacionais, ao mesmo tempo em que considera exemplos retirados a experiência brasileira recente. Como indica o seu título, a postura é claramente contrária não apenas ao princípio subjacente à tal tipo de atuação diplomática, em geral, como especificamente às escolhas feitas pela diplomacia brasileira desde 2003.

O QUE É ESTRATÉGICO NUMA PARCERIA?

Parcerias estratégicas existem para todos os gostos e para todas as necessidades. Elas se converteram num lugar comum das relações internacionais contemporâneas, a ponto de serem apresentadas como um fenômeno tão corriqueiro quanto banal, quase como uma sinalização de status no sistema internacional: quem não possuir pelo menos quatro ou cinco não tem prestígio, ou não é importante na equação mundial de poder. Grandes potências, países médios e até candidatos a serem alguma coisa no cenário internacional negociam suas parcerias para depois anunciarem-nas em grande estilo para os devidos fins mediáticos, do tipo: "concluímos uma parceria estratégica" e "faremos grandes coisas juntos". Os parceiros envolvidos acreditam realmente no que está escrito nas declarações formais de reuniões de cúpula, e esperam que todos os demais também acreditem que a parceria estratégica é para valer, algo mais do que um simples comunicado bilateral.

Uma parceria estratégica é um pouco como a roupa nova do rei dos livros de fábulas: alguns espertalhões, travestidos de conselheiros do príncipe, vendem ao soberano a

ilusão providencial, de que com uma roupa dessas, só visível aos realmente enfronhados nos arcanos da política mundial, ele se transforma, como por milagre, num poderoso senhor das relações internacionais. O fio maravilhoso com que são tecidas essas relações é o adjetivo "estratégica" pespegado ao substantivo mais prosaico de parceria: quem tem esse complemento no tecido está vestindo a melhor roupa que os geopolíticos contemporâneos podem oferecer aos soberanos convencidos de seu poder e de sua dominação sobre as alavancas da política mundial.

Aparentemente funciona: quem não possui nenhuma desse tipo se sente quase nu nos grandes conclaves multilaterais, ou nos encontros de grupos mais restritos, os famosos Gs. Existem Gs de todos os tamanhos, para todas as finalidades: eles também constituem modalidades de parcerias estratégicas, embora as melhores são feitas sempre num compasso dois a dois, numa espécie de tango da política mundial. Os conclaves até podem ser multilaterais ou universais, mas os *tête-à tête* são sempre en *petit comité*, de preferência em algum ambiente artificialmente descontraído. A figuração costuma ser ensaiada pelos assessores, para oferecer a melhor *photo opportunity* possível.

Essas parcerias bilaterais dão direito à formação de uma comissão mista, ou a uma reunião regular de coordenação e consulta, mediante as quais – além dos rapapés e convescotes que envolvem bem mais os cerimoniais do que os *sherpas* – os líderes máximos, ou seus representantes (vices, ou chanceleres) se reúnem pelo menos uma vez ao ano, para trocaram impressões sobre o contexto multilateral, os grandes temas inscritos na agenda da ONU, os problemas que surgem em cenários de conflito, os seus temas próprios de interesse exclusivamente regional ou nacional, além das inevitáveis possibilidades de cooperação em todas essas frentes.

Cabe, então, indagar o que haveria de estratégico em parcerias desse tipo. Estariam os dois parceiros assim designados procurando resolver os problemas mais angustiantes da agenda internacional? É duvidoso que este seja o caso: esses problemas são sempre intratáveis, justamente porque eles envolvem interesses de um ou dois "parceiros" que não estão compreendidos nas parcerias estratégicas dos dois ou três outros, e isso já é suficiente para deixar o problema intratável como ele deve ser, nessa mesma condição por mais algum tempo. Estariam eles decididos, então, a aplainar suas diferenças de interpretação sobre esses temas da agenda internacional, e outras questões de âmbito regional ou setorial, com base num enfoque cooperativo, tendente a mútuas concessões? Tampouco é o caso, uma vez que, provavelmente, não há tempo de reconfigurar sua própria agenda interna para esse tipo de exercício concessional, que de resto seria mal recebido internamente, por razões quase sempre de política doméstica.

Provavelmente, a única coisa importante na parceria estratégica é justamente o adjetivo estratégico, que serve de guarda-chuva para qualquer coisa que os *sherpas*, e por vezes os próprios líderes, resolvem colocar em atenção à mídia e aos grupos internos de interesses numa questão qualquer de política externa (e até interna, se for o caso). A realidade é que a tal de parceria estratégica se converteu num superlativo conceitual, que abriga tudo o que não for negativo numa agenda de política externa, como outros superlativos que já estiveram em evidência em outras épocas ou ainda hoje. Querem mais exemplos? Ei-los: capitalismo (sempre perverso); dominação (invariavelmente imperialista); preeminência (ocidental, obviamente); globalização (assimétrica, para não parecer boazinha); hegemonia (das grandes potências, *of course*).

A parceria estratégica surgiu para dar um novo colorido a todas essas realidades que não cessaram de existir, mas que não é de bom tom evocar, ou sequer colocar nos comunicados meticulosamente negociados pelos mesmos *sherpas* treinados naquele diplomatês insosso que encanta certos acadêmicos de primeira geração. O principal objetivo estratégico dos *sherpas* é justamente o de dar uma aparência de estratégico ao que sempre foi apenas e tão somente relações entre Estados soberanos, que aderem ao direito internacional por uma economia de meios, mais do que por convicções bem fundadas. O estratégico não é exatamente a parceria, é apenas a aparência, não a essência, que se pretende imprimir à relação, assim designada. Como num desses velhos exercícios de metafísica, a coisa em si não importa muito, desde que se consiga fazê-la vestir a roupa maravilhosa da parceria estratégica.

QUANDO O ESTRATÉGICO VIRA SIMPLESMENTE TÁTICO

Na verdade, quando dois países contraem esse espécie de contrato nupcial – de fato, apenas um namoro firme – eles não estão pensando no que poderão fazer juntos, mas sim no que cada um pode obter para si a partir de uma suposta aliança com base em poucos pontos supostamente considerados suscetíveis de comum acordo. Quando dois países negociam uma declaração de parceria estratégica, eles tentam vender ao outro aquilo que parece cativar a outra parte, como no caso dos pretendentes a um noivado que se pretende sólido e duradouro. Com efeito, os cálculos são puramente oportunistas e os objetivos prosaicamente unilaterais.

Em outros termos, a roupa maravilhosa de uma parceria estratégica é pura e simplesmente tática, pois cada um dos parceiros vê nela aquilo que pretende ver; e também espera que ela seja vista da mesma forma pelos observadores externos. Não seria das hostes dos *sherpas* que emergiria algum garoto abusado para dizer que o rei está nu, pois

são eles que têm de vender aos jornalistas e aos analistas acadêmicos a relevância das grandes questões que estão sendo tratadas em *petit comitê*, em segredo, para o maior benefício da humanidade. Cada parceiro espera que o outro lado mantenha as aparências, e não denuncie todo o exercício a dois como uma busca mesquinha de vantagens unilaterais, desde que envelopadas no tecido estupendo dos "acordos reciprocamente satisfatórios". Aliás, a linguagem é cuidadosamente escolhida para dar essa impressão de progresso, quando nada, de fato, foi resolvido, e geralmente os mesmos impasses, salvo sobre o que não é relevante, se perpetuam por reuniões seguidas, até que o cenário internacional, e sua multiplicidade de "parceiros", resolva ele mesmo a questão.

Se não fosse convenientemente tático, como admitir a existência, simultânea, de tantas e tão variadas "alianças estratégicas", algumas até contraditórias entre si, quase numa corrida para a frente, para ver quem acumula o maior número de parceiras estratégicas rigorosamente táticas? Se não fosse assim como legitimar essas declarações conjuntas de muitos parágrafos, cujas palavras vagas, e subentendidos, disputam espaço com a platitude de entendimentos reais? Quem gosta de se encantar com a prolixidade verbal não pode deixar de ler as declarações de cúpula de encontros latino-americanos, ou os discursos outrora ouvidos na OEA, agora na Unasul, para ter certeza de que as velhas fórmulas são as mais seguras, apesar de mais enfadonhas. Os latino-americanos, talvez por herança de gongorismos anteriores, são os mais retóricos desse tipo de exercício considerado ele mesmo estratégico, apenas por sua existência continuada.

PARCERIAS SÃO SEMPRE ASSIMÉTRICAS, ESTRATEGICAMENTE DESIGUAIS.

Uma parceria estratégica é, supostamente, um exercício entre iguais, pelo menos na forma, já que nunca pelo conteúdo. Ora, não existe nada mais assimétrico, desigual e desbalanceado do que uma relação entre dois, ou mais, Estados soberanos. Eles são, por força da natureza, estruturalmente desiguais, em todos os quesitos que se possa imaginar e considerar como passíveis de ponderação numa "parceria estratégica". Os estudiosos de geopolítica, que são todos da escola realista, costumam preparar avaliações nacionais de capacidades, com base em indicadores objetivos (PIB, demografia, recursos, inovação) e nos índices propriamente associados ao "poder de fogo" (tamanho e equipamentos dos exércitos, capacidade de mobilização e de projeção externa, etc.), e até em balanços de tipo mais subjetivo (histórico das intervenções, conquistas, derrotas, experiências de cooperação e alianças militares, justamente).

Com a interrupção (temporária?) dos grandes conflitos globais, e a preeminência estratégica dos "Estados comerciais" sobre as potências expansionistas e militaristas do

passado, os indicadores de capacidade econômica até oferecem uma base razoável de avaliação sobre o potencial efetivo de cada um dos Estados membros da comunidade mundial contemporânea. Mas é, em última instância, o "poder do fogo" – e, no limite, a posse de ferramentas nucleares – que determina de fato a capacidade bélica dos Estados soberanos. Com a emergência do multilateralismo como padrão negociador por excelência nas relações internacionais, desde meados do século XX, aparentemente o bilateralismo estaria fadado a um lento desaparecimento, mas é justamente esse o plano das parcerias estratégicas, o do bilateralismo assimétrico, que se pretende disfarçar como sendo igualitário e mutuamente respeitador das pequenas diferenças pontuais.

O fato é que as parcerias estratégicas – que são totalmente táticas, como já argumentado – são igualitárias apenas do ponto de vista formal, e permanecem assimétricas enquanto durarem, já que um entendimento de consultas recíprocas não é capaz de corrigir as diferenças objetivas e as assimetrias estruturais que sempre existem entre as partes de uma relação qualquer. Admitindo-se que as partes se tratem de maneira formalmente igualitária, buscando o consenso e o perfeito entendimento no tratamento de uma determinada questão objetiva, a tendência é que esse entendimento se estabeleça pelo mínimo denominador comum entre ambas, que é sempre redutor, pouco ambicioso e de escopo geralmente limitado. Em outros termos: as pretensões respectivas de dois "parceiros estratégicos" eventualmente poderiam ser alcançadas por meio de negociações ad hoc, de simples oportunidade e diretamente focadas nas finalidades últimas que sejam do interesse das partes, paramentadas ou não com as fantasias estratégicas.

Talvez exista pouca coisa, se alguma, que possa ser alcançada unicamente por meio de uma "parceria estratégica" que não pudesse ser igualmente atingida por uma negociação ad hoc. Aliados reais – como os EUA e o Reino Unido, por exemplo – o são por uma série de razões históricas, filosóficas e até estratégicas, sem a necessidade de dourar a relação com as cores de um acordo formal de parceria estratégica. Dispensável dizer que as assimetrias estruturais entre esses dois parceiros são gigantescas, o que não os impede de partilharem de uma postura basicamente comum quanto aos principais temas da agenda internacional. Praticamente o mesmo ocorre entre os EUA e o Canadá, o que tampouco os impede de manterem muitos desacordos, inclusive no que se refere ao Nafta, e de buscarem solução para os seus litígios no âmbito dos mecanismos de solução de controvérsias do bloco comercial ou até da OMC, dadas as inúmeras assimetrias estruturais entre ambos, que são fontes de diferenças de políticas setoriais e de "ausência de parceria" numa determinada questão econômica.

Vizinhos problemáticos – como Índia e Paquistão, por exemplo, ou a Rússia em relação à maior parte de seus vizinhos – nunca serão aliados reais, mesmo que assinem múltiplos acordos de "parceria estratégica", pois existem mais coisas que os dividem do que os unem na ampla interface de relacionamento entre dois Estados soberanos. Mesmo a *ultima ratio* dessa interface, que é a dissuasão nuclear, ou, de modo amplo, os acordos de desarmamento estratégico – mísseis com múltiplos vetores, esquemas de "guerra nas estrelas", etc. – não são suscetíveis de serem resolvidos por um tipo qualquer de "parceria estratégica", mas apenas por meio de negociações diretas. Questões estratégicas desse tipo – que estão no *inner core* das mais importantes, mas não as únicas, assimetrias entre os Estados – se submetem a um outro tipo de cálculo que não à fantasia de um acordo de "parceria estratégica".

E o que dizer, finalmente, da "parceria estratégica" Brasil-Argentina, construída e reconstruída ao longo da história, feita e desfeita ao sabor das lideranças políticas em cada um dos países, de suas conjunturas econômicas, de seus interesses regionais, derivadas de suas outras "alianças" com vizinhos e parceiros de visão convergente, ou por vezes, divergente? Pode-se, realmente, dizer que se trata de dois parceiros unidos por uma aliança estratégica inquebrantável? O Mercosul, ou antes, os acordos setoriais e o Tratado de Integração visando um mercado comum entre as duas maiores economias da América do Sul, deveriam selar essa "parceria estratégica" entre os dois vizinhos do Cone Sul, da mesma forma como os tratados multilaterais de Paris (1951) e de Roma (1957), e os bilaterais entre a França e a Alemanha desde essa época consolidaram uma união inquebrantável entre as duas maiores potências da Europa ocidental, depois de três guerras devastadoras entre elas, que destruíram metade do continente e retiraram definitivamente a Europa ocidental do controle sobre grande parte do mundo, tal como tinha sido construído ao longo dos cinco séculos anteriores.

À vista do que é hoje o Mercosul, e os acordos "fantasia" de integração regional, não se pode dizer que essa "parceria estratégica" seja algo mais do que uma simples declaração retórica, incapaz de prover as bases de um entendimento mínimo quanto ao cumprimento dos objetivos "estratégicos" do Mercosul. Na raiz dessas dificuldades que separam os dois países do Cone Sul estão não apenas assimetrias de fato, ou seja, estruturais, mas basicamente assimetrias de políticas. Estas são representadas e derivam de diferenças profundas entre as orientações de base em cada um dos países, isto é, políticas macroeconômicas (monetárias, fiscais, cambiais) e as normas setoriais que regem a atividade produtiva, sem mencionar a dificuldade maior ligada à "cessão de soberania", que está necessariamente implícita em todo processo de integração. Assim, a despeito de toda a retórica vazia em torno dessa aliança estratégica – aliás alimentada

artificialmente nos últimos tempos – não existe previsão de quando, finalmente, os dois países serão capazes de conduzir o mesmo processo virtuoso de integração profunda e de construção de uma prosperidade conjunta, extensível a todos os vizinhos, tal como feito na Europa do último meio século pelos dois grandes parceiros continentais.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: PARCERIAS *EX-ANTE*, FRUSTRAÇÃO GARANTIDA.

A menção ao Mercosul e às suas dificuldades de implementação prática – a despeito do que reza o artigo 1º. do Tratado de Assunção – nos remetem à experiência brasileira de "parcerias estratégicas", um conceito usado e abusado nos últimos três lustros da história nacional. Com efeito, o uso e o abuso dessa fantasia retórica precede até mesmo a chegada ao poder do lulo-petismo, também conhecido por um outro nome de fantasia, Partido dos Trabalhadores. Os parágrafos a seguir alinham, com um caráter expositivo-interpretativo, as principais iniciativas em matéria de "parcerias estratégicas" do lulo-petismo, desde 2001.

Um ano antes de sua quarta tentativa de se tornar presidente do Brasil, em 2001, o eterno candidato do PT viajou à China, numa simples visita de cortesia, mas durante a qual foi recebido com as devidas honras pelos camaradas chineses do PCC, o que lhe foi suficiente para imaginar que o governo da China seria um importante aliado estratégico, na visão anti-hegemônica e anti-imperialista que ainda era cultivada pelo PT, consoante suas históricas posições esquerdistas e socialistas, nunca reformadas em qualquer congresso desde então. Lula voltou encantado com os importantes progressos acumulados ao longo das quase três décadas de reformas liberalizantes empreendidas pelo PCC para reinserir a China na economia mundial, da qual ela tinha sido afastada pelas décadas de maoísmo delirante e economicamente esquizofrênico. Como muitos outros socialistas irredentistas, os companheiros não perceberam – e parecem não ter percebido ainda agora – que os progressos materiais da China eram devidos justamente à abertura econômica e à liberalização comercial, e não ao "capitalismo de Estado", que eles interpretam, equivocadamente, como a fonte de toda a prosperidade acumulada desde a era Deng Xiao-ping pelo gigante da Ásia Pacífico.

Desde sua volta, o futuro presidente do Brasil ficou convencido de que o Brasil deveria considerar a China uma aliada estratégica, na suposição ingênua de que a China, o seu governo, mais exatamente, seria um importante aliado do Brasil, nas bases políticas – no caso, ideológicas – então concebidas pelo PT, e de certo modo aplicadas em seu governo a partir de 2003. O importante a ser destacado, *ab initio*, no que se refere às

grandes opções diplomáticas da era lulo-petista, é que a maior parte, senão a totalidade das "parcerias estratégicas" contraídas pelo governo do PT, com a aquiescência e o suporte total de seu chefe – com a única exceção daquela feita com a UE, de interesse do bloco europeu –, foram feitas preventivamente, unilateralmente, ex-ante, sem uma análise isenta – ou de tipo técnica, como as feitas pelo Itamaraty – das implicações de tal gesto. Na verdade, não houve nenhuma reflexão ou elaboração a esse respeito, apenas a suposição de que a China, não apenas pelo seu modelo dirigista e estatizante na economia, mas também pelas suas antigas posturas revolucionárias e terceiro-mundistas em diplomacia, seria um parceiro natural do Brasil lulo-petista.

A China comunista, portanto, foi designada como "aliada" ou como "parceira estratégica" preventivamente, antes mesmo da assunção do novo governo, e de forma unilateral, sem considerar o fato de que, em critérios estritamente econômicos, ela já se situava bem à frente do Brasil em ambiente de negócios e para investimentos diretos estrangeiros. Qualquer analista econômico não impregnado por considerações de tipo ideológico teria ressaltado a evidência de que o crescimento exponencial da China se devia justamente a sua abertura para a iniciativa privada, não ao seu vezo ainda estatal e dirigista. Mas foi com tal combinação de ingenuidade política e ignorância diplomática que teve início o reino dos companheiros em matéria de política externa, todo ele marcado pela chamada diplomacia Sul-Sul, pelas alianças preferenciais com supostos parceiros anti-hegemônicos, por apoios deliberados ao todos os regimes alegadamente de esquerda – mesmo quando se tratava das piores ditaduras do continente – e por todas as demais escolhas condizentes com o perfil tipicamente esquerdista de um partido que nunca fez seu *aggiornamento* reformista como os demais partidos socialistas modernos.

Uma vez constituída a nova administração, apostas foram feitas sobre compras ampliadas a fornecedores brasileiros, sobre cooperação tecnológica e na atração de investimentos chineses em infraestrutura no Brasil. Considerou-se, inclusive, que a China atuaria no sentido de mudar as "relações de força" existentes no mundo e de diminuir o grau de "hegemonismo" presente no cenário internacional. Por um momento também foi considerada a hipótese de um acordo comercial entre o Mercosul e a China, tema posteriormente colocado de lado, à medida que as reais dimensões da relação econômico-comercial, necessariamente mais modestas, eram postas em evidência. A primeira viagem oficial de Lula à China, em junho de 2003, constituiu-se, no entanto, numa ducha fria em termos de realizações, a começar por um embargo de surpresa contra um carregamento de soja brasileira, sob a alegação de que haveria mistura de grãos geneticamente modificados com outros naturais, na verdade um subterfúgio para forçar

redução de preços numa tendência já ascensional da valorização das principais matérias primas adquiridas pelo gigante asiático.

Logo ao início do governo Lula foi efetivada a primeira iniciativa na linha Sul-Sul, com a constituição do grupo IBAS, com Índia e África do Sul, na suposição de que esses países não só partilham valores e objetivos comuns no sistema internacional, como apresentam características sociais e econômicas relativamente similares a ponto de justificar um esforço de cooperação. Ele foi apresentado como uma demonstração da criatividade e da capacidade de iniciativa da diplomacia brasileira no sentido de buscar uma coordenação política com esses dois parceiros em temas da agenda multilateral, bem como com vista a intensificar a cooperação trilateral, nos mais diferentes campos de interesse conjunto. Dezenas, senão centenas, de reuniões de trabalho foram mantidas, no âmbito dos muitos grupos de trabalhos montados para a cooperação trilateral, e para iniciativas em direção de outros países em desenvolvimento, inclusive no âmbito acadêmico ou até em outras instâncias da sociedade civil. O fato é que não se conhece nenhuma avaliação independente sobre os resultados efetivos – seja para a prosperidade conjunta ou individual dos três membros, ou para países mais pobres, a não ser uma doação volumosa para a Autoridade Palestina – do IBAS para os objetivos propostos, acima e além das reuniões ministeriais e de chefes de Estado, com suas declarações altissonantes e sempre otimistas.

Da mesma forma, sempre com objetivos mais políticos do que econômicos, foram feitas aproximações "estratégicas" com outros parceiros, como a Rússia, e em alguns casos até com a França, com a intenção declarada de contribuir para a redução dos espaços abertos ao "arbítrio unilateralista". Foram lançadas conferências políticas entre os países da América do Sul e seus contrapartes árabes e africanos, tanto visando objetivos econômico-comerciais como com a finalidade de realçar a presença política do Brasil na região, agenda confirmada por diversas viagens presidenciais à África. Aqui se buscava responder a uma suposta "dívida brasileira" para com o continente negro, o que serviu para introduzir a ideologia afro-brasileira na agenda diplomática do Brasil, mas também servindo para a colheita de apoios para o pleito ao CSNU e de abertura de novos mercados para produtos brasileiros.

Ocorreu, por outro lado, uma maior interferência de ONGs claramente identificadas com posições ditas alternativas em matéria de meio ambiente ou de negociações agrícolas na formulação de posições externas do Brasil ou, até mesmo, na orientação da agenda diplomática, o que de certa forma refletia as posições de componentes do governo em relação aos temas da globalização e as relações desses membros com o temário do

Fórum Social Mundial. No plano conceitual, se assistiu, inclusive, à tentativa de oferecer uma alternativa ao chamado "Consenso de Washington", mediante a elaboração, com a Argentina, e seu posterior oferecimento ao resto do continente, de um "Consenso de Buenos Aires", documento analítico e propositivo colocando grande ênfase nos temas sociais, por oposição ao que seria o conjunto de regras puramente econômicas e ditas "neoliberais" do primeiro "Consenso". Não é preciso mencionar que o tal consenso alternativo foi solenemente ignorado por todos os demais países do continente.

A Argentina, por sinal, deveria ser o grande parceiro na construção de um sistema sul-americano de cooperação e de integração, a partir do reforço do Mercosul, o que consolidaria a região como o grande vetor de projeção dos interesses brasileiros num espaço econômico integrado. A "reestruturação", o reforço institucional e a ampliação do Mercosul constavam explicitamente do "cardápio" diplomático do governo Lula, que anunciou, previamente, sua dedicação prioritária à agenda da integração regional. De fato, os "investimentos" nessa área foram consideráveis, inclusive no sentido de aceitar, voluntariamente, diversas restrições ao livre-comércio bilateral ou regional que a Argentina, menos capacitada industrialmente, pretendeu – e, em grande medida, conseguiu – impor ao Brasil. O "ingresso pleno" da Venezuela no Mercosul, decidido e aplicada de maneira inteiramente política, mais do que com base em um cumprimento estrito dos requisitos comerciais de incorporação às normas comuns da união aduaneira, foi por sua vez apresentado como um importante reforço dos mercados sub-regionais, com um componente energético considerável. Todas as expectativas nesse sentido se revelaram frustradas, da mesma forma como as grandes esperanças depositadas na China.

As apostas na China continuaram a dispor de enorme espaço na agenda do governo Lula, mesmo quando os chineses nunca corresponderam aos desejos mais acalentados pela sua diplomacia, que seria contar com o seu apoio na questão da cadeira permanente no CSNU. Mais importante ainda, foi a importante transformação ocorrida no padrão das relações comerciais, com um país que, a partir de 2009, superou os EUA como o principal parceiro comercial do Brasil, desbancando assim uma relação que durava há mais de um século. Trata-se, todavia, de uma relação altamente desigual, em prejuízo do Brasil, uma vez que a pauta chinesa está inteiramente concentrada em bens manufaturados correntes e em produtos de alta tecnologia (equipamentos de informática e de comunicação, aparelhos de áudio e vídeo, eletrônicos em geral, produtos químicos) ao passo que do lado brasileiro a pauta está igualmente concentrada, mas em cinco ou seis produtos primários praticamente não processados (mais de 90% em *commodities* agrícolas e minerais), e quase nada em componentes tecnológicos.

Não se pode esperar que a diplomacia resolva esse tipo de assimetria estrutural, tanto porque não são unicamente empresas estatais chinesas que estão exportando para ou importando do Brasil, e sim, predominantemente, companhias privadas, ainda que possa haver algum componente de dirigismo estatal em certas decisões de investimento, como as recentemente anunciadas quando da visita do primeiro-ministro chinês ao Brasil, em maio de 2015. A despeito dos anúncios oficiais sempre otimistas, vale recordar que memorandos de entendimento quanto a negócios futuros não se constituem exatamente em contratos firmes de investimentos em infraestrutura, inclusive porque os chineses praticam modalidades de parcerias – junto a países africanos, por exemplo – que dificilmente seriam aceitáveis do ponto de vista das normas laborais e dos requisitos de conteúdo local que constituem o padrão brasileiro de negócios.

Naquele mesmo ano em que a China superava os EUA em termos de parceria comercial, eram dados os primeiros passos para constituir o Bric, uma outra iniciativa altamente questionável no plano diplomático, que tomava inspiração numa sugestão de um economista de banco de investimentos, feita em 1991, no sentido de se buscar novas oportunidades de negócios em grandes mercados emergentes, como eram certamente a China e a Índia, e também, à época, Rússia e Brasil. A ideia foi acolhida de bom grado pelos líderes políticos da Rússia e do Brasil, dois militantes de causas anti-hegemônicas, que deram o impulso necessários à constituição do grupo em seu formato diplomático. Não existem propriamente objetivos comuns aos quatro novos parceiros – aos quais se juntaria, em 2011, por decisão unilateral chinesa, a África do Sul, conformando então o Brics – a não ser essa vaga noção de que eles pertencem a um outro universo que não o velho bloco das potências hegemônicas – ou seja, o G-7 – e a que a eles compete a missão de reformar esse mundo para algo mais "democrático" e mais representativo das economias emergentes, um universo diferente daquele de 1945, quando foram estabelecidas as bases da ordem contemporânea (que eles contestam).

O Bric – a África do Sul conta muito pouco nesse bloco, a não ser para legitimar a relação que a China possui com o continente – deveria permanecer um bom slogan e uma *trouvaille* interessante do ponto de vista dos investidores institucionais, mas acabou se convertendo num dos mais atraentes grupos do cenário internacional, mais pela presença econômica da China do que por qualquer outra virtude. Em todo caso, a diplomacia lulo-petista considera cada um dos integrantes como parceiros estratégicos, o que acaba limitando as margens de manobra, a liberdade de atuação da diplomacia profissional brasileira em outras esferas, como naquelas atinentes aos direitos humanos, à democracia e aos mercados livres, como princípios fundadores dessa mesma ordem mundial, ou como valores inscritos na própria Constituição brasileira.

Quaisquer que sejam as críticas que possam ser feitas às velhas potências hegemônicas do capitalismo global, não há dúvidas que, mais do que quaisquer outros países do sistema internacional, são elas que estão mais vinculadas e associadas àqueles princípios e valores que também deveriam ser os defendidos e promovidos pelo Brasil. Não se pode, por exemplo, dizer que China e Rússia estejam na vanguarda, ou sequer no mesmo compasso desses valores e princípios; ao contrário, são nesses Estados onde eles são mais coibidos, sofrem mais ameaças, na prática denegados. Índia, Brasil e África do Sul, por outro lado, podem ser democracias formais, mas seus sistemas democráticos são de muito baixa qualidade, com acumulação de miséria desnecessária – por incompetência das elites políticas, todas elas, inclusive as que pretendem falar em nome do povo –, com corrupção disseminada em quase todos os ambientes políticos e institucionais – mais uma vez em função do patrimonialismo das elites – e convivendo com muitas desigualdades sociais ou regionais, por inépcia gestora daqueles mesmos dirigentes que se sucedem ou se alternam no poder pela via do curral eleitoral (entre eles alguns que são considerados "programas sociais").

Foi em função dessas "parcerias estratégicas" que o Brasil alterou várias vezes seus votos na Comissão, agora Conselho, de Direitos Humanos, de uma postura de abstenção neutra, nos casos mais politizados – envolvendo necessariamente as piores violações constatadas em relatórios ou denúncias preliminares – para um voto em favor de ditaduras violadoras desses direitos, desde que alinhadas ou partilhando as mesmas crenças que o partido atualmente no poder. Foi em função de uma e outra parceria estratégica desse tipo que o governo lulo-petista eximiu-se de defender os direitos e os interesses de exportadores brasileiros no âmbito do Mercosul ou em outras instâncias regionais, assim como ele se exime em face de violações absolutamente graves dos mesmos direitos humanos e das próprias cláusulas democráticas do Mercosul e da Unasul, que aparentemente só funcionam para defender as mesmas ditaduras.

Foi também em função de uma determinada parceria desse conjunto que o Brasil se eximiu completamente de expressar sua opinião – sequer se solidarizar com as vítimas de determinados eventos – em casos de flagrantes violações à Carta da ONU e do direito internacional, como a derrubada de um avião civil, ou a invasão do território de um país soberano por parte de forças organizadas, armadas e supridas por um desses parceiros estratégicos pouco frequentáveis em determinados cenáculos.

A PROLIFERAÇÃO E O ABUSO DE UMA RELAÇÃO NÃO ASSUMIDA

Pode-se argumentar que esses "desvios de conduta", de um agrupamento político pouco comprometido com os valores da democracia, dos direitos humanos e da liberdade de mercados, não afetam a validade ou a adequação das ditas "parcerias estratégicas" para fins estritamente diplomáticos, que são os da barganha tática no cenário internacional com a finalidade de alcançar objetivos legítimos do Estado, no caso, o próprio Brasil. Pode-se levantar a hipótese que, substituído o partido no poder, as mesmas parcerias estratégicas poderiam continuar sem que a diplomacia brasileira seja obrigada a coonestar, ou se revelar cúmplice de determinadas violações dos direitos humanos e do direito internacional, embora seja altamente improvável que a mudança de padrões políticos e diplomáticos no Brasil leve a mudanças correspondentes em determinadas esferas de atuação em outros Estados, membros da parceria em questão, em ações ou eventos que fogem largamente do alcance e da capacidade de influência do governo ou da diplomacia brasileira. Não seria preciso ir muito longe para imaginar a hipótese, basta comprovar que, mesmo na América Latina, um governo brasileiro perfeitamente identificado com a democracia, os direitos humanos e as liberdades de mercados pouco poderia fazer, de aceitável no plano diplomático, para mudar de forma radical o que ocorre atualmente em determinadas regimes autoritários conhecidos.

Pode-se argumentar também que se as "parcerias estratégicas" fossem feitas com as mais perfeitas democracias do mundo, com os sistemas capitalistas competitivos e abertos – e não é difícil identificar quais seriam esses parceiros – as ditas parcerias continuariam válidas para os fins que são os seus, que são a coalizão de forças para impulsionar determinadas conquistas no plano internacional, a cooperação recíproca em bases igualitárias, a maximização da capacidade parlamentar nos foros multilaterais e nos grupos sectoriais – tipo G-20 financeiro, por exemplo – e que por isso mesmo elas permanecem plenamente adequadas num ambiente tipicamente negocial tipicamente parlamentar, como funciona atualmente o sistema internacional.

A contra-argumentação neste caso seria no sentido de afirmar que regimes perfeitamente ajustados aos princípios e valores da Carta da ONU, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e de inúmeros outros instrumentos identificados com aqueles valores e princípios já mencionados, são naturalmente propensos a constituir coalizões de interesses convergentes nos procedimentos negociais e parlamentares em favor de determinadas causas e objetivos plenamente identificados com esses padrões. Pode haver algum sentido kantiano nesta contra-argumentação – e, portanto, pouco realista – mas é um fato que a necessidade de parcerias estratégicas aparece bem mais quando

países, ou Estados soberanos, não se sentem muito seguros de alcançarem seus objetivos estratégicos – que são sempre nacionais, exclusivos – e que por isso mesmo recorrem à tática das "parcerias estratégicas".

O argumento kantiano bem conhecido é aquele em que a ordem legal e o direito internacional estariam perfeitamente assegurados num mundo de regimes constitucionais – que o filósofo chamava de repúblicas – onde cada um deles, num sistema westfaliano provido de contrapesos e de limitações às soberanias absolutas, respeitaria os direitos legítimos dos demais Estados assim como os legítimos direitos cívicos são assegurados na frente doméstica. Como o mundo não é perfeitamente kantiano, nem deve chegar perto desse ideal no futuro previsível, poderiam contra-argumentar os defensores das parcerias estratégicas, estas seriam justificadas pelo *quantum* de limitações "constitucionais" que um acordo formal desse tipo impõe reciprocamente aos parceiros, cuja latitude westfaliana estaria sendo parcialmente limitada pelos mecanismos de consultas regulares e de coordenação de políticas que os parceiros teriam de observar nesse tipo de relação consentida.

Pode ser que a perspectiva da "ordem anárquica" do sistema internacional – que segundo os realistas é imanente e insuperável em nosso horizonte histórico – encontre esse tipo de legitimidade para as parcerias estratégicas, mas trata-se, ainda assim, de um caráter negativo que se empresta a essa modalidade de relacionamento interestatal. Em suma, existiriam argumentos a favor das parcerias estratégicas, e admite-se que elas possam ter resultados parcialmente positivos na ausência de uma ordem internacional mais harmônica e menos povoada de conflitos entre soberanias superpostas. Esta não é, infelizmente, uma situação que possa ser superada apenas pela vontade política de algumas partes do sistema internacional, quando tantas outras atuam mais no sentido hobbesiano do que inspiradas pelos cânones kantianos.

Talvez o teste da realidade possa, mais uma vez, contribuir para uma avaliação mais realista das parcerias estratégicas, e estas podem ser avaliadas concretamente no caso do Brasil. Conferindo-se todas as parcerias estratégicas das quais o Brasil é parte, mesmo a mais "benigna" e supostamente orientada para fins "kantianos" legítimos, que é aquela concluída com a União Europeia, pode-se perguntar em que, exatamente, elas contribuíram para elevar o status do país no sistema internacional, para reforçar seu esforço de desenvolvimento econômico e social, para melhorar a qualidade de sua democracia, para incrementar a proficiência educacional de seu povo ou para aumentar sua influência nos assuntos do mundo?

Os já convencidos da adequação e utilidade dessas parcerias terão uma resposta positiva a todas essas questões, embora os mais céticos – como o que aqui escreve – não

veriam o seu balanço com tanto otimismo quanto sugerem os primeiros. Na ponderação atual, elas serviram mais para reforçar traços negativos do sistema político brasileiro e de seu desempenho econômico do que como estimuladoras ou sustentadoras de uma espécie de kantianismo moral aplicado ao terreno da *Idealpolitik* no plano mundial. O teste da realidade pode mais uma vez servir de *benchmark* no julgamento de seu papel na diplomacia brasileira dos últimos três lustros. Esse teste pode novamente ser aplicado sob a forma de perguntas.

Quais foram as contribuições positivas do IBAS para fins de desenvolvimento nacional, no Brasil, na Índia ou na África do Sul? A existência do IBAS, ou sua completa ausência, mudaram alguma coisa nos regimes democráticos de baixa qualidade – independentemente de qual partido esteja no poder – nesses países, a natureza mais ou menos inclusiva de suas políticas sociais, a sua capacidade de atuar diplomaticamente nos foros multilaterais e nas coalizões de menor escopo relativo? Em que o Brics contribuiu para os mesmos objetivos, ou para aqueles que o Brasil persegue com denodo no sistema internacional, quais sejam, uma cadeira permanente no CSNU, a conclusão positiva de uma rodada multilateral de negociações comerciais com real abertura de mercados e concessões equilibradas nos acordos comerciais resultantes? Em que a Unasul contribuiu, finalmente, para o reforço da democracia no continente, para a consolidação e a ampliação do Mercosul e para a formação de um amplo espaço de livre comércio na região? Em que um Banco do Brics vai contribuir para a melhoria de qualidade nos projetos de financiamento em países em desenvolvimento, que não estejam contaminados pela suspeita de carteis privilegiados, pela corrupção das partes envolvidas, para garantir o bom uso dos recursos públicos?

São perguntas práticas que deixam dúvidas legítimas quanto à legitimidade ou à eficácia das parceiras estratégicas para fins mais ou menos kantianos. E se elas são tão positivas quanto se argumenta – na opinião deste articulista equivocadamente – por que elas praticamente não existem com as maiores democracias de mercado, com os Estados mais respeitadores das liberdades democráticas, com os países defensores absolutos dos direitos humanos e das franquias individuais? Na ausência de respostas fundamentadas a todas estas dúvidas legítimas, a opinião consignada neste "relatório de minoria" é a de que os valores e os princípios imanentes de ordem constitucional brasileira e apoiadas plenamente no direito internacional podem ser realizados e defendidos de forma satisfatória na ausência de qualquer parceria estratégica que tenha de se justificar por outros motivos e razões que não esses mesmos que combinam razoavelmente bem com a *Idealpolitik* kantiana. O Brasil já é suficientemente maduro, no plano de sua diplomacia, para dispensar fantasias retóricas e ater-se aos instrumentos consagrados em sua ordem interna e aqueles existentes na ordem internacional contemporânea.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

NOVAS PARCERIAS NA ÁREA DE DEFESA ENTRE O BRASIL, RÚSSIA, CINGAPURA E SUÉCIA.

Carlos Eduardo Riberi Lobo
Pós-doutor e Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP
Professor universitário do UNIFAI/SP e da USJT/SP.
Professor conferencista de geopolítica e relações internacionais na Academia da Força Aérea Brasileira – AFA/FAB.

RESUMO:

O presente trabalho analisa a possibilidade de parcerias na área de defesa entre o Brasil e novos parceiros como Rússia, Cingapura e Suécia no início do século XXI. Ao ampliar as atividades conjuntas em uma área sensível como a defesa o país busca dinamizar e ampliar a sua indústria bélica, visando diminuir a dependência de fornecedores tradicionais, como os EUA e países da Europa Ocidental

PALAVRAS CHAVE: Forças Armadas, Geopolítica, Defesa

ABSTRACT:

This paper examines the possibility of partnerships in the area of defense between Brazil and new partners such as Russia, Singapore and Sweden in the early twenty-first century. To expand joint activities in a sensitive area like defense it seeks to streamline and expand its arms industry in order to reduce dependence on traditional suppliers such as the US and Western European countries

KEYWORDS: Armed forces, Geopolitics, Defense

RESUMEN:

En este trabajo se analiza la posibilidad de alianzas en la área de defensa entre Brasil y los nuevos socios como Rusia, Singapur y Suecia a principios del siglo XXI. Para ampliar las actividades conjuntas en un área tan sensible como la defensa se busca agilizar y ampliar su industria de armas con el fin de reducir la dependencia de los proveedores tradicionales, como los EE.UU. y los países de Europa Occidental

PALABRAS CLAVE: Fuerzas armadas, Geopolítica, Defensa

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil vem paulatinamente aumentando o seu gasto militar como desenvolvendo a sua base industrial de defesa. Depois da criação do Ministério da Defesa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC e do aumento do

orçamento e de parcerias na área de defesa no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Lula, o país voltou a desempenhar um papel mais relevante na área de defesa na América do Sul, voltando a ocupar a posição de destaque que vinha perdendo nos últimos anos.

Na década de 1980 a indústria bélica nacional atingiu seu apogeu e depois entrou em crise a partir do início da década de 1990. Com a volta a democracia, crise econômica e outras prioridades no cenário social e politico, as Forças Armadas-FFAA ficaram desde meados dos anos oitenta até a criação do Ministério da Defesa em situação financeira de penúria, em termos de equipamentos e salários. Outro fator importante foi o"passivo político" que tinham desde o fim do período da ditadura militar, que desgastou a imagem e o prestígio das FFAA na sociedade brasileira.

Se por um lado o processo da abertura política e a volta a democracia foram pautados pelos militares, não ocorreu uma ação mais relevante por parte das FFAA na política nacional, provavelmente devido ao desgaste de mais de duas décadas no poder. Isso não possibilitou a manutenção de um papel político e social de mais relevância como em outros períodos da história do Brasil. Somente aos poucos vem sendo retomada a sua importância, principalmente nos últimos anos com o apoio a missões de segurança púbica e ações cívicas no território nacional, defesa da soberania nacional e a um papel mais amplo nas missões de paz conduzidas através da Organização das Nações Unidas.

Nesse sentido no Brasil as FFAA tem um papel intermediário comparadas com as de países do Cone Sul, como o Chile e a Argentina, depois das ditaduras militares na região. No Chile as FFAA daquele país mantiveram uma autonomia politica e orçamentária depois do período da ditadura Pinochet e na democracia que garantiram o seu reequipamento e status social, todavia sem desenvolver de modo mais significativo a indústria bélica local, ainda dependendo de fornecedores tradicionais como os Estados Unidos da América – EUA, a Europa Ocidental e os países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN.

No caso da Argentina o desprestígio e a falta de verbas, associada a crise econômica e política desde o fim do período Menem, fizeram com que as FFAA perdessem grande parte da sua operacionalidade e relevância política. Nos últimos anos a sua situação de sucateamento é evidente. Frente aos seus dois rivais históricos, Chile e Brasil, as FFAA da Argentina estão atualmente altamente defasadas em termos de equipamentos e operacionalidade e devido a aproximação com os países vizinhos essa situação não é mais grave.

A partir do final da década de 1980 o Brasil começa a passar a frente da Argentina com respeito ao poder militar no Cone Sul. Esse processo se consolida na década de 1990 e no início do século XXI, com a decadência das FFAA da Argentina. Por isso mudam as perspectivas estratégicas do Brasil, que além do Cone Sul teria como prioridades estratégicas a Amazônia e o Atlântico, principalmente depois da descoberta de reservas de petróleo na camada do pré-sal nos últimos anos e da importância cada vez maior da região amazônica devido as suas riquezas minerais, ampla biodiversidade e como fonte de água doce. Ou seja, ocorreu uma mudança geopolítica importante, com as FFAA do Brasil voltando-se mais para a atuação na região norte e a Amazônia, como as fronteiras terrestres e o Atlântico em detrimento da Bacia do Prata, que historicamente foi uma zona de conflito e tensão.

Com essas mudanças estratégicas as FFAA do Brasil buscaram projetos de modernização, dentro das suas limitações orçamentarias, e ao mesmo tempo buscando desenvolver a indústria bélica nacional. Para tanto foram fortalecidas as parcerias tradicionais na área de defesa e foram estabelecidas novas parcerias, visando garantir o papel de destaque do Brasil como principal centro industrial de defesa na América do Sul e líder econômico e militar na região, já que na atualidade a concorrência argentina nesse campo na prática não existe mais.

AS PARCERIAS TRADICIONAIS: EUROPA OCIDENTAL E EUA

Desde o inicio do período republicano uma das preocupações dos militares brasileiros foi modernizar as FFAA e desenvolver a indústria bélica nacional. Ainda que esforços tenham sido feitos na Primeira República entre 1889-1930, na realidade ocorreram politicas de modernização baseados em modelos europeus que até hoje influenciam nas parcerias estratégicas das FFAA com países europeus, principalmente com a França, Reino Unido, Alemanha e Itália, esses os parceiros tradicionais desde o final da 1ª Guerra Mundial. (ENGLISH, 1985)

Depois da revolução de 1930 e durante o primeiro ciclo Vargas, 1930-1945, especialmente durante o Estado Novo entre 1937-1945, foram realizadas políticas no sentido de desenvolver a indústria bélica nacional com o apoio da França, Alemanha, Itália e aos poucos os EUA. Somente com a 2ª guerra mundial é que os EUA passaram a ser o principal fornecedor de tecnologia militar para o Brasil, substituindo as tradicionais parcerias com os países europeus, tendo em vista a aliança estratégica entre os países durante o conflito e o Brasil alçado a condição de parceiro estratégico na América do Sul dos EUA a partir de então. (ENGLISH, 1985)

Durante a Guerra Fria os EUA dominaram o fornecimento de equipamentos militares para o Brasil em relação a países europeus. Todavia os militares brasileiros sempre que possível buscaram diminuir a dependência em relação aos norte-americanos, visando não manter uma única fonte de abastecimento, como sempre que possível adquirindo tecnologias militares mais modernas. Nesse período os equipamentos oriundos dos EUA fornecidos ao Brasil e aos países da América Latina não eram os de primeira linha e mais modernos, esses eram destinados a defesa da OTAN e de aliados na Ásia e Oceania. (VILLADA, 2007)

Uma alternativa para vários países da América Latina foi a partir da década de 1970 voltarem suas aquisições e parcerias na área de defesa com países da Europa Ocidental, principalmente França, Reino Unido e Itália. Dos países da região os que desenvolveram mais as suas indústrias bélicas em parcerias com os países europeus dois se destacaram, Brasil e a Argentina, mas ainda assim em situação de dependência tecnológica e militar.

Outro fator importante destacado por Renato Dagnino, é a capacidade ou não da indústria de defesa num país como o Brasil se sustentar com a exportação de armamentos. De fato mesmo nos países com grandes indústrias de defesa também voltadas para o mercado externo, como os EUA, Rússia, França, Grã Bretanha, China e países da OTAN, o que sustenta as mesmas são as compras dos governos locais para as suas FFAA. As exportações ajudam, e talvez tenham até mais importância em termos geopolíticos, mas o gasto interno é o grande impulso para a indústria de defesa, o que de fato não ocorre com o Brasil. Então a manutenção das indústrias de defesa no caso do Brasil através das exportações não seria possível. (DAGNINO, 2009)

A não ser que a indústria de defesa brasileira seja pensada em termos estratégicos e geopolíticos para garantir a soberania nacional, defesa do território e poder de dissuasão. Mesmo assim no caso do Brasil ainda que possa ocorrer transferência de tecnologia para a área civil, de fato a indústria bélica é a fundo perdido. Ou seja, ela é necessária para aumentar a autonomia do Brasil no cenário regional e internacional, mas não deve ser estruturada pensando em se manter via o mercado externo, cabe ao governo federal aumentar os gastos em defesa. A década de 1980 mostrou os limites da indústria de defesa do Brasil nesse sentido. (DAGNINO, 2009)

Desse modo ganha importância o caráter geopolítico e estratégico, buscando diminuir a dependência da importação pura e simples de armamentos, que em termos estratégicos é um ponto de fragilidade. As novas parcerias para a produção ou compra de novos equipamentos para as FFAA do Brasil podem auxiliar no desenvolvimento da indústria de defesa e melhoria da atuação das FFAA brasileiras em nível regional, garan-

tindo a soberania nacional e também atuando mais em missões de paz da ONU.

UM NOVO CAMPO COMPLEXO COM A RÚSSIA

Após o fim da Guerra Fria, a Rússia passou a ser para países da América Latina um novo fornecedor de equipamentos militares a partir de meados da década de 1990. Surgiram novas oportunidades de negócio em países que tradicionalmente compravam equipamentos militares dos EUA e da Europa Ocidental, como no México, Brasil, Colômbia, Venezuela, principalmente com a compra de equipamentos aeronáuticos como aviões de transporte e helicópteros. Até o fim da Guerra Fria a antiga União Soviética fornecia equipamentos para Cuba seu principal aliado na América Latina e para o Peru e Nicarágua. Sendo o Peru comprador de equipamentos e não um aliado estratégico na região do Caribe e da América Central, como no caso de Cuba e Nicarágua.

No final da década de 1990 o Brasil passou a comprar equipamentos da Rússia, como os misseis portáteis para defesa aérea do modelo Igla. Mais recentemente nos últimos anos comprou e colocou em operação na FAB helicópteros de combate Hind MI 35 Sabre, o primeiro helicóptero de combate do país. Essa foi uma compra de maior relevância, pois colocou o Brasil no mesmo patamar que vizinhos que utilizam essa aeronave, como Peru e Venezuela. Existe a possibilidade da compra de sistemas de baterias antiaéreas do modelo Pantsyr a partir de 2016, que foram adiadas devido a cortes orçamentários e o desejo do Brasil de produzir o equipamento localmente.

A seguir está a relação dos equipamentos fornecidos para o Brasil pela Rússia segundo o site do SIPRI - Stockholm International Peace Resarch Institute – Instituto internacional de Estocolmo de Pesquisa para a Paz, instituição que se dedica há décadas a estudar os temas de defesa em todos os países do mundo, como a transferência de armamentos entre os países. A tabela gerada pelo site do SIPRI - Arms Transfers Database Russia to Brasil1950 - 2014 in: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php> (acesso em 10/7/2015), mostra a transferência de equipamentos militares entre a Rússia e o Brasil:

Rússia para o Brasil:

- 190 mísseis antiaéreos portáteis Igla/SA-18, incluídos 56 lançadores em 1994.
- 150 mísseis antitanque 9M114 Shturm/AT-6 para os helicópteros de combate Mil Mi-35M/Hind-E em 2008.
- 12 helicópteros de combate Mi-35M/Hind-E entregues entre 2010 e 2014.
- 300 mísseis antiaéreos portáteis Igla-S/SA-24 entre 2010 e 2012

Ainda estaria em fase de negociação com a Rússia a compra de 3 sistemas de defesa antiaérea móveis do modelo 96K9 Pantsyr-S1, que incluiria a compra de 75 mísseis 9M311/SA-19 para isso como também mais 60 mísseis antiaéreos portáteis Igla-S/SA-24. Atualmente essa compra foi postergada por questões orçamentárias.

Apesar da compra de armamentos russos ter sido um ponto de mudança para a utilização de novos equipamentos e doutrinas pelas FFAA do Brasil, a situação de pós venda e fornecimento de peças de reposição ainda gera problemas se comparada com fornecedores tradicionais da Europa Ocidental e o próprio EUA. Essa queixa, que os russos apenas vendem os sistemas militares e não dão apoio logístico posteriormente, também é compartilhada por outras forças aéreas na América Latina, como no Peru, Colômbia e o México aonde aeronaves e helicópteros russos enfrentam problemas de manutenção a médio e longo prazo. Todavia essas nações citadas através de novas negociações com a própria Rússia ou pela atuação das suas FFAA e sua base industrial, os equipamentos russos são mantidos em operação, caracterizados pela robustez e pronto emprego para o combate, conforme a doutrina da antiga URSS e atualmente da Rússia. (REVISTA FLAP INTERNACIONAL, 2015)

Uma parceria com a indústria de defesa russa produzindo equipamentos aqui no Brasil ainda parece mais um desejo do que uma realidade, muito mais pela resistência dos russos em passarem a tecnologia de ponta para um novo parceiro na compra de equipamentos militares.Outra possibilidade é a parceria entre o Brasil e a Rússia para o desenvolvimento de veículos lançadores de satélites, com um acordo tendo em vista a ampliação e a modernização da base aeroespacial de Alcântara no Maranhão. Por ser uma área sensível relacionada com foguetes é do interesse da Rússia utilizar a posição geográfica privilegiada da base brasileira próxima a Liinha do Equador, já que a sua utilização poderia baratear o lançamento de satélites em até quarenta por cento do custo final. Os EUA e a França também querem utilizar a mesma base e recentemente propuseram acordos de cooperação. Até o momento o Brasil está dialogando com esses países visando a melhor proposta que inclua transferência de tecnologia. (GLOBONEWS PAINEL, 2015; NETTO; CHADE: 2015)

CINGAPURA E A TROCA DE EXPERIÊNCIAS NA DEPENDÊNCIA OCIDENTAL

Nas duas últimas duas décadas Cingapura tornou-se no Sudeste Asiático um importante centro na área de defesa e possui atualmente as FFAA mais modernas e equipadas daquela região. Sua indústria de defesa nessa área além de atender demandas das suas

FFAA também tem alcançado destaque no mercado internacional ampliando suas exportações. Apostando no modelo israelense de FFAA, Cingapura desde a sua independência em 1965 desenvolveu parcerias importantes na área de defesa com Israel, França, EUA, Grã Bretanha, Alemanha e Suécia e mais recentemente tem adquirido equipamentos militares da Rússia, como já tínhamos demonstrado em trabalho anterior. (LOBO: 2012).

Com relação ao Brasil a parceria ocorreu com o fornecimento de navios patrulha desenvolvidos em Cingapura para a Marinha do Brasil conforme o site do SIPRI - Stockholm International Peace Resarch Institute – Instituto internacional de Estocolmo de Pesquisa para a Paz,. A tabela gerada pelo site do SIPRI. Arms Transfers Database Singapore to Brasil1950 - 2014 in: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php> (acesso em 10/7/2015), mostra a transferência de equipamentos militares entre Cingapura e o Brasil:

Cingapura para o Brasil

- 4 navios de patrulha da classe Grajaú entregues entre 1993 e 1997

Nesse caso a parceria rendeu frutos com o desenvolvimento de novos projetos e navios de patrulha de 200 toneladas construídos pelo Arsenal de Marinha e estaleiros nacionais, que resultaram na construção de um total de 12 navios de patrulha da classe Grajaú em uso atualmente pela Marinha do Brasil e a posterior exportação de uma unidade para a Marinha da Namíbia. Mas a parceria que poderia ser ampliada com Cingapura em relação a indústria aeronáutica e o desenvolvimento de blindados e peças de artilharia não foi adiante.(PODER NAVAL, 2015)

Como Cingapura de fato é um país intermediário no desenvolvimento de tecnologias militares de países ocidentais, ou seja, compra e produz equipamentos militares a partir de parcerias com os EUA, Grã Bretanha, França, Alemanha e Suécia. Cingapura funcionou como uma ponte entre o Brasil e os seus fornecedores tradicionais no hemisfério norte. Num certo sentido a ampliação da parceria na área militar entre o Brasil e Cingapura teria características mais próximas de uma parceria modelo Sul – Sul no sentido geopolítico do termo.

A SUÉCIA E A POSSIBILIDADE DE UMA PARCERIA MAIS AMPLA

Ao contrário da Rússia e Cingapura, a Suécia já fornecia equipamentos militares para o Brasil desde a década de 1970, como motores para tanques, misseis, canhões e radares. O fato de várias empresas suecas atuarem no Brasil há décadas nas áreas de

telecomunicações e na indústria automobilística, provavelmente pode ter auxiliado na venda de produtos militares suecos. Entretanto a nova compra através dos caças modelo Gripen-NG colocou a parceria estratégica com a Suécia em outro nível, já que para tanto haverá a participação da Embraer na fabricação e desenvolvimento do caça.

Essa parceria ampliada coloca a Suécia no mesmo patamar dos fornecedores tradicionais de equipamentos militares para o Brasil, como França, Grã Bretanha e Itália nas últimas décadas. Através do desenvolvimento em comum com esses países foi possível criar produtos novos para atender as necessidades de defesa do Brasil e gerar massa critica para o surgimento de novos projetos. Na área naval com as fragatas da Classe Niterói de origem britânica nas décadas de 1970 e 1980, com o Xavante e o AMX, aviões de combate produzidos em parceria com a Itália, a fabricação de helicópteros de origem francesa pela Helibras a partir da década de 1980 e nos últimos anos a família de blindados Guarani com a Iveco da Itália.

A fabricação do Gripen pode trazer para a indústria aeronáutica do Brasil oportunidades interessantes com relação a tecnologia de ponta na área aeroespacial. O desenvolvimento do Tucano e depois do Super Tucano foram frutos das parcerias que a Embraer desenvolveu desde a década de 1970, assim como a família ERJ 190 e atualmente o avião de transporte KC 390.

A fabricação do Gripen no Brasil possibilitará a modernização da FAB e o aumento do poder dissuasório do Brasil no cenário regional, a América do Sul, além da modernização da área da eletrônica no campo da defesa aérea com o projeto de um caça que possa estar dentro do orçamento da FAB e do Ministério da Defesa. Poderá ocorrer inclusive a possibilidade de exportação da aeronave como ocorreu com sucesso com o Tucano e atualmente com o Super Tucano.

A seguir está a relação dos equipamentos militares fornecidos pela Suécia, sendo que a parceria na fabricação do caça Gripen refunda uma parceria que já rendia possibilidades interessantes para as FFAA do Brasil desde a década de 1970. Novamente utilizamos os dados do SIPRI - Stockholm International Peace Resarch Institute – Instituto internacional de Estocolmo de Pesquisa para a Paz. A tabela gerada pelo site, Arms Transfers Database Sweden to Brasil 1950 – 2014 in: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php> (acesso em 10/7/2015), mostra a transferência de equipamentos militares entre a Suécia e o Brasil:

Suécia para o Brasil:

- 421 motores a diesel DS-14 para a modernização dos tanques M-41 para os modelos M-41B e M41C entre 1980 e 1990
- 6 lançadores antissubmarino 375mm Twin ASW MRL para seis fragatas da classe Niterói entre 1976 e 1980 encomendadas no Reino Unido
- 12 mísseis antiaéreos Sea Cat em 1982
- 25 radares de controle de fogo BOFI-AWGS para a modernização dos canhões antiaéreos L/70 40mm entre 1986 e 1987
- 2 radares Giraffe-40 para uso no sistema ASTROS-2 de defesa costeira produzidos no Brasil
- 100 misseis antitanque RBS-56 Bill entre 1996 e 1997
- 5 radares do sistema AEW&C OS-890 Erieye para as cinco aeronaves EMB--145AEW&C (R-99) da Embraer para controle aéreo e parte do programa SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia produzidos no Brasil
- 80 misseis antiaéreos portáteis RBS-70 Mk-3 Bolide incluindo 16 lançadores que serão entregues entre 2014 e 2015
- 36 caças Gripen-E que depois do acordo em 2014 serão entregues entre 2019 e 2023, com a produção de componentes e transferência de tecnologia para o Brasil resultando no modelo Gripen-NG, sendo 8modelos construídos para dois pilotos

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compra de equipamentos militares da Rússia e de Cingapura abriu novas possibilidades para as FFAA do Brasil desenvolverem novas parcerias na área de defesa. Entretanto com relação a Rússia foi uma compra de equipamentos, que poderá ou não no futuro resultar em novas parcerias na área de defesa. Tradicionalmente a Rússia assim como a antiga URSS prefere fornecer equipamentos militares e desenvolve parcerias estratégicas de produção apenas com parceiros relevantes em termos geopolíticos e econômicos, como era o caso com os países do antigo Pacto de Varsóvia.

Durante a Guerra Fria a URSS fornecia equipamentos militares para seus aliados, principalmente no terceiro mundo. Política semelhante a dos EUA desde a Segunda Guerra Mundial, fornecendo os produtos militares para parceiros conforme o seu grau de importância estratégica. Ou seja, a produção de equipamentos militares no estado da arte em parceria ou através de licenças para os países da OTAN e aliados na Ásia e Oceania, como Japão, Coréia do Sul e Austrália. Para a América Latina vinham equipamentos de segunda linha ou que seriam descartados pelos EUA.

A relação de dependência na área de defesa é bastante evidente, pois parcerias ocorrem geralmente com países que são aliados durante décadas com os principais produtores mantendo o desenvolvimento e fornecimento de parte essencial dos produtos bélicos. Nesses exemplos fatores geopolíticos são fundamentais. Os EUA, Rússia, Europa Ocidental e China agem dessa maneira, daí a dificuldade dos países que buscam maior autonomia na área de defesa como o Brasil encontrarem parcerias novas.

Se observarmos os fornecedores da maior parte dos equipamentos militares do Brasil desde a 1ª Guerra Mundial, ocorre um predomínio dos países da Europa Ocidental, como França, Grã Bretanha e Itália, seguidos da Alemanha e dos EUA. A entrada no mercado brasileiro da Rússia e de Cingapura pode também ser compreendida como uma politica dos militares brasileiros de minimizar a dependência de poucas fontes de tecnologia militar, pois estrategicamente quando a sua indústria bélica está em desenvolvimento, não é prudente depender de poucos parceiros e fornecedores.

Um bom exemplo disso foi a posição da OTAN e dos EUA em relação a Argentina durante o conflito das Malvinas em 1982. Com o embargo de armas durante o conflito a Argentina perdeu grande parte da sua vantagem geopolítica no conflito, pois dependia basicamente do mercado exterior e dos países da Europa Ocidental, ou seja da OTAN, para equipar as suas FFAA. Essa lição possivelmente explica a busca de novas parcerias na área de defesa pelo Brasil.

BIBLIOGRAFIA E FONTES:

CATTONI NETO, Augusto (1985). Exportação de Armamentos do Brasil. **Segurança e Defesa***, n º 3, Janeiro/Fevereiro*. Rio de Janeiro, pp. 28-37.

CHALIAND, Gérard; RAGEAU, Jean-Pierre. (1988). *Atlas Politique du XXe Siècle.* Paris, Editions du Seuil.

D´ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso [organização] (2000). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

DAGNINO, Roberto. (2010). **A Indústria de defesa no governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular/FAPESP,.

ENGLISH, Adrian J. (1985**). Armed Forces of Latin America**. London: Jane's.

FEINSTEIN, Andrew. (2011). **The Shadow World. Inside the Global Arms Trade**. New York: Farrar/Straus/Giroux.

FONTOURA, Alexandre. (2010). Os planos de modernização do Exército Brasileiro **Segurança e Defesa***, nº 99*. Rio de Janeiro, pp. 30-34.

GLOBO NEWS PAINEL.(2015). **Defesa Nacional em tempos de ajuste fiscal***.* Globonews, 2/8/15.

GODOY, Roberto. (2015). Bogotá atribui avanço a eficácia do Super Tucano. Força Aérea colombiana considera caça da Embraer fundamental em luta contra as Farc. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 26 de julho de 2015, Internacional, p. A 16.

LOBO, Carlos Eduardo Riberi (2012). **Cingapura: 1965 a 2010. Segurança, Forças Armadas, Geopolítica e Desenvolvimento na Cidade-Estado**. Pós-Doutorado em Ciências Sociais – Área de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

LORCH, Carlos. F-X2. (2012) Novidades no Ar. Revisitando a concorrência do novo caça. **Revista Força Aérea**. *Ano 17, nº 79, dezembro*. Rio de Janeiro, Action Editora,pp. 46-57.

MARAMBIO, Cristián. (2010). A indústria de defesa no Chile. **Tecnologia e Defesa,** *nº 120, ano 27*. São Paulo. pp. 66-70.

MONTEIRO, Tânia. (2015). Defesa fecha acordo de financiamento de caças com suecos. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 30 de julho de 2015, Política, p. A 10.

PODER NAVAL (2015). **O NPa e as LP da Namíbia em serviço**. 28 de dezembro de 2011" <http://www.naval.com.br/blog/2011/12/28/o-npa-e-as-lp-da-namibia-em-servico/>(acesso em 8/7/15)

REVISTA FLAP INTERNACIONAL. (2015).**Aviação Militar na América Latina. Edição Especial.** Revista Flap Internacional. No 513 / ano 52. São Paulo.

RUIZREE, R. (2009). Um helicóptero russo na FAB. **Segurança e Defesa,** *nº 94*. Rio de Janeiro. pp. 36-37.

SCHEINA, Dr. Robert L. (1983).Argentina´s navy in the Falklands War in: MOORE, Captain John (1983).*Jane´s Naval Review. Edited by Captain John Moore RN. Third year of issue*, London: Jane´s Publishing Ltd, pp. 21-27

SIPRI. Arms Transfers Database Russia to Brasil1950 – 2014. (2015). in: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php> (acesso em 10/7/2015)

SIPRI. Arms Transfers Database Singapore to Brasil1950 - 2014. (2015).in: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php> (acesso em 10/7/2015)

SIPRI. Arms Transfers Database Sweden to Brasil1950 - 2014. (2015).in: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php> (acesso em 10/7/2015)

VESENTINI, José William. (2012). **Novas Geopolíticas**. São Paulo: Editora Contexto.

VILLADA, Cristian [et. ali]. (2007). Forças Armadas da América do Sul. Um panorama do momento atual. **Tecnologia e Defesa***, nº 110, ano 24*. São Paulo, pp. 20-54.

ZAKARIA, Fareed.(2008). **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras.

NETTO, Andrei; CHADE, Jamil. (2015). "França e Rússia entram na disputa por Alcântara" **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 4 de agosto de 2015, p. A 15.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA: ENTRE A RIVALIDADE E A COOPERAÇÃO (2002-2010) [1]

BRAZIL AND VENEZUELA RELATIONS: BETWEEN RIVALRY AND COOPERATION (2002-2010)

LAS RELACIONES BRASIL-VENEZUELA: ENTRE LA RIVALIDAD Y LA COOPERACIÓN (2002-2010)

Carolina Silva Pedroso
Doutoranda e mestre e pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).
Pesquisadora vinculada ao Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).
Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Resumo:

O início do século XXI marcou a chegada ao poder de governos progressistas, identificados com a esquerda e com uma retórica antineoliberal. O primeiro deles foi Hugo Chávez Frías na Venezuela, eleito em 1998. Em 2002 foi a vez de o Brasil escolher um ex-operário para o mais alto posto do poder Executivo, Luiz Inácio Lula da Silva. Além de mudanças internas significativas, sobretudo na Venezuela, a política externa destes dois países foi bastante proativa. Ambos promoveram projetos políticos regionais para a América do Sul com objetivos semelhantes, mas estratégias distintas, motivo pelo qual é possível afirmar que se tornaram concorrentes, embora não antagônicos nem excludentes. Ademais das disputas e complementaridades na esfera regional, as relações econômicas, comerciais e políticas entre esses países também ganharam maior relevância. São estes os aspectos abordados em nosso estudo, cujo recorte histórico é delimitado por dois eventos: o golpe sofrido por Chávez em 2002, em que a intervenção do Brasil foi essencial, e o fim da presidência de Lula da Silva em 2010. Desta forma, poderemos pensar em perspectivas futuras para o relacionamento bilateral, tendo em vista as mudanças de perfil na política externa da atual presidente brasileira, Dilma Rousseff.

Palavras-chave: Brasil e Venezuela; Relação Bilateral; Rivalidade e Cooperação.

[1] Esse trabalho é uma versão ampliada da apresentação feita em espanhol durante o 8° Congresso Latino-Americano de Ciência Política, ocorrido em Lima (Peru), entre 22 e 24 de julho de 2015. Agradeço a Marcio Sherma, organizador do painel na ALACIP, e a Fabrício Padilha pelos comentários e sugestões.

Abstract:

The XXI century's beginning marked the coming to power of progressive governments identified with the left and with an anti-neoliberal rhetoric. The first was Hugo Chávez Frías in Venezuela, elected in 1998. In 2002, Brazil chose an ex-former factory worker for the highest office in the executive branch, Luiz Inácio Lula da Silva. Besides important internal changes, especially in Venezuela, foreign policy of the two countries has been very proactive. Both promoted regional political projects for South America with similar goals, but different strategies, the reason why we can say that they became competitors, though not antagonistic or exclusive. Moreover disputes and complementarities at the regional level, the economic, trade and political relations between these countries also gained greater relevance. These are the issues addressed in our study, whose historical portrait is bordered by two events: the coup d'état suffered by Chavez in 2002, in which the intervention of Brazil was essential, and the end of Lula da Silva's presidency in 2010. Therefore, we will be able to think about future prospects for the bilateral relationship, given the profile changes in the current foreign policy Brazilian president Dilma Rousseff.

KEYWORDS: Brazil and Venezuela; Bilateral Relationship; Rivalry and Cooperation.

Resumen:

El comienzo del siglo XXI marcó la llegada al poder de gobiernos progresistas, identificados con la izquierda y con una retórica neoliberal. El primer fue Hugo Chávez Frías en Venezuela, elegido en 1998. En 2002 Brasil eligió para presidente un ex obrero, Luiz Inácio Lula da Silva. Además de importantes cambios internos, especialmente en Venezuela, la política exterior de los dos ha sido muy proactiva. Ambos promovieron proyectos políticos regionales en América del Sur con objetivos similares, pero con distintas estrategias, por lo que podríamos decir que se convirtieron en competidores, aunque sus propuestas no fuesen antagónicas o mutuamente excluyentes. Más allá de los conflictos y de las complementariedades en el nivel regional, las relaciones económicas, comerciales y políticas entre estos países también ganaron más importancia. Estos son los aspectos cubiertos en nuestro estudio, cuyo enfoque histórico está delimitado por dos eventos: el golpe sufrido por Chávez en 2002, en el que la intervención de Brasil ha sido esencial, y el fin de la presidencia de Lula da Silva en 2010. De esa manera, se pueden delinear perspectivas futuras para el relacionamiento bilateral, teniendo en cuenta los cambios de perfil en la política exterior de la presidente brasileña, Dilma Rousseff.

Palabras-clave: Brasil y Venezuela; Relación Bilateral; Rivalidad y Cooperación.

INTRODUÇÃO

Na América do Sul, durante a década dos anos 2000, ocorreu a ascensão de governos com pautas consideradas progressistas, que buscavam se identificar com movimentos de esquerda e uma retórica antineoliberal. O primeiro deles foi Hugo Chávez Frías na Venezuela, quando eleito em 1998. Nos anos iniciais de governo, por razões internas e externas, o novo presidente venezuelano ainda não era considerado um líder radical. Do ponto de vista doméstico, sua maior conquista tinha sido uma mudança constitucional que incluiu mecanismos de democracia participativa e ampliou os direitos sociais no país. Já na política externa, o grande ativismo internacional, a defesa do multilateralismo e o uso do petróleo como elemento de poder – características da diplomacia venezuelana desde 1958 – foram mantidas como linhas-mestras (SERBIN, 2011a). A radicalização do processo bolivariano

ocorreu entre 2002 e 2004, após tentativas de golpe e de desestabilização empreendidas pela oposição. Na arena internacional, a partir de então, a Venezuela passou a adotar uma postura mais combativa frente à hegemonia dos Estados Unidos, protagonizando a criação da Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e a derrota da proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) em 2005, além de participar ativamente da União de Nações Sul-Americanas, a UNASUL (VILLA, 2004, 2007).

No mesmo período em que a Venezuela passou a adotar uma postura mais antiamericana, o Brasil elegeu o petista Luiz Inácio Lula da Silva, um ex-metalúrgico, à presidência da República. Internamente ele procurou conciliar crescimento econômico com programas sociais de redistribuição de renda, porém sem promover reformas estruturais (SINGER, 2012). Na política exterior, reforçou o ímpeto brasileiro de inserir-se globalmente de maneira autônoma, ao mesmo tempo em que tentou consolidar sua liderança regional (VIEIRA & ALDEN, 2011). Para tal, enfatizou o recorte de América do Sul em detrimento de América Latina e de Pan-América[2], para alcançar um duplo objetivo: afastar os Estados Unidos das decisões políticas na região e evitar a concorrência com o México pela liderança. Neste âmbito, o Brasil de Lula foi responsável pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), surgida em 2004, e, posteriormente, convertida em UNASUL, como também pela inserção de pautas mais sociais no MERCOSUL.

Ambos promoveram projetos políticos para a região, que podem ser representados pela ALBA e UNASUL, além de outros projetos autonomistas que visavam manter os Estados Unidos distantes, porém cada qual com estratégias distintas. Por este motivo é possível afirmar que eles se tornaram concorrentes, embora não necessariamente defendendo pautas antagônicas ou excludentes. Ademais das disputas e complementaridades na esfera regional, as relações político-diplomáticas, econômicas e comerciais entre esses países também ganharam maior relevância e volume.

O presente trabalho está estruturado a partir dos aspectos mencionados, dando ênfase ao período delimitado pelo golpe sofrido por Chávez em 2002, em que a intervenção do Brasil foi fundamental, e o fim da presidência de Lula da Silva em 2010. Esse recorte permitirá entender melhor o impacto da mudança no perfil da política exterior nos primeiros anos do mandato de Dilma Rousseff. O menor engajamento da presidente brasileira em política internacional faz com que o período anterior ganhe ainda mais destaque em termos da relação bilateral com a Venezuela. Assim, a premissa deste texto é que entre 2002 e 2010 estes dois países se tornaram atores essenciais para compreen-

[2] O trabalho de Betancort (2015) apresenta os interesses brasileiros em reivindicar o conceito de América do Sul como fazendo parte de um projeto político mais amplo, além de diferenciá-lo dos demais recortes geográficos possíveis e seus respectivos projetos políticos.

der a configuração sul-americana, não só pela atuação particular de cada um na arena regional, mas em especial pela interação entre eles neste período. Ele está dividido em três partes explicativas sobre os aspectos regionais, políticos e econômico-comerciais da relação bilateral, com o propósito de facilitar o entendimento, porém desde já destacamos que todos eles estão fortemente inter-relacionados. Após a apresentação destes aspectos, faremos um balanço do período estudado e apontaremos algumas perspectivas para o futuro dessa relação.

A DISPUTA DE PROJETOS REGIONAIS: ALBA *VERSUS* UNASUL

O presidente Hugo Chávez ficou conhecido pelo grande protagonismo internacional. Seu projeto político deu novo significado aos traços já existentes da política exterior venezuelana: o excepcionalismo (país concomitantemente democrático, petroleiro, terceiro-mundista e ocidental), o presidencialismo (preponderância do mandatário sobre o Ministério das Relações Exteriores e o Legislativo em temas internacionais) e o grande ativismo em órgãos multilaterais. As múltiplas identidades do país, que é andino, caribenho e amazônico, ajudaram a lastrear as pretensões ambiciosas na arena regional, como criar um novo polo de poder que pudesse fazer frente à hegemonia norte-americana na América Latina, além de buscar superar a dependência econômica e comercial dos Estados Unidos. Há, por conseguinte, um forte vínculo entre a política externa e as mudanças internas perpetradas por Chávez (BARRANTES, 2012; CARMO, 2007; SERBIN, 2011a). A ALBA surge em sintonia com a radicalização interna do processo bolivariano, que tem como marcos a tentativa de golpe de Estado em 2002 e o posterior *paro petrolero* de 2003, acontecimentos que trataremos mais adiante.

Apresentada pela primeira vez na Cúpula de Países Caribenhos de 2001, a ALBA era, inicialmente, uma "alternativa bolivariana" à proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), feita pelos Estados Unidos. Naquele contexto, em que havia ainda poucos líderes dispostos a assumir uma postura mais ofensiva frente à potência hemisférica, a ideia venezuelana teve pouco eco, contando apenas com o apoio de Cuba. Em 2004, a ALBA ganhou forma como um tratado comercial bilateral e, após a derrocada da ALCA, em 2005, esse novo arranjo pleiteou o papel de alternativa aos esquemas de cunho "neoliberal", como o MERCOSUL e a Comunidade Andina (STELLA, 2012). No ano seguinte tiveram lugar as adesões de Bolívia, Nicarágua, Dominica, Honduras (até 2010)[3], Equador, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis e Granada ao bloco.

[3]Honduras saiu da ALBA após o golpe de Estado empreendido contra o presidente Manuel Zelaya em 2009. Desde então, o país permanece fora do bloco.

Em 2009 ocorre uma mudança no acrônimo ALBA, que deixa de ser "alternativa bolivariana" para ser chamado de "Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos". Além do viés comercial que já estava presente desde o início, a principal característica desse bloco é o foco na dimensão social e em projetos de cooperação entre os países nas áreas de educação, saúde e cultura, por meio dos projetos *grannacionales*, garantindo aos seus membros a erradicação do analfabetismo e outros avanços sociais (ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA 2013; BARRANTES, 2012; GARCÍA LORENZO, 2012).

No âmbito comercial e financeiro, foi criado um conselho econômico para estudar as possibilidades de complementaridades entre os países e um sistema de compensação de pagamentos, o SUCRE. As principais realizações, contudo, se concentraram na área energética, por meio da Petrocaribe, empresa petroleira nascida da associação entre a Venezuela e os países caribenhos. Todavia, tal cooperação não conseguiu superar o modelo de *overseas development assistance*, ou seja, de uma ajuda unilateral (BURGES, 2007; BENZI, 2015). Neste caso, a concessão de subsídios no preço do petróleo exportado pelos venezuelanos fez com que a organização, do ponto de vista comercial e econômico, ficasse bastante dependente de um só país, que de acordo com Garcia Lorenzo (2012), chegou a concentrar cerca de 70% do PIB da ALBA.

Houve também um forte incentivo à participação de movimentos da sociedade civil, constituindo o que Andrés Serbin (2011b) classifica de "diplomacia dos povos". Mesmo com esse espaço destinado às organizações sociais, que poderia permitir um maior protagonismo cidadão no bloco regional, do ponto de vista das decisões não houve descentralização do poder. Ou seja, os chefes de Estado e a alta cúpula de seus governos continuaram sendo os responsáveis por definir as ações tomadas no âmbito da ALBA. A baixa autonomia institucional *vis-à-vis* o alto personalismo dos presidentes na seara internacional são características da política exterior da Venezuela que também predominaram sobre a ALBA, demonstrando a força de sua liderança nesse organismo (STELLA, 2012).

Outro destaque da política exterior de Chávez para a América do Sul é a proposta do Banco do Sul (BS), que mesmo estando presente em seu plano de governo desde 1999, só foi oficialmente apresentada para região em 2004. Após um intenso processo de negociação, Bolívia, Equador, Brasil e Argentina entraram como membros em 2007, ano em que o convite para integrar o BS foi estendido a todos os países da UNASUL. Envolto em aparente convergência, na realidade o projeto do Banco do Sul possuía significados diferentes para os países, conforme as necessidades de cada um. Para a Venezuela, o organismo deveria ter a mesma função do Fundo Monetário Internacional (FMI), agindo como um empres-

tador de última instância para os países da região, porém sem as condicionalidades "maléficas" e com uma estrutura decisória igualitária. A Bolívia e o Equador almejavam que a prioridade do banco fosse o desenvolvimento social e a criação de uma moeda única, uma vez que suas economias são altamente dolarizadas[4]. Já o Brasil tinha em mente um organismo similar ao seu Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), ou seja, de financiador de projetos de infraestrutura e desenvolvimento (CARVALHO *et al.* 2010).

De um lado, ao final do processo negociador, a plataforma brasileira ganhou força e se mesclou aos interesses bolivianos e equatorianos no que concerne ao caráter do organismo, resultando em um banco de desenvolvimento com enfoque social. Por outro lado, a Venezuela teve uma grande vitória ao conseguir contrapor a ideia brasileira de ter uma estrutura decisória equivalente aos aportes financeiros de cada país. Sendo o Brasil a maior economia do subcontinente, tal proposta dar-lhe-ia a capacidade de decisão de maneira (des)proporcional, o que, portanto, aumentaria sua influência frente aos demais membros. Sem embargo, Chávez obteve o respaldo necessário para que cada país tivesse um voto no estatuto da instituição. Tal vitória chavista, porém, não fez com que a instituição financeira ganhasse força suficiente para entrar em vigor. A crise econômica de 2008 e a criação do Banco da ALBA – que viabilizou boa parte dos propósitos iniciais de Chávez ao lançar o Banco do Sul – arrefeceram os ânimos da proposta. A sobreposição de instituições financeiras com funções semelhantes na América do Sul[5] e o baixo interesse do Brasil em arcar com os custos de mais um organismo deste tipo, uma vez que o papel de banco de desenvolvimento já era cumprido satisfatoriamente pelo BNDES, também explicam o porquê desta ideia não ter sido efetivada.

Como ficou exposto no caso da ALBA e do Banco do Sul, a Venezuela, com suas múltiplas identidades, procurou lançar-se em um escopo geográfico mais amplo e com propostas mais ousadas; enquanto que o país de Lula da Silva priorizou ações no âmbito sul-americano, mantendo um perfil protagônico e decisivo na região. De fato, o recorte regional da América do Sul está relacionado com interesses da diplomacia brasileira em credenciar-se globalmente como uma liderança regional. Para tal, seria preciso "neutralizar" rivais, como o México e os Estados Unidos, ambos com forte presença na América Central e Caribe, estimulando o Brasil a buscar um espaço mais exclusivo para exercer sua influência (BETANCOURT, 2015; VIEIRA & ALDEN, 2011; VIGEVANI *et al*. 2008).

[4A] economia boliviana apresenta sintomas de dolarização não oficial, quando a moeda nacional não conta com grande credibilidade e acaba sendo substituída informalmente pelo dólar nas transações bancárias e comerciais. No caso equatoriano, a dolarização é total e foi oficializada no ano 2000.

[5B]anco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR) e Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), por exemplo.

O processo que deu início ao que hoje é a UNASUL foi impulsionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano 2000, quando convocou a Primeira Cúpula de Mandatários Sul-Americanos, em Brasília. Pontos como cooperação política, integração comercial, física e energética foram colocados como prioritários pelo país anfitrião, que naquela ocasião apresentou a Iniciativa para Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Como evolução daqueles primeiros debates ocorridos entre 2000 e 2002, já no governo de Lula da Silva, em 2004, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que representou a união dos países que compunham o MERCOSUL e a Comunidade Andina (HONÓRIO, 2012; STELLA, 2012, ROMERO, 2008).

Embora o clima de cooperação fosse alimentado por discursos de interesses comuns, as diferentes visões de Brasil e Venezuela sobre a integração regional geraram impasses durante a definição do caráter da Comunidade Sul-Americana de Nações. O relato da reunião ocorrida em 2005, quando ainda estavam sendo discutidas as suas linhas de ação, mostra que:

> A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade. Apoiando sua argumentação em uma contraproposta de texto elaborada pelo presidente uruguaio, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas e postergaram um texto definitivo para uma reunião do Mercosul. A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul e explicitou a dificuldade do governo Lula para manter um posicionamento mais firme à esquerda. (NAFALSKI, 2011: 104).

Posteriormente, em 2007, a CASA converteu-se em União de Nações Sul-Americanas, abarcando todos os países do subcontinente e priorizando a conciliação política e a busca por estabilidade. A atuação enfática da organização durante as crises colombo-equatoriana e boliviana (2008), na insurreição policial contra Rafael Correa (2010) e no golpe de Estado no Paraguai (2012), representam a consolidação dos princípios de estabilidade política e união da região.

Formada por conselhos temáticos e grupos de trabalho de caráter consultivo, a UNASUL concentra as decisões nas mãos dos mandatários. A baixa autonomia institucional gerou, por um lado, mais agilidade e força em situações que exigem uma resposta rápida e em conjunto, como nos casos citados. Por outro lado, a falta de uma estrutura institucional mais densa reflete o aspecto estratégico que essa organização possuía para o Brasil, que pode ser sintetizado em uma palavra: autonomia. Destarte, surgiu na literatura os termos “autonomia pela diversificação” e “autonomia pela assertividade” para caracterizar a política externa do governo Lula (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; EIRAS, 2013). Assim

como a UNASUL surgiu como uma tentativa de construir um fórum de diálogo entre os países de maneira autônoma frente aos Estados Unidos, desejo que não era exclusivo do Brasil, sua estrutura pouco vinculante também serviu para que este país pudesse projetar-se globalmente sem ter grandes amarras regionais (BRUN & MUXAGATO, 2012).

Apesar de ter uma dezena de conselhos destinados a discutir diversos temas, muitos deles só existem do ponto de vista formal. Daqueles que lograram maior envergadura institucional, destacamos dois: o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que abarca o projeto da IIRSA e outras iniciativas voltadas para a integração energética, e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que trata de um tema de grande valia para a diplomacia brasileira, pois pleiteia há décadas um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Observamos que assim como a ALBA reflete os anseios da política exterior venezuelana, a UNASUL acomodou temas e agendas que atendiam diretamente aos interesses do Brasil.

Dentre as motivações que levaram à criação da ALBA e da UNASUL está a de proteger a região de influências externas, em especial, dos Estados Unidos. Tanto o Brasil quanto a Venezuela partiam do pressuposto de que as instituições do sistema interamericano, que nasceram no bojo da Guerra Fria, permitiam a manutenção da dominação norte-americana sobre as pautas hemisféricas. Alguns autores defendem que no período em que Chávez e Lula estiveram no poder teve início uma onda de "regionalismo pós-hegemônico" ou "pós-(neo)liberal", caracterizada pelo surgimento de novos arranjos regionais sem a presença estadunidense (SERBIN *et al*. 2012).

No entanto, mesmo compartindo o anseio por maior autonomia regional frente à potência hemisférica, Brasil e Venezuela adotaram estratégias opostas para alcançá-lo. A ALBA, além representar uma opção mais audaciosa em termos geopolíticos, pois adentrou na área de influência histórica dos norte-americanos – a América central e o Caribe – ainda abrigava países cuja postura internacional era muito mais hostil a qualquer ditame estrangeiro. Já a UNASUL, ademais de não incluir a América central e a do Norte, não possui um caráter confrontativo em relação aos Estados Unidos, mas sim de construção de um espaço de diálogo e conciliação dos países sul-americanos, sem a necessidade de intervenção de atores externos.

Mesmo com suas debilidades, a UNASUL auxiliou na consolidação do Brasil como uma liderança moderada, capaz de fazer a ponte entre os dois polos político-ideológicos e econômicos que se desenhavam no continente naquele período: os bolivarianos (Venezuela, Equador e Bolívia) e aqueles países com quem os Estados Unidos mantinham boas relações políticas e laços comerciais privilegiados (Chile, Colômbia e Peru). Não por

acaso, a organização é composta por todos os países da região, enquanto que a ALBA teve um poder de atração muito menor, não conseguindo a adesão do Peru, quando da eleição de Ollanta Humala, nem de outros países governados por líderes identificados com os ideais bolivarianos (CARMO, 2012; PEDROSO, 2014).

A partir da comparação desses dois projetos, é possível constatar que a despeito de não serem antagônicos em seus objetivos-macro, eles, de certa forma, foram concorrentes entre si. O resultado dessa disputa é que, diante da maior capilaridade da UNASUL na região, as propostas brasileiras tiveram maior alcance que as venezuelanas. As explicações para a supremacia do Brasil na arena regional são múltiplas. Podem ser elencados desde aspectos da liderança pessoal de cada um dos mandatários (Lula como sendo mais negociador e Chávez mais combativo e, portanto, mais controverso) até elementos ideológicos que tornaram a ALBA menos atrativa e mais suscetível a mudanças conjunturais e eleitorais (caso de Honduras, por exemplo) [6]. Entretanto, para os propósitos deste trabalho, em que pretendemos analisar as relações bilaterais entre Brasil e Venezuela, consideramos que o ponto mais relevante nessa discussão seja as limitações da política externa chavista, que fizeram com que a liderança brasileira fosse benéfica até para o seu "concorrente". Segundo Carmo (2007: 40), a Venezuela não podia:

> [...] levar a cabo um projeto de integração sul-americana sem o Brasil. Portanto, Chávez radicaliza nos discursos, mas na prática está sempre pronto a fazer concessões para que o Brasil participe das iniciativas integracionistas que partem de Caracas.

Partimos da ideia proposta por Rafael Villa (2007), segundo a qual as debilidades estruturais venezuelanas atuariam como mecanismos ou freios de reversão à alta ideologização da política externa do país, em especial a partir de 2004, fazendo com que uma aliança estratégica com o Brasil fosse fundamental para a própria sobrevivência do chavismo. Essa hipótese será mais bem detalhada na próxima seção, dedicada ao debate sobre as relações políticas desses países entre 2002 e 2010.

AS RELAÇÕES POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS

O ano de 2002 é marcante para analisarmos a relação entre Brasil e Venezuela, especialmente durante os governos de Lula e Chávez. Em abril, ocorreu a retirada inconstitucional do presidente venezuelano, após protestos convocados pelas principais forças de oposição: meios de comunicação, partidos políticos, Igreja Católica, empresários e

[6] Nossa análise mais completa de todos os pontos que explicariam a supremacia do projeto brasileiro sobre o venezuelano está no livro "Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI: a Unasul e a Alba em uma perspectiva comparada". (PEDROSO, 2014).

sindicalistas. Naquela ocasião, veiculou-se nos principais canais de televisão a notícia de que Chávez havia renunciado ante a pressão popular. Não obstante, sua assinatura não constava na carta de renúncia apresentada pelos golpistas, que rapidamente empossaram como presidente o empresário Pedro Carmona, que dissolveu a Assembleia Nacional (MARINGONI, 2004; NEVES, 2010; SIMIONI, 2007; UCHOA, 2003).

A manobra oposicionista foi condenada pela comunidade internacional, menos pelos governos norte-americano e espanhol, que imediatamente reconheceram a legitimidade de Carmona. A Organização dos Estados Americanos (OEA), que não apoiou o ocorrido, fez com que os Estados Unidos mudassem a sua postura inicial para um repúdio discreto à quebra de institucionalidade. Fernando Henrique Cardoso, na época à frente do poder Executivo brasileiro, comparou o golpe àqueles empreendidos pelos militares sul-americanos nos anos 1960 e 70 (ESTADÃO, 2002). A diplomacia brasileira chegou a cogitar a exclusão da Venezuela das negociações que tinham sido iniciadas na cúpula de presidentes sul-americanos em 2000, que incluíam temas como a integração física e energética. Os líderes latino-americanos decidiram realizar uma reunião extraordinária do Grupo do Rio para discutir a situação venezuelana e declararam conjuntamente seu desacordo com a saída de Chávez do poder.

Dias depois, diante da articulação internacional majoritariamente desfavorável ao golpe e da forte comoção popular, militares fiéis ao regime restituíram o líder bolivariano ao poder. A oposição golpista, porém, iniciou uma prolongada paralisação nacional, "*El paro petrolero*", em dezembro daquele mesmo ano. A principal consequência dessa greve, que atingiu diretamente a produção de petróleo da estatal PDVSA, foi uma forte crise econômica. Àquela altura de 2002, Lula já havia sido eleito no Brasil e estava realizando a transição de governo. Enquanto Cardoso fornecia petróleo para que a Venezuela pudesse se manter, Lula enviava aquele que seria seu futuro assessor especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, para tentar mediar a grave crise política. A Organização de Estados Americanos (OEA) já estava no país para buscar uma conciliação entre as partes, mas foi a iniciativa brasileira de criar um grupo de interlocutores estrangeiros que conseguiu costurar um acordo entre o governo e a oposição. O Grupo de Países Amigos da Venezuela, como ficou conhecido, teve sua composição "calculada" pelo presidente Lula: Brasil e Chile, dirigidos por governos de esquerda e que não coadunavam com qualquer intento inconstitucional de retirar Chávez do poder; Espanha e Estados Unidos, que tinham posições mais próximas da oposição venezuelana, gozando, portanto, da confiança desses setores; e, por fim, México e Portugal, atores de fora da América do Sul e considerados "neutros" (MARINGONI 2004, 2009; UCHOA, 2003).

Outro ponto relevante para compreender o impacto do "*paro*" é que, apesar das dificuldades e limitações que essa situação impôs ao governo, o chavismo conseguiu sair vitorioso, pois os prejuízos e inconvenientes causados pela paralisação foram colocados na conta da oposição, que precisou voltar atrás e retomar as atividades de produção petroleira, financeiras e comerciais. Esse fato, aliado com o avanço das negociações encabeçadas pelo Grupo de Amigos da Venezuela, fez com que uma das mais graves crises políticas do país fosse resolvida de forma pacífica (MARINGONI, 2009). Com efeito, avaliamos que a atuação brasileira foi fundamental para a manutenção de Chávez no poder durante aqueles meses turbulentos.

Com a radicalização do governo bolivariano, decorrente dos acontecimentos acima descritos, o ativismo internacional da Venezuela e seu discurso anti-imperialista e antiamericano tornaram-se ainda mais intensos (VILLA, 2007). Entre 2004 e 2005, Chávez empenhou-se fortemente em derrocar o anseio norte-americano de implantar a Área de Livre-comércio das Américas (ALCA). Na Cúpula de Mar del Plata (2005), na Argentina, em que os países latino-americanos estavam reunidos, ocorreu o repúdio da região frente a essa proposta.

Para o Brasil, a possibilidade de integrar uma área de livre-comércio com os Estados Unidos significaria o fim de um projeto desenvolvimentista baseado, principalmente, no fortalecimento da indústria nacional. Assim, houve uma convergência entre grupos de interesse domésticos – mais notadamente o empresariado e as centrais sindicais – e a diplomacia brasileira no sentido de tentar barrar a proposta. Ou seja, tratava-se de uma questão vital para o desenvolvimento do país, porém a estratégia utilizada pelo Brasil foi a de privilegiar a negociação, no sentido de buscar apoio nos demais países envolvidos para não ter que confrontar diretamente os Estados Unidos (SANTANA, 2001).

Já para a Venezuela, a situação de extrema dependência econômica das atividades petroleiras e do mercado norte-americano acabava sendo um entrave às mudanças que Chávez pretendia realizar no âmbito interno. Isso porque existiam grupos que sustentavam e eram sustentados por essa dependência. Para além da retórica antiamericana de seu líder, que se tornava mais eloquente, é preciso levar em consideração que um eventual êxito da ALCA representaria o congelamento do *status* de país petroleiro e desestimularia qualquer intento de desenvolvimento não vinculado aos Estados Unidos (CARMO, 2007).

Há muitas leituras sobre esse momento. Em especial, destaca-se uma das análises de Corival Alves do Carmo (2007), que afirma que quando Chávez apresentou a ALBA aos demais líderes de esquerda como uma contraproposta concreta, eles acabaram sendo, de

certa forma, “constrangidos” e impelidos a rechaçarem a ALCA. Não que essa tenha sido a principal motivação para que os países latino-americanos tivessem para rejeitar a ideia estadunidense, contudo o fato de já existir um mandatário que capitaneasse um discurso antiamericano serviu para que os demais pudessem se “autopreservar” desse desgaste.

Assim como no caso dos projetos regionais, Brasil e Venezuela estiveram ligados ao mesmo objetivo de derrocar a ALCA, mas, cada qual, adotando uma maneira distinta para consegui-lo. O fato é que a combinação das duas estratégias – postura negociadora e estilo combativo – foi eficiente para excluir essa proposta da agenda hemisférica.

Em 2006, a Venezuela anunciou a sua saída da Comunidade Andina[7] como condição para integrar de maneira plena o MERCOSUL. A adesão seria vantajosa para ela, que já importava muitos produtos dos países do Cone Sul que, em contrapartida, importavam dela petróleo e produtos derivados. Seu potencial energético era um grande atrativo para o bloco, enquanto que a possibilidade de continuar importando de seus membros com tarifas inferiores também era benéfica para o país, dado que sua indústria não petroleira ainda não conseguira desenvolver-se a ponto de suprir a demanda crescente de seu mercado interno (ROMERO, 2008).

As mútuas vantagens comerciais com a inserção de mais um ator no bloco estavam refletidas no acordo-macro de 2006 e, à primeira vista, pareciam denotar que o processo de incorporação do país bolivariano seria realizado em poucos meses (GUERRERO, 2012). A liberalização dos mercados venezuelanos seria extremamente lucrativo para as empresas brasileiras produtoras de bens de consumo, conforme o amplo estudo realizado por Sennes e Barbosa (2007)[8]. Mesmo assim, parte do empresariado brasileiro estava receosa com a entrada da Venezuela no bloco, muito embora as condições pouco claras de adaptação à tarifa externa comum (TEC) sugeriam que haveria mais sacrifícios do lado bolivariano. Isto é, a adesão seria economicamente benéfica para Brasil e Venezuela, ainda que muito mais vantajosa para os brasileiros, que teriam menos custos que os venezuelanos nesse processo (SANTOS & VILAROUCA, 2007).

O ponto é que a despeito do potencial econômico, a postura confrontativa e altamente ideologizada de Chávez frente ao neoliberalismo e à hegemonia norte-americana

[7]Muitos dos membros do arranjo andino, com o fracasso da ALCA, aceitaram a proposta norte-americana de tratados bilaterais de livre-comércio, o que enfraqueceu o mecanismo de preferências tarifárias. A CAN, portanto, apresentava grandes dificuldades em compatibilizar os diferentes modelos de desenvolvimento de seus membros (ROMERO, 2008).

[8]Em “Avaliação do Potencial Econômico da Relação Brasil-Venezuela”, Ricardo Sennes e Alexandre Barbosa (2007) apresentam dados que demonstram a complementaridade econômica entre esses países, comprovando que, de fato, o empresariado brasileiro tinha grandes interesses em construir uma parceria privilegiada com o país bolivariano.

gerou muita desconfiança entre os membros do bloco. O receio de que o MERCOSUL se tornasse uma plataforma bolivariana fez com que houvesse intensas discussões nas casas legislativas de Brasil[9] e Paraguai, responsáveis por retardar o processo de adesão em quatro anos. Portanto, um tema que deveria estar subscrito somente à lógica comercial acabou sendo influenciado por questões político-ideológicas, demandando um esforço de convencimento dos parlamentos, que em geral dificilmente criam entraves a acordos internacionais (GUERRERO, 2012; OLIVEIRA, 2010).

Por fim, a lógica econômica prevaleceu sobre a ideológica e a entrada da Venezuela pode ser concretizada logo após a exclusão do Paraguai do arranjo comercial, ocorrida em meio ao *impeachment* sofrido por Fernando Lugo em 2012. O congresso paraguaio era o último que ainda bloqueava a inserção venezuelana no bloco e, tão logo Lugo foi destituído, as chancelarias brasileira e argentina se articularam para incluir definitivamente o país bolivariano no MERCOSUL. Naquela ocasião, os países membro entenderam tratar-se de um processo que feria a cláusula democrática da instituição, suspendendo temporariamente o Paraguai da mesma. Neste ínterim, a entrada da Venezuela foi aprovada e, após o retorno dos paraguaios ao bloco e algumas recusas, seu congresso finalmente ratificou a adesão venezuelana. Essa saída rendeu questionamentos sobre a legitimidade de tal procedimento, porém demonstrou que o Brasil estava verdadeiramente disposto a custear a entrada da Venezuela (AMARAL JUNIOR, 2013).

Esse caso é emblemático porque fica claro que a ideologia bolivariana defendida por Chávez perde importância quando seu país passa a ser membro de uma organização classificada e criticada anteriormente por ele por ser "neoliberal" (ROMERO, 2008; BURGES, 2007). Vale ressaltar que foi justamente a conotação ideologizada que o mandatário venezuelano imprimiu à ALBA a responsável pelos receios gerados na aceitação de seu país ao bloco. O desfecho dessa história revela que, mais uma vez, os interesses brasileiros foram fundamentais para incluir a dose de pragmatismo necessária para solucionar os impasses. Rafael Villa (2007: 10) explica que elementos materiais oriundos das limitações estruturais da economia venezuelana fizeram com que as tendências mais radicais e ideológicas do líder bolivariano fossem suavizadas, agindo como "freios" à alta ideologização. A entrada do país no MERCOSUL, por conseguinte, deve ser lida em um contexto de superação de debilidades econômicas venezuelanas, tema que remete à próxima seção.

[9] No caso brasileiro, Chávez chegou a ser desrespeitoso com o Congresso Nacional, afirmando ser este um "papagaio dos Estados Unidos", causando fortes reações entre os parlamentares da oposição e da base aliada ao governo (GUERREIRO, 2007). Este episódio foi detalhadamente estudado por SANTOS e VILAROUCA (2007).

AS RELAÇÕES ECONÔMICAS E COMERCIAIS

A polêmica entrada da Venezuela no MERCOSUL acabou ofuscando a progressiva aproximação com o Brasil em termos econômicos e comerciais. Guerrero (2012) relata que há três momentos que antecedem a inserção venezuelana no referido arranjo comercial. O primeiro deles vai de 1994 a 1999, quando o país manifestou o seu desejo em participar do bloco, acercando-se dos principais sócios. Com os argentinos, os acordos se restringiram a investimentos conjuntos entre a estatal venezuelana de petróleo, a PDVSA, e a YPF, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*, sua homóloga argentina. Já com os brasileiros, foram identificados alguns pontos prioritários de ação conjunta, dos quais destacamos: a exploração de petróleo e gás nos dois países; construção de refinarias; exploração do potencial hidroelétrico na região fronteiriça (Unidade Federativa de Roraima); acordos de compra e venda de hidrocarbonetos; distribuição de combustíveis e lubrificantes no mercado interno brasileiro, na América Latina e no mundo (GUERRERO, 2012: 119). Isso significa que antes da ascensão de Chávez, a Venezuela já estava disposta a intensificar os laços econômicos com os países membros do bloco mercossulino, especialmente com o Brasil, tendo em vista as complementaridades de suas economias. Contudo, a crise financeira que teve o México como epicentro, se alastrou pelo hemisfério americano, contribuindo para o adiamento desses planos.

De 1999 a 2002, já sob o governo bolivariano, teria tido início a segunda fase, denominada por Guerrero (2012) de "aproximação estratégica". Nela, o objetivo de diversificar parcerias na arena internacional estimulou a Venezuela a reforçar a aliança comercial com o Brasil, com vistas a ingressar no MERCOSUL. Com a chegada de Lula ao poder e a intervenção brasileira na crise política venezuelana, o período de 2002 a 2007 é considerado um "passo adiante" nesse sentido, pois houve avanços em muitos aspectos, como no comércio bilateral e na adesão da Venezuela ao Mercado Comum do Sul.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC, 2015), entre 1999 e 2012 – período em que Hugo Chávez esteve no poder – os volumes negociados com o Brasil quadruplicaram, alcançando a marca de 6 bilhões de dólares. As importações brasileiras da Venezuela apresentaram crescimento, porém ficaram restritas a produtos relacionados com recursos minerais[10]. Já a pauta exportadora brasileira nesse período era mais volumosa e diversificada[11], fazendo com que a balança comercial fosse sempre favorável ao país de Lula, passando de USD 13,1

[10]Os itens que concentram a maior parte do volume da pauta exportadora venezuelana são: combustíveis, óleos e ceras minerais, produtos químicos e plásticos.

[11]Incluindo: animais vivos e produtos do reino animal; produtos de origem vegetal; produtos alimentares; minerais; produtos químicos; têxteis; maquinários, dentre outros.

bilhões em 2002 para USD 19,3 bi em 2012, com um pico de USD 46,4 bi em 2006. Mais dados estão contidos na análise de Luciano Wexell Severo (2013: 1), que indica que:

> Já não é novidade afirmar que as economias do Brasil e da Venezuela aprofundaram seus laços de conexão durante os governos de Lula e de Chávez. O comércio binacional foi ampliado em mais de oito vezes, saltando de US$ 880 milhões em 2003 para US$ 6,3 bilhões em 2012. No mesmo período, as vendas brasileiras para o país vizinho aumentaram de US$ 600 milhões para US$ 5 bilhões. As compras, de US$ 275 milhões para US$ 1,3 bilhão. A assimetria do comércio apresentou considerável redução. Em 2007, para cada dólar importado o Brasil exportou 13,7 para a Venezuela. Em 2012, graças a esforços políticos e de inteligência comercial, intensificaram-se as compras brasileiras e esta relação caiu para quatro.

Esses números ajudam a quantificar a crescente importância comercial e econômica desta parceria estratégica. Durante o governo Lula, o vizinho do Norte converteu-se em um aliado regional significativo, enquanto que para a Venezuela a parceria com os brasileiros tornou-se ainda mais indispensável, pois sendo o terceiro país com quem mais se relacionava comercialmente[12], o Brasil passou a ser um dos maiores fornecedores de alimentos aos venezuelanos.

No entanto, conforme ressaltam Pedro Barros *et al.* (2011) e Luciano Severo (2013), a assimetria comercial, embora vantajosa para o Brasil no curto prazo, poderia trazer prejuízos à manutenção dessa parceria, motivo pelo qual também houve esforços no sentido de dirimi-la. Se do ponto de vista regional, o governo brasileiro empenhou-se para colocar a Venezuela no MERCOSUL, no âmbito bilateral o país vizinho foi incluído nos planos de internacionalização das empresas brasileiras e de suas políticas públicas.

O capitalismo brasileiro foi construído por iniciativa estatal, rendendo-lhe a alcunha de "Estado empresário". Lula manteve essa característica ao eleger conglomerados privados para serem beneficiados pelos incentivos do Banco Nacional do Desenvolvimento (TAUTZ *et al.,* 2010). Esta discussão é importante porque o BNDES financiou a ida de grandes empresas brasileiras à Venezuela, em especial a partir de 2009, quando o presidente petista anunciou um aporte de mais de USD 4 bilhões para que essas corporações desenvolvessem diversas atividades no país vizinho, atuando em setores como metalurgia, exploração de petróleo, petroquímica, automotriz, habitação, construção de linhas de metrô, mineração, dentre outros (GUERRERO, 2012: 209-210).

[12]Segundo Luciano Wexell Severo, em entrevista concedida a Pedro Carvalho e Vitor Sorano, o Brasil só fica atrás dos Estados Unidos e da China como principais parceiros comerciais da Venezuela (CARVALHO & SORANO, 2013).

Ainda como parte do esforço de aproximação econômica com a Venezuela, no final do segundo mandato de Lula foi instalado, na capital Caracas, um escritório do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), como mais um dos vértices de cooperação entre os países. Desde que iniciou suas atividades, a missão do IPEA realizou inúmeros relatórios, estudos e investigações sobre a viabilidade de novas parcerias bilaterais e até multilaterais, envolvendo outros países do Caribe, além de indicar a viabilidade de iniciativas de integração entre o norte do Brasil e o Sul da Venezuela (BARROS, 2013). Pedro Barros (2013: 247-248), chefe da missão do IPEA na Venezuela, explica que a intenção era:

> [...] assessorar a administração pública venezuelana em políticas públicas; organizar cursos de formação em políticas públicas e planejamento; organizar estudos e seminários para impulsionar a integração entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela; estudar o desenvolvimento de cadeias produtivas associadas à atividade petroleira; e pesquisar integração regional e comparada.

Vale notar que a Venezuela é o país que mais conta com instituições brasileiras em seu território, que além do IPEA e das representações diplomáticas, do Exército, Marinha e Forças Aéreas, abriga a Petrobras, a Agência Brasileira de Inteligência, a Polícia Federal, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (BARROS, 2013). Com a Embrapa, mais especificamente, a atuação em conjunto desde 2005 tem sido classificada como estratégica. Para compreender a essencialidade dessa parceria, é preciso levar em consideração, uma vez mais, as limitações que uma economia petroleira impõe, como o atrofiamento de outros setores não ligados ao petróleo, tal qual o agrícola. Considerando a necessidade de abastecimento alimentar de um mercado interno cada vez mais pujante e o fato de que a sociedade venezuelana é altamente urbana, o que reduz a atratividade de funções ligadas à agricultura, a cooperação com uma empresa reconhecida mundialmente por desenvolver tecnologias e técnicas de melhoria de cultivos é extremamente importante para a Venezuela (HITNER & CARLOTTO, 2014).

Em suma, a relevância da parceria econômico-comercial entre Brasil e Venezuela está demonstrada não só por meio dos números do comércio exterior, mas também reside na presença maciça de empresas públicas e privadas brasileiras em solo venezuelano. A ênfase nessa relação bilateral, que desde os anos 1990 tornava-se crescente com o aceno da Venezuela ao MERCOSUL, ganhou um aspecto estratégico durante o governo de Lula.

UM BALANÇO DAS RELAÇÕES BILATERAIS E PERSPECTIVAS DIANTE DE UM NOVO CENÁRIO

Em nosso trabalho procuramos abarcar os itens mais relevantes da relação bilateral entre Brasil e Venezuela, passando por temas regionais, político-diplomáticos, econômicos e comerciais, fatores que mesmo analisados separadamente, estão fortemente inter-relacionados. No que concerne ao primeiro aspecto, em que analisamos os respectivos projetos regionais, foi no bloco bolivariano, a ALBA, que os venezuelanos puderam exercer sua influência ao moldar o organismo às suas demandas de política externa. Por outro lado, assim como na proposta do Banco do Sul, a UNASUL acabou ganhando contornos mais próximos daquilo que o Brasil pleiteava, demonstrando que a Venezuela não conseguiu suplantar a liderança brasileira no âmbito sul-americano. Como avaliou Carmo (2012: 313), Chávez precisou ceder frente às pressões brasileiras na arena regional, pois ter um vínculo forte com este país serviria de um "seguro" diante dos possíveis efeitos colaterais decorrentes de um discurso cada vez mais antiamericano. Ou seja, por conta de uma postura maniqueísta em relação aos Estados Unidos, posições mais ideologizadas no âmbito sub-regional tiveram que ser abrandadas em nome da segurança que a aliança estratégica como Brasil representava. Assim, a Venezuela submeteu algumas de suas pretensões aos interesses brasileiros, a fim de contar com seu respaldo.

Analisando o retrospecto político da Venezuela, observamos que os problemas internos ocorridos entre 2002 e 2003 – que antecederam a radicalização do processo bolivariano – também fizeram com que o Brasil exercesse um papel essencial para pôr fim a um dos períodos mais turbulentos do chavismo. Nesse sentido, a atuação de Fernando Henrique Cardoso e de seu sucessor, Lula da Silva, foram sumamente importantes. Com o presidente petista, porém, a maior ênfase dada à América do Sul e, consequentemente, à relação com a Venezuela fez com que o Brasil investisse ainda mais na aproximação estratégica com seu vizinho nos âmbitos político e econômico.

Ademais, a debilidade estrutural da economia venezuelana, oriunda da prevalência da indústria petroleira, funcionou como um elemento material que abrandou a alta ideologização da política externa chavista. Esta radicalização externa reforçou ainda mais a necessidade de estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil. Como verificamos em nossa análise sobre as trocas comerciais, o crescente mercado interno venezuelano mostrou-se extremamente atrativo para as empresas brasileiras, o que aliado ao fato de ser um dos maiores produtores de petróleo do mundo, fez com que existissem elementos materiais fortes para tal aproximação. Estes elementos, em conjunto, explicam a contraditória entrada da Venezuela no MERCOSUL, apesar da retórica inflamada de seu

presidente contra esquemas "neoliberais", e demonstram as limitações estruturais do projeto bolivariano.

Logo, mesmo jogando papéis que, por vezes, os colocaram em posições opostas ou de rivalidade, Brasil e Venezuela são países que no período estudado precisaram cooperar entre si para alcançar um status de maior relevância na arena internacional. Tal objetivo era anterior às presidências de Chávez e Lula e para cada país possuía um significado e correspondia a uma estratégia distinta, mas a relativa convergência ideológica entre esses governos favoreceu a relação estratégica entre os países, tendo em vista que essa aproximação também foi fruto de decisões políticas. Além dos aspectos político-diplomáticos, vimos que há fatores materiais que dão sustentação para essa aliança, especialmente no que tange as trocas comerciais. Ainda assim, é importante ressaltar que a dependência mútua observada entre 2002 e 2010 era assimétrica, sendo mais favorável ao Brasil, seja pela necessidade política da Venezuela em manter seu vizinho como um aliado, seja do ponto de vista comercial e econômico.

A partir de 2011, por razões endógenas e exógenas aos países, a conjuntura que propiciou a aproximação estratégica e favoreceu a cooperação entre eles mudou. A bonança econômica que vigorou na região começou a dar sinais de esmaecimento, enquanto que as agitações populares demonstraram a insatisfação dos cidadãos, criando mais desafios para seus governos. Em 2013, após a morte de Chávez e a acirrada disputa eleitoral que confirmou Nicolás Maduro como seu sucessor, a já delicada situação da economia venezuelana começou a converter-se em uma grave crise, caracterizada por um câmbio sobrevalorizado e desabastecimento de produtos básicos. No Brasil, o quadro econômico de desaceleração, combinado com grande descontentamento popular e aumento da polarização política, também impôs dificuldades à presidente Dilma Rousseff. A conjuntura mais adversa não afetou as relações comerciais[13], porém as relações políticas entre os países ficaram mornas, em parte, por conta do menor ativismo da presidente brasileira frente aos temas internacionais e às dificuldades internas que obrigam ao Maduro a arrefecer o protagonismo internacional de seu país.

Concluímos que se em alguns momentos houve disputas político-ideológicas entre Brasil e Venezuela, os laços e interesses materiais que os uniam serviram para garantir que o pragmatismo e a cooperação predominassem. De fato, um relacionamento estável e produtivo é essencial para ambos, o que tem sido cultivado pelas duas diplomacias. Vale salientar, pensando nas perspectivas futuras, que a visita de uma comissão de se-

[13] Segundo Severo (2013), mesmo no período de Dilma e Maduro, as relações bilaterais, especialmente do ponto de vista comercial, seguiram aquecidas: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=220805> (acesso em 22 abril de 2014).

nadores brasileiros liderada pelo político Aécio Neves[14] foi um incidente fora da curva no relacionamento bilateral, uma vez que foi alimentado muito mais por disputas políticas na esfera brasileira[15] do que por problemas entre os dois países. Esse pequeno arranhão não deve representar um grande desvio de rota, uma vez que a parceria comercial, econômica e política de Brasil e Venezuela tem se mostrado cada vez mais sólida, mesmo com a diminuição do ativismo internacional de ambos os países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. (2013). ¿**Qué es el ALBA-TCP***?* In: http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php (acessado em 15 de janeiro de 2013).

AMARAL JUNIOR, Alberto. (2013). Fragmentação e Integração na América do Sul. In LAGOS, Ricardo (coord.). **América Latina no mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional***.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, pp.51-62.

BARRANTES, Erika M. (2012). **Impacto da Política Externa Venezuelana na Conformação da Coesão Social na América Latina: o caso da ALBA***.* Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BARROS, Pedro *et al*. (2011). A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília (7): 33-41.

BARROS, Pedro. (2013). A agenda de pesquisa da missão do IPEA na Venezuela. **Leituras de Economia Política**, Campinas (21): 241-256.

BENZI, Daniele. (2015). El exitoso ocaso del ALBA. Réquiem para el último vals tercermundista. **Anais do XXXIII Congresso da Latin American Studies Association**, San Juan, LASA.

BETANCOUT, Ricardo. (2015). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. ***Anais do XXXIII Congresso da Latin American Studies Association***, San Juan, LASA.

BRASIL ainda não reconhece novo governo da Venezuela. (2012). **Estadão**. São Paulo, 12 de abril de 2002, Internacional. In: http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-ainda-nao-reconhece-novo-governo-da-venezuela,20020412p45620 (acessado em 03 de março de 2015).

BRUN, Élodie; MUXAGATO, Bruno. (2012). El proyecto internacional brasileño (2003-2010): Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. **Anuario Americanista Europeo** (10): 91-116.

BURGES, Sean. (2007). Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. **Third World Quarterly***,* 28(7): 1343-1358.

[14] A comitiva de oposição ao governo Dilma foi à Venezuela para visitar políticos presos e demonstrar seu apoio aos oposicionistas venezuelanos, porém foram impossibilitados de cumprir sua agenda e tiveram que retornar ao país sem cumprir sua agenda. Essa situação gerou um mal-estar diplomático e acirrou o clima de polarização política no Brasil.

[15] Neves perdera as eleições presidenciais de 2014 para Rousseff e, desde então, apresentava-se como porta-voz da oposição mais radical ao governo.

CARMO, Corival A. (2007). Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, Corival A. (org.). **Venezuela: mudanças e perspectivas**. 1ª Ed. Brasília: FUNAG, pp. 13-56.

_____. (2012). O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira. In: SERBIN, Andrés *et al.* (Orgs.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe,** CRIES, Buenos Aires, (9): 301-320.

CARVALHO, Carlos E. *et al*. (2010). Banco do Sul: A Proposta, o Contexto, as interrogações e os Desafios. In: VADELL, Javier et al (Orgs.).(2010). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul,** Minas Gerais: Editora PUC-MG.

CARVALHO, Pedro; SORANO, Vitor. (2013). **Comércio quadruplica e fica favorável ao Brasil na era Chávez.** Portal iG. 06 de março de 2013. In: http://economia.ig.com.br/2013-03-06/comercio-com-a-venezuela-quadruplica-e-fica-favoravel-ao-brasil-na-era-chavez.html (acessado em 06 de março de 2013).

EIRAS, André L. (2013). Autonomia pela Assertividade*:* **A Política Externa Brasileira do Partido dos Trabalhadores (2003-2010).** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista.

GARCÍA LORENZO, Tania. (2012). El ALBA visto desde el Caribe: entre la realidad y los sueños. In: SERBIN, Andrés *et al.* (Orgs.) (2012). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, CRIES: Buenos Aires, (9):207-232.

GUERREIRO, Gabriela. (2007). Renan e Chinaglia repudiam críticas de Chávez contra o Congresso Brasileiro*.* Folha de São Paulo, São Paulo, 01 de jun de 2007, **Poder**. In: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u301396.shtml (acessado em 08 de junho de 2007).

GUERRERO, Modesto E. (2012). **Venezuela en el MERCOSUR**. Caracas: Vadell Hermano Editores.

HITNER, Verena; CARLOTTO, Maria C. (2014). Padrões de cooperação, padrões de inserção: a cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela para além da inserção na 'sociedade do conhecimento. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, 13(2): 145-162.

HONÓRIO, Karen. (2013). **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano: um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MARINGONI, Gilberto. (2004). **A Venezuela que se inventa: Poder, Petróleo e Intriga nos Tempos de Chávez.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

_____. (2009). **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora UNESP.

MDIC, Dados do Comércio Exterior. (2015). Rio de Janeiro: **Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior**. Anual. In: http://www.mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576 (acessado em 01 de maio de 2015).

NAFALSKI, Guilherme. (2011). **Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana.** São Paulo: Editora AlfaOmega.

NEVES, Rômulo F. (2010). **Cultura política e elementos de análise da política venezuelana.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG).

OLIVEIRA, Ana Carolina V. de. (2010). Estratégias regionais: o Mercosul na política externa brasileira de 2003 a 2006. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, Observador Online OPSA, 5(11).

PEDROSO, Carolina S. (2014). **Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI: a Unasul e a Alba em uma perspectiva comparada**. 1ª Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica.

ROMERO, Carlos. (2008). **Venezuela: uma integração complexa**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.

SANTANA, Helton R. P. (2001). Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 23(1):167-196.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. (2007). Adesão da Venezuela ao Mercosul: Des-ideologizar como forma de atingir o Interesse Nacional. **Papéis Legislativos** *OPSA*, Observatório Político Sul-Americano (IUPERJ) e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), Rio de Janeiro, n. 4.

SENNES, Ricardo; BARBOSA, Alexandre de F. (2007). "Avaliação do Potencial Econômico da Relação Brasil-Venezuela". **Papéis Legislativos** *OPSA*, Observatório Político Sul-Americano (IUPERJ) e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), Rio de Janeiro, n. 5.

SERBIN, Andrés *et al*. (2011) El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. In: SERBIN, Andrés *et al*. (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, Buenos Aires, (9): 5-16.

SERBIN, Andrés. (2011ª). **Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

_____. (2011b). "Regionalismo y soberania nacional em América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos". In: MESA, Manuela (org.). **Anuario CEIPAZ 2011-2012: El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder**. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

SEVERO, Luciano W. (2013). **Relações Brasil-Venezuela seguem aquecidas.** Portal Vermelho, 11 de Agosto de 2013. In: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=220805 (acessado em 11 de Agosto de 2013).

SIMIONI, Monica. (2007). **Comunicação e disputa hegemônica na Venezuela no pós-golpe de abril de 2002**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Programa de Estudos de Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SINGER, André. (2012). **Os sentidos do Lulismo. Reforma Gradual e Pacto Conservador**. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras.

STELLA, Marco Della. 2012. *L'UNASUR e l'integrazione in America del Sud.* Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca'Foscari Venezia.

TAUTZ, Carlos *et al*. (2010). O BNDES e a Reorganização do Capitalismo Brasileiro: um debate necessário. In **Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamound.

UCHOA, Pablo. (2003). **Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez**. São Paulo: Editora Globo.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. (2011). Brazil and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. **Global Governance**, 17:507-528.

VIGEVANI, Tullo *et al*. (2008). Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis F. (org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Editora UNESP, pp. 83-116.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 29(2): 273-335.

VILLA, Rafael. (2004). Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. **Cuadernos del CENDES**, Caracas, 21(55): 23-47.

_____. (2007). A política externa de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades de pragmatismo. **Análise de Conjuntura OPSA**, Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, n. 10.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-URUGUAI NO CONTEXTO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA (2003-2014).

THE BRAZIL-URUGUAY STRATEGIC PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF THE BRAZILIAN INTERNATIONAL INSERTION (2003-2014).

Gustavo Matiuzzi de Souza
Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e pela Universidade de Liège (Bélgica).
Pesquisador do Center for International Relations Studies da Universidade de Liège (CEFIR-ULg)

Resumo:

O objetivo deste artigo é analisar a parceria estratégica do Brasil com o Uruguai entre os anos de 2003-2014 sob a perspectiva da inserção internacional brasileira, considerando três aspectos principais: os limites e potenciais do Brasil enquanto potência regional, o contexto da política regional sul-americana e a estratégia governamental das administrações de Lula da Silva e Rousseff. O artigo guia-se por uma abordagem multiescalar, focalizando também algumas dinâmicas domésticas e externas da PEB. Constata-se que a parceria estratégica supramencionada adquiriu grande relevância para a proposta brasileira de integração, assim como para os objetivos nacionais de desenvolvimento, dando margem para avanços consideráveis em ambos os campos de atuação, porquanto é compatível com a ideia de inserção internacional do Brasil e com seus limites estruturais.

PALAVRAS-CHAVE: parceria estratégica Brasil-Uruguai - inserção internacional do Brasil - integração regional

Abstract:

The objective of this article is to analyze the strategic partnership between Brazil and Uruguay in the years 2003-2014 from the perspective of Brazilian international insertion. In order to do this three main aspects are considered: the limits and potentials of Brazil as a regional power, the context of South American regional politics and the strategy of the government of Lula da Silva and Rousseff administrations regarding these issues. The article is guided by a multi-scale approach, also focusing on some domestic and external dynamics of Brazilian foreign policy. It is noted that the above-mentioned strategic partnership acquired great relevance to the Brazilian proposal of integration, as well as to its national development goals, giving field to considerable advances in both ventures, since it is compatible with the idea of international insertion of Brazil and with its structural limitations.

KEYWORDS: Brazil-Uruguay strategic partnership - Brazilian international insertion - regional integration

INTRODUÇÃO

Muito tem-se discorrido a respeito da prioridade que a política externa brasileira (PEB) tem dado à América do Sul, especialmente a partir do governo Lula da Silva. É quase consenso entre analistas e acadêmicos o fato de o Brasil, nesse período, inserir-se com maior intensidade no processo regionalista, de tal forma a ter adquirido um protagonismo até então inédito no tocante ao fomento de instituições e projetos de integração (BERNAL-MEZA, 2010; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; VIZENTINI, 2005).

O papel assumido pelo Brasil no continente já era, há muito, esperado, dadas a magnitude de sua geografia, sua grandeza demográfica e sua economia crescente. Em contrapartida, suas debilidades estruturais revelaram e continuam a revelar as igualmente grandes disparidades internas que tornam o país exposto às intempéries econômicas e políticas advindas de outras partes do globo. Consequentemente, tal conjunção de fatores cerceia o poder econômico e político do Brasil e o posiciona em uma camada intermediária entre as potências mundiais. As limitações brasileiras terminam, assim, por dificultar um modo de inserção internacional mais autônomo e mais vigoroso, o que se reflete na natureza das propostas regionais levadas a cabo pela maior nação sul-americana (CF. SOARES DE LIMA & HIRST, 2006).

Ademais, a posição ambígua assumida pelo Brasil – o maior e mais importante país do continente e, concomitantemente, uma nação ainda em busca de um lugar mais relevante no sistema internacional – denota e ressalta a condição de potência regional tal qual identificada por Nolte (2010), haja vista o país estar em uma intersecção entre as hierarquias global e regional. Aliado a isso, a ideia de inserção internacional do Brasil permaneceu vinculada à manutenção da autonomia e da soberania, de modo que o possibilite atuar livremente na arena global, tornando-se uma outra alternativa no mundo multipolar, sem amarras nos concertos multilaterais, regionais inclusive.

Infere-se, assim, que o Brasil, para manter condições mínimas para suas aspirações de ascendência internacional, desenvolveu duas frentes de trabalho – uma mais pontual, multilateral; outra de caráter perene, bilateral. Dentre as relações bilaterais, merece destaque as levadas a cabo com o Uruguai. Entende-se que, no tocante às relações com o vizinho da banda oriental, haja o estabelecimento de uma parceria estratégica, pois além de atender a necessidades específicas de ambos os países, suas relações têm contribuído à integração no âmbito do Mercosul e para o processo mais amplo de integração na região.

A partir dessas considerações, duas questões fazem-se relevantes: 1) quais artifícios utilizados pelo Brasil para promover a integração sul-americana, mesmo que este apre-

sente fraquezas estruturais nos planos econômico e social? 2) e qual o papel da relação entre Brasil e Uruguai nesse contexto?

Assim sendo, o objetivo central deste artigo é analisar a parceria estratégica do Brasil com o Uruguai entre os anos de 2003-2014 sob a perspectiva da inserção internacional brasileira (IIB), considerando três aspectos principais: os limites e potenciais do Brasil enquanto potência regional, o contexto da política regional sul-americana e a estratégia governamental das administrações de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Para tanto, usar-se-á uma abordagem multiescalar, que é apropriada para vincular a questão da inserção internacional brasileira e suas relações com o Uruguai. As ações tomadas nos planos global e regional são interconectadas e ambas são influenciadas por questões conjunturais da economia e da política, tanto na esfera doméstica, quanto na internacional.

O artigo será, portanto, dividido como se segue: Em primeiro lugar, dar-se-á uma breve discussão dos limites e das potencialidades do Brasil enquanto potência regional e global. A partir desse prisma, serão analisadas as estratégias promovidas nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff para a inserção internacional do Brasil, focando-se nas políticas de integração empreendidas no período de governo de ambos (2003-2014). Em seguida, terá parte uma análise da parceria Brasil-Uruguai dentro dos contextos desenvolvidos. Por fim, algumas conclusões fecham o trabalho.

LIMITES E POTENCIALIDADES DO BRASIL

Nas perspectivas física, política e econômico-social em relação ao mundo, o Brasil ocupa posição de destaque. Pode-se afirmar que, no sistema internacional, o país apresenta uma característica constitutiva única que lhe adjudica uma "identidade singular", como apontado por Lafer (2007, p. 23). Essa identidade encontra-se atrelada pela escala continental do país e pelos seus igualmente grandes desafios.

Convém assinalar alguns dados geográficos, demográficos, econômicos e políticos que ilustram a grande dimensão brasileira. O território brasileiro destaca-se pela diversificação e pelas suas dimensões continentais, compreendendo uma área de 8.515.767 km2, (IBGE, 2013) sendo o quinto país no mundo em extensão (LAFER, 2007). No que concerne o fator populacional, ao final da primeira década deste século, o país atingiu a marca de mais de 190 milhões de habitantes, sendo que 84% residem em áreas qualificadas como urbanas (IBGE, 2013). Visto que grande parte destes estão em idade apropriada ao trabalho (o chamado bônus demográfico), o Brasil posiciona-se em "uma posição confortável em termos de mão de obra disponível para o desenvolvimento eco-

nômico" (IBGE, 2013, p. 64), o que também alavanca o peso da relação produção-consumo, de maneira que a população coloca-se no auge do seu potencial consumidor (IBGE, 2013). Cabe, ainda, destacar a posição ocupada pelo país entre as maiores economias do mundo.

Os números brasileiros o colocam, indubitavelmente, como o país a ocupar uma posição de destaque no mundo, e sobretudo na América do Sul. Todavia, vários autores (MALAMUD, 2013; MATTLI, 1999; SOARES DE LIMA & HIRST, 2006; VIGEVANI *ET AL*., 2008) ressaltam que o país tem sido relutante (ou até incapaz) de utilizar a sua condição para assumir o papel de líder regional ativo, principalmente por não pagar os custos materiais e políticos decorrentes da empreitada regionalista.

Diversos fatores podem elucidar esse ponto. Nas palavras de Samuel Guimarães (2005, p. 342), "as vantagens brasileiras de território, população e PIB são afetadas negativamente pelas disparidades e vulnerabilidades". Ademais, no tocante ao pagamento dos custos de integração, é interessante utilizar-se da ideia de Joseph Nye (1987), que estipula que quanto maior a instabilidade interna de um país, maior a probabilidade de efeitos negativos nas forças do processo integratório sobre ele. Sendo assim, questões como baixo índice de desenvolvimento doméstico e problemas sociais e econômicos afetam a capacidade e/ou a disposição para integração.

Renato Sérgio de Lima, ao confrontar a situação do país nos assuntos concernentes à segurança pública e outras políticas sociais aos de outros países, assevera que "o Brasil tem um modelo de desenvolvimento que faz com que várias questões o coloquem como protagonista do cenário internacional, mas com chagas e situações que nos colocam como os piores exemplos a serem seguidos" (LIMA *ET AL*., 2012, p. 25). Apesar de possuirmos um "Estado muito forte", comparamo-nos a países que estão "realmente sem nenhuma capacidade institucional" (LIMA *ET AL*., 2012, p. 24). Ademais, cabe destacar que a extrema desigualdade social, advinda da concentração de renda elevada, é uma realidade social deveras impactante (YAZBEK, 2012) nas condições domésticas necessárias para uma inserção internacional enérgica, mesmo que o país tenha avançado sensivelmente no que tange à diminuição dos níveis de pobreza na última década.

Em outras palavras, o Brasil ainda não possui desenvolvimento econômico-social satisfatório, isto é, infraestrutura adequada, alta capacidade de investimento, capacidade científica elevada, mão de obra qualificada e outras capacidades que o permita agir com mais autonomia no âmbito internacional. (GUIMARÃES, 2005) Não obstante a pujança de certos setores da economia e a prevalência demográfica brasileira, as disparidades internas e as limitações estruturais minam a capacidade institucional do Estado e

dificultam a estratégia regional brasileira. O poder restrito do Brasil para exercer o papel de potência regional limita-o a tratar de questões de estabilidade no continente (Flemes, 2010) e a enfatizar o âmbito político da integração (COUTO, 2013).

Isso significa que, no sistema internacional, o Brasil ainda ocupa uma posição intermediária, seja no âmbito político, de governança global, seja no quesito econômico – condição que lhe concede o *status* de potência intermediária e de potência regional (FLEMES, 2010). Ou seja, o poder relativo do Brasil em relação às superpotências mundiais é intermediário, mas em relação aos seus vizinhos é gigantesco. Portanto, da mesma forma como é inegável a relevância brasileira na América do Sul, tanto por parte dos vizinhos quanto por grandes potências globais – como os Estados Unidos e a China – são notórias as deficiências estruturais que solapam a capacidade institucional do Estado brasileiro que, através de sua política externa, promove, tanto quanto possível, a inserção mais contundente do Brasil em ambos os planos regional e global.

Detlef Nolte (2010) trabalha o conceito de potência regional em relação com a ideia de hierarquia de poder, isto é, com a distribuição desigual de poder no sistema internacional. Considerando que, nesse sistema, há diversas hierarquias de poder que são superpostas e paralelas, a potência regional é, para o autor, o "[nó] entre as hierarquias global e regional" (NOLTE, 2010, P. 889). Em outras palavras, as potências regionais devem possuir, fundamentalmente, um elemento de liderança, pelo qual avocam a responsabilidade de administrar o processo regional em termos materiais e ideacionais, tendo de lidar, ainda, com sua própria posição no contexto global.

A posição ambígua do Brasil no sistema internacional – ora grande, ora extremamente limitado – expressa densamente a condição simultânea de potência regional sul-americana e de potência mediana na esfera global. A PEB, como parte constituinte da identidade internacional do Brasil, tem refletido essa condição. Assim, a estratégia brasileira de integração apresenta a mesma característica: com ímpetos de liderança, mas com falta de apoio econômico e político dos atores internos para realizar todas as pretensões do Estado para a América do Sul.

Em outras palavras, pensar o Brasil a partir das diferentes hierarquias de que faz parte é verificar que, no contexto sul-americano, o país está inserido em uma alta posição na hierarquia regional, dados o peso do seu tamanho, da sua economia e da sua própria inserção no continente. No tocante à estrutura global, o posto brasileiro torna-se mais tímido, já que, quando comparado a potências maiores, falta-lhe recursos materiais, militares e políticos para ocupar uma posição mais relevante.

O então Ministro de Estado das Relação Exteriores do Brasil, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, recentemente asseverou, em aula magna:

> Toda ordem internacional depende de certo equilíbrio de poder, mas sobretudo de valores compartilhados que criam um senso de finalidade e propósito. [...] Em um cenário de crescente multipolaridade, o regionalismo será mais – e não menos – importante nas relações internacionais. O Brasil é favorável a uma ordem em que as regiões sejam cada vez mais estáveis, harmônicas e integradas. É um desenvolvimento que guarda sintonia com os esforços que estamos empreendendo, junto com nossos vizinhos, para a integração da América do Sul (MACHADO, 2014).

Uma das preocupações centrais da PEB é, portanto, conseguir balancear sua dupla identidade de poder advinda das diferentes posições pertencentes ao Brasil no âmbito das hierarquias global e regional. Assim, a inserção brasileira na América do Sul firma-se na estratégia de equilibrar as disparidades de poder nas hierarquias de que faz parte e, tanto quanto possível, ampliar seu grau de governança na esfera global, não obstante as limitações estruturais que o país apresenta.

OS GOVERNOS LULA/DILMA, A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.

O forte dinamismo da política externa do governo Lula da Silva tonificou a ideia da necessidade de priorizar a América do Sul como região distinta do resto do hemisfério (BERNAL-MEZA, 2010). Vizentini (2005) identifica o protagonismo dado à região como um aprofundamento qualitativo da política esboçada no governo anterior. Esse enfoque deu-se tanto pela proposta brasileira de institucionalização do multilateralismo regional (COUTO, 2010), quanto pela promoção da cooperação com vistas ao desenvolvimento, nos planos bilateral e multilateral (PUENTE, 2010), o que evidencia a importância da integração sul-americana para o Estado brasileiro na última década. Destarte, é possível afirmar que o período de 2003-2014 passou a ter como atributo principal um conjunto mais ou menos coeso de estratégias regionais por parte da PEB em concertação com os governos federais.

Uma breve análise histórica permite perceber que o Brasil nunca agiu sob um *modus operandi* organizado no exercício de sua política externa no que concerne o regionalismo. Em outras palavras, a política de integração brasileira esteve, historicamente, mais sujeita a questões conjunturais que a um conjunto de práticas coesas a respeito do continente sul-americano, o que significa que, até então, não era possível afirmar haver uma política brasileira de integração, mas sim políticas diversas e pontuais.

No contexto da posição ambígua do país, o Brasil se desdobrou, tanto no âmbito doméstico quanto no externo, para lograr mais influência política no mundo e sobretudo na região sul-americana, a despeito dos já citados limitadores. É possível identificar, então, duas estratégias que, combinadas, possibilitaram tal empreitada. A primeira delas tornou-se a base e o modo de funcionamento do governo a partir de Lula da Silva, o chamado paradigma do *Estado Logístico.* Em segundo lugar, no âmbito das relações exteriores, e atrelado à estratégia logística do Estado, o país fortaleceu, na última década, sua histórica habilidade de criar *parcerias estratégicas*.

Segundo Cervo e Bueno (2011), o paradigma logístico é central para compreender a política externa do período Lula e a inserção internacional do Brasil. Segundo os autores, o paradigma logístico diz respeito ao novo papel do Estado que já não se atém à simples prestação de serviço (como no desenvolvimentismo) e tampouco observa, impotente, as forças mercadológicas e hegemônicas (como no neoliberalismo). Antes, o Estado logístico, principiado por Cardoso e solidificado por Lula, é aquele que "recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder" (CERVO & BUENO, 2011, p. 529).

Em outras palavras, a consolidação da estratégia logística do Estado, que se deu em especial no governo Lula da Silva, significou a enérgica atuação de atores governistas e sobretudo da Presidência nas mais diversas áreas relacionadas à inserção internacional do Brasil, com o objetivo de proteger os interesses brasileiros no mundo globalizado e traduzir suas relações internacionais em desenvolvimento econômico e social.

Considerando que as estruturas institucionais políticas brasileiras não passaram por reformas administrativas que levassem em conta as dinâmicas integrativas da América do Sul [cf. Vigevani e Romanzini (2010)], a integração regional, assim como boa parte da agenda de política externa, teve de ser conduzida de perto pelo chefe do Executivo, principalmente a partir do governo Cardoso, e sob especial atenção de Lula da Silva que, com uma visão clara a respeito do papel brasileiro para o continente sul-americano, e regido pela estratégia logística, exerceu uma diplomacia presidencial "pessoal e carismática" (nas palavras de Ricupero (2010)) e ativamente tornou-se o símbolo do país que governava.

Segundo Couto (2010), o surgimento da estratégia logística do Estado foi importante para a o processo de integração no continente,

> na medida em que percebe a importância dos elementos intangíveis de geração de conhecimento, ciência e tecnologia, e daí inovação, para a consecução da competitividade sistêmica do país e tenta fortalecer essa capacidade de poder a

> partir da plataforma regional. Ainda, percebe na região a plataforma preferencial de internacionalização das empresas nacionais, que se converte em captação de poupança externa para fortalecer seu próprio desenvolvimento, enquanto contribui para o desenvolvimento dos países vizinhos (COUTO, 2010, p. 26)

No período do primeiro mandato de Dilma Rousseff (menos vigorosa no exercício diplomático), o papel logístico do Estado continuou fortemente atuante, principalmente nas questões domésticas. Muito embora seja razoável apontar uma crescente "contenção na continuidade" (Cornetet, 2014) nos assuntos internacionais, pode-se afirmar que houve um seguimento da política externa de Lula da Silva, sobretudo no tocante ao conteúdo da PEB e à continuação dos processos já em andamento. Destarte, a administração de Rousseff continuou a empreender a consolidação de uma "âncora sul-americana" (De Jesus, 2014, p. 37), na tentativa de convergir preferências de integração na cadeia produtiva, mas com ímpeto bem menor daquele utilizado por Lula, em especial no tocante à utilização da diplomacia presidencial.[1]

O prosseguimento do Estado logístico no governo Rousseff, ao menos no que diz respeito à manutenção do projeto de fortalecimento da posição brasileira no continente e no fomento à integração regional, demonstra o fato de que o Brasil, no período em que compreendem os dois mandantes do executivo (2003-2014), promoveu fortemente a integração sob a tutela governamental.

Ademais, a frente das relações bilaterais (muitas na forma de parcerias estratégicas) tornou-se um modo atraente e efetivo de promoção da integração, apropriado à capacidade de investimentos econômicos e financeiros brasileira e à sua habilidade em pagar os custos materiais e políticos necessários à integração regional.

A vulgarização do conceito de parceria estratégica devido seu uso indiscriminado por parte de representantes do governo e de certos analistas fez com que o mesmo fosse esvaziado de seu significado (COUTO, 2013) e passou a ser mero rótulo para certas relações bilaterais (LESSA, 2010). Em primeiro lugar, uma parceria estratégica é aquela que abrange "interesses ou objetivos em comum, compartilhados entre as partes" (COUTO, 2013;196). Em segundo lugar, ela configura "relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado" (LESSA, 1998; 31).

[1] Não se pode ignorar o impacto que a crise econômica mundial teve sob o primeiro mandato de Rousseff. A crise mundial iniciou com a chamada crise da hipoteca subprime nos Estados Unidos, em 2007, e desenvolveu-se até a perturbação da Zona do Euro (em especial na Grécia), em 2010. Seu primeiro mandato (2011-2014) foi marcado pela recessão nas principais economias do mundo – o que afetou diretamente o Brasil e colaborou com tendência da presidente em priorizar os assuntos domésticos.

Em outras palavras, as parcerias estratégicas são aquelas relações bilaterais que, além de beneficiar ambos os atores, têm objetivos duradouros e são construídas paulatinamente, concomitante com o fato de não engessarem as relações das partes com terceiros. Isto é, as parcerias estratégicas são aquelas que, do ponto de vista de sua política regional, permitiriam ao Brasil a manutenção dos seus objetivos na América do Sul e a sua incursão simultânea na esfera mundial.

Assim sendo, a combinação da estratégia logística do Estado com a política de relações bilaterais na forma de parcerias estratégicas possibilitou que o Brasil, apesar de suas debilidades estruturais, pudesse não apenas intentar alçar voos mais altos na esfera mundial, mas também manter o projeto de integração regional sob sua responsabilidade.

A POLÍTICA MULTILATERAL BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL

As limitações brasileiras e a falta de apelo que a região sul-americana oferece ao mercado, favoreceu o fortalecimento essencialmente político das instituições, no processo de integração. O Estado não conseguiu atrair investimentos privados com a mesma agilidade com o qual tratou das questões regionais. Nesse contexto, Leandro Couto (2013, p. 204) ressalta que "a integração sul-americana traduz mais uma motivação política do que interesses econômicos de curto prazo", ou seja, o Estado tornou-se o principal agente de integração, visto que o mesmo buscou, mais do que legitimar a ação de outros atores nacionais, incitar ou criar vinculações onde essas ainda são delicadas ou faltantes. Cervo e Bueno (2011) corroboram com essa ideia quando destacam que a singularidade do processo integracionista sul-americano expressa-se pelo fato que o mesmo se inicia pela integração política.

Nesse plano, não faltaram projetos concretos na agenda da PEB. O Brasil procurou na multilateralidade o aprofundamento, a ampliação e a diversificação das dinâmicas integracionistas.

> A busca pela expansão geográfica da integração e/ou da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira [...]. Ao mesmo tempo, há uma ação que visa ampliar o escopo das iniciativas integracionistas, criando novas estruturas de concertação política e de articulação física sul-americana (VIGEVANI & RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 518).

Debaixo dessa estratégia, o Brasil precisaria apresentar uma proposta mais concreta que atraísse seus vizinhos sul-americanos. Pecequilo e Carmo (2013, p. 64) asseveram que "este é o principal desafio que se apresenta ao Brasil a fim de reforçar seu papel como líder de um projeto político e econômico comum para a região".

É por essa razão que, a partir de 2003, o Mercosul vem sofrendo alterações moderadas no seu foco comercial, passando a avaliar de maneira mais sólida temas sociais e institucionais. Os debates a respeito do Parlamento do Mercosul, do Mercosul Social, do Protocolo de Olivos e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) demonstram o quanto as dinâmicas políticas da integração têm conquistado mais espaço na agenda brasileira (VIGEVANI & RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Além dos empreendimentos mercosulinos, merece destaque o papel do Brasil na amarração do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), em dezembro de 2003 e que fora incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em janeiro de 2005 (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Em dezembro do mesmo ano, a Venezuela, impulsionada pelo acesso dos governos de esquerda no Brasil, Uruguai e Argentina e pela determinação dos países andinos em engendrar um tratado bilateral de livre comércio com os Estados Unidos (SARAIVA & BRICEÑO RUIZ, 2009), formalizou solicitação para tornar-se associado do Mercosul, o que aconteceu plenamente em julho de 2012, com total apoio brasileiro.

Outro processo importante no mesmo período foi a proposta brasileira de institucionalização do diálogo multilateral no continente que o permitisse atuar como mantenedor da estabilidade na região sem necessitar de outro fórum para isso e, concomitantemente, que pudesse agregar os esforços integrativos do Mercosul e da CAN. O aprofundamento da Casa, que mais tarde se chamaria Unasul, foi o principal projeto institucional do Brasil para aumentar a cooperação com seus vizinhos. A Unasul, então, passou a se tornar a principal entidade de ação multilateral da região, na qual o Brasil concentrou seus esforços diplomáticos com vistas à construção de uma concordância política e à manutenção da estabilidade regional (GRATIUS & SARAIVA, 2013).

Ademais, no bojo organizacional da Unasul, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) esclarece a centralidade do tema da infraestrutura na PEB, uma vez que a precariedade das conexões de comunicação entre os países da região indica maiores dificuldades no adensamento das relações (SARAIVA, 2010A). Leandro Couto (2013) assevera que a IIRSA faz parte do cálculo estratégico do Brasil com o objetivo de aumentar a confiança mútua com seus vizinhos, de modo que a integração física passa a ser relevante para a consolidação de uma agenda concreta e benéfica. A agenda brasileira para a integração, nesse sentido, demonstrou preocupação com o desenvolvimento dos pares sul-americanos e permitiu ampliar a influência regional do Brasil em projetos tangíveis.

Ainda assim, é necessário notar que os empenhos do Brasil para o fortalecimento das dinâmicas integrativas institucionalizadas na América do Sul perpassaram episódios de dificuldades e grande vagarosidade no tocante ao andamento do processo, visto que as limitações econômico-sociais internas intricaram maiores progressos. Acrescenta-se a isso, o projeto global engendrado pelo Brasil, que igualmente interferiu no aprofundamento do regionalismo.

Mariano e Ramanzini Júnior (2012) lembram que os processos políticos de integração levados a cabo pelo país – em particular no Mercosul – têm esbarrado nas dificuldades em lidar com a questão da intergovernamentalidade, visto que a manutenção do nível de autonomia do Estado e das margens de manobra cria um ambiente melindroso, de desconfiança dos atores que, dadas as grandes assimetrias de poder (econômico e político), não aceitam as posições brasileiras com facilidade.

Ademais, a importância de como a PEB apreende a ideia de desenvolvimento e de como ele deve ser alcançado é de igual importância para a compreensão dos entraves existentes no âmbito do Mercosul e das outras instituições regionais sul-americanas. A concepção de desenvolvimento por parte da elite formuladora de política externa tem se traduzido, até hoje,

> na tentativa de menos partilhar ou conectar os setores e cadeias produtivas no Mercosul e mais no sentido de conseguir benefícios no curto prazo para os setores econômicos nacionais, inviabilizando qualquer tratamento mais profundo da questão das assimetrias (MARIANO & RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 37).

A respeito dos esforços empreendidos para a criação e o fortalecimento da Unasul, Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 541) analisam que o Brasil se beneficia pelas ideias de autonomia nacional e de soberania do território nacional, logrando agregar sob uma mesma bandeira "interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes. [...] O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil". Em outras palavras, a Unasul representa a integração sem cessão de autonomia ou diminuição das soberanias nacionais. Para o Brasil, a Unasul nesses termos significa mais liberdade para agir no sistema internacional e ainda a possibilidade de capitalizar politicamente com o gerenciamento de instabilidades na região.

No tocante à IIRSA, a estrutura de financiamentos e sua relação com os bancos nacionais – em particular o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fez com que certos objetivos nacionais ultrapassassem a agenda regional. A dependência dos financiamentos brasileiros incrementou a influência do país na escolha dos projetos e evidenciou a sua preponderância sobre os demais. Nesse sentido, a IIRSA representou, para

muitos vizinhos, a sul-americanização da estratégia de planejamento brasileira, focando-se mais nas questões técnicas que na integração regional (DE GEUS, 2011; HONÓRIO, 2013).

É plausível afirmar, portanto, que a frente multilateral institucional sul-americana empreendida pelo Brasil tem sido pautada por dois fatores principais. De um lado, a debilidade dos atores mercadológicos aliada à falta de confiança entre os países da região não faz com que o país encontre nos seus pares sul-americanos um terreno propício para investimentos, que são limitados. Do outro lado, os próprios pilares da PEB indicam que a ambiguidade de ser grande e simultaneamente restringido está presente na agenda regional e torna-se relevante para a estratégia brasileira de integração, na medida em que o Brasil revela um projeto mais amplo, de maior escopo, que concorre, em termos econômicos, principalmente, e políticos, com o projeto da América do Sul integrada.

Flemes (2010) afirma que "o Brasil persegue uma estratégia global de *soft balancing* por meio de uma combinação de um discurso de potência intermediária e uma latente multi-institucionalização" com o objetivo de lograr espaço entre as grandes potências. Haja vista o fato de não poder se ater a processos econômicos que requeiram uma alta carga de investimentos de sua já restrita capacidade econômica faz com que o Brasil busque a institucionalização política, no que diz respeito à América do Sul, como forma de compensar as limitações econômico-comerciais e, ao mesmo tempo, auferir-se uma posição predominante à altura da sua dimensão, aumentando seu poder político na hierarquia global.

A dupla estratégia de inserção regional e global é clara no discurso proferido pela presidente Rousseff, na cúpula do Brics e de países sul-americanos de 2014: "A integração sul-americana e as iniciativas comuns do Brics são parte de um mesmo processo que busca um desenvolvimento justo e equilibrado e uma projeção global autônoma e soberana" (ROUSSEFF, 2014). A projeção regional multilateral do Brasil impulsionada pelo Estado logístico assume, assim, um caráter complementar dentro da PEB, ainda que essencial. A institucionalização regional, sob este aspecto, tornou-se central, mas não necessariamente prioritária para o projeto brasileiro de inserção internacional.

Dessa forma, houve a necessidade de aprofundar certas relações bilaterais, já que, pelo viés multilateral, as questões de cunho comercial e econômico foram obliteradas por parte do Estado.

A BILATERALIDADE: PAGAMENTO DE CUSTOS E INSERÇÃO AUTÔNOMA

No contexto do objetivo brasileiro de balancear sua condição dupla nas hierarquias global e regional, o engajamento moderado do Brasil no tocante aos custos da integração pensada em termos multilaterais foi acompanhado por uma política de cooperação bilateral com diferentes intensidades (CF. CERVO, 2003; SARAIVA, 2010B), de acordo com o perfil das relações com o país parceiro e das fronteiras com ele compartilhadas.

As empreitadas de políticas multilaterais de integração têm, nesse contexto, a função de criar um ambiente cooperativo, de estabilidade e democracia, que seja congruente com a capacidade material do Brasil e com sua estratégia de inserção no mundo. Além disso, o conjunto de dinâmicas regionais protagonizadas pelo país tem a possibilidade de lhe render o fortalecimento ou a criação de parcerias em áreas consideradas prioritárias, promovendo, inclusive, o desenvolvimento em áreas ainda carentes de infraestrutura. Ademais, as relações bilaterais do Brasil na América do Sul são uma forma menos custosa e controlada de arcar com os custos advindos da integração, já que os acordos de cooperação são limitados a certas áreas ou projetos e normalmente apresentam um montante específico para a sua implementação.

O exercício da cooperação bilateral tem sido, portanto, a frente de solidificação das estruturas políticas institucionais e tem permitido a aproximação do Brasil com seus vizinhos, possibilitando, inclusive, a diminuição das desconfianças, ainda bastante presentes no contexto sul-americano. Ademais, e o zelo do Brasil pela autonomia e o desenvolvimento (TEIXEIRA & PINTO, 2012), faculta a implementação das políticas bilaterais como estratégia (CF. LESSA, 1998) promovendo a integração com os vizinhos a médio e longo prazo. Isso permite pensar que, dadas suas características próprias e pelo tipo de inserção internacional, o Brasil adotou a bilateralidade para levar adiante sua intenção de aprofundamento das relações regionais.

Isso se tornou possível visto que a região apresenta assimetrias potenciais que desencadeiam a diversificação de percepções sobre os melhores caminhos para enfrentar limitações regionais, o que favorece o "surgimento de vias alternativas de condução política da integração" (MALLMANN, 2007, P. 63). A bilateralidade, assim, não é contrária ao processo de integração, mas a corrobora e a fortalece, na medida que possibilita o pagamento controlado de certos custos que advêm da construção de uma região. Ademais, na lógica da integração sul-americana, a bilateralidade não concorre necessariamente

com o multilateralismo, uma vez que o "comportamento cooperativo" pode influenciar na construção de um novo eixo de integração (MALLMANN & MARQUES, 2013).[2]

Em entrevista ao jornal uruguaio "La República", Lula da Silva, ao tratar de questões referentes ao Mercosul, em particular, e à integração regional, em geral, asseverou: "O potencial de explorar comercialmente, industrialmente e cientificamente as alianças entre Brasil e Uruguai, entre Brasil e Argentina, entre Brasil e Paraguai, entre Brasil e Venezuela, é enorme" (Instituto Lula, 2013). A maneira como a frase foi construída ilustra com propriedade a estratégia do Brasil de, não obstante os empreendimentos multilaterais que visam fortalecer politicamente a América do Sul sob seu protagonismo, engendrar acordos cooperativos através das relações binacionais.

Apenas no segundo semestre de 2006, o Brasil implementou 112 ações no bojo da cooperação bilateral com Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (FUNAG, 2007). No ano de 2010, o país gastou, apenas no âmbito da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), com os países da América do Sul, em torno de 84,8 milhões de Reais, o que equivale a aproximadamente 29,6% do total dispendido no período (IPEA; ABC, 2013)[3]. Até o fim do ano de 2014, 75 projetos de cooperação estavam em andamento no continente sul-americano (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014).

No conjunto das relações bilaterais executadas pelo Brasil, é interessante observar o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que tem o intuito de institucionalizar mecanismos e instrumentos imprescindíveis para a solidificação do desenvolvimento econômico e social dessas regiões outrora negligenciadas (Ministério da Integração Nacional, 2009). Não obstante o escopo nacional dos projetos implementados pelo programa, o caráter fronteiriço das regiões em processo de maior institucionalização tem favorecido a aproximação do país com as nações a ele limítrofes, de modo que se inicia a construção de uma teia cooperativa transfronteiriça. As chamadas cidades-gêmeas, municípios fronteiriços vinculados a cidades do lado oposto da fronteira, também possuem um papel preponderante no fortalecimento das relações binacionais, assim como do processo de integração *per se*. Como argumenta Vigevani (2011, p. 163) "a integração se consolida na medida em que uma parte importante dos atores locais oferece respaldo ao projeto".

[2] Cabe lembrar que, no âmbito dos países do Mercosul, os seus signatários podem estabelecer relações bilaterais sem restrições, não ficando eles comprometidos a estender esses acordos aos demais países-membro do bloco (Cançado Trindade, 2002; Mallmann, 2010).

[3] Este número só não se torna mais expressivo visto que o país tem gasto a maior parte dos recursos do Cobradi na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH). Fato que corrobora com a visão brasileira de inserção autônoma e significativa na arena internacional.

A inclinação da PEB em engendrar acordos de cooperação bilateral com os seus vizinhos sul-americanos e o recente interesse governamental no desenvolvimento das regiões de fronteira no âmbito do PDFF manifesta a centralidade e a importância desses acordos para a América do Sul e para o próprio país. Ademais, é interessante notar que, no âmbito das políticas do PDFF, a relação entre Brasil e Uruguai tem sido favorecida quando comparada à de outros países do continente. Dois pontos principais favorecem a parceria entre os dois países: a congruência ideológica do então presidente uruguaio Mujica e o Partido dos Trabalhadores e a ênfase de ambos no desenvolvimento da região da fronteira (MATIUZZI DE SOUZA, 2014).

A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-URUGUAI: A CONSTRUÇÃO DA NOVA AGENDA DE COOPERAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO

Matiuzzi de Souza (2014) destaca alguns fatores que colaboraram com o favorecimento da relação brasilo-uruguaia na América do Sul no período analisado: o fortalecimento do *momentum* regional; a ascensão da esquerda nos países sul-americanos; a construção de uma política brasileira de desenvolvimento; a ênfase da política externa uruguaia nos acordos com o Brasil; e a grande capacidade integradora da fronteira entre os dois países.

O caso da criação da Nova Agenda para Cooperação de Desenvolvimento Fronteiriço (NACDF), assinada por Brasil e Uruguai, em 2002, e instituída no ano seguinte, manifesta o quanto a fronteira pode oferecer para o fortalecimento das dinâmicas integrativas pelo viés da cooperação bilateral. A Nova Agenda tornou possível uma larga série de novos acordos bilaterais nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, cidadania, desenvolvimento sustentável, entre outros. (Lemos & Rückert, 2014). Ainda no escopo da NACDF, o estabelecimento do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN) que constituiu o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai, em 2013, e a formação da Comissão de Comércio Bilateral (CCB) no mesmo ano propiciaram a diminuição de entraves legais e operacionais entre Brasil e Uruguai e facultaram maior apoio uruguaio às iniciativas brasileiras no continente (MATIUZZI DE SOUZA, 2014). Ademais, a Nova Agenda fortaleceu os laços entre os dois países, o que contribuiu para a sinergia política da região e para a manutenção de uma região de estabilidade e desenvolvimento, objetivos priorizados pelo Estado logístico brasileiro.

Destarte, quatro fatores colocam a NACDF em posição relevante para a política externa brasileira. Primeiro, a criação de modelos bem-sucedidos de cooperação de nível binacional, expansíveis para outras fronteiras da América do Sul. Segundo, a Nova Agen-

da tem possibilitado ao Brasil testar e demonstrar sua capacidade como *paymaster* da integração. Terceiro, a NACDF tem utilizado e fortalecido as instâncias e organismos do Mercosul na implementação dos seus projetos. Quarto, não há infração à proposta brasileira de inserção internacional e regional, respeitando suas limitações e potencialidades.

Ademais, a importância da fronteira brasilo-uruguaia, assim como da agenda de cooperação assinada pelos dois países, se dá pelo fato de que essa fronteira é

> a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro, o que faz de suas instituições, potencialmente, modelos a serem replicados com outros países vizinhos. As forças centrípetas da integração, mais intensas nessa área, colocam-na na dianteira do Mercosul, antecipando em uma ou duas décadas os desafios que se deverão apresentar para o bloco, como o resultado de sua consolidação. (PUCCI, 2010, P. 21)

Além disso, a dimensão da relação Brasil-Uruguai neste período pode ser percebida pelo fato de a mesma culminar em acordos jamais antes intentados na América do Sul, como o Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, em vigor desde 2004, que é, de fato, a primeira instituição legal rumo à livre circulação de pessoas no Mercosul.

ANTECEDENTES DA NACDF

Após certo distanciamento das relações entre Brasil e Uruguai, que durou até 1960, os dois países iniciaram um processo de reaproximação que resultou na assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Comercio, em 1975. O Tratado deu início à Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguaia (CGCBU) e instaurou mecanismos permanentes de cooperação (LEMOS, 2013). O Tratado de Amizade abriu, nas palavras de Pucci (2010, p. 98) a "caixa de Pandora dos acordos bilaterais", sendo que de todos os acordos celebrados desde 1851 a 2010, dois terços foram instituídos após sua assinatura.

A sinergia política entre os governos do Brasil e do Uruguai, ambos de viés desenvolvimentista, foi essencial para o início do processo de integração (LEMOS, 2013) e fortaleceu a relação de amizade entre as duas nações que, durante o período, apresentavam a mesma natureza centralizadora e autoritária de governo.

O processo de redemocratização que teve início em meados de 1980, no continente sul-americano, facilitou a criação, em 1985, da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças no âmbito da CGCBU que, a partir do referido ano estabeleceu diversos pareceres que levaram, em 1989, à proposta de instalação dos Comitês de Fronteira, encarregados de suscitar o diálogo entre os governos e a sociedade

local para criação de políticas que viessem a atender às necessidades dos habitantes da fronteira. Esse projeto, entretanto, não tem sido de grande valia, no sentido prático, já que a distância entre os âmbitos nacional e local permaneceu alargada no decorrer dos anos (LEMOS, 2013), graças, em parte, à grande complexidade jurídica que as políticas fronteiriças apresentavam (e apresentam) no tocante à coordenação das ações político-administrativas.

Ainda assim, alguns avanços foram feitos, em especial no que tange as questões normativas de políticas conjuntas. Em 1997, Cardoso e Sanguinetti, presidentes do Brasil e Uruguai, respectivamente, assinaram um Ajuste Complementar que visava o desenvolvimento conjunto da região da fronteira através da cooperação (LEMOS, 2013). O referido Ajuste abriu portas à NACDF e possibilitou a criação de projetos conjuntos, a despeito das dificuldades jurídicas evidentes.

A NACDF E A INTEGRAÇÃO EM NÍVEL MAIS AMPLO

O processo de integração na fronteira perpassa e ultrapassa o processo de integração do Mercosul, pois o mesmo afeta diretamente a vida dos habitantes naquela região (AVEIRO, 2006). A Nova Agenda tem criado um impacto no desenvolvimento socioeconômico da fronteira, o que compreende os objetivos do Estado logístico, que tem logrado tal feito através da ação bilateral com o vizinho da banda oriental.

A NACDF tem sido berço de inúmeros acordos e projetos que se utilizam não apenas das estruturas políticas nacionais de cada país, mas dos órgãos do Mercosul e de suas instâncias, tais como o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça. Aproximadamente 30% do total disponível pelo Focem foi alocado para o Uruguai, que busca, assim como o Brasil, aumentar a qualidade de vida das populações lindeiras (MERCOSUL, 2015).

Ademais, percebe-se que a implementação dos acordos gerados pela Nova Agenda tem servido como piloto para refletir a multilateralização desses processos para todos os países-membro do Mercosul (AVEIRO, 2006), servindo como um novo paradigma transfronteiriço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As limitações econômicas e sociais apresentadas pelo Brasil o colocam em uma posição ambígua na arena internacional, pois o mesmo apresenta características de uma

potência regional – sendo certamente a mais importante nação do continente sul-americano em termos geográficos, demográficos, políticos e econômicos – assim como também exibe debilidades estruturais de ordem econômica e social que o posicionam em uma camada intermediária na esfera global.

Essa característica identitária brasileira, aliada a um modelo de inserção internacional mais autônomo, fez com que os governos Lula-Dilma (embora Lula com muito mais destaque) promovessem duas frentes concomitantes de ação no tocante à integração regional. A primeira, responsável pela articulação política e pelo ambiente de estabilidade regional, foi levada a cabo através do multilateralismo. A segunda frente, mais condizente com as capacidades brasileiras de pagamento de custos, foi fomentada pelo viés bilateral.

Nesse contexto, a parceria estratégica entre Brasil e Uruguai adquiriu grande importância, pelos seguintes fatores: a) possibilidade de demonstrar a capacidade de se comprometer com projetos concretos de integração que impactassem diretamente as populações concernentes; b) o fortalecimento de um eixo secundário no Mercosul (já que as relações com a Argentina, no mesmo período, foram mais complicadas), que resultaram em um apoio mais firme do Uruguai às propostas do Brasil; c) o incremento da política do Estado logístico, promovendo o desenvolvimento na até então relegada região de fronteira entre os dois países; d) a manutenção da visão brasileira de inserção internacional e do seu papel na região.

Por essas razões, no período analisado, a relação entre Brasil e Uruguai pode ser considerada uma parceria estratégica bem-sucedida e, se levada a cabo com astúcia por parte do Estado brasileiro, tende a render frutos mais concretos no futuro, mesmo que ainda seja necessário aguardar a implementação dos projetos em voga e a resolução das dificuldades que os mesmos apresentam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. (2014). ***Cooperação Sul-Sul: América do Sul.*** Disponível em: < http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/AmericaSul >. Acesso em: 09/12/2014.

AVEIRO, Thais Mere Marques. (2006). **Relações Brasil-Uruguai: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço**. 238 p. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2010). "International thought in the Lula era". ***Revista Brasileira de Política Internacional*****,** 53, pp. 193-213.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. (2002). **Direito das Organizações Internacionais**. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey.

CERVO, Amado Luiz. (2003). Editorial - A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 46(1), pp. 5-11.

CERVO, Amado Luiz; Clodoaldo BUENO. (2011). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UnB.

CORNETET, João Marcelo Conte. (2014). A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. **Conjuntura Austral,** Porto Alegre, 5(24), pp. 111-150.

COUTO, Leandro Freitas. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas–Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, 10(1), pp. 23-44.

_____. (2013). Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico p.195-217. In: LESSA, A. C. e ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. (Ed.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço.

DE GEUS, Alex. (2011). **Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión Sudaméricana para la explotación de recursos naturales a favor de Brasil y/o del empresariado mundial***? Universidad Complutense de Madrid*.

DE JESUS, Diego Santos Vieira. (2014). "The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff". **Journal of International Relations and Foreign Policy,** 2(1), pp. 19-42.

FLEMES, Daniel. (2010). A visão brasileira da futura ordem global. ***Contexto Internacional*****,** 32(2), pp. 403-487.

FUNAG. (2007). **América do Sul: segundo semestre de 2006**. Brasília: Funag.

GRATIUS, Susanne; Miriam Gomes SARAIVA. (2013). **Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas**. *CEPS working document*: CEPS-FRIDE.

HONÓRIO, Karen dos Santos. (2013). **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012) : um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. 133 f. (Mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP - UNICAMP - PUC-SP, São Paulo.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2013). ***Brasil em números*****.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro.

INSTITUTO LULA. (2013). ***A la prensa uruguaya, Lula defiende Mercosur y dice que nunca ha visto a nadie como Mujica*****.** Disponível em: < http://esp.institutolula.org/?p=306 >. Acesso em: 08/12/2014.

IPEA & ABC. (2013). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: Ipea: ABC.

LAFER, Celso. (2007). **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva.

LEMOS, Bruno de Oliveira. (2013). **A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: Repercursões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'ana do Livramento e Rivera**. 218 f. (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LEMOS, Bruno de Oliveira; Aldomar Arnaldo RÜCKERT. (2014). "A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera". In: MALLMANN, Maria Izabel; Teresa Cristina Schneider MARQUES (Org.) **Fronteiras e relações Brasil-Uruguai**. Porto Alegre, no prelo.

LESSA, Antônio Carlos. (1998). A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. ***Revista Brasileira de Política Internacional*****,** 41(especial), pp. 29-41.

_____. (2010). Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53(especial), pp. 115-131.

LIMA, Renato Sérgio de et al. (2012). ***O quebra-cabeça dos dados nas políticas de segurança*****.** Recife: Provisual.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. (2014). **Palestra Magna do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da III Conferência sobre Relações Internacionais***, UnB* - Brasília, 27 de novembro.

MALAMUD, Andrés. (2013). Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul pp. 229-252. In: RESENDE, É. S. A. e MALLMANN, M. I. (Org.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade**. Curitiba: Appris.

MALLMANN, Maria Izabel. (2007). Límites y perspectivas de la integración suramericana. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo,** 2(4), pp. 39-67.

_____. (2010). "Relações sul-americanas em perspectiva". **Diálogo,** 16, pp. 183-201.

MALLMANN, Maria Izabel; Teresa Cristina Schneider MARQUES. (2013). *A crise do multilateralismo e o Mercosul: O surgimento de uma nova lógica de integração?* **4º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**. Belo Horizonte.

MARIANO, Marcelo Passini; Haroldo RAMANZINI JÚNIOR. (2012). "Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira". **Revista de Sociologia e Política**, 20(43), pp. 23-41.

MATIUZZI DE SOUZA, Gustavo. (2014). Demandas por regulação na região fronteiriça brasilo-uruguaia. **Século XXI**, Porto Alegre, 5(2), pp. 13-32.

MATTLI, Walter. (1999). **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press.

MERCOSUL. (2015). **Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**. Disponível em: < http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem > Acesso em: 05/05/2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (2009). **Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF**. Brasília.

NOLTE, Detlef. (2010). "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". **Review of International Studies,** 36(4), pp. 881-901.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; Corival Alves do CARMO. (2013). "Regional integration and Brazilian Foreign Policy: Strategies in the South American space". **Revista de Sociologia e Política,** 21(48), pp. 51-66.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. (2010). **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento, CTPD, no período 1995-2005**. Fundação Alexandre de Gusmão.

RICUPERO, Rubens. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). ***Novos Estudos - CEBRAP*****,** pp. 35-58.

ROUSSEFF, Dilma Vana. (2014). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da Segunda Sessão de Trabalho da Cúpula do Brics e de países da América do Sul**. Brasília: Palácio do Itamaraty.

SARAIVA, Miriam Gomes. (2010a). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 53(especial), pp. 151-168.

_____. (2010b). Política externa brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul. **Civitas–Revista de Ciências Sociais,** v. 10, n. 1, p. 45-62.

SARAIVA, Miriam Gomes; José BRICEÑO RUIZ. (2009). "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul". **Revista Brasileira de Política Internacional,** 52(1), pp. 149-166.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; Mônica HIRST. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs,** 82(1), pp. 21-40.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; Eduardo Costa PINTO. (2012). **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**.

VIGEVANI, Tullo; Gabriel CEPALUNI. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional,** 29, pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo et al. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 51, pp. 5-27.

VIGEVANI, Tullo; Haroldo RAMANZINI JÚNIOR. (2010). Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **OSA*L*,** XI(27), pp. 45-63.

_____. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados,** 57, pp. 517-552.

VIGEVANI, Tullo et al. (2011). Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. **Anuario de la Cooperación Descentralizada,** 6, pp. 146-168.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. (2005). De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas-Revista de Ciências Sociais,** 5(2), pp. 381-397.

WORLD BANK. (2014). **World Development Indicators database**. 22 September. Disponível em: < http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf >. Acesso em: 05/12/2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. (2012). Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade,** 110, pp. 288-322.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: TEERÃ, RAMALÁ E DOHA: MEMÓRIAS DA POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha*: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015. ISBN: 9788582401712.

Isadora Loreto da Silveira
Mestranda do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos da UFRGS
Graduação em Relações Internacionais pela UFRGS
Bolsista FAPERGS

Após a publicação de *Conversas com jovens diplomatas* (2011) e *Breves narrativas diplomáticas* (2013), a Benvirá lançou, neste ano, o novo livro de Celso Amorim, *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. O livro se divide em três partes, que se propõem a analisar três aspectos da política externa brasileira considerados centrais por Amorim durante a sua chancelaria no governo Lula: as negociações acerca do programa nuclear iraniano, que redundaram na proposta turco-brasileira que ficou conhecida como Declaração de Teerã; a aproximação do Oriente Médio, em especial do mundo árabe; e a participação do Brasil nas tratativas das Rodada Doha.

Fortemente baseado em notas do próprio ex-ministro à época dos acontecimentos narrados, o livro apresenta os "bastidores" de diversas ações da diplomacia brasileira e de alguns outros países, inclusive expondo o *modus operandi* das grandes potências. Por meio da detalhada narrativa, torna-se possível vislumbrar as motivações brasileiras nas três grandes iniciativas apresentadas, além das percepções dos outros negociadores e líderes sobre as posições e a inserção internacional do Brasil durante o governo Lula.

Alguns elementos, frequentemente ausentes de análises de política externa (não só brasileira), como a interface entre os âmbitos doméstico e externo, a acomodação de interesses entre burocracias, e o próprio elemento humano da prática diplomática são apresentados como fundamentais. O livro ainda tem o mérito de demonstrar a partir de situações concretas a diferença entre as alianças estratégicas e táticas (estas bastante variáveis e de duração muitas vezes surpreendentemente curta) do Brasil e de alguns outros países ao longo de negociações, sobretudo da Rodada Doha.

Amorim busca também, além de sublinhar os objetivos do Brasil relativamente aos três temas tratados (ainda que as relações com o Oriente Médio possam ser subdivididas em muitos assuntos: aproximação comercial, posicionamento e esforço de mediação da questão palestina, ASPA, etc.), retomar as reações da mídia – brasileira e internacional. Esse esforço acaba demonstrando a forma como a imprensa do Brasil tratou, majoritariamente, a política externa sob uma luz negativa entre 2003 e 2010; enquanto, muitas vezes concomitantemente, a imprensa internacional congratulava as iniciativas de Brasília.

Em suma, *Teerã, Ramalá e Doha* complementa as obras anteriores e contribui para a compreensão não só de três iniciativas específicas, mas do próprio *ethos* da política externa "ativa e altiva" perseguida por Amorim e Lula. A crença no multilateralismo e na igualdade jurídica entre os países, a aposta na diversificação de parcerias e a defesa de arranjos Sul-Sul, além da reforma da ordem internacional, a começar por instituições como a ONU, se fazem presentes na apreciação de questões concretas enfrentadas pela diplomacia do Brasil. É uma leitura incontornável para estudiosos ou interessados na política externa brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS::

AMORIM, Celso.(2013). **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá.

AMORIM, Celso. (2011). **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá.

AMORIM, Celso. (2015). ***Teerã, Ramalá e Doha*: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

PARAGUAI: MEDITERRANEIDADE E POLÍTICA EXTERNA ATÉ 1989.

FRANCISCO DORATIOTO
Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em História da Universidade de Brasília (UnB)
Bolsista de produtividade nível 2 do CNPq.

RESUMO:

O objetivo do presente artigo é apresentar o vetor geográfico como um determinante da política externa paraguaia desde a independência até o processo de redemocratização em 1989.

PALAVRAS-CHAVES: Paraguai; Política Externa Paraguai; Relações Internacionais;

ABSTRACT:

This article aims to present the geographic as a determinant variable of Paraguay's foreign policy since independence to the democratization process in 1989.

KEYWORDS: Paraguay; Foreign policy Paraguay; International relations

INTRODUÇÃO

No processo de independência do Vice-Reino do Rio da Prata, na década de 1810, a Província do Paraguai buscou sua própria autonomia. A posição geográfica do Paraguai, no interior do continente, impôs-lhe dirigir-se ao sul para chegar ao Atlântico, pela navegação dos rios Paraguai-Paraná até o estuário do Rio da Prata. O acesso terrestre a esse oceano, na direção leste, era, então, impossível e assim permaneceria até meados do século XX, devido às florestas e falta de meios de comunicação com o Brasil. A oeste, o acesso ao Pacífico era - e continua sendo - ainda mais problemático, ao depender não só de outros países, como também pela falta de vias de comunicação e pelo notável obstáculo que constitui a Cordilheira dos Andes. Desse modo, o comércio exterior do país guarani dependeu, até há a década de 1970, da saída para o oceano Atlântico pelo Rio da Prata.

A hostilidade da burguesia mercantil de Buenos Aires à autonomia do Paraguai, colocou-o em postura defensiva. O ditador José Gaspar Rodríguez de Francia (1811-1840)

isolou o país guarani para manter sua independência, além do próprio absolutismo pessoal.(SIMÓN:137) Seu sucessor, Carlos Antonio López (1841-1862), alterou essa política, de modo a obter o reconhecimento externo dessa independência e, ainda, importar técnicos e tecnologia estrangeira. Buscava robustecer militarmente o Paraguai frente a seus dois vizinhos, a Confederação Argentina e o Império do Brasil, com os quais as fronteiras estavam indefinidas. A postura paraguaia foi, porém, de neutralidade nos assuntos do Prata, onde sucediam-se disputas em que grupos internos se articulavam com interesses externos, tendo como pano de fundo a definição dos Estados Nacionais. Em 1862, com a morte de Carlos Antonio López, assumiu o poder seu filho, Francisco Solano López, que levou seu país a participar ativamente dos acontecimentos platinos. Solano López viu em Montevidéu porto alternativo ao de Buenos Aires para o acesso do Paraguai ao Atlântico e sua inserção no comércio internacional. (DORATIOTO, 1996: 12-15)

A política ativa no Prata, levou o Paraguai à guerra contra o Brasil, em dezembro de 1864, e contra a Argentina, em abril do ano seguinte, aos quais veio unir-se o Uruguai. Estes três países assinaram, assim, em 1º de Maio de 1865, o Tratado da Tríplice Aliança que, criando uma aliança militar para enfrentar o invasor paraguaio, determinou as condições para a assinatura de um acordo de paz e estabeleceu, ainda, as fronteiras do Paraguai no pós-guerra. Por esse documento, ao Brasil caberia não só o território historicamente litigioso até o rio Apa, mas também a porção até o rio Igurey, jamais reivindicado pelo Império. À Argentina caberia o território litigioso de Misiones e, surpreendentemente, todo o Chaco, território a oeste do rio Paraguai, quando, até então, Buenos Aires pleiteara a fronteira a altura do rio Pilcomayo.[1]

Quando da assinatura do Tratado da Tríplice Aliança, em 1865, os liberais estavam no poder na Argentina e no Brasil e chegaram, mesmo, a imaginar uma política de longo prazo de cooperação entre seus países no Prata. Em 1868, contudo, assumiram os governos da Argentina e do Brasil, , respectivamente: Domingo Faustino Sarmiento e o Gabinete Conservador, presidido pelo Visconde de Itaboraí, críticos dessa cooperação. (DORATIOTO, 1996: 105-106)

Terminada a guerra, com a morte de Francisco Solano López, em 1º de março de 1870, o governo Imperial atuou de forma a evitar que a Argentina se apossasse de todo o Chaco. Buscava, com isso, impedir que se ampliasse a fronteira argentino-brasileira, pois considerava-se que, em algum momento, haveria uma guerra entre os dois países e quanto menor aquela, menos difícil seria defende-la. O governo Sarmiento, por sua vez, temia eventuais pretensões expansionistas do Império em relação ao Paraguai. Por esse

[1]- O Tratado da Tríplice Aliança e seus anexos encontram-se publicados no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1872, Anexo 1, p. 1-28.

motivo, o Chanceler argentino declarou, em dezembro de 1869, que a vitória militar não dava direitos às nações vencedoras de imporem ao Paraguai a definição de fronteiras.[2]

A diplomacia imperial orientou, na prática, entre 1870 e 1876, a política externa dos débeis governos paraguaios para resistir à pretensão argentina sobre o Chaco. E mais, rompendo determinação do Tratado de 1º de Maio de 1865, de que a paz fosse assinada em conjunto pelos países aliados, o Império firmou-a em separado com o Paraguai em janeiro de 1872. A fronteira entre os dois países foi estabelecida no rio Apa, tendo o governo Imperial recuado, por iniciativa própria, de que fora no rio Igurey, como constava no Tratado da Tríplice Aliança. Com isso, calculava a diplomacia brasileira, a Argentina se contentaria com a fronteira no rio Pilcomayo. (DORATIOTO, 1993:89-90)

Em 1876, após seis anos de divergências, os governos argentino e paraguaio chegaram a um acordo de paz. Foi reconhecido como argentino o território das Missões e também, no Chaco, ao sul do rio Pilcomayo e de soberania paraguaia ao norte do rio Verde. A área entre estes dois marcos fluviais foi submetida à arbitragem do presidente dos Estados Unidos, que, em 1877, deu ganho de causa ao Paraguai. Graças à rivalidade argentino-brasileira, o Paraguai manteve a posse de significativo território.

Distante do mar e das rotas internacionais de comércio, com seus recursos produtivos destruídos pela guerra e vitimado pela instabilidade política e o caudilhismo, o Paraguai não sentiu os efeitos modernizadores da expansão capitalista ocorrida a partir da segunda metade do século XIX. Essas características persistiram nas décadas seguintes, afastando o capital estrangeiro do país guarani, cuja economia, até a década de 1970, manteve-se estruturalmente débil, dependente da Argentina.

Estabeleceu-se no Paraguai um círculo vicioso, entre dependência e debilidade econômica. Isto porque quase todos os produtos paraguaios de exportação tinham concorrentes argentinos, os quais eram protegidos pelos governos de Buenos Aires. Tal fato era particularmente grave ao considerar-se que, até 1981, o mercado argentino era o maior comprador de produtos paraguaios.

Até 1904 o Paraguai viveu a paradoxal situação de ser dependente economicamente da Argentina, mas viver sob a ascendência política brasileira. Dicotomia apenas superada quando, naquele ano, o Partido Colorado, próximo do Brasil, foi alijado do poder por uma revolução promovida pelo Partido Liberal e apoiada pelo governo argentino. (DORATIOTO, 2012: 100-121)

[2] Nota do Governo argentino ao Governo Provisório paraguaio, Buenos Aires, 27.12.1869. Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, 1870, p. 109-110.

O Paraguai tornou-se, assim, virtual prisioneiro geopolítico da Argentina até a década de 1960. O comércio exterior paraguaio era feito pela via fluvial dos rios Paraguai-Paraná, sob controle de empresas argentinas de navegação e de casas comerciais dessa nacionalidade. A única comunicação terrestre paraguaia com o exterior também era com o vizinho argentino, por meio da união ferroviária estabelecida em 1912 sobre o rio Paraná. O controle dos governos de Buenos Aires sobre o acesso paraguaio ao mar somente deixou de ser discricionário em 1967, quando a Argentina assinou um tratado com o país guarani reconhecendo o direito de livre navegação de ambos os países nos rios Paraná e Paraguai.

Motivado por considerações de ordem geopolítica, já em 1895 o governo brasileiro levantou a hipótese de se estabelecer uma ligação ferroviária com o Paraguai, de modo a reduzir a dependência do comércio guarani da Argentina. Os trilhos partiriam de Villa Rica, já ligada a Assunção pela *Paraguayan Central Railway Company* (PCRC), única ferrovia do país, e alcançariam a fronteira brasileira no Alto Paraná e, daí, algum porto brasileiro. Apesar da receptividade do governo paraguaio, essa iniciativa não vingou.[3] Ocorreu, isto sim, que, em 1909, o governo argentino tornou-se sócio da *Paraguayan Central Railway Company*. O presidente Alcorta, em mensagem confidencial ao Congresso, defendeu a vantagem estratégica do controle dessa ferrovia, cuja composição acionária passou a ser a seguinte: governo argentino, com 40% (22.000 ações, no valor de 220.000 libras esterlinas); o português Manuel Rodríguez, residente em Buenos Aires, com 35% (20.000 ações que perfaziam 200.000 libras) e outros acionistas com 25% (14.930 ações, que totalizavam 142.930 libras). (KRAUER:22,31)

Em 1910, contudo, a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande comprou da *Ferrocarril Paraguayo*, que só existia no papel, a concessão recebida em 1909 para a construção de uma linha ferroviária entre Assunção e a atual cidade de Foz do Iguaçu.[4] A concessão da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, por sua vez, fora comprada, em 1906, pela *Brazil Railway Company* (BRC), fundada nesse mesmo ano por um grupo de investidores norte-americanos liderados por Percival Farquhar. Com capital inicial de US$ 50 milhões e sede nos Estados Unidos, a BRC funcionou como "holding" de um império ferroviário. Recorrendo também a capitais europeus, Farquhar arrendou em 1907 as ferrovias Paulista e Mogiana, dominando, assim, a parte principal do sistema ferroviário de São Paulo, à exceção da *São Paulo Railway* que monopolizava o lucrativo trecho entre São Paulo e o porto de Santos. (SINGER, p. 379-383)

[3] Henrique LISBOA, ministro plenipotenciário brasileiro, para o chanceler Augusto de CARVALHO, ofício reservado 1, Assunção, 28.5.1895. Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro, Missões Diplomáticas Brasileiras - Assunção - Ofícios Enviados, Acréscimos, 201-4-6.

[4] GUERRA DUVAL, Encarregado de Negócios brasileiro, para RIO BRANCO, ofício nº 16, Assunção, 31.10.1910. Idem, ibidem, 201-2-14.

Farquhar também tornou-se acionista da *Paraguay Central Railway Company*, que necessitava de recursos financeiros para ampliar seus trilhos até a fronteira com a Argentina. Rodríguez vendeu à *Brazil Railway Co.* 10.000 de suas ações na PCRC, pela soma de 130.000 libras esterlinas e, a partir de então, esse português tornou-se representante de Farquhar.[KRAUER: 36-37] Este planejou, então, prolongar a linha férrea da PCRC de Villa Rica até a fronteira brasileira, na altura da atual Foz do Iguaçú.[5]

O governo brasileiro estava alheio às atividades de Farquhar.[6] Este, contudo, para não criar susceptibilidades no governo argentino criou a *Argentina Railway Co.*, também com sede nos Estados Unidos, para a qual transferiu as possessões da *Brazil Railway Co.* no Paraguai. Com as finanças abaladas pelas perturbações financeiras causadas pela I Guerra Mundial, Farquhar viu-se sem recursos para realizar os seus projetos e concretizou apenas duas conexões ferroviárias no Prata: a de São Paulo-Montevidéu e a de Assunção--Buenos Aires, em outubro de 1913. Farquhar acabou por vender suas posses no Paraguai a seus sócios britânicos, fracassando, assim, a ligação ferroviária Villa Rica-Iguaçú. (HERKEN KRAUER: 111-112) Idêntico destino, aliás, teve a concessão dada em 1911, pelo governo paraguaio, à *Ferrovia Nordeste Paraguayo*, controlada pelo grupo privado brasileiro Companhia Conde Nascimento, para a construção de uma ferrovia unindo Assunção à atual Foz do Iguaçú, onde se conectaria com o sistema ferroviário do Brasil.[7]

Os governantes paraguaios da década de 1920, todos da facção do Partido Liberal liderada por Manuel Gondra, alteraram a política externa do país. Este ascendeu à Presidência da República em 1920 ebuscou romper a dependência do país com relação à Argentina, aumentando os vínculos com os Estados Unidos e o Brasil. Gondra empenhou-se em estabelecer uma ligação ferroviária entre Brasil e Paraguai, de modo a que o comércio exterior guarani pudesse utilizar-se de porto brasileiro. A estratégia gondrista, seguida por seus sucessores, era a de compensar a influência argentina no país por meio de uma aproximação com o Brasil, até se chegar a um equilíbrio com esses dois vizinhos. Com isso, acreditava Gondra, o Paraguai se garantiria contra eventuais pretensões argentinas ou brasileiras.[8]

Já em 1919 o chanceler Eusébio Ayala - e duas vezes Presidente, nos períodos 1921-1923 e 1932-1936 -, defendeu o melhor aproveitamento de Porto Esperança e a cons-

[5]- RIO BRANCO para GUERRA DUVAL, telegramas cifrados 72 e 73, Rio de Janeiro, 11 e 15.9.1911. Arquivo Histórico do Itamaraty, Missões Diplomáticas Brasileiras -Assunção- Telegramas Recebidos, 202-1-19. Idem.

[6]- Idem, telegrama cifrado nº 67, Rio de Janeiro, 15.5.1911. ibidem.

[7]- id., telegrama cifrado 74, Rio de Janeiro, 20.9.1911. ibid.

[8]- Laurentino OLASCOAGA, ministro plenipotenciário argentino, para o chanceler Horacio PUEYRREDÓN, ofício 111, confidencial, Assunção, 31.5.1921. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Legaciones Argentinas en América - Paraguay", Caixa 2013.

trução de uma estrada de ferro, com capital brasileiro, ligando Foz do Iguaçú a Assunção. De Porto Esperança, às margens do rio Paraguai, no Mato Grosso, alcançava-se São Paulo por trem e, daí, o Rio de Janeiro, podendo-se unir as capitais dos dois países.[9] Desde 1915 os trens da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil corriam entre Porto Esperança e a cidade paulista de Bauru, onde se conectavam com as ferrovias Paulista e Sorocabana, para chegarem a São Paulo.

Na Presidência, Eusébio Ayala defendeu junto à Legação brasileira que se construísse estrada de ferro ligando Assunção a Santos, em São Paulo. Argumentou que desse modo o Paraguai colocar-se-ia em contato com um centro comercial, industrial, bancário e universitário, como o era a capital paulista, e, ainda, contaria com um porto "magnífico".[10]

O Brasil correspondeu a essa reorientação da política externa paraguaia. Em 1922 o Congresso brasileiro aprovou lei, sancionada pelo presidente Epitácio Pessoa, autorizando a união ferroviária e telegráfica do Brasil com o Paraguai e a Bolívia. A ligação ferroviária brasileiro-paraguaia, entre Assunção e Santos, permitiria o acesso dos produtos brasileiros ao mercado guarani "e quiçá mesmo nos das Províncias de Corrientes, Entre Ríos e Paraná".[11]

O diminuto comércio externo da débil economia do Paraguai não justificava aquela ferrovia. Sua construção foi defendida, porém, a partir de um enfoque econômico-estratégico pelo relatório da Comissão de Estudos da Estrada de Ferro Brasil-Paraguai. Esta foi criada no final do governo Epitácio Pessoa. No relatório elaborado pela Comissão calculou-se que o preço do transporte fluvial de Buenos Aires a Assunção seria inferior ao da ferrovia a ser construída pelo Brasil. Esta, portanto, não poderia ter como objetivo principal concorrer com o porto da capital argentina, mas, sim, facilitar o comércio do Paraguai com São Paulo e Rio de Janeiro, os centros econômicos brasileiros mais desenvolvidos. Outra utilidade seria a de permitir o transporte de tropas brasileiras para enfrentarem eventual ataque de flanco argentino, vindo de Posadas.[12]

[9]- Severiano da Fonseca HERMES, encarregado de negócios brasileiro, para o chanceler Domício da GAMA, ofício 2, Assunção, 11.4.1919. Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro, Missões Diplomáticas Brasileiras - Assunção - Ofícios Enviados, 201-3-10.

[10]- Rodrigues ALVES, ministro plenipotenciário brasileiro, para o chanceler Azevedo MARQUES, ofício reservado 13, 2a. Sec., Assunção, 22.11.1921. Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro, Missões Diplomáticas Brasileiras - Assunção - Ofícios Enviados, 201-3-10.

[11]- "Gazetilha - Decretos Assinados" e "Várias Notícias", Jornal do Commércio, Rio de Janeiro, respectivamente 4 e 11.1.1922, p. 3. BN, Micr. PR-SPR-1(431).

[AL]VES para MARQUES, Ofícios 5 e 14, 2a. Sec., Assunção, 24.1 e 9.2.1922. Arquivo Histórico do Itamaraty, idem..

[12]- Estradas de Ferro Brasil-Paraguai; Estudos Prelilminares, p. 6 e 22.

A hipótese de guerra entre Brasil e Argentina levou a citada Comissão a propor o traçado da união ferroviária brasileiro-paraguaia não só a partir de critério geográfico, mas, ainda, de segurança militar. Seus trilhos deveriam estar o mais distante possível da fronteira argentina, para menor vulnerabilidade a um ataque. Foram sugeridos dois trajetos: por Sete Quedas, onde o rio Paraná era mais estreito, a ponte mais fácil de ser construída e menos vulnerável a um ataque argentino, ou por Guaíra-Salto Grande, de modo a conectar-se com a Estrada de Ferro Sorocabana.[13] As sugestões dessa Comissão não chegaram a ser implementadas pelo presidente Arthur Bernardes (1922-1926), mas seu sucessor, Washington Luís (1926-1930), as teve em consideração, ao tentar estabelecer uma ligação ferroviária com o Paraguai em Ponta Porã, distante da fronteira com a Argentina.[14]

Havia, em 1927, um acordo informal entre os governos brasileiro e paraguaio para a união ferroviária na altura de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero. Partindo desta cidade fronteiriça paraguaia, 188 quilômetros de trilhos seriam coloca- dos até alcançar a Villa de Horqueta, já ligada por ferrovia de 55 quilômetros a Concepción. Entre esta e Assunção havia a navegação de 250 quilômetros do rio Paraguai.[15]

Ao desejo dos governos brasileiro e paraguaio de estabelecer a união ferroviária se interpôs, inviabilizando-a, a realidade econômica e política. No plano político, no Brasil, Getúlio Vargas, após derrubar o presidente Washington Luís em 1930, priorizou, durante essa década, os assuntos internos. Do lado paraguaio, a atenção voltou-se para garantir a posse do Chaco, crescentemente contestada pela Bolívia. Contestação que levou os dois países à guerra (1932-1936), impedindo a política externa paraguaia de fazer movimento mais brusco de afastamento da Argentina, que, desse modo, manteve intocada sua influência sobre o país guarani.

Já em meados da década de 1920 delineou-se a possibilidade de guerra entre Bolívia e Paraguai. Como consequência, o presidente paraguaio Eligio Ayala, embora resistente à influência argentina sobre seu país,[16] obteve assessoria secreta, para a compra de armamento, do governo de Buenos Aires. Este pôs a serviço das necessidades militares paraguaias a Comissão Técnica que mantinha na Europa para a compra de armas, por meio da qual o Paraguai passou a receber petrechos bélicos. Durante os quatro anos da

13- idem, p. 24.

14- ibidem, p. 9 e 21.

15- José Tomás Nabuco de GOUVÊA, ministro plenipotenciário brasileiro, para o chanceler Octávio MANGABEIRA, "Relatório de 1927 - Confidencial", Assunção, 13.1.1928. Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro, Missões Diplomáticas Brasileiras - Assunção - Ofícios Enviados, 201-4-1.

16- Ricardo OLIVERA para chanceler Ernesto BOSCH, Nota 101, "Muy Reservaa", Assunção, 15.11.1930. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Legaciones Argentinas en América - Paraguay", caixa 2981,expediente 18.

Guerra do Chaco, a Argentina, oficialmente neutra e mediadora entre os dois beligerantes, apoiou o Paraguai, facilitando-lhe armas, munições, combustíveis e informações de inteligência sobre o Exército boliviano. (RIVAROLA; PEÑA VILLAMIL, 1994)

Estabelecida a paz, porém, o Paraguai buscou construir uma rodovia ligando-o ao Brasil. Em 1938, o embaixador paraguaio nos Estados Unidos e ex-comandante na Guerra do Chaco, general José Félix Estigarribia, pleiteou e obteve ajuda norte-americana, por meio de um empréstimo de US$ 3,3 milhões de dólares do Export-Import Bank, para a construção de um caminho viário desde Assunção até a fronteira com o Brasil. Em 1939, na passagem de Estigarribia pelo Rio de Janeiro, a caminho do Paraguai, onde assumiria a Presidência da República, ambos os países assinaram o acordo para construção da ligação ferroviária Campo Grande-Ponta Porã-Pedro Juan Caballero-Concepción. (DORATIOTO, 2012: 440)

Estigarribia, presidente constitucional, morreu em 1940 e foi substituído pelo general Higino Morinigo, que impôs um governo de fato. No Brasil, por sua vez, Vargas tornou-se ditador em 1937 uma ditadura, com o Estado Novo. Os dois governos tinham, pois, a afinidade política de serem ditaduras com tintas corporativistas. A esse substrato comum, a favorecer um estreitamento das relações bilaterais, acrescentava-se as condições comerciais favoráveis para a retomada do projeto de união ferroviária entre os dois países. Na década de 1920, o parco comércio brasileiro-paraguaio não proporcionaria, pelo menos por tempo considerável, rentabilidade significativa ao capital investido nessa união, inviabilizando sua execução pela iniciativa privada. Além disso, a crise internacional de 1929 deixou, por anos, sequelas nas eco nomias e finanças públicas tanto do Paraguai quanto do Brasil.

Em 1931 esgotaram-se as reservas em moeda forte do Brasil, levando o governo a uma política de substituição de importações de manufaturados, gerando um crescimento entre 1933 e 1939, de 10% do produto industrial brasileiro. A indústria nacional conseguiu atender às necessidades do mercado consumidor do Brasil com mais de 50% da oferta de bens de consumo duráveis e superou os 90% naqueles não duráveis. (ABREU: 30) Portanto, no início dos anos 1940 as condições econômicas brasileiras eram mais favoráveis à aproximação com o Paraguai, país comprador de manufaturados e exportador de matérias-primas.

Em agosto de 1941, Getúlio Vargas esteve em Assunção, na primeira visita de um chefe de Estado brasileiro àquele país. De Higino Morinigo ficou Vargas com a impressão de ser “astuto e patriota, esboço de um homem público interessante e que, espero, ainda dará o que falar”.(Vargas: 411) Essa visita era parte da série de iniciativas que comprova-

vam a crescente aproximação entre os dois países, pautada pelo pragmatismo e pela busca de libertar o Paraguai da dependência comercial do Rio da Prata. (COSTA E SILVA: 7)

Dois meses antes dessa visita de Vargas, o Chanceler paraguaio Luis Argaña esteve no Rio de Janeiro. Nessa ocasião, os dois países assinaram dez acordos, nas áreas de comércio, transporte e atividades culturais, lançando-se as bases con- cretas para se romper a hegemonia argentina sobre o comércio do Paraguai. O Brasil cedeu, então, no porto de Santos, um depósito franco para o comércio paraguaio, reafirmando-se, ainda, a decisão de construir a ferrovia entre Concepción-Pedro Juan Caballero-Ponta Porã. Nesse compromisso ferroviário, o Brasil cumpriu sua parte, mas o Paraguai não. (DORATIOTO, 2012: 448-449)

Em maio de 1943 foi a vez do presidente Morinigo visitar o Rio de Janeiro. Na ocasião Vargas cancelou a dívida de guerra paraguaia com o Brasil, iniciativa que a Argentina já tomara no ano anterior. Praticando uma política pendular e explorando a rivalidade argentino-brasileira, em dezembro, ainda de 1943, Morinigo visitou Buenos Aires, onde o presidente Pedro Pablo Ramírez concedeu ao Paraguai porto livre na capital argentina e em Rosário, além de fazer-lhe concessões comerciais.(BIRCH: 174)

No governo de Eurico Gaspar Dutra, a diplomacia brasileira posicionou-se na defesa da democracia liberal, inclusive no Paraguai, o que levou o ditador Morínigo a buscar apoio político e econômico da Argentina, presidida pelo general Perón. Na guerra civil de 1947, o ditador paraguaio recebeu também apoio de material bélico do governo argentino, enquanto Dutra enviou Francisco Negrão de Lima, ex-embaixador em Assunção, em missão ao Paraguai, com o objetivo de alcançar um cessar fogo entre os revolucionários – liberais, febreristas e comunistas - e os governistas colorados. Vitorioso, Morínigo afastou-se do Brasil e aprofundou sua aproximação da Argentina, movimento que não pôs fim à presença brasileira no Paraguai, pois permaneceram a Missão Cultural junto à *Universidad Nacional* e a Missão Militar do Brasil junto ao Exército paraguaio, mas congelou os planos de desenvolvimento das comunicações terrestres entre Brasil e Paraguai.(DORATIOTO, 2011)

Morínigo foi deposto em 3 de junho de 1948 e seguiram-se quatro presidentes no Paraguai, até a posse do colorado Federico Chávez, em 11 de setembro de 1949. Este suspendeu as obras da ligação viária entre Assunção e a fronteira com o Brasil, em Foz do Iguaçú, que haviam sido iniciadas por empresa de engenharia norte-americana, sob o argumento de ser prioritária a abertura de outras estradas. Já as obras do trajeto ferroviário Santos-Ponta Porã e sua continuidade terrestre-fluvial até Assunção

mostraram-se inexequíveis.[17] Como consequência, o Paraguai manteve-se sob hegemonia argentina, cujo "ponto mais alto" foi a assinatura, em 1953, entre os governos de Perón e Federico Chaves de acordo criando uma união aduaneira entre os dois países. (COSTA E SILVA: 10) Perón buscava, então, implementar uma união aduaneira da Argentina com seus vizinhos, provocando desconfianças no Brasil e nos Estados Unidos de que essa iniciativa seria uma ameaça à democracia e à liberdade daqueles país lindeiros.(SCENNA: 343)

O *Convénio de Unión Económica* entre Argentina e Paraguai recebeu a oposição de militares paraguaios e políticos nacionalistas colorados por nele verem um atentado à soberania nacional pois tornaria o Paraguai uma província econômica argentina. Contra o Convênio se colocaram dois altos chefes militares paraguaios, os generais Francisco Caballero Alvarez, ministro da Defesa, e Alfredo Stroessner, comandante-em-chefe das Forças Armadas. Stroessner, segundo informe diplomático brasileiro, "começou imediatamente a fazer pressão sobre o governo, a fim de alijar os principais artífices" do acordo.[18]

Apesar desse Convênio, o presidente Federico Cháves iniciou, em 1953, discreta aproximação do Brasil. Ele propôs ao governo de Getúlio Vargas, que retornou à Presidência em 1951 por meio de eleições democráticas, a construção de rodovia ligando Foz do Iguaçu a Coronel Oviedo. Deste ponto até Assunção já havia uma ligação rodoviária, o que significava que a capital paraguaia, que também era centro econômico e demográfico do país, se conectaria ao Brasil se construída aquela rodovia. Esse projeto seria anunciado em encontro entre os dois presidentes, que se preparava para ocorrer em 21 ou 28 de maio de 1954, em Pedro Juan Caballero.[19] No entanto, dias antes, em 4 maio, Cháves foi deposto por um golpe militar liderado pelo general Alfredo Stroessner.

Em 7 de agosto, pouco antes de sua posse formal na Presidência paraguaia, Stroessner viajou para Foz de Iguaçu, juntamente com o ministro da Defesa, general Herminio Morinigo e 15 oficiais da Missão Militar brasileira, retornando a Assunção no final desse mesmo dia. O futuro presidente encontrou-se com um enviado do presidente Vargas nessa localidade fronteiriça brasileira e, entre outros temas, tratou-se da construção da rodovia Coronel Oviedo-Foz do Iguaçu; da retomada dos trabalhos para a construção da

[17] O tema dessa ligação ferroviária foi retomado em 1980, quando da visita do Presidente Figueiredo a Assunção. Pensou-se, dessa vez, em trajeto pelo oeste do Estado do Paraná, permitindo que o comércio exterior paraguaio se desse não só por Paranaguá, mas também por outros portos brasileiros. A escassez de recursos impediu que também esse projeto se concretizasse. GUERREIRO, p. 118.

[18] "Mês político n. 4" referente a abril de 1954, assina embaixador Moacir Ribeiro Briggs, Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro, Missões Diplomáticas Brasileiras, Assunção, ofícios, 2/1/13.

[19] Briggs para Ministério das Relações Exteriores, telegrama confidencial, Assunção 23.4.1954. Arquivo Histórico do Itamaraty – Brasília, Missões Diplomáticas Brasileiras – Assunção – Telegramas Recebidos, 1950/1959, caixa 237.

estrada Concepción-Pedro Juan Caballero-Ponta Porã e da possibilidade de estender o ramal ferroviário Campo Grande-Ponta Porã até Concepción.[20]

Apesar da complicada situação política no Brasil, devido ao suicídio de Getúlio Vargas em 24 de agosto, houve continuidade na ação diplomática brasiliera em relação ao Paraguai. O novo presidente brasileiro Café Filho enviou projeto de lei ao Congresso para obter o financiamento da construção da estrada de Coronel Oviedo a Porto Presidente Franco. Também foi ativada a Comissão Mista Rodoviária, criada uma década antes, e já em janeiro de 1955 ela entregou o primeiro relatório sobre a construção dessa estrada, com decisões sobre o início das obras, seu traçado e o lugar, nas margens do rio Paraná, em que seria construída a ponte ligando os dois países.[21] O Paraguai tinha, então, apenas 1.000 quilômetros de estradas, das quais menos de 100 deles eram asfaltados. Cerca de 94% dos produtos destinados ao mercado externo utilizavam, em 1950, o caminho fluvial, passando pelos rios Paraná e Paraguai e tendo, basicamente, o porto de Buenos Aires como destino. Das embarcações que faziam esse trajeto, 83% eram argentinas e apenas 9% paraguaias.[22]

Em 1955 foi a vez de Perón ser derrubado e a Junta Militar que o substituiu era hostil a Stroessner, por este ter asilado o deposto governante. Em virtude desse asilo, o novo governo argentino teria oferecido apoio político e financeiro para qualquer ação que a oposição liberal paraguaia desejasse levar a efeito contra Stroessner.[23] As relações entre os dois países se deterioraram rapidamente e, na Argentina, os exilados paraguaios faziam livremente propaganda anti-Stroessner por meio da imprensa e, mesmo, de emissoras clandestinas de rádio.[24]

O contexto era propício à continuidade do estreitamente dos vínculos entre o Paraguai e o Brasil. Nesse sentido, em 20 de janeiro de 1956, Brasil e Paraguai assinaram três convênios: um criando em Concepción um Entreposto de Depósito Franco para merca-

[20] Ocampo Gimenez, embaixador argentino, para o chanceler Remorino, Assunção, 10.8.1955, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, caja AH/0293, Depto de América del Sur, carpeta "Paraguay – política interna II.

[21] Relatório da Comissão Rodoviária Mista anexo ao ofício confidencial n. 27 de Celso Raul Garcia, Encarregado de Negócios, ao Ministério de Relações Exteriores, Assunção, 06.01.1955, AHI-BSB, Missões Diplomáticas Brasileiras – Assunção, Ofícios 1955-1958.

[22] Melissa Birch, "Estabilidad política y rezago económico; el Gobierno de Federico Cháves, 1949-1954" en Fernando Masi y Dionisio Borda, Estado y economía en Paraguay, 1870-2010, Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2011, p. 152-157.

[23] Andrew B. WARDLAW, encarregado de negócios norte-americano, para Departamento de Estado, Despacho Confidencial, Assunção, 14.10.1955 in Alfredo M. SEIFERHELD e José Luis de TONE (org.), El Asilo a Perón y la Caída de Epifanio Mendez: una visión documental norte- americana, p.138.

Arthur A. AGETON, embaixador norte-americano para Departamento de Estado, Telegrama Classificado nº 108, Assunção, 14.12.1955 in idem, p. 197.

[24] WARDLAW, Encarregado de Negócios norte-americano, para Departamen to de Estado, Despacho Confidencial, Assunção, 13.1.1956 in idem, p. 220..

dorias exportadas e importadas pelo Brasil, que entrou em vigor em 6 de novembro de 1957; outro concedeu no porto de Paranaguá, no litoral paranaense, um Entreposto de Depósito Franco para mercadorias importadas e exportadas pelo Paraguai, e, por último, o convênio criando a Comissão de Cooperação do Estudo do Aproveitamento da Energia Hidráulica dos rios Acarai e Mondai, com vigência desde 6 de setembro de 1957. Ainda neste ano, Brasil e Paraguai assinaram acordo para a elaboração de estudo sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios Monday e Acaray.

Em 6 de outubro de 1956, Stroessner e Juscelino Kubitschek, novo presidente brasileiro, inauguraram, em solenidade em Foz do Iguaçu, os trabalhos de construção da ponte internacional sobre o rio Paraná. A ponte viabilizaria a ligação terrestre, de 1.200 quilômetros, entre Assunção e Paranaguá e sua construção e custeio ficaram por conta do Brasil. Na ocasião, o presidente Kubitschek afirmou estar decidido a acelerar a execução dos "inúmeros compromissos existentes" entre os dois países.[25]

Em novembro de 1956, foi descoberto novo movimento que se organizava nas Forças Armadas contra Stroessner. Diversos depoimentos indicavam o envolvimento do governo argentino o qual, por sua vez, solicitara a Stroessner a demissão do ministro das Relações Exteriores, Sapena Pastor (antes obtivera o afastamento de Sanchez Quell). Segundo informe da Embaixada brasileira e, Assunção, interpretava-se que a postura do governo do general Aramburu contra Stroessner tinha como objetivo evitar a construção da rodovia Coronel Oviedo-Foz do Iguaçu e pôr fim à política de entendimento entre o Paraguai e o Brasil. A cúpula do Partido Colorado temia quanto a um apoio mais efetivo do governo argentino aos liberais paraguaios.[26]

Em 1957, quando da visita a Assunção de R.R. Rubottom Jr., Secretário de Estado Adjunto norte-americano, o presidente Stroessner e o chanceler Raúl Sapena Pastor fizeram uma série de críticas à Argentina. Pastor afirmou que os argentinos insistiam em tratar o Paraguai como colônia. Os problemas de seu país, afirmou, somente poderiam ser resolvidos com sua "independência" da Argentina, a ser obtida com medidas como a construção de um oleoduto até a fronteira com a Bolívia, para substituir o petróleo fornecido pelos argentinos, e a construção de estradas ligando o Paraguai a esse vizinho andino e ao Brasil. Pastor também referiu-se à necessidade de se constituir uma frota mercante paraguaia, para pôr fim ao virtual monopólio argentino sobre o tráfico fluvial.[27]

[25] Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/area-presidencia/pasta.2008-10-08.1857594057/pasta.2008-10-08.9262201718/pasta.2008-12-17.7704369480/pasta.2009-07-20.0614286123/47.pdf

[26] Gomes para Exteriores, telegrama secreto, Assunção, 14.11.1956. Arquivo Histórico do Itamaraty – Brasília, Telegramas Secretos Recebidos e Expedidos – A-K, 1950-57.

[27] R.R. RUBOTTOM JR., "Memorando de Conversa", Assunção, 13.8.1957 in Anibal MIRANDA (comp.), EE.UU y el Regimen Militar Paraguayo_ (1954.1958), p. 124-126.

Com Kubitschek, a política externa brasileira atuou, basicamente, como instrumento em favor do desenvolvimento econômico do país. O desenvolvimento nacional, porém, não era visto isoladamente, mas, sim, como resultado de um esforço de cooperação hemisférica por meio da Operação Pan-Americana proposta pelo presidente brasileiro em 1958. A OPA tinha por premissa que o combate à pobreza era a melhor forma de combater ideologias anti-democráticas.(BUENO: 258) A Operação Pan-Americana não avançou, mas foi um elemento adicional no estreitamento das relações brasileiro-paraguaias.

Estreitamento do qual fez parte o apoio efetivo à manutenção de Stroessner no poder. Este, em agosto de 1956, solicitou às autoridades militares brasileiras o fornecimento de blindados e armamento de mão, para enfrentar a invasão de opositores vindos da Argentina. O pedido dos blindados não foi atendido, pois o governo brasileiro preocupava-se em não alterar o equilíbrio bélico entre o Paraguai e a Bolívia, mas foram, sim, vendidas 200 metralhadoras portáteis de fabricação brasileira, que somaram-se a outras, fornecidas pouco antes, ao Exército paraguaio pelo seu congênere brasileiro.[28] Desse fornecimento, a Embaixada brasileira tomou conhecimento no último momento, pois existia uma diplomacia militar brasileira paralela a essa representação diplomática. Os canais diplomáticos formais eram contornados por Stroessner, que dirigia-se diretamente a adidos militares brasileiros em Assunção e, no Rio de Janeiro, a Embaixada paraguaia chegou a fazer gestões diretas junto às Forças Armadas brasileiras, sem apresentá-las ao Itamaraty.

A intensificação das relações entre o Brasil e o Paraguai, acelerando o movimento deste país de reduzir sua dependência da Argentina, foi uma das realizações da política externa do governo de Juscelino Kubitschek. O seu símbolo mais representativo foi a construção da ponte sobre o rio Paraná, quer pelo desafio tecnológico à engenharia brasileira que ela representava, quer pelo simbolismo de unir fisicamente os dois países. Em 28 de janeiro de 1961, os presidentes brasileiro e paraguaio encontraram-se em Foz do Iguaçu para o que chamaram pomposamente de "inauguração da Ponte da Amizade" quando, na realidade, fora concluída apenas a fase que permitia a passagem a pé por ela, caminhando sobre pranchas de madeira. Na realidade, foi em 1965 que a obra foi efetivamente inaugurada, com o nome de Ponte da Amizade, mas ainda assim ela somente liberou o comércio paraguaio do caminho pelo Rio da Prata, ao completar-se, em 1969, o asfaltamento da rodovia BR-277 que uniu Foz do Iguaçu a Paranaguá. Em julho de 1971 inaugurou-se outra ponte, sobre o rio Apa, de Bela Vista, no Brasil, a Bella Vista,

[28] Gomes para Exteriores, telegrama secreto, Assunção, 21.11.1956. Arquivo Histórico do Itamaraty – Brasília, Telegramas Secretos Recebidos e Expedidos – A-K, 1950-57.
Exteriores para Gomes, telegrama secreto, Rio de Janeiro, 5.8.1956. Idem.

no Paraguai. Essa ponte foi construída pelo governo brasileiro e, em contrapartida, seu congênere paraguaio construiu o ramal entre a ponte e a rodovia Concepción-Pedro Juan Caballero, a fim de permitir que se viajasse, por estrada de rodagem, de Campo Grande a Assunção.(COSTA E SILVA: 18,19)

Quando a Ponte da Amizade, ligando Brasil e Paraguai, foi inaugurada em 1965, as relações entre os dois países sofriam percalços há três anos. Estes decorriam de divergências na interpretação da linha fronteiriça exata, à altura de Sete Quedas. O aproveitamento comum do potencial hidrelétrico de Sete Quedas e a construção de uma represa de Itaipu, sobre essa ´área, foi a solução para contornar as divergências em torno dessa delimitação. (BARBOZA:93-94) Em 26 de abril de 1973 foi assinado o tratado que criou Itaipu, verdadeira engenharia política e jurídica, "imaginativa e criadora, porque sem antecedentes", a partir do qual as relações entre Brasil e Paraguai "dão um grande, enorme, um desmesurado salto qualitativo".(COSTA E SILVA: 18)

A construção da hidrelétrica de Itaipu e da rodovia asfaltada, ligando o porto brasileiro de Paranaguá ao Paraguai, barateando os transportes e estimulando o comércio bilateral, deram um choque de dinamismo à estruturalmente débil economia paraguaia. (COSTA E SILVA: 19) Paralelamente, instalaram-se no Paraguai instituições bancárias brasileiras; o país passou a abastecer-se de manufaturados e produtos ali- mentícios industrializados no Brasil e principalmente o nor- deste paraguaio tornou-se pólo de atração para agricultores brasileiros - os "brasiguaios". Inverteu-se, assim, a ba- lança geopolítica no país guarani, com a ascendência brasi- leira substituindo a argentina com tal intensidade que se chegou a falar em "brasilerización" do Paraguai.(MORA:97)

COMÉRCIO EXTERIOR PARAGUAIO (em porcentagem do total)

	1960	1961	1970	1971	1980	1981	1982	1995
EXPORTAÇÔES								
Argentina	28,1	28,3	27,5	27,3	23,9	23,2	17,9	7,63
Brasil	0,4	0,3	1,7	1,2	12,9	18,3	25,3	46,72
IMPORTAÇÕES								
Argentina	19,6	20,3	15,5	12,1	17,3	16,7	16,8	13,71
Brasil	0,7	0,5	2,6	2,4	22,9	21,9	23,0	23,98

Fonte: (MORA, sem data: 120)

As características do governo Médici (1969-1974), fortemente autoritário e no qual elites e militares defendiam o projeto do "Brasil Potência", levaram os críticos dos países vizinhos, principalmente na Argentina, a verem em Itaipu manifestação visível do "imperialismo brasileiro". Robustecia, ademais, tal preocupação a existência no Brasil de uma "diplomacia militar paralela", que apoiou golpes de Estado na Bolívia, em 1971 e, dois anos depois, no Uruguai e no Chile. Esses golpes de Estado e, ainda, a evolução das relações com o Paraguai, implicaram em um isolamento político da Argentina no Cone Sul. Isolamento este agravado porque ao abrir o Brasil "corredores de exportação" para os portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande que, reaparelhados, libertaram o Paraguai e a Bolívia da dependência do porto de Buenos Aires para seu comércio exterior.(BANDEIRA, 1987: 54)

Geopolíticos argentinos constataram, à época, que o aproveitamento pelo Brasil do potencial hidrelétrico da bacia do rio Paraná garantiria energia para desenvolver, do lado brasileiro, o parque industrial e a rede infraestrutural da região. Para esses estudiosos, esse pólo econômico subordinaria o desenvolvimento e, mesmo, a segurança dos países vizinhos, podendo levar Argentina e Brasil à guerra.(SANZ: 336-337) Esta não ocorreu, mas, de fato, a economia argentina fragilizou-se em relação à brasileira, em virtude da orientação implantada a partir de 1976, pela ditadura do general Jorge Rafael Videla, que degradou o parque industrial da Argentina, aparentemente com a finalidade de encolher a classe operária e reduzir a força política dos representantes sindicais do país. (BANDEIRA, 1987: 82)

O desenvolvimento histórico assimétrico, entre 1960 e 1980, facilitou a substituição da hegemonia argentina pela brasileira no Paraguai. Nesse período, a Argentina teve crescimento médio anual do Produto Interno Bruto de 2% e assistiu a doze mudanças de governo. Em contraste, o Brasil, nesses mesmos vinte anos, viu seu PIB crescer a média anual de 5% e contou com oito governos.(BIRCH: 199)

A Argentina buscou, ainda assim, contrapor-se à crescente aproximação de Brasil e Paraguai. Em dezembro de 1973 os Governos de Perón e Stroessner assinaram o tratado para a construção da hidrelétrica binacional de Yaceretá, no rio Paraná. Itaipu, porém, já estava operando em 1985 a primeira de suas 18 turbinas, enquanto Yaceretá começou a gerar eletricidade apenas em 1994 e suas obras permanecem inconclusas. À instabilidade política; morosidade econômica e atraso na construção de Yaceretá, veio somar-se, para impedir que a Argentina recuperasse posições no Paraguai, a postura do presidente argentino Raúl Alfonsin. Este substituiu em 1984 uma feroz ditadura militar e refletiu os anseios democráticos dos argentinos, ao demonstrar clara simpatia pelos

opositores à ditadura de Stroessner, a qual também já não dispunha do apoio dos Estados Unidos.(YOPO:137)

A superação da rivalidade argentino-brasileira, ainda em curso e com percalços, a partir da redemocratização dos dois países e a integração econômica entre ambos - origem do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) - alterou o quadro geopolítico regional e, nele, o papel do Paraguai. Este, no passado, naturalmente explorou tal rivalidade, fato que não passou despercebido às diplomacias argentina e brasileira. Já em 1899 o representante brasileiro em Assunção ponderou que a ação externa do Paraguai fiava-se "com alarde no tradicional antagonismo das Repúblicas do Prata com o Brasil". Em 1923 foi a vez do encarregado de negócios argentino nessa capital escrever que a orientação externa paraguaia tinha buscado fomentar a discórdia entre Argentina e Brasil, por temer "que la concórdia y armonia de relaciones entre nuestro país y el Brasil acarreara al Paraguay una situación de olvido". Três décadas depois, esse comportamento permanecia inalterado, pois o segundo diplomata na hierarquia da Embaixada do Brasil no Paraguai apontou, em 1958, que Stroessner sempre buscara "jogar brasileiros contra argentinos".[29]

A redemocratização de Brasil e, principalmente, da Argentina, bem como o ocaso da rivalidade entre ambos, reduziu, na década de 1980, a margem de manobra da política externa do regime de Alfredo Stroessner. Este não pôde mais praticar a política pendular da década de 1960 e parte da seguinte, em que ameaçava afastar o Paraguai de um dos dois rivais, Brasil e Argentina, em favor do outro, como forma de arrancar concessões. Os ares democráticos dos países vizinhos terminaram por chegar a Assunção e em 1989 a ditadura de Stroessner foi deposta, permitindo ao Paraguai romper seu isolamento internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi condicionante da política externa paraguaia a mediterraneidade do país, pela especificidade de estar incrustrado entre três vizinhos: a Bolívia, adversária em potencial por décadas e inimiga na Guerra do Chaco (1932-1936) e dois gigantes, Argentina e Bra-

[29] Brazilio Itiberê da CUNHA, ministro plenipotenciário brasileiro, para o chanceler Olyntho MAGALHÃES, Ofício Reservado nº 5, Assunção, 27.6.1899. Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro, Missões Diplomáticas Brasileiras - Assunção - Ofícios Enviados, 201-2-6.

Luis CASTIÑEIRAS, encarregado de negócios argentino, para o chanceler GALLARDO, Nota 246, Confidencial e Reservada, Assunção, 10.9.1923. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Caixa 2198, expediente 14.

Ministro-conselheiro José JOBIM para chanceler Negrão de LIMA, ofício 178, Secreto, Assunção, 31.10.1958 apud BANDEIRA, 1993:101.

sil, que rivalizavam entre si pela hegemonia na região platina. Rivalidade essa explorada pelo Paraguai para obter concessões de um dos rivais, mas que também teve efeitos desestabilizadores sobre sua política interna.(ABENTE, 1989)

Foi eixo central da política externa guarani buscar alternativas ao porto de Buenos Aires para seu acesso ao oceano Atlântico e, portanto, ao comércio internacional. No século passado, Solano López viu em Montevidéu o porto alternativo, mas em lugar de obtê-lo, levou seu país a uma guerra contra Argentina, Brasil e Uruguai - a Tríplice Aliança -, estendendo-a inutilmente por cinco anos. Como consequência, o país guarani ficou sob ascendência política do Brasil e econômica da Argentina.

A revolução de 1904, apoiada pela Argentina, pôs fim a essa dubiedade, encontrando-se o político e o econômico sob a hegemonia de Buenos Aires. Não faltaram, porém, tentativas de romper o domínio argentino sobre o acesso do comércio paraguaio aos mercados externos, por meio de uma saída para o oceano via um de porto brasileiro. Infrutiferamente, os Presidentes paraguaios da década de 1920 agiram nesse sentido, assim como, no final da década de 1930, o presidente Estigarribia buscou construir uma rodovia que ligasse Assunção à fronteira brasileira. Nos anos 1940, explorando a rivalidade argentino-brasileira, o ditador paraguaio Higino Morinigo obteve portos francos no Brasil, em Santos, e na Argentina, em Buenos Aires e Rosário. Somente em 1969, contudo, ao ser asfaltada a rodovia ligando Foz do Iguaçu a Paranaguá, onde desde 1956 havia um porto franco do Paraguai, pôde o comércio externo do país livrar-se da dependência argentina.

De todo modo, o país guarani não conseguiu estabelecer uma relação equilibrada com Argentina e Brasil. Ocorreu, sim, a transferência da dependência da argentina para a brasileira. Transferência essa decorrente da construção de Itaipú; da ligação rodoviária entre Paraguai e Brasil; do acelerado crescimento industrial brasileiro na década de 1970 e da persistente atuação do Itamaraty, desde a década de 1940, de oferecer ao Paraguai uma alternativa externa à Argentina. Esta, em contraste, desde a queda de Perón em 1955, teve desarticulada sua política para com o Paraguai desarticulada e, ainda, foi vitimada pela instabilidade política e marasmo econômico.

A hegemonia brasileira no Paraguai resultou de uma política que ofereceu a esse país uma alternativa para desenvolver-se. Esse é o elemento diferenciador da hegemonia anterior, por parte da Argentina, que não chegou a viabilizar a dinamização da economia paraguaia.

No passado a mediterraneidade do Paraguai contribuiu para retardar seu desenvolvimento. Hoje, porém, essa mesma mediterraneidade pode ser-lhe instrumento de

crescimento, ao torná-lo plataforma central, por onde transitaria parte do comércio do MERCOSUL – sudeste brasileiro com o noroeste argentino ou com o Chile – e ponto de produção e distribuição de energia para São Paulo e Buenos Aires, dois dos maiores centros consumidores da América Meridional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES

1) ARQUIVOS PESQUISADOS.

Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro - Brasil;

Arquivo Histórico do Itamaraty - Brasília

Archivo del Ministério de Relaciones Exteriores y Culto - Argentina.

2) FONTES PRIMÁRIAS IMPRESSAS.

BARBOZA, Mario Gibson. ***Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*.** Rio de Janeiro, Record, 1992.

CENTURIÓN, Armando (coord.) et alli. **El Estado General de la Nación Durante los Gobiernos Liberales**. Asunción: Archivo del Liberalismo, v. I (1987) e II (1988).

BRASIL, Governo do. **Estradas de Ferro Brasil-Paraguai; Estudos Preliminares Relatório Apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Francisco Sá, DD. Ministro da Viação pelo Engenheiro Carlos Euler, Engenheiro-Chefe da Commissão de Estudos da Estrada de Ferro Brasil--Paraguay** - *março 1923*. Rio de Janeiro, Typographia do Jornal do Commércio, 1923.

GUERRREIRO, Ramiro Saraiva. (1992). **Lembranças de um empregado do Itamaraty.** São Paulo, Siciliano,

IMPÉRIO DO BRASIL. ***Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* (1870-1876).**

RIVAROLA, Vicente (1955). **Memorias Diplomáticas**. Buenos Aires: Editorial Ayacucho, 1952 (v. I) e (v. II).

VARGAS, Getúlio. (1995). **Diário**. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. II (1937-1942)

3) BIBLIOGRAFIA

ABENTE, Diego (1989). The Liberal Republic and the Failure of Democracy in *The Americas.* Washington: Academy of American Franciscan **History,** fall , p. 525-546.

ABREU, Marcelo de Paiva (1984). O Brasil e a Economia Mundial (1929- 1945) in FAUSTO, Bóris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. São Paulo: DIFEL, 4º v., t. III, p. 11-49

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (1993). **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina; O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992).** Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Editora Ensaio.

_____. (1987). **O Eixo Argentina-Brasil; O Processo de Integração da América Latina.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

BENÍTEZ, Luis G.(1972), **Historia Diplomática del Paraguay**. Asunción: s.ed.

BIRCH, Melissa H. (1990). La Política Pendular: Política de desarollo del Paraguay en la post-guerra in SIMÓN G., José (comp.). **Política Exterior y Relaciones Internacionales del Paraguay Contemporáneo***.* Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. p. 163-218.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. (1992). **História da Política Exterior do Brasil.** São Paulo: Ática.

COSTA E SILVA, Alberto (sem data). Da Guerra da Tríplice Aliança ao Mercosul: As Relações entre o Brasil e o Paraguai in:

DORATIOTO, Francisco (1994) . Há 130 Anos o Tratado da Tríplice Aliança in **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, XXXVII:2, p. 89-112.

_____.(1993). Imprensa de Oposição e a Política Brasileira em Relação ao Paraguai (1869-1875) in **Textos de História**. Brasília: Revista da Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília, I:1, p. 77-102.

_____. A Missão Negrão de Lima na guerra civil paraguaia de 1947" en Juan Manuel Casal y Thomas L. Whigham (orgs), **Paraguay en la historia, la literatura y la memória**, Asunción, Tiempo de Historia, 2011, p. 251-266.

_____. (2012) **Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954**). Brasília: FUNAG.

FERRARI, Gustavo (sem data). La Argentina y sus Vecinos in FERRARI, Gustavo e GALLO, Ezequiel (comp.). **La Argentina del Ochenta al Centenario**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1980, pp. 671-698.

FLORIA, Carlos A. e BELSUNCE, César A. García. **Argentina Contemporánea (1880-1983)**. 5a. ed. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1994.

HERKEN KRAUER, Juan Carlos (1984). **Ferrocarriles, conspiraciones y negócios en el Paraguay.** Asunción: Arte Nuevo Editora.

MENEZES, Alfredo da Mota (1987). **A Herança de Stroessner; Brasil-Paraguai** *1955-1980.* São Paulo: Papirus.

MIRANDA, Aníbal (org.) (1988). **EE.UU y el Regimen Militar Paraguayo (1954-1958);** *documentos de fuentes norteamericanas.* Asunción: El Lector,.

MORA, Frank O. (sem data). **Política Exterior del Paraguay: la búsqueda de la independencia** in SIMÓN G, José Luis (comp.), *Política Exterior*, p.85-120.

NICKSON, R. Andrew(1993)**. Historical Dictionary of Paraguay.** 2a.ed. revised, enlarged and updated. New Jersey & London: The Scarecrow Press Inc..

PEÑA VILLAMIL, Manuel (1993). **Eusébio Ayala y su tiempo***.* Asunción: s. ed..

_____. (1994) Las Relaciones Paraguayo-Argentinas durante el conflicto del Chaco, 1925-1935 in ***Revista de la Academia Paraguaya de la Historia*. Asunción**, , v. XXXIII, p. 167- 199.

SCAVONE YEGROS, Ricardo; BREZZO, Liliana M. (2010). **Historia de las relaciones internacionales del Paraguay**. Asunción: El Lector/ABC Color,.

SCENNA, Miguel Ángel.(1975). **Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad.** Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.

SALUM FLECHA, Antonio. (1994). **Derecho Diplomatico del Paraguay, de 1869 a 1994.** 5a. ed., Corrigida y aumentada Asunción: Ediciones Comuneros.

SIMÓN G., José Luis (1995). El Paraguay de Francia y el mundo: despotismo e independencia en una isla mediterránea in **Propuestas Democráticas; para la sociedad y el Estado del Paraguay del Siglo XXI**. Asunción, II, v. II: 5, enero/marzo, p. 133-146.

SINGER, Paul .O Brasil no Contexto do Capitalismo Internacional, 1889-1930 in FAUSTO, Bóris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**,. São Paulo: DIFEL, t. 8, p. 347-390.

WARREN, Harris Gaylord (1980).. **The Paraguayan Revolution of 1904 in The Americas**, XXXVI:3, jan., p. 365-384.

YOPO, Mladen (sem data). La política exterior del Paraguay: continuidad y cambio en el aislamiento in SIMÓN G., José Luís. (comp**.). *Política Exterior*** . p. 120-162.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

TENSÕES EM UM PASSADO NÃO TÃO DISTANTE: AS RELAÇÕES ENTRE CUBA E ESTADOS UNIDOS NOS GOVERNOS BILL CLINTON E GEORGE W. BUSH[1]

TENSIONS IN A NEAR PAST: CUBA-U.S. RELATIONS IN BILL CLINTON AND GEORGE W. BUSH ADMINISTRATION

Marcos Alan S. V. Ferreira
Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
Doutor em Ciência Política pela UNICAMP.

RESUMO:

O presente artigo analisa a história contemporânea da política externa dos Estados Unidos frente a Cuba, mais especificamente nos mandatos de Bill Clinton e George W. Bush. Em um primeiro momento, delinearei como foram os anos iniciais do relacionamento de Clinton com Cuba, em que foi aprovada a lei Torricelli e a política *calibrated response*. Em seguida, tratarei de analisar a Lei Helms-Burton, que codificou o embargo contra Cuba em forma de lei só revogável com a anuência do Congresso dos EUA e que gerou forte oposição por parte de diversos países por seu caráter tido como extraterritorial. Em seguida, veremos como vem se deu a política de George W. Bush para Cuba. Na continuidade de uma política hostil, este governo endureceu o discurso frente a Cuba, acusando-a de patrocinar o terrorismo. Espera-se que este trabalho contribua para artigos e livros futuros que pautem a evolução comparativa da história da política externa entre os dois países após a abertura iniciada recentemente encabeçada por Barack Obama e Raul Castro.

Palavras-chave: Cuba, Estados Unidos, Governo, Política Externa.

ABSTRACT:

This article examines the contemporary history of foreign policy of the United States towards Cuba, specifically in Bill Clinton and George W. Bush administrations. Firstly, I will outline how were the early years of Clinton's relationship with Cuba, in which has been passed the Torricelli Law and the calibrated response policy. Then I will try to analyze the Helms-Burton Act, which codified the embargo against Cuba in the form of law revocable only with the consent of the U.S. Congress and that generated strong opposition from several countries for its extraterritorial features. Then, we shall how was the policy of George W. Bush for Cuba. In continuation of a hostile policy, this government hardened speech against Cuba, accusing it of sponsoring terrorism. It is expected that this work contributes for future articles and books that brings a comparative evolution of

[1] O presente artigo é uma atualização do debate apresentado da dissertação do mestrado do autor "O Impacto da Política Externa dos EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)", defendida no Programa San Tiago Dantas sob orientação do Prof. Luis Fernando Ayerbe. Agradeço aqui ao orientador e ao Prof. Enrique Amayo Zevallos que conduziu o início dessa reflexão pessoal sobre o papel de Cuba no concerto hemisférico.

the history of foreign policy between the two countries after recently talks opened by Barack Obama and Raul Castro.

Keywords: Cuba, United States, Government, Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

> *"Em todos os lugares (...) o empreendimento político se põe, necessariamente, como empreendimento de interesses. Quer isso dizer que um número relativamente restrito de homens interessados pela vida política e desejosos de participar do poder aliciam seguidores, apresentam-se como candidatos ou apresentam a candidatura de protegidos seus, reúnem os meios financeiros necessários e se põem à caça de sufrágios".*
> **(Max Weber, em 'Política como Vocação')**

O relacionamento entre EUA e Cuba guarda grande importância nas relações hemisféricas. Ainda que seja um tema pouco tratado no Brasil, o direcionamento dado na política externa entre os dois países acaba por contribuir na polarização entre alguns países latino-americanos e os posicionamentos norte-americanos. Um exemplo disso foi a Cúpula das Américas 2012 em Cartagena de Índias (Colombia), na qual a resistência da inclusão de Cuba no concerto regional se tornou um ponto divergente que atravancou o diálogo entre os outros 34 países da América.

Hoje o cenário mudou. A aproximação entre EUA e Cuba iniciada a partir das mediações do Papa Francisco em 2014, iniciou uma quebra de gelo de décadas de hostilidades, sabotagens, acusações e até mesmo invasões militares como a ocorrida em 1961 na Baía dos Porcos. Dentro de um contexto histórico, a política dos Estados Unidos para Cuba está permeada por grandes conflitos de interesses que remontam ao governo de Thomas Jefferson, na primeira década do século XIX.[2] As relações conflituosas se aprofundaram com a Revolução Cubana de 1959, na qual os revolucionários encabeçados por Fidel Castro Ruz promoveram reformas estatais de cunho socialista que desagradavam os EUA naquele contexto da Guerra Fria. Não tardou para que em 1960 o presidente norte-americano Dwight Eisenhower impusesse o embargo econômico contra o país, inicialmente cancelando a importação de açúcar. Tal situação de embargo econômico ainda permanece mesmo com a abertura do diálogo entre Barack Obama e Raul Castro, fruto também de fatos históricos que ganharam contornos importantes na história re-

[2] Sobre este ponto, Moniz Bandeira (1998, p.14) coloca que "(...)da mesma forma que Thomas Jefferson, Jonh Quincy Adams pretendia também a anexação de Cuba, por considera-la parte integrante do continente, a 'fronteira natural' dos EUA e fronteira indispensável para sua segurança no Golfo do México. A idéia de anexação contava também com ampla receptividade dentro daquela colônia espanhola, e o movimento para concretiza-la começara por volta na verdade em 1810, quando representantes de hacendados (fazendeiros) e proprietários de escravos cubanos entraram em negociações secretas com o cônsul norte-americano em Havana."

cente sob os mandatos dos presidentes dos EUA, Bill Clinton e George W. Bush

Tendo em mente que a história é o laboratório para a compreensão dos fenômenos sociais, o presente artigo se insere no campo da história diplomática e visa especificamente compreender a relação entre Cuba e Estados Unidos nos governos que antecedem a abertura de Barack Obama: Bill Clinton e George W. Bush. Tal compreensão dessa relação nos ajuda a compreender uma tensão em um passado não tão distante que aos poucos se desenha para um futuro de diálogo e cooperação, permitindo a futuros analistas comparar o período atual com os anos de 1993 a 2009.

A POLÍTICA DO GOVERNO CLINTON PARA CUBA: OS ANOS INICIAIS

Em fins da década de 80 e início de 90, os EUA viram a oportunidade histórica de pressionar ainda mais o governo de Fidel Castro por mudanças políticas na direção da democracia liberal. Para Washington e os lobistas anti-castristas no Congresso, Cuba precisaria apenas de uma lei que fortalecesse mais o embargo econômico para que finalmente o indesejado governo socialista encontrasse sua derradeira derrota. Assim, os EUA[3] entendiam que o endurecimento das medidas econômicas resultaria na transição de Cuba para o livre-mercado e a democracia, da maneira como estava ocorrendo com seus ex-parceiros no Leste Europeu e antiga União Soviética.

Logo após a queda do regime soviético, em 1991, o senador Connie Mack (Partido Republicano – Estado da Flórida) buscou aprovar no senado dos EUA uma lei (Emenda Mack) que proibisse subsidiárias de empresas norte-americanas localizadas em terceiros países de negociar com Cuba. As transações entre estas subsidiárias e o governo cubano eram permitidas através de um relaxamento do embargo referendado pelo presidente dos EUA, Henry Ford, em 1975 (BRENNER et. al., 2002; 194). Entretanto, a Emenda Mack foi vetada pelo então presidente George Bush (pai), pois este receava que tal projeto de lei fosse visto como uma medida extra-territorial diante de seus aliados.

Um ano depois, o Congresso dos EUA assinou a *Cuban Democracy Act* (CDA), conhecida como lei Torricelli, proposta pelo representante do Partido Democrata do Estado de Nova Jersey, Robert Torricelli. A seguinte frase do autor da lei reflete bem o seu espírito: “Meu objetivo é executar a destruição em Cuba... Minha tarefa é rebaixar Fidel Castro”. (TORRICELLI apud PÉREZ Jr., 2002; 247).[4]

[3] Para mais informações da política externa dos EUA para a América Latina no pós-Guerra Fria, ver AYERBE (2002) e (2003).

[4] As traduções de textos em inglês no decorrer do artigo foram feitas pelo autor. Eventuais erros são de minha inteira responsabilidades.

A lei Torricelli encontrou inicialmente forte oposição do então presidente George Bush (pai). Porém, aqui entra a figura de Bill Clinton. Torricelli apoiou a lei justamente em 1992 (ano de eleição presidencial nos EUA), sabendo que o engajamento contra Fidel Castro somaria votos para o candidato democrata à presidência em Nova Jersey e Flórida, estados com alta concentração de cubano-americanos. Ao ver que um veto à lei Torricelli significaria perda de popularidade com os cubano-americanos, Bush não hesitou em aprovar o projeto do representante democrata. Desta maneira, a política advinda com a lei Torricelli respondeu a pressões internas, mas servia também aos interesses externos dos EUA (AYERBE, 1998; BRENNER et. al., 2002; BRENNER & KORNBLUH, 1995; PÉREZ Jr., 2002; RIEFF, 1996).

Basicamente, a lei Torricelli tem três fatores de destaque: 1) aumentou o alcance do embargo, ampliando a proibição de companhias dos EUA e suas subsidiárias do exterior a negociar com Cuba (provisão que Connie Mack havia proposto em 1991); 2) proibiu que barcos que atracassem em portos cubanos realizassem negócios com os EUA e; 3) autorizou o presidente estadunidense a aplicar sanções a governos que prestem assistência a Cuba. (AYERBE, 1998;216-217). A lei Torricelli só poderia ser revogada pelos EUA no caso de que se estabelecessem eleições democráticas diretas em Cuba.

Além dos pontos acima destacados, no seu segundo capítulo (conhecido como "Track II") a lei endossou a idéia de expandir contatos povo-povo entre cubanos e norte-americanos. Isto significa que a "Track II" permite aos EUA melhorar e adensar as ligações telefônicas entre os dois países e fomentar a ajuda de ONG's para atividades que fortaleçam a sociedade civil e ajudem na promoção de uma transição para a democracia. Na prática, alguns analistas vêem na iniciativa de Washington de permitir estas atividades povo-povo o objetivo de solapar a autoridade do governo cubano (LEOGRANDE, 1997;218).

A grande verdade é que as provisões da "Track II" da lei Torricelli foram de grande valia para o governo Clinton enquanto este buscava um relaxamento das hostilidades contra Cuba. Desde meados de 1993, os oficiais do Departamento de Estado passaram a adotar a política chamada de "*calibrated response*". Tal política tinha como base o fortalecimento do contato povo-povo para a aceleração do processo democrático em Cuba, buscando ao mesmo tempo evitar uma guerra civil neste país. Num estudo de 1995 promovido pelo Pentágono, alertou-se que uma transição violenta traria forte pressão internacional em favor de uma intervenção humanitária dos EUA na ilha, algo indesejado naquele momento por Clinton (BRENNER & KORNBLUH, 1995; 36).

De início, a política *calibrated response* foi permeada pela busca de praticamente extinguir as restrições de viagens para Cuba. Também foi discutida a abertura de novos escritórios de interesses entre os dois países em Havana e Washington, passo que seria importante na normalização das relações em um futuro próximo. Tais medidas foram sugeridas e discutidas no Conselho de Segurança Nacional, porém a falta de um debate político fez com que o governo Clinton deixasse de lado estas propostas, capitaneadas pelo então Secretário de Estado Warren Christopher e pelo Assessor Especial da Presidência para Iniciativas Democráticas, Morton Halperin. Após intensos debates, Halperin e Christopher perderam a queda de braço contra os republicanos do Congresso e seus aliados do Estado da Flórida e da Cuban-American National Foundation (CANF), que eram contra a nova política *calibrated response* e à favor da continuidade da hostilidade contra o governo de Fidel Castro[5]. Além destes, dentro do próprio Departamento de Estado havia oficiais que se colocavam abertamente contra a política *calibrated response*, como Dennis Hays e o Sub-Secretário Assistente Michael Skol. Nesta ocasião, fica perceptível que os interesses burocráticos dos órgãos governamentais norte-americanos começam a ter considerável influência na luta de forças da política externa de Washington para Cuba, como bem salientam Brenner et.al. (2002).

Passadas essas tentativas conciliadoras malogradas dos primeiros anos do governo Clinton, os EUA mantiveram sua postura hostil para Cuba, com exceção de algumas conversações impreteríveis sobre imigração. Apesar de manter o embargo, os EUA se viu obrigado a ter conversações com o regime castrista frente à crise dos refugiados de 1994 (mais conhecida como 'crise dos *balseros*'). Nesta ocasião, perante os problemas econômicos enfrentados pela ilha caribenha, milhares de cubanos embarcaram em botes e barcos rumo aos EUA. Em maio de 1994, os EUA aceitaram aumentar o número de cubanos aceitos para imigração, tendo em troca a garantia de Fidel de aumentar o policiamento para evitar a alta onda de refugiados (LEOGRANDE, 1998;78-79).

A LEI HELMS-BURTON

Em 24 de fevereiro de 1996, dois aviões Cessna de pequeno porte pertencentes a uma organização de exilados cubanos chamada *"Brothers to Rescue"* (Irmãos ao Resgate) foram derrubados por caças MiG da Força Aérea Cubana em águas internacionais, matando os quatro tripulantes das duas aeronaves. Castro argumentou que a derrubada destes aviões só ocorreu por que eles violaram o espaço aéreo cubano jogando panfletos de teor anti-governo com a finalidade de fomentar distúrbios políticos internos.

[5] Para uma visão mais aprofundada da influência dos cubano-americanos na política externa dos Estados Unidos, ver: BRENNER et. al. (2002); BRENNER & KORNBLUH (1995); HANEY & VANDERBUSH (1999).

Justificativas à parte, o incidente favoreceu a assinatura de uma lei mais rigorosa em relação a Cuba, a *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (LIBERTAD), mais conhecida como lei Helms-Burton[6], que já tramitava desde 1995 no congresso dos EUA e foi assinada pelo presidente Bill Clinton em 12 de março de 1996. A lei tomou este nome pelo fato de ter como responsáveis o senador republicano Jesse Helms (do estado de Carolina do Norte) e o representante democrata Dan Burton (do estado de Indiana). De acordo com Philip Brenner e Peter Kornbluh (1996; 38) afirmam que a Helms-Burton foi colocada em pauta e se tornou o *locus* do debate sobre política externa para Cuba em meados de 1995. Supostamente, a lei teria sido evocada sob o apoio de lobistas da Bacardi Rum Corporation que procuravam recuperar suas propriedades de açúcar expropriadas pelo governo revolucionário na década de 60.

Como a lei Torricelli, a Helms-Burton respondeu não só por interesses externos como também internos da política norte-americana. Segundo Ayerbe, há duas dimensões explicitadas pela Helms-Burton:

> (...) a radicalização de posições em virtude do clima ideológico predominante no Congresso e o momento eleitoral da sucessão presidencial, com a proximidade das primárias no estratégico estado da Flórida (AYERBE, 1998; 217).

A lei Helms-Burton trouxe pontos polêmicos vinculados ao seu caráter unilateral, sem qualquer preocupação com as normas do direito internacional, e pela radicalização das posições frente a Cuba. Logo no primeiro capítulo (ou "Track I") amplia as medidas já existentes contra o governo de Fidel Castro[7] adicionando uma nova disposição importante: só o congresso pode anular as disposições da Helms-Burton. Com a política externa estadunidense respondendo diretamente ao congresso, tornou-se bastante difícil a revogação do embargo, haja vista a forte influência do *lobby* dos cubano-americanos no poder legislativo em Washington.

No segundo capítulo (ou "Track II"), os EUA dirigem sanções contra o governo castrista, exigindo uma ampla gama de condições para uma democratização cubana e reco-

[6] A Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act – LIBERTAD (lei Helms-Burton) está disponível na íntegra no site <http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/libertad.htm>.

[7] As medidas já existentes, além da lei Torricelli já explicada, são as seguintes: a) em todas as instituições financeiras internacionais os Estados Unidos devem votar contra qualquer tipo de empréstimo ou ajuda financeira a Cuba. No caso de ser outorgado um empréstimo, os Estados Unidos se vêem no direito de subtrair a soma correspondente às suas contribuições para a instituição credora; b) proíbe-se a importação de produtos de terceiros países que contenham matérias-primas cubanas; c) as remessas financeiras para países da ex-União Soviética se reduzirão caso estes países ajudem Cuba; d) a ajuda financeira a Russia se reduzirá na mesma quantidade em que ela pagar para utilizar a estação receptora de Lourdes, Cuba; e) bloqueio de todas as ajudas financeiras estadunidenses a países que participem de alguma maneira da construção da central atômica de Juraguá; f) no caso de utilização, manipulação ou funcionamento de qualquer energia nuclear por parte de Cuba, os Estados Unidos se colocam no direito de dar uma "resposta apropriada" (HOFFMANN, 1997, p.61).

nhecimento estadunidense para normalização das relações.[8]

Já na terceira parte da lei (ou "Track III") há os pontos que tem causado maiores discussões em âmbito mundial, pela extensão extraterritorial. Entre os pontos de discussão no "Track III" está a autorização do direito de propriedade aos cidadãos e empresas estadunidenses que foram expropriados com a revolução. Isto lhes dá a possibilidade de entrar na justiça contra empresas de quaisquer países que tenham usufruído e/ou enriquecido através daquelas que foram expropriadas. [9] Com isto, abre-se o precedente de processo judicial contra qualquer investidor estrangeiro em Cuba.

O quarto capítulo (ou "Track IV") amplia os temas de atuação unilateral e extraterritorial dos Estados Unidos. Mais especificamente, o ponto de discórdia reside na proibição de entrada nos EUA de executivos, acionistas majoritários e proprietários (inclusive seus familiares) de empresas processadas por usufruto de propriedades confiscadas (HOFFMANN, 1997; 64).

Como se pode notar, a lei Helms-Burton trouxe linhas de ação do embargo contra Cuba, algumas das quais polêmicas por sua extraterritorialidade e intromissão em assuntos que tratam de relações entre Cuba e terceiros países. A lei se torna ainda mais importante por ter ordenado e colocado em lei, só revogável no congresso, todas as sanções contra Cuba em vigor até 1º de março de 1996, prevenindo que a presidência norte-americana tome decisões frente a Cuba sem o aval do poder legislativo. [10] A única exceção em que o poder executivo adquire soberania na Helms-Burton é no "Track III", uma das partes "internacionais" da lei, em que o presidente tem poderes de pedir uma suspensão ("*waiver*") por seis meses do capítulo, renovável se desejar. Desde a assinatura da lei Helms-Burton até os dias atuais, os presidentes Bill Clinton e George W. Bush tem utilizado este efeito suspensivo visando solapar a prerrogativa limitadora do poder executivo e diminuir os protestos de países aliados dos EUA.

[8] Entre estas condições temos: a dissolução do aparato de segurança estatal castrista; o anúncio de eleições livres e diretas para um novo governo; um sistema judiciário independente; a implementação de propriedade privada para mídia e telecomunicações; não inclusão de Fidel ou Raúl Castro no novo governo; indenização e devolução de propriedades aos cidadãos ou empresas estadunidenses expropriados pela revolução (HOFFMANN, 1997, p.62-63).

[9] A lei Helms-Burton amplia este direito não só para os estadunidenses como também aos parentes de cubanos que perderam suas propriedades e mais tarde se tornaram norte-americanos. Assim, a demanda judicial por estas empresas subiria do número de 800 para entre 300.000 e 430.000 numa possível mudança de regime em Cuba (HOFFMANN, 1997, p. 64).

[10] O fato de Clinton abdicar de seu poder para o relacionamento com Cuba tem sido alvo de críticas por parte de alguns analistas. Para LeoGrande, "apart from his ability to suspend the trafficking provisions of Helms-Burton, Clinton is left with almost no discretion in formulating US policy towards Cuba. That a president knowingly surrender so completely his ability to make foreign policy is astonishing (LEOGRANDE, 1997, p.214)

A POLÍTICA DE CLINTON APÓS A ASSINATURA DA LEI HELMS-BURTON

Passada a eleição presidencial, Clinton volta a ter uma postura mais conciliadora com relação a Cuba. O presidente norte-americano reduz o foco na figura de Fidel Castro, voltando às posições dos iniciais de sua presidência em que priorizava os contatos povo-povo.

Entre 1998 e 1999, o Departamento do Tesouro aperfeiçoa as permissões para viagens de cidadãos cubanos e norte-americanos e autoriza vôos *charter* para Cuba partindo de Nova Iorque e Los Angeles (antes os vôos só saiam de Miami). Além destas medidas, oficiais norte-americanos da DEA (Drugs Enforcement Agency) buscam cooperar com Havana em políticas contra o narcotráfico no Golfo do México. Já o Departamento de Estado expande o intercâmbio na área de esportes, cultura, ações humanitárias, religião e educação. Em 1999, o esporte age como um importante canal de diálogo, quando os times de beisebol do Baltimore Orioles e um time das estrelas de Cuba fazem dois jogos exibição, um em Havana e outro em Camdem Yards (BRENNER, et. al., 2002; 195).

Contudo, bastou a chegada das eleições presidenciais de 2000 para que Clinton voltasse a agir com o foco nos votos para seu partido. Desde 1998 tramitava no Senado uma Comissão Bipartidária para a revisão das relações com Cuba, tendo apoio de nomes importantes como os ex-Secretários de Estado, Henry Kissinger, George Shultz e Lawrence Eagleburger, o ex-Secretário de Defesa Frank Carlucci, além do ex-Sub-Secretário de Estado, Harry Shalaudeman (NATIONAL BIPARTISAN COMMISSION ON CUBA INITIATIVE, 2003). A comissão propunha uma análise aprofundada das relações entre Cuba e EUA, sendo que os apoiadores da mesma indicavam que a normalização das relações entre os dois países seria a decisão mais inteligente para que Washington fortalecesse seus interesses nacionais frente a Havana. Todas as iniciativas para implementar a comissão não obtiveram o apoio de Clinton, pois a votação da resolução para o estabelecimento da proposta seria no auge da campanha presidencial, em meados de 2000. Após votação no Senado, os opositores ao estabelecimento desta comissão venceram por 59 votos a 41, em 20 de junho de 2000. Além da percepção do núcleo governamental de que uma política conciliatória com Cuba seria prejudicial para as eleições, o fato de Cuba estar desconfortável com as propostas de contato povo-povo de Clinton (entendidas como uma “agressão imperial”) também auxiliou para frear a iniciativa da comissão (BRENNER et. al., 2002; 199).

Por fim, cabe salientar o caso Elián González, menino de 6 anos resgatado na costa da Flórida quando sua mãe tentava fugir de Cuba – ela morreu afogada durante o naufrágio do bote que estava com Elián e outros cubanos – que se tornou um assunto de ampla repercussão nos Estados Unidos.

> Quando o garoto de seis anos foi salvo na costa da Flórida em novembro de 1999, o público Americano vinculou a imagem de Cuba à face dele, ao invés da imagem de Castro. A mostra de irracionalidade da política para Cuba era agora personificada pela dificuldade de unir novamente um simpático garoto com seu pai. Soma-se a isso a situação complicada em que ficou o lobby anti-castrista posteriormente, desafiando o sentimento público ao tentar evitar que o garoto cubano de seis anos voltasse à Cuba. [O caso] Elián facilitou para que os legisladores votassem contra o lobby de Cuba e por uma reaproximação com Cuba (BRENNER, et. al., 2002; 199).[1]

No desfecho do caso, a truculência que permeou o resgate do garoto da casa de seus tios em Miami, e a preferência da justiça americana em beneficiar seu pai com a entrega de Elián às autoridades cubanas, gerou a ira dos cubano-americanos anti-castristas da Flórida. E foram justamente os votos deles que após este incidente reforçaram a vitória na eleição presidencial por George W. Bush[11].

OS PRIMEIROS ANOS DO GEORGE W. BUSH

Com a ascensão à presidência dos EUA de George W. Bush, a hostilidade em relação a Cuba se aprofunda. A partir dali, não há mais indicações de iniciativas conciliatórias, como houve em alguns períodos do governo Clinton. Além disso, a lealdade aos votos dos cubano-americanos no decisivo estado da Flórida faz com que a política de Bush não permita nenhuma concessão. Os atentados de 11 de setembro em Nova York e Washington agravam a situação, levando a iniciativas do governo norte-americano para implicar Cuba na sua cruzada contra o terrorismo.

Já no início da administração Bush o tom de manutenção do embargo contra Cuba fica latente. A nomeação de Otto Juan Reich como Sub-Secretário para Assuntos do Hemisfério Ocidental (cargo mais importante na diplomacia estadunidense para o continente) demonstra a asserção acima. Além de Reich, também foi nomeado Emilio Gonzalez como Assessor de Assuntos do Caribe no Conselho de Segurança Nacional. Ambos de origem cubano e personalidades importantes na oposição contra o governo de Fidel Castro na Flórida. Todavia, no caso de Reich, sua nomeação criou desconforto político para o recém-iniciado governo republicano, carente de legitimidade frente a apertada margem de votos em que obteve a presidência. Houve até a ameaça de veto por parte do Partido Democrata ao seu nome devido à acusações de ter feito parte do esquema de financiamento ilegal aos guerrilheiros anti-sandinistas na Nicarágua, conhecidos como *contras*, durante o governo de Reagan.

[11] Cabe lembrar que a eleição presidencial de 2000 foi permeada por uma disputa histórica, que exigiu a recontagem dos votos na Flórida. Os cubano-americanos, em peso, apoiaram Bush e na recontagem o estado da Flórida foi o diferencial que deu a vitória a ele.

Um outro cargo de destaque dado a um exilado cubano no governo Bush é o de Adolfo Franco, Administrador-Assistente para América Latina e Caribe da USAID (United States Agency for International Development), vinculada ao Departamento de Estado.

CUBA E A "GUERRA CONTRA O TERRORISMO"

Em maio de 2002, com a divulgação do documento do Departamento de Estado "*Patterns of Global Terrorism 2001"*, o tom do governo Bush passa a ser mais forte, colocando Cuba na categoria dos "Estados Irresponsáveis" que patrocinam[3] o terrorismo no mundo (U.S.D.S., 2002).

A argumentação do governo estadunidense foi basicamente a mesma desde 1996, repetindo as afirmações de que Cuba – junto com países como Líbia, Irã, Iraque, Coréia do Norte e Síria – não tem feito as ações necessárias para dissociarem-se de suas ligações com o terrorismo internacional (U.S.D.S., 2002). Na visão do Departamento de Estado, o terrorismo internacional teria menos força se não tivesse o apoio e/ou consentimento destes países.

Nas versões do *Patterns of Global Terrorism* 2002 e 2003, Washington reconheceu a ratificação por parte de Cuba das 12 convenções internacionais contra o terrorismo. No entanto, acusou o país de apoiar o terror levantando alguns pontos específicos que indicariam seu consentimento com a existência de organizações que os EUA entendem como terroristas. Para o governo estadunidense, Cuba não tem colaborado ao possivelmente abrigar 20 membros da organização terrorista basca ETA (*Euskara ta Askatasuna* – Pátria Basca e Liberdade), do IRA (*Irish Republican Army* – Exército Republicano Irlandês), da organização chilena FPMR (Frente Patriótica Manuel Rodriguez) e fugitivos da justiça norte-americana provenientes de movimentos separatistas no Porto Rico. Cuba teria também laços com membros guerrilheiros colombianos das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e ELN (Exército de Libertação Nacional), além de ambicionar desenvolver instalações com fins nucelares (U.S.D.S., 2002; U.S.D.S., 2003; U.S.D.S., 2004). Por fim, a ilha caribenha estaria desenvolvendo armas biológicas que poderiam ser passadas a outros "Estados irresponsáveis", como o Irã (BOLTON, 2002).

Todas essas acusações foram debatidas e refutadas pelos principais especialistas na questão. Dois estudos de destaque foram os de Landau & Smith (2001 e 2002), que põem em perspectiva analítica toda a conjuntura, mostrando em que os EUA estariam certos ou errados nas suas justificativas de incluir Cuba como patrocinadora do terrorismo.

Para Landau & Smith (2001), um endurecimento do discurso contra Cuba após os atentados de 11 de setembro seria fruto de interesses dos exilados cubanos radicais. Em suas palavras,

> Desde os terríveis ataques no World Trade Center e Pentágono no ultimo 11 de setembro, há um esforço combinado por parte dos exilados cubanos radicais em Miami e seus aliados em Washington para expor Cuba como parte de uma rede terrorista internacional propondo que os Estados Unidos devem agir contra Castro como parte de sua responsabilidade nos ataques de 11 de setembro. (LANDAU & SMITH, 2001; 1).

O principal interesse desses setores seria ter novamente as empresas confiscadas pela revolução como direito de herança, sendo necessário para isso o fim do regime vigente no país. Para aqueles que não herdaram empresa alguma, a derrubada de Fidel Castro abriria oportunidades para investirem em Cuba sem as limitações atualmente existentes.

Além da hipótese sobre os interesses de cubano-americanos radicais, Landau & Smith consideram que, diferente do que coloca o Departamento de Estado, Cuba teria que ser uma aliada dos EUA no combate ao terrorismo, e não uma inimiga. Por outro lado, respondendo às acusações mais específicas de que o país daria abrigo a terroristas, mostram que a presença de membros da ETA é fruto de um acordo entre Havana e o antigo governo espanhol de Felipe Gonzalez, não questionado pelos governos posteriores. Sobre os laços que haveria com a FPMR, estes foram refutados por senadores chilenos que visitaram Cuba em meados da década de 90, negando qualquer vinculação.

Em relação ao possível abrigo que estaria sendo dado a membros do IRA, especialmente pela presença no país de um membro desta organização, Niam Connoly, o governo cubano afirma que Connoly e o representante do braço político do IRA, o *Sinn Fein*, e se encontra atualmente residindo na Irlanda (LANDAU & SMITH, 2002; 8). No que se refere aos fugitivos da justiça norte-americana que estariam abrigados em Cuba, estes não voltaram aos EUA simplesmente porque não há acordo de extradição entre este os dois países. Foi tentado um acordo em 1977, no governo Carter, mas não houve sucesso nas negociações (LANDAU & SMITH, 2001; 8).

Sobre os contatos que o governo cubano teria com a guerrilha colombiana, isto é fato, mas mereceria ponderações. Por se tratar de facções esquerdistas que são simpáticas a governos como o de Fidel Castro, o próprio ex-presidente da Colômbia, Andrés Pastrana, reconheceu a importância de Cuba na mediação do conflito interno colombiano. Na ocasião em que rebeldes de esquerda seqüestraram Juan Carlos Gaviria, irmão do ex-secretário-geral da OEA (Organização dos Estados Americanos), César Gaviria, este

mesmo solicitou a ajuda de Fidel Castro para mediar a crise. Como parte das negociações, os sequestradores receberam asilo em Cuba (REYES, 1996). No governo de Álvaro Uribe, os primeiros contatos visando a paz com o ELN (Exército de Libertação Nacional) foram feitos em território neutro, no caso Cuba (LANDAU & SMITH, 2002; 7). Este último fato poderia indicar, ao invés de apoio ao terrorismo, o contrário: a busca da paz na Colômbia.

Na questão de que Cuba teria ambições de desenvolver armas com componentes radioativos ou nocivamente biológicos, esta acusação seria infundada por dois motivos. Primeiro, o país vive uma crise financeira desde 1986 que não lhe daria condições de ter acesso aos custosos materiais necessários para ter uma planta nuclear bélica. Segundo, não havia nenhuma evidência que Cuba quisesse desenvolver estas armas, sendo que tais provas poderiam ser detectadas através de inspeções com base na Convenção de Armas Químicas assinada por Cuba em 1997. No que se refere às acusações feitas em 6 de maio de 2002 por John Bolton, então Sub-Secretário do Departamento de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional, suas afirmações são pouco esclarecedoras:

> Aqui está o que nós sabemos: os Estados Unidos acreditam que Cuba tem ao menos algum esforço limitado de pesquisa e desenvolvimento em biologia para fins bélicos. Cuba tem provido biotecnologia de uso dual para outros Estados irresponsáveis. Nós estamos certos que tais tecnologias podem apoiar programas de armas biológicas naqueles Estados. (BOLTON, 2002).

No entanto, até mesmo o ex-Secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, minimizou em 12 de maio de 2002 estas acusações de Bolton, que não apresentavam provas concretas, mas apenas suposições (LANDAU & SMITH, 2002; 9).

É a mesma linha que segue também o trabalho de Peters (2001), que depois de detida análise concluiu que a cooperação com Cuba em assuntos relacionados ao terrorismo seria uma saída mais inteligente por parte dos EUA. Peters, um ex-oficial do Departamento de Estado nos governos Reagan e Bush (pai), no subtítulo *State Departament's List* (A lista do Departamento de Estado) em um texto seu de 2001 vê que a inclusão de Cuba como patrocinador do terrorismo em relatórios do Departamento de Estado acaba sendo uma postura inconsistente em dois aspectos principais.

Primeiro, os relatórios *Patterns of Global Terrorism* não mostram com clareza evidências ou referências a projetos operacionais por parte de terroristas de qualquer espécie em território cubano. Algo diferente ocorre com os outros países colocados como patrocinadores do terrorismo, como o Irã, por exemplo, em que os EUA mostram evidências e fatos que indicam o movimento e planejamento de apoio a ações terroristas pelos seus respectivos governos (PETERS, 2001).

Segundo, no caso de se colocar Cuba como patrocinadora do terrorismo com base nos elementos levantados pelo Departamento de Estado, por coerência, deveriam ser aplicados também a Afeganistão, Venezuela ou Paquistão. Cabe lembrar que apesar de o Afeganistão ter sido conhecidamente território de algumas bases da organização terrorista encabeçada por Osama bin Laden, a Al-Qaeda, não figurou entre os países apoiadores do terrorismo internacional. A Venezuela guarda laços cooperativos com países que abrigariam o terrorismo como o Iraque ou o Irã, mas também não está na lista dos EUA. O Paquistão recebeu acusações de apoiar grupos extremistas muçulmanos na região da Caxemira (Kashmir), perto da fronteira com a Índia, e nem por isso está na lista. Para Peters, a inclusão de Cuba como país terrorista tem motivações políticas, não havendo provas ou evidências concretas que sustentem as acusações.

AS PROPOSTAS DO GOVERNO BUSH PARA UMA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA EM CUBA

Em 2002, George W. Bush anunciou um pacote de medidas que visavam uma transição democrática em Cuba através do fortalecimento do apoio aos opositores do regime de Fidel Castro. Esta iniciativa seria liderada por Otto Juan Reich e implementada pela USAID. Como cita Ayerbe (2004), entre as linhas de ação da USAID para a Iniciativa estavam:

> Construir a solidariedade com os ativistas cubanos de direitos humanos; dar voz aos jornalistas cubanos independentes; ajudar a desenvolver organizações não-governamentais cubanas independentes; defender os direitos dos trabalhadores cubanos; promover uma maior aproximação com o povo cubano; e ajudar Cuba a planejar e participar de uma rápida e pacífica transição para a democracia por tanto tempo postergada. (FRANCO apud AYERBE, 2004; 101).

Em 2004, a 'Iniciativa para uma Nova Cuba' passou a integrar uma as atividades da 'Comissão de Assistência para uma Cuba Livre' (*Comission on Assistance to a Free Cuba* – CAFC), criada pelo presidente Bush e coordenada pelo então Secretário de Estado Colin Powell, o que demonstra que a questão de Cuba foi de considerável importância para o poder executivo no mandato Bush. Segundo Fisk (2004), a CAFC é "a primeira estratégia abrangente do governo norte-americano para apoiar o povo cubano em acelerar o dia da liberdade em Cuba e preparer os EUA a apoiar Cuba em sua transição democrática". (FISK, 2004).

Um relatório final da CAFC, de 458 páginas, foi apresentado em maio de 2004. Na ocasião do recebimento, o presidente Bush se manifestou da seguinte forma:

> Esta estratégia é uma estratégia que encoraja a remessa de dinheiro para auxiliar organizações a protegerem dissidentes e promover os direitos humanos. Ela é uma estratégia que encoraja a livre expressão da verdade para o povo cubano

> através da rádio e TV Martí. Ela é uma estratégia que prevenirá o regime de explorar as divisas em moeda forte dos turistas e remessas para cubanos que sustentam seu regime opressivo. Está é uma estratégia que diz que nós não estamos esperando para o dia da liberdade cubana, nós estamos trabalhando pelo dia da liberdade em Cuba. (BUSH, 2004).

Foi proposto pela CAFC um orçamento para o apoio à sociedade civil em Cuba da ordem de US$ 29 milhões, sendo que deste montante foram entregues US$ 6 milhões para a USAID. Entre as propostas da CAFC também se destaca o endurecimento das leis contra a remessa de dólares para Cuba, além da limitação das viagens para fins educacionais e a restrição da entrada de qualquer barco norte-americano em águas cubanas. Ao final do governo Bush, a CAFC dispendeu US$80 milhões em seus projetos focalizados em pensar uma Cuba após Raúl Castro.

A Comissão propôs inclusive a restrição das viagens de turismo por parte de norte-americanos e cubano-americanos. Antes, quem ia para Cuba podia levar até US$150,00 para gastar por dia e com as diretrizes da CAFC este valor diminuiu para US$ 50,00. Ou seja, se quem viajava antes por uma semana poderia levar US$1.050,00, e depois disso só podia levar US$350,00, valor considerado proibitivo para uma viagem que desse tranquilidade ao turista. Com isso, a entrada de mais de US$ 500 milhões anuais em Cuba através do turismo vindo dos EUA, diminuiu consideravelmente e gerou uma perda de US$ 375 milhões em divisas por ano.

No mais, a CAFC dá linhas de ação muito específicas na direção das ações dirigidas pelos EUA para a reconstrução do Estado cubano após a queda do atual regime, com propostas vão desde as medidas para a área da saúde até o manejo de lixo tóxico.

Além das medidas citadas, o governo Bush trabalhou contra o regime de Fidel Castro nas mais diversas frentes de ação. No plano interno, frequentemente lembrou o Congresso que vetaria qualquer legislação que enfrquecesse as sanções econômicas contra Cuba. Além disso, 19 cubanos foram expulsos dos EUA sob o argumento de estarem praticando espionagem em Washington no Escritório de Interesses de Cuba e em Nova Iorque na Missão de Cuba para as Nações Unidas.

Nas ações de âmbito internacional, o governo dos EUA fortaleceu de 2004 a 2009 o *lobby* contra as possíveis violações de direitos humanos por parte do regime cubano, resultando na aprovação de quatro resoluções contra o país na Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDH-ONU) em Genebra, Suíça. Por outro lado, em ações nunca vistas antes, a lei Helms-Burton foi pela primeira vez implementada quando foi avisado oficialmente a uma companhia jamaicana que estaria investindo

em terras confiscadas que seriam de propriedade norte-americana, podendo sofrer processo da justiça dos EUA. As sanções não foram implementadas, pois a empresa jamaicana desistiu instalar sua filial em Cuba.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Clinton para Cuba variou entre uma postura mais conciliatória nos anos iniciais e nos anos finais de seu governo, e endurecimento nos momentos em que não era interessante se aproximar da ilha evitando contrariar os eleitores cubano-americanos. Foi neste clima que ele assinou a lei Helms-Burton, decisão polêmica que unificou as medidas existentes contra Cuba e que a partir daquele momento só podiam ser revogadas no Congresso. Apesar dos esforços malogrados de aproximação, pode-se dizer que Clinton agiu conforme as necessidades políticas internas para seu partido, agindo conforme os interesses que pudessem criar um contexto favorável nas votações democráticas no país.

Já Bush sempre agiu abertamente contra qualquer flexibilização das medidas contra o governo Fidel Castro. Com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, seu governo aumentou o tom das acusações de que a ilha caribenha seria patrocinadora do terrorismo. Além disso, fomentou a estratégia pioneira da *Initiative for a New Cuba* e da *Comission for a Free Cuba*, que propôs as medidas para a transição pós-Fidel Castro. Assim, Bush agiu pautado por uma lealdade ideológica contra o regime cubano, somada à defesa dos interesses dos cubano-americanos que tiveram papel de destaque na sua eleição.

Da análise histórica realizada, nota-se que os dois governos dos EUA pós-Guerra Fria mantiveram as medidas econômicas e políticas contra Cuba, apesar das diferentes abordagens, cada qual em seu contexto. Tivemos então uma continuidade das hostilidades mesmo num cenário mundial de mudanças após a queda do Muro de Berlim. Tal continuidade respondeu não só por interesses externos como também à pressão de forças internas desinteressadas na normalização das relações com o vizinho ao sul da Flórida.

Com o arrefecimento das tensões proporcionados pelo diálogo entre Raúl Castro e Barack Obama, o futuro poderá mostrar um cenário único após décadas. Futuros analistas políticos poderão mostrar se a atual ação de diálogo será concretamente uma nova fase entre os dois países que supere as tensões aqui demonstradas, ou se não passará de uma tentativa frustrada de trazer a ilha ao concerto hemisférico. Esperemos que a primeira opção prevaleça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AYERBE, Luis Fernando. (1998) A Política Externa dos Estados Unidos e a Trajetória do Desenvolvimento Cubano. **Perspectiva***s,* São Paulo, v. 20/21, p.197-221.

_____.(2004). **A Revolução Cubana***.* São Paulo : Editora da UNESP,.

_____. (2002). **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia***.* São Paulo : Editora UNESP.

_____. (2003). **O Ocidente e o "Resto": A América Latina e o Caribe na Cultura do Império.** Buenos Aires: CLACSO/ASDI.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz.(1998**). De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina***.* Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

BOLTON, Jonh. 2002. **Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction***.* Washington D.C., 6 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/lecture/beyond-the-axis-of-evil>. Acessado em: 10 out. 2012.

BRENNER, Peter & KORNBLUH, Philip. 1995. Clinton's Cuba Calculus. **NACLA – Report of the Americas***,* v. 29, n. 2, p.33-40.

BRENNER, Peter, HANEY, Philip & VANDERBUSH, Walt. (2002). The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001. **International Studies Perspectives***,* v. 3, no. 2, p.192-208.

BUSH, George W. (2002**).Initiative for a New Cuba: remarks by the President on Cuba policy review.** Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020520-1.html>. Acessado em: 13 nov. 2012.

_____. (2004). **Remarks After Meeting with the Commission for Assistance to a Free Cuba***,* Washington D. C., 6 de maio de 2004. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/32231.htm>. Acessado em: 23 nov. 12.

FISK, Daniel W.(2004). **Advancing the Day When Cuba Will Be Free; remarks to the Cuban American Veterans Association***.* Miami, FL., 9 de outubro de 2004. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/37025.htm>. Acessado em: 18 nov. 2012.

HANEY, Paul & VANDERBUSH, Walt. (1999). The Role of Ethinic Interest Groups in U. S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American Foundation. **International Studies Quarterly***,* Boston/Oxford, v. 43, no. 2, p. 341-361, 1999.

HOFFMANN, Bert. (1997). ¿Helms-Burton a perpetuidad? – Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa.. **Nueva Sociedad***,* Caracas (Venezuela)**,** v. 151, p. 57-72.

LANDAU, A. K. & SMITH, W. S. (2001). **Keeping things in perspective: Cuba and the question of international terrorism***.* Washington, D. C. : Center for International Policy.

_____. (2002). Cuba on the terrorist list: In defense of the nation or domestic political calculation? **International Policy Report***.* Nov.2002, p. 1-12.

LEOGRANDE, William M. (1997). Enemies Evermore: US Policy toward Cuba after Helms-Burton. **Journal of Latin American Studies***,* v. 29, part 1, p. 211-221.

_____.(1998). From Havana to Miami: U.S. Policy as a Two-Level Game. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs***,* v. 40, no. 1, p. 67-86.

NATIONAL BIPARTISAN COMMISSION ON CUBA. (2013). **History of U.S.-Cuba Policy.** Disponível em: <http://votesmart.org/public-statement/1431/establishing-a-national--bipartisan-commission-on-cuba#.U0RfI_mSyCk>. Acessado em 16 Ago. 2013.

PÉREZ Jr., Louis A. (2002). Fear and Loathing of Fidel Castro: Sources of US Policy Toward Cuba. **Journal of Latin American Studies***,* v. 34, part 2, p. 227-254.

PETERS, Philip.(2001). **Cuba, the Terrorism, and What the United States Should Do***.* Arlington : Lexington Institute.

POWELL, Colin (org.) (2004). **Comission for an Assistance to a Free Cuba***.* Washington D. C.: State Department. 458pgs.

RIEFF, David. 1996. Cuba Refrozen. **Foreign Affairs***,* v. 75, no. 4, p. 62-76.

U. S. D. S. United States - **Department of State. *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) – Act of 1996****.* Washington D. C., 1996. Disponível em: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.927.ENR:>. Acessado em: 26 ago. 2013.

_____. (2004). **Patterns of Global Terrorism 2003. Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism 2004***.* Washington D. C., 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf>. Acessado em: 10 jan. 2013.

_____. (2002). **Patterns of Global Terrorism 2001** – *Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism 2002.* Washington D. C., 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2001/>. Acessado em: 10 jan. 2013.

_____. (2003). **Patterns of Global Terrorism 2002***. Release by the Office of the Coordinator of Counterterrorism 2003.* Washington D. C., 2003. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2002/>. Acessado em: 10 jan. 2013.

_____. (2004). **U.S. Cuba Policy***,* Washington D. C., 22 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/ci/cu/>. Acessado em: 23 nov. 2013.

_____. (2002). **Bush Announces Strengthening Measures Dealing with Cuba***.* Washington D.C., 13 de julho de 2002. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/218960.pdf>. Acessado em: 10 out. 2012.

_____. (2009) **Mission and Members of Commission for Assistance to a Free Cuba,** Washington D. C. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rt/cuba/index.htm>. Acessado em: 23 nov. 2013.

_____. **Commission for Assistance to a Free Cuba***.* Disponível em: http://www.state.gov/p/wha/rt/cuba/. Acessado em: 23 nov. 2013.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EL ESTADO BRASILEÑO Y LAS REFORMAS LABORALES: UN ANÁLISIS DE LA SUBCONTRATACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS A PARTIR DE LOS AÑOS 1960

THE BRAZILIAN STATE AND LABOR REFORMS: AN ANALYSIS OF SUBCONTRACTING AS A TOOL ADMINISTRATIVE REFORMS SINCE 1960

YURI RODRIGUES DA CUNHA
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior] (CAPES)
Facultad de Filosofía y Ciencias, Marília, Estado de São Paulo, Brasil

RESUMO:

Este artigo tem por objetivo analisar as reformas trabalhistas e administrativos no Brasil e, também, as mudanças adotadas pelo Estado brasileiro sobre a matéria da subcontratação a partir dos anos 1960. Além disso, para atingir os objetivos, é feita uma análise política econômica de desenvolvimento, com vistas a demonstrar que essas mesmas práticas, o Estado brasileiro adotou medidas de subcontratação como uma estratégia de conseguir mudanças nas reformas. Para este fim, são analisadas as leis sobre a matéria, que representam uma mudança no modelo jurídico e administrativo do Estado brasileiro e refletem, progressivamente, o abandono do modelo keynesiano e a adoção de um postulado neoliberal. A hipótese apresentada é que, as reformas administrativas e trabalhistas adotadas pelo Estado brasileiro estão em conformidade com os princípios neoliberais, ou seja, conceber a administração pública como uma empresa.

PALAVRAS-CHAVE: Estado-brasileiro; subcontratação; reformas trabalhistas e administrativas;

RESUMEN:

El presente artículo tiene por objeto analizar las reformas laborales y administrativas realizadas en Brasil y, asimismo, las transformaciones que adoptó el Estado brasileño en materia de subcontratación a partir de los años 1960. Así mismo, para llegar a los objetivos, es hecho un análisis de la política económica de desarrollo, con vistas a demonstrar que mismo en estas prácticas, el Estado brasileño adoptó medidas de subcontrataciones como estrategias para lograr cambios en las reformas. A tal fin, se analizan las leyes sobre la materia, que representan un cambio en el modelo jurídico y administrativo del Estado brasileño y reflejan, progresivamente, el abandono de un modelo keynesiano y la adopción de un postulado neoliberal. La hipótesis planteada, es que, las reformas administrativas y laborales adoptadas por el Estado brasileño se realizan de acuerdo con los principios neoliberales, es decir, conciben a la administración pública como una empresa.

PALABRAS-CLAVE: estado brasileño; subcontratación; reformas laborales y administrativas

ABSTRACT:

This article aims at analyzing the labor and administrative reforms in Brazil and likewise the transformations adopted by the Brazilian State on subcontracting from the year 1960. Also, to reach the objectives, an analysis is made economic development policy, in order to demonstrate that, even in these practices, the Brazilian government adopted measures subcontracting as strategies for achieving changes in the reforms. To this end, the laws on the subject, which represent a change in the legal and administrative model of the Brazilian state and reflect progressively abandoning a Keynesian model and the adoption of a neoliberal postulate, are analyzed. The hypothesis is that, administrative and labor reforms adopted by the Brazilian State are performed according with neoliberal principles, namely they conceive public administration as a company.

KEYWORDS: Brazilian state; subcontracting labor and administrative reforms

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto analizar las reformas laborales y administrativas realizadas en Brasil y, asimismo, las transformaciones que adoptó el Estado brasileño en materia de subcontratación a partir de los años 1960. A tal fin, se analizan las leyes sobre la materia, que representan un cambio en el modelo jurídico y administrativo del Estado brasileño y reflejan, progresivamente, el abandono de un modelo keynesiano y la adopción de un postulado neoliberal.

Sostenemos acá, que el postulado neoliberal es un conjunto de prácticas y políticas--económicas que fueran adoptadas por los gobiernos latino-americanos desde fines del siglo XX, cuya la primera experiencia histórica fue en la dictadura de Pinochet en Chile (HARVEY, 2008). Pero, el principio neoliberal ganó fuerza político-ideológica en los países de latino-américa desde noviembre de 1989, después que miembros del gobierno de norte américa y organismos multilaterales como, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano del Desarrollo, tuvieran reunidos en Washington D.C., cuyo objetivo eran comprender la crisis económica de latino-américa y como sanar estas por medio de reformas estatales. La temática del encuentro fue “Latin American Adjustment: how much has happened?”, y fue convocada por el entonces Institute for Internacional Economics. Las conclusiones de esto encuentro fue llamado de manera informal de “Consenso de Washington” (BATISTA, 1995).

Según Batista (1995), los principios del Consenso de Washington eran una complementariedad de la democracia y economía del mercado, pero, había una preferencia de lo primer en razón del segundo. El postulado neoliberal tiene como tesis fundamental, la idea de que los estados y gobiernos nacionales, en caso de latino-américa, non serían más

capaces de promover el crecimiento económico, pues, estos estarían en bancarrota y, por lo tanto, serían incapaces de formular políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales. Así, la idea de modernización de latino-américa tenería que ser llevada a cabo por los procesos de reformas económicas, con vista el fortalecimiento del "libre" mercado.

La instalación definitiva del modelo neoliberal en Brasil se da en los años 1990, pero las condiciones para que tales políticas se hagan efectivas se construyen desde los años 1960, sobre todo a partir de la dictadura cívico-militar brasileña (1964-1984), que dicta el primer decreto-ley sobre reformas administrativas en el Estado. En este sentido, la dictadura brasileña tiene características particulares, dado que, al mismo tiempo en que realiza reformas administrativas, implementa también políticas de desarrollo. Sin embargo, como se sostendrá en este artículo, tales medidas reflejan el avance de una tendencia conservadora en materia de políticas administrativas y laborales en el país, que empieza en los años 1960 y constituye una de las bases para las reformas neoliberales de los gobiernos Collor (1989-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Aun después de dicho período, durante el gobierno del presidente Lula (2003-2010), las políticas de subcontratación y las reformas laborales no son objeto de revisión, sino que, por el contrario, se perpetúan en el tiempo. En esta materia, resultan identificables las tendencias conservadoras de ese gobierno, que mantuvo las mismas prácticas laborales de los períodos anteriores, aunque no se lo pueda calificar como neoliberal.

El presente artículo plantea la hipótesis de que las reformas administrativas y laborales adoptadas por el Estado brasileño se realizan de acuerdo con los principios neoliberales, es decir, conciben a la administración pública como una empresa. Es así como el modelo adoptado a partir de los años 1960 se guía por una tendencia conservadora en materia de políticas administrativas y laborales. La metodología de trabajo consiste en el análisis de los decretos-leyes, enmiendas constitucionales, proyectos legislativos y obras teóricas que se relacionan con el tema propuesto.

En la primera parte de este artículo, se presenta una breve historia de la economía brasileña, desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, en la que se concibe el Estado como un agente de financiación del desarrollo industrial brasileño y se fijan las bases para un análisis posterior de las reformas administrativas y laborales. En un segundo momento, se exponen las reformas laborales y administrativas que siguen los postulados neoliberales. En la tercera parte, se examinan los proyectos legislativos sobre subcontratación que se encuentran en trámite en el Congreso brasileño. Finalmente, se presentan las consideraciones finales del trabajo.

EL ESTADO BRASILEÑO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Para analizar las reformas neoliberales efectuadas en Brasil durante los años 1990, resulta necesario examinar el rol que tuvo el Estado en el desarrollo capitalista en ese país. Las políticas de desarrollo productivo del Estado se han adoptado en un período de expansión de la economía capitalista, los llamados «años dorados», que duraron desde el final de la II Guerra Mundial hasta los primeros años de la década de 1970. En dicho período, la economía mundial creció a tasas exponenciales, la producción de manufacturas se cuadruplicó entre los años 1950 y 1970, y el comercio mundial aumentó, conjuntamente con la producción agrícola (HOBSBAWM, 2010).

Las bases de sustentación de ese período fueron las prácticas productivas del binomio taylorismo/fordismo, por un lado, y las políticas económicas keynesianas, por el otro. Así, Harvey (2003) sostiene que ese momento de expansión del capitalismo se debió a «un conjunto de prácticas de control del trabajo, tecnologías, hábitos de consumo y una configuración del poder político-económico que podría denominarse fordista-keynesiana» (2003: 119).

Estos desarrollos no ocurrieron de igual manera en los distintos países, tampoco en los países centrales. Sin embargo, tales avances de la economía capitalista fueron posibles en virtud de un relativo libre comercio[1] y una libre circulación de capitales y monedas estables, sostenidos por la dominación económica de EE.UU. y el patrón dólar, que funcionó como estabilizador de la economía mundial[2] (HOBSBAMW, 2010). En ese contexto, el crecimiento ha sido posible debido a una serie de compromisos adoptados por los Estados nacionales:

> El Estado tuvo que asumir nuevos roles (keynesianos) y construir nuevos poderes institucionales; el capital corporativo tuvo que ajustar ciertos aspectos para seguir los caminos de la ganancia segura; y el trabajo organizado tuvo que asumir nuevos roles y funciones relativas al desempeño del mercado de trabajo y los nuevos procesos de producción. El equilibrio de poder, tenso, pero firme, que había entre el trabajo organizado, el gran capital corporativo y los estados nacionales, echa las bases del poder de expansión del período posterior a la II Guerra, el cual se logra mediante un proceso de lucha (HARVEY, 2003: 125).

[1] «En este período, se registra un crecimiento sin precedentes del comercio internacional, que crece del 8% de la producción mundial antes de la Primera Guerra Mundial a aproximadamente el 20% a fines del siglo XX» (MORAES, 2006: 21).

[2] El acuerdo de Bretton Woods, firmado en 1944, convirtió al dólar en la moneda de reserva mundial con respaldo en oro. Asimismo, vinculó el desarrollo económico mundial a la política fiscal y monetaria de los Estados Unidos, creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD).

Es importante tener en cuenta que las políticas de bienestar social han desempeñado un papel fundamental en la expansión del capitalismo. Entre sus funciones, se destacan los intentos de controlar los ciclos económicos y, asimismo, coordinar políticas fiscales y monetarias por medio de la inversión pública en sectores considerados vitales para el crecimiento y desarrollo de la producción y el consumo masivos. En cierto aspecto, ello aseguró niveles de empleo relativamente plenos, mientras que los gobiernos buscaban ofrecer un complemento de los sueldos mediante la seguridad social, atención médica, educación, vivienda, etc.

> El Estado debería garantizar, en alguna medida, los salarios sociales o intentar, ya sea mediante políticas redistributivas o acciones legales, remediar las desigualdades y combatir el relativo empobrecimiento y la exclusión de las minorías. La legitimación del poder estatal dependía cada vez más de la capacidad de ofrecer servicios sociales. [...] Tales condiciones dependían del aumento de la productividad del trabajo [...]. Esta es la manera por la cual el Estado keynesiano de bienestar social podía ser fiscalmente viable (HARVEY, 2003: 133).

En virtud de lo dicho, es posible identificar un compromiso por parte de los Estados con el desarrollo del capitalismo en el período posterior a la Segunda Guerra. Según Braverman (1974), las condiciones de expansión se apoyaban en la estructura del propio capitalismo, pues, como la producción es superior a lo que el consumo puede absorber, este tiende a ser el origen de las crisis económicas, estagnaciones y aumentos de la capacidad ociosa, y por ello, el Estado funcionaría como un regulador de esa relación, debiendo aumentar sus gastos cuando sea necesario. De este modo, para comprender los gastos del Estado en el período analizado, es necesario concebirlo como un agente del desarrollo capitalista, que amplía el gasto público con el objeto de, por un lado, mantener una demanda efectiva –lo que implicaría un aumento en el índice de empleo y, por ende, alentaría la financiación externa–, y por el otro lado, garantizar los llamados «salarios sociales», es decir, las políticas redistributivas destinadas a reducir las desigualdades del sistema capitalista.

El proceso económico y político no podría haber sido distinto en Brasil, dada su incorporación al ciclo económico expansivo del capitalismo en una condición subordinada, conjuntamente con los demás países de América latina[3]. En el período que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la dictadura militar, Brasil vivió muchos cambios y se desarrolló económicamente, aunque dicho proceso ha sido muy desigual, con bajos sueldos en algunos sectores industriales y crisis económicas en determinados

[3] De todas formas, los países se América latina se han integrado de distintas maneras a ese ciclo. En este sentido, es posible afirmar que han reproducido una suerte de relación centro-periferia, en que los procesos en Brasil, Argentina y México, a pesar de sus diferencias, guardan cierta semejanza entre sí, lo que no ocurre, por ejemplo, con Bolivia y Paraguay.

momentos. De todos modos, en general, el período se caracterizó por el crecimiento económico y el papel preponderante del Estado.

En esa época, se multiplicaron las teorías y hubo debates muy profundos acerca del modelo de desarrollo brasileño. Las tendencias eran variadas, desde las liberales más conservadoras hasta las más progresistas, socialistas, comunistas, nacionalistas o internacionalistas. Había muchas discusiones[4] sobre el desarrollo con dependencia, por un lado, y el autónomo, por el otro; no obstante, todas apuntaban a la necesidad de lograr el desarrollo industrial[5], única prescripción para quienes quisieran abandonar la condición de país subdesarrollado[6]. En este sentido, Brasil tuvo distintos momentos: en unos, buscó desarrollar las industrias de base y los activos de producción, y en otros, privilegió el sector de los bienes de consumo[7].

Los tópicos antes señalados han generado grandes debates, pero no se podrán desarrollar en este artículo, dado que ello exigiría otros elementos teóricos. A los efectos del presente trabajo, lo importante es identificar las tendencias más generales del desarrollo industrial brasileño, cuyas bases se forjaron en virtud de la actuación del Estado[8]. En términos generales, el modelo de desarrollo industrial brasileño es el de «sustitución de importaciones» (TAVARES, 1981), que se hace más perceptible después de la crisis y la depresión de 1929-1932 y de la Segunda Guerra, y se profundiza entre los años 1956 y 1961. Si bien, por un lado, las prácticas de sustitución de importaciones permitieron el desarrollo industrial en Brasil, por el otro lado, generaron un desequilibrio externo que trajo aparejado el aumento de la inflación, el deterioro de las cuentas públicas y la reducción de los salarios, sobre todo a partir de los años 1950. Esto ocurrió según Tavares (1981), pues el proceso de sustitución de importaciones generó altos costos y falta de

[4] En ese período hubo un debate muy conocido entre Enzo Faleto y Fernando Henrique Cardoso, por un lado, y Rui Mauro Marini, por el otro. Los primeros suscribían a las teorías del desarrollo con dependencia y sostenían, en cierto modo, una idea de las ventajas comparativas, es decir, que Brasil debería insertarse en el mercado internacional con los sectores que tenía más desarrollados (algunos sectores industriales y el agroexportador). En sentido contrario, Marini adscribía a la teoría de la dependencia, que sostenía que el desarrollo de los países centrales es la causa de las condiciones de dependencia de América latina. Según dicha teoría, la acumulación de los países centrales se sostuvo sobre la base de la llamada «superexplotación del trabajo», los comercios y las relaciones de cambio del capital financiero. De este modo, para Marini, no sería posible alcanzar el desarrollo con dependencia, sino que, por el contrario, el desarrollo se podría lograr únicamente por la ruptura con el modelo capitalista.

[5] Algunos de los nombres más importantes de ese momento son Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Caio Prado Jr., Florestan Fernandes y Maria Conceição Tavares.

[6] Muchas corrientes en ese período sostenían que el atraso brasileño y latinoamericano de debía a los atrasados sectores agrarios. Esta era la mirada de la CEPAL, cuyo nombre de mayor influencia en Brasil es Celso Furtado. Estos análisis han sido objeto de profundas críticas. A tal respecto, cf. Oliveira, 1981.

[7] Para más precisiones acerca de esta discusión, cf. Oliveira, 1977.

[8] La acumulación originaria en Brasil, que permitió financiar parte de la industrialización, se debió sobre todo a la exportación de café y a los sectores del comercio internacional. Para más detalles sobre este proceso, cf. Silva, 1976.

competición, desempleo, sumado por la ausencia de planos de los gobiernos.

Las medidas que adoptaron los gobiernos, que tenían por objeto incentivar el desarrollo de la industria brasileña generaron aun más desequilibrios externos. Un ejemplo de ello ha sido el Plan de Metas de Juscelino Kubitschek, que buscaba invertir en los sectores más problemáticos –como el de energía, transporte, industria de base, educación y su obra más importante, la construcción de Brasilia–. Sin embargo, al final de su gobierno, los desequilibrios externos eran aún más grandes y la inflación volvía a crecer, lo que deterioró los sueldos y exigió de los trabajadores un «ahorro forzado» (SINGER, 1982).

Para Oliveira (1977), Brasil enfrentó una grave recesión entre los años 1962 y 1967, sobre todo en virtud de un patrón de acumulación basado en el departamento III[9]. Según el autor, las características de dicho patrón de acumulación, así como la manera como se ha financiado, generaron una perversa concentración de la riqueza. Ello se debe, sobre todo, a que el modelo de desarrollo industrial oligopólico generó un mercado selectivo, el cual privilegió, por ejemplo, la industria automovilística y naval, y se caracterizó por el aumento de la productividad del trabajo, aunque sin aumentos salariales. Como afirma Oliveira, la mera existencia de un departamento III en una economía subdesarrollada ya constituye, de por sí, una señal de concentración de la riqueza.

Con el golpe cívico-militar, la estrategia económica del nuevo régimen consistió en frenar la inflación, que alcanzaba el 90%. En este sentido, Campos, ministro de Planificación, y Bulhões, ministro de Hacienda, identificaron la existencia de un exceso de demanda por parte del Estado que tenía dos causas principales: los gastos públicos y los salarios elevados. Consecuentemente, se adoptaron medidas ortodoxas, tales como la disminución del crédito y de la emisión de moneda y la reducción del gasto público[10], a fin de intentar equilibrar las cuentas externas (SINGER, 1982). Asimismo, se empezaron cuatro grandes reformas –tributaria, financiera, laboral y administrativa[11]– que permitieron sentar las bases del llamado «milagro brasileño».

Según Singer (1986), el período del «milagro», que comprende los años 1968 a 1973, permitió que Brasil se convirtiera en un campeón de la desigualdad, dado que la

[9] El concepto de «departamentos» fueran creados por Marx en "El Capital", y ampliado por Michal Kalecki en tuya "Teoría de la dinámica económica: ensayo sobre los cambios cíclicos y el largo plazo". Acá partimos de la idea de Francisco de Oliveira (1977: 77) para referirse a los padrones de la acumulación y que según el autor son divididos en tres. Oliveira apunta que el departamento I son los sectores que producen los bienes del producción, el departamento II son los sectores productores de bienes de consumo no duraderos, y por fin, el departamento III los bienes de consumo duraderos. En el presente trabajo, nos interesan únicamente los departamentos I y III.

[10] Como se verá después, este período fue inaugurado por el Decreto-ley nº 200/67, de reforma administrativa del Estado.

[11] Las reformas laboral y administrativa se desarrollarán en el próximo capítulo.

economía creció en un tercio, pero la pobreza no disminuyó. El país creció en promedio un 11% al año, aunque lo hizo de manera desigual. El crecimiento se sostuvo con el equilibrio de la balanza comercial y el aumento de la producción y la productividad del trabajo, pero el auge del «milagro» fue también el inicio de su derrocada. El proceso de crecimiento estaba liderado por el departamento III, que impulsaba los demás departamentos; no obstante, si los sectores productivos de bienes de consumo crecen más que los activos de producción, la base de crecimiento que se genera es frágil, ya que aumenta cada vez más la necesidad de importar productos del departamento I. De este modo, en poco tiempo la balanza brasileña sufrió nuevos desequilibrios y un estrangulamiento de la economía que trajo inflación. Súmese a ello las crisis de superproducción, cuyo punto de partida fue la primera crisis del petróleo en 1973[12].

Con el agotamiento del «milagro» y las crisis a nivel mundial, el gobierno intentó una última medida para promover el desarrollo industrial, el II PND (Plan Nacional de Desarrollo), que tenía por objeto consolidar una economía moderna mediante la creación de nuevos sectores tecnológicos, ajustar las nuevas realidades económicas y realizar una nueva integración productiva nacional (CASTRO e SOUZA, 1985). Si, por un lado, estas medidas lograron que el país avanzara en algunos sectores y, por ejemplo, alcanzase el autoabastecimiento de hierro, por otro lado, exigieron aún más inversiones extranjeras, lo que agravó el problema de la deuda externa.

En los años 1980, la situación económica fue aún más grave. El país vivió un período denominado «estanflación», es decir, un estancamiento económico con inflación, y los gobiernos, para intentar frenar la crisis, acudieron al Fondo Monetario Internacional (FMI) a fin de hacer cerrar sus cuentas. Sin embargo, para conceder sus préstamos, el FMI les exigía que se adhiriesen a las «cartas de intención», es decir, devaluar su moneda, reducir la oferta monetaria, aumentar los impuestos internos, controlar los salarios y reducir los gastos del Estado. Estas medidas restrictivas impuestas por el FMI tenían por objeto recuperar la capacidad de pago del deudor (PIRES, 2010) y hacer que los países prestatarios adoptasen políticas neoliberales.

Los años 1980, según Carneiro (2002), se caracterizaron por la crisis de la deuda y la transferencia de recursos hacia el exterior, lo que redundó en una desorganización de la economía brasileña –que se reflejó, por ejemplo, en la hiperinflación–. En el mismo sentido, Filgueiras (2003) señala la existencia de un proceso de «reestructuración productiva» en los países centrales de economía capitalista. En los años 1980 se produjo un agotamiento de la capacidad del Estado de intervenir de manera directa en la economía,

[12] Este tema no se podrá desarrollar en el presente artículo porque excede el ámbito del trabajo, pero hay una amplia producción bibliográfica que lo contempla.

ya sea por las condiciones internas o externas. En ese momento, los gobiernos sufrieron presiones de los sectores empresarios brasileños para adoptar las políticas neoliberales[13] que estaban a la orden del día –esto es, reformas estructurales de desregulación de la actividad económica, privatización del sector público y apertura de la economía nacional a la competencia internacional (FIORI, 1995).

Hasta aquí, se buscó exponer el rol que tuvo el Estado brasileño en el desarrollo industrial y capitalista. Es evidente que habría muchas cuestiones más que discutir y, además, es posible que se hayan omitido cuestiones económicas importantes, como, por ejemplo, la manera como se financió ese desarrollo. Sin embargo, lo importante para el presente trabajo es describir, en términos generales, el rol que tuvo el Estado brasileño en el período y analizar cómo las políticas económicas crearon y fortalecieron una burguesía que, posteriormente, sembró las ideas de reformas administrativas y laborales.

Según Oliveira (1977), el Estado brasileño ha sido central en el desarrollo de una economía dinámica en Brasil, la del llamado «Estado proveedor». Según este modelo, el Estado debe intervenir de manera directa en la economía y en los mercados de trabajo, regular y crear legislación laboral y aglutinar las fuerzas productivas, logrando las condiciones necesarias para la acumulación de las fuerzas capitalistas.

> La intervención estatal en la esfera económica, en la regulación de los demás factores y, más allá del trabajo, actuando en la fijación de precios, en la distribución de las ganancias y pérdidas entre los diversos estratos o grupos de las clases capitalistas, en el gasto fiscal con fines directa o indirectamente reproductivos [...] Aquí, su rol consiste en asentar las bases para que la acumulación capitalista industrial de las empresas pueda reproducirse (OLIVEIRA, 1977: 18).

En estos términos, la intervención estatal directa en la economía y la capacidad de impulsar el proceso de monopolización del capital eran decisivas para lograr una mayor integración del país en una economía internacional (BELLUZZO : COUTINHO, 1984). Es importante tener presentes las bases económicas y la manera en la que el Estado intervino para comprender las críticas que dicho modelo sufrió después, sobre todo en el período que antecedió las reformas y la adopción del modelo neoliberal. En este sentido, aun en un momento en que actuó como agente central del desarrollo capitalista en Brasil, siguiendo los postulados del desarrollismo, el Estado brasileño también ha adoptado medidas de corte liberal, como, por ejemplo, los intentos de reformas administrativas para «achicar su tamaño».

[13] Volveremos a este punto después.

LAS REFORMAS LABORALES Y ADMINISTRATIVAS Y LAS PRÁCTICAS DE SUBCONTRATACIÓN

A la par de los fundamentos económicos, que son la base de toda acción política, resulta importante analizar los aspectos políticos y legales de las reformas laborales y administrativas. A pesar del rol central del sector estatal en el desarrollo capitalista brasileño, los intentos de desestructurar la fuerza del trabajo siempre estuvieron presentes.

La industrialización y el desarrollo brasileños, impulsados por el Estado, no se dieron de manera lineal, sino que, por el contrario, han implicado un proceso complejo y con distintos matices. De conformidad con lo dicho anteriormente, desde el primer gobierno de Vargas (1930) hasta el fin de la dictadura (1984), el sector estatal operó como un aglutinador de las fuerzas productivas, intervino en forma directa en la esfera económica y, así, generó las condiciones necesarias para el desarrollo industrial. Sin embargo, su accionar no siempre ha sido coherente con esos fines. En efecto, algunas disposiciones normativas dictadas en pleno período del Estado proveedor reflejan una impronta liberal que pretendía descentralizar la administración y promover reformas laborales, sobre todo mediante la subcontratación en el ámbito estatal.

Antes de proceder al análisis de los instrumentos legales adoptados por el Estado brasileño para permitir la subcontratación en los sectores públicos, cabe señalar tres leyes creadas a comienzos de la dictadura cívico-militar, las cuales han sido el punto de partida para las reformas laborales y tuvieron un papel importante en la acumulación del capital. La primera de ellas fue la Ley nº 4330, del 1º de junio de 1964, que regulaba el derecho de huelga de los trabajadores. La segunda, la Ley nº 4589, del mismo año, puso fin a los impuestos sindicales y significó un duro golpe contra las organizaciones gremiales. Finalmente, el Decreto-ley nº 59.820, de 1966, creó el Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo, un fondo de carácter financiero creado por los patrones para sus empleados.

En tesis, las leyes n° 4.330 y 4.589 hay puesto nuevas condiciones para las clases trabajadoras, pues, al paso que limitó las formas de las acciones de los trabajadores, limitando las huelgas, aún había sido creado el Departamento Nacional de Empleo y Salario, subordinado a lo Ministro del Estado, y que debería ser el responsable para instruir los procesos de reajuste salarial. Por lo tanto, estas dos legislaciones tuvieran una fuerza de desmovilizar los trabajadores, sobretodo, porque en la primera ley aportada, había una cláusula que no autorizaba huelgas en los sectores fundamentales y esenciáis

para la defensa del interés nacional[14], así, creaban nuevas condiciones de dificultad para los trabajadores, debilitando el poder de resistencia de las clases obreras. Incluso, en el artículo 14 de la ley 4.330, es descrito que en las actividades fundamentales que no puedan parar el trabajo, las autoridades competentes irán guarnecer y hacer funcionar el respecto servicio, o sea, por medio de los aparatos represivos del estado.

El Decreto-ley nº 59.820, aunque en teoría no puso fin a la estabilidad laboral, sí lo hizo en la práctica. La nueva norma otorgaba la opción de elegir entre dos regímenes de contrato de trabajo, el viejo o el nuevo. Según el régimen anterior, los trabajadores adquirían estabilidad laboral con 10 años de antigüedad y, una vez transcurrido dicho plazo, no podían ser despedidos. El nuevo régimen, a su vez, creó un fondo para garantizar el derecho a indemnización en caso de despido. Con la promulgación del decreto-ley, los empleadores empezaron a contratar por el nuevo régimen, lo que significó una violación a las leyes laborales brasileñas, que preveían, en el artículo 492 del código laboral brasileño, denominado CLT (*Consolidação das Leis do Trabalho*), la estabilidad para el trabajador contratado por más de 10 años por la misma empresa, salvo en casos de faltas graves o fuerza mayor (COIMBRA, 2000). Sobre la base de lo dicho, es posible identificar la postura de la dictadura cívico-militar, contraria a los intereses de los trabajadores y favorable a los intereses patronales. Fue así como el gobierno *de facto* creó las condiciones de adopción de la subcontratación.

Aun en el período en que el sector estatal brasileño actuó como el principal agente económico de desarrollo del país, las políticas gubernamentales no siempre estuvieron encaminadas en un mismo sentido y, en efecto, se han adoptado medidas de reducción de gastos públicos. En este campo, surgen a la vista las contradicciones en las políticas de desarrollo brasileñas, que, por un lado, ofrecieron condiciones para la industrialización, y por el otro, promovieron reformas administrativas y laborales que permitieron el surgimiento y crecimiento de la subcontratación, o sea, eran medidas que favorecían el acumulo del capital en detrimento de los derechos de los trabajadores.

En 1967, el gobierno *de facto* dictó el Decreto-ley nº 200, relativo a la organización de la administración federal, que sentó los lineamientos de la reforma administrativa. La norma dividía la administración federal en dos partes: la administración directa, conformada por los servicios integrados a la estructura de la presidencia, y la administración indirecta, compuesta por los entes autárquicos, empresas públicas, sociedades de economía mista y fundaciones públicas. De acuerdo con el sexto párrafo de la norma, las

[14] Eran los siguientes sectores: servicios: energía, agua, luz, gas, aguas residuales, comunicación, transportes, carga o descarga, funerarios, hospitales, maternidad, venta de géneros alimenticio del primera necesidad, farmacias, hoteles, industrias básicas o esencial para la defensa nacional.

actividades de la administración federal deberían obedecer a los siguientes principios: planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencias y control. Su objetivo residía en:

> Artículo 10, párrafo 7º. A fin de desprenderse de las tareas de planificación, coordinación, supervisión y control, y con el *objeto de impedir el crecimiento desmesurado de la máquina administrativa*, la administración procurará desobligarse de la realización material de tareas ejecutivas y acudirá, siempre que ello fuera posible, a la ejecución indirecta, mediante contratos, siempre que en el área pertinente exista una iniciativa privada desarrollada y con capacidad de realizar las tareas de ejecución (BRASIL; DL nº 200/67; [cursiva nuestra]).

Por tanto, según el decreto-ley, para impedir el crecimiento desmesurado de la máquina administrativa, se decide transferirla a la iniciativa privada, ya que, de acuerdo con dicha norma, las empresas privadas son capaces de prestar servicios de mayor calidad, rentabilidad y productividad[15]. No es casual que los gobiernos neoliberales se hayan utilizado del mismo discurso a fin de realizar sus reformas. La subcontratación se convirtió, entonces, en el objetivo de ambos gobiernos y alcanzó tanto la reforma administrativa como laboral.

El decreto-ley, con el que se pretendía reducir los gastos del Estado, se valía de la reducción de personal para evitar la contratación de nuevos trabajadores. Sin embargo, como afirma Amorim (2009), la norma no tuvo un resultado inmediato, dado que en el Estado todavía prevalecía la contratación directa de trabajadores sin concursos públicos. Con este decreto-ley, la subcontratación se utilizó por primera vez como un modo de descentralizar la administración pública y transferir a los sectores privados los servicios que podían realizar. De este modo, la subcontratación se convirtió no solo en una medida de descentralización administrativa, sino también en una manera de permitir el avance del capital hacia sectores donde no había acumulación, o sea, en la propia manera de contratación de las empresas que pasaran a ofertar servicios dentro de los sectores públicos, explotando estos trabajadores y extrayéndolos la plusvalía, haciendo con que estos cargos convirtiesen en mercancías. Así fue como se crearon las condiciones concretas para el crecimiento de la subcontratación en las empresas prestadoras de servicios al sector público.

Tres años después del Decreto-ley nº 200/67, se sancionó la Ley nº 5645, que fijó los lineamientos para la clasificación de los cargos de la Nación y los entes autárquicos que deberían ser objeto de contratación indirecta, es decir, subcontratación. El párrafo único del artículo tercero señala: «Las actividades relacionadas con el transporte, conserva-

[15] Artículo 95 del mismo Decreto-ley.

ción, custodia, operación de ascensores, limpieza y otras semejantes serán, preferiblemente, objeto de ejecución indirecta, mediante contrato, de conformidad con el artículo 10, párrafo 7°, del Decreto-ley nº 200, del 25 de febrero de 1967».

En otras palabras, si el decreto-ley no señaló qué sectores debían ser transferidos a la iniciativa privada y estar, por ende, sometidos a licitación, tres años después se aprobó una ley que empezó a definir qué sectores deberían someterse a la contratación indirecta (AMORIM, 2009). Este punto es importante para comprender el fenómeno de las reformas administrativas y laborales, dado que tales prácticas se han podido adoptar con más frecuencia luego de identificar qué sectores podían y debían ser alcanzados por ellas.

Cabe destacar que ambas normas han sido dictadas en un período de cambios para la economía brasileña. Conforme con lo ya expresado, en 1967 se estaban generando las condiciones del llamado «milagro brasileño», y en 1970, el país vivía el auge de ese proceso. Por ello, las condiciones de sanción de dichas normas han sido más favorables, en un momento en que el país buscaba insertarse de manera más dinámica en la economía global. A tal efecto, los administradores del capital empezaron a concebir la subcontratación como una herramienta de modernización que serviría para hacer más competitivas las relaciones de producción (GIOSA, 1995; OLIVEIRA, 1994; LEIRIA, 1992).

No es casual que esas prácticas pronto se trasladasen al sector público. Como aglutinador de las fuerzas productivas, el Estado no podía ir a contramano de los cambios que estaban en curso a nivel mundial –como, por ejemplo, la descentralización productiva, inspirada en el modelo japonés–. Así, en 1974 se sancionó la Ley nº 6019, que se podría considerar una de las principales normas reguladoras de la subcontratación, ya que prevé también el contrato de trabajo temporario. Según el artículo 2º, «trabajo temporario es aquel que realiza una persona física a una empresa, a fin de atender necesidades transitorias de reemplazo de sus trabajadores regulares y permanentes o por el aumento extraordinario de servicios». De acuerdo con lo dispuesto en la ley, el contrato de trabajo temporario se podía celebrar con una empresa intermediaria y tendría la duración máxima de tres meses.

La ley se sancionó en un momento particular de la economía brasileña y mundial, y debe entenderse en función de ese contexto. El «milagro brasileño» ya se había terminado y la crisis de superproducción estaba en curso, es decir, se trató de un momento de profundos cambios en las relaciones de producción fordistas y de un agotamiento en las políticas económicas keynesianas. Este fue el inicio del período que Harvey (2003) denominó *acumulación flexible*.

> La *acumulación flexible* [...] está marcada por una confrontación directa con la rigidez del fordismo. Se apoya en la flexibilidad de los procesos del trabajo, mercados de trabajo, productos y patrones de consumo. Se caracteriza por el surgimiento de sectores productivos totalmente nuevos, nuevas formas de proveer servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, mayores tasas de innovación comercial, tecnológica y organizativa (2003: 140).

El objetivo de la ley consistía en flexibilizar el mercado de trabajo para satisfacer los intereses y necesidades de los mercados que se encontraban en crisis. En Brasil, esa medida influenció las administraciones públicas, en un contexto en que el neoliberalismo ganaba cada vez más fuerza, sobre todo en virtud de la crítica a las políticas keynesianas. Una vez más, las leyes destinadas a regular las leyes de subcontratación atendían una demanda de los sectores empresariales y, al mismo tiempo, se extendían hacia los sectores públicos.

Años después, a fines de la dictadura cívico-militar y después de todos los intentos estatales de concluir la industrialización brasileña, en 1983 se sancionó la Ley nº 7102, que reglamentaba en qué sectores se permitía la subcontratación. Tales sectores estaban relacionados al rubro de la seguridad, lo que hizo posible que las empresas de vigilancia y transporte de caudales adoptaran esa modalidad de contrato.

A partir de la sanción de esa ley, la subcontratación empezó a utilizarse también en los sectores públicos brasileños, en un contexto en que el neoliberalismo ya empezaba a avizorarse en experiencias concretas[16]. Según Carelli (2003), fue en los años 1980, después de la sanción de la ley, que el Tribunal Superior del Trabajo (TST) brasileño comenzó a dictar fallos de rechazo a la subcontratación, salvo en los casos autorizados en las leyes –como los previstos en la Ley nº 7102–. Las sentencias del TST se fundaban en el Enunciado de jurisprudencia nº 256, que decía: «Salvo en los casos de trabajo temporario y de servicios vigilancia previstos en las leyes nº 6019, de 03/01/1974, y 7102, de 20/06/1983, es ilegal la contratación de trabajadores por medio de una empresa intermediaria que forme un vínculo laboral directo con el tomador de los servicios».

Los años 1980 fueron una década particular: si en el campo económico fueron bautizados como la «década perdida», en el campo político se podría decir que han sido una «década ganada», que tuvo dos factores importantes: por un lado, la apertura política, aunque lenta y gradual, y por el otro, un resurgimiento de los sindicatos combativos y

[16] Las experiencias concretas del neoliberalismo ya estaban en curso. Según Harvey (2008), la primera de ellas se llevó a cabo en Chile luego del golpe de Pinochet, cuando el dictador invitó a los llamados Chicago boys, seguidores de las tesis del entonces profesor de la Universidad de Chicago y consejero del general Pinochet, Milton Friedman, para ayudar a reconstruir la economía chilena. Asimismo, a fines de los años 1970 fueron electos Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

clasistas. En este sentido, el neoliberalismo no se terminó de instalar en los años 1980, en virtud de una relación favorable al trabajador en la correlación de fuerzas entre trabajo y capital (BOITO JR, 1999; ANTUNES, 2008, 2010). En ese período, *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), la principal central sindical brasileña, mantuvo una posición muy crítica y de rechazo a las políticas económicas del gobierno, organizó huelgas generales y adoptó una postura anti-imperialista, en lo que se ha denominado «sindicalismo de oposición» (BOITO JR, 1999). El programa político de la organización consistía en lo siguiente: boicot a la deuda externa, estatización del sistema financiero, educación y transportes colectivos, estatización de la salud y reforma agraria –todo ello, evidentemente, bajo el control de los trabajadores–. De este modo, la central sindical combatía las políticas neoliberales y privatistas, al mismo tiempo en que defendía un boicot al sistema electoral y proponía una asamblea constituyente exclusiva y soberana.

Recién en 1988, cuatro años después del fin de la dictadura, se sancionó la actual constitución brasileña. El capítulo VII, denominado «De la Administración Pública», en su artículo 37, dispone: «La administración pública directa e indirecta de todos los poderes de la Nación, de los Estados, Distrito Federal y Municipios, se regirá por los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia». Una vez más, se hace presente la mirada de los sectores empresariales, sobre todo en lo que concierne a la idea de eficiencia.

El tema de la subcontratación está presente en la misma Constitución, aunque de manera contradictoria. El inciso II del artículo 37 dice: «La investidura en el cargo o el empleo público dependerá de la aprobación previa en el concurso público de pruebas o de pruebas y títulos». Sin embargo, el inciso XXI del mismo artículo dispone: «A excepción de los casos previstos en la legislación, las obras, servicios, compras y enajenaciones se contratarán mediante un proceso de licitación pública que asegure la igualdad de condiciones a todos los participantes […]». Con relación a esas disposiciones contradictorias, Souto Maior (2002) sostiene que el término «servicios», presente en el inciso XXI, no debe oponerse a la disposición del inciso II.

La transición entre los años 1980 y 1990 en Brasil implicó, asimismo, cambios políticos y económicos. En los años 1990, las prácticas de subcontratación empezaron a ser cada vez más frecuentes en el sector público, sobre todo después de las reformas neoliberales. Sin embargo, antes de desarrollar este punto, es importante señalar el contenido del Enunciado nº 331, de 1993, que se convirtió en la principal referencia jurisprudencial para sostener la subcontratación en el sector público. Según el artículo 2º de la norma, la subcontratación por empresas intermediarias no generaría ningún vínculo

laboral con los órganos de la administración pública. Así es como se construyeron, históricamente, las bases y condiciones sobre las cuales el gobierno pudo ampliar esa modalidad contractual en las reformas neoliberales.

En virtud de lo expuesto, la práctica de la subcontratación en el sector público se ha ido forjando de manera lenta y gradual. A medida que se subcontrataban a los trabajadores de empresas privadas, la estructura administrativa del Estado se ha ido reduciendo progresivamente, sobre todo en lo que se refiere a la cantidad de personal. Tales medidas no solo apuntaban a crear condiciones propicias para la subcontratación de trabajadores en el sector público, sino también a flexibilizar las leyes laborales y generar un escenario favorable para las reformas neoliberales. En el apartado siguiente, se analizarán las bases de las reformas neoliberales en lo relativo a la subcontratación y se expondrá, asimismo, cómo ven ese fenómeno los administradores de empresas. Finalmente, se presentarán los proyectos legislativos, en particular sobre la subcontratación, que se encuentran en trámite en el Congreso brasileño.

EL NEOLIBERALISMO, LA SITUACIÓN BRASILEÑA ACTUAL Y LAS REFORMAS LABORALES EN CURSO

De acuerdo con lo descripto hasta aquí, el Estado fue un agente central en el desarrollo económico de Brasil, aunque al mismo tiempo ha dictado leyes de subcontratación de trabajadores con el pretexto de reducir el sector público. Se podría afirmar, entonces, que la subcontratación fue una forma de flexibilizar las leyes laborales, por un lado, y una manera de realizar una reforma administrativa extraoficial, por el otro. En el presente apartado, se analizarán las reformas neoliberales y la ampliación de ese régimen de contratación que han implicado. Finalmente, se examinarán los tres proyectos legislativos sobre la materia que se encuentran en trámite en Brasil.

La situación económica brasileña entre los años 1980 y 1990 era insustentable: el país vivía un período de «estanflación», mientras que la crisis brasileña tenía tres resortes principales: la deuda externa, el déficit público y la inflación. En 1989, el gobierno de Fernando Collor tuvo como principal programa político la modernización de la economía y, como decía él, la «cacería a los magnates», es decir, la realización de las reformas neoliberales en Brasil. En efecto, su gobierno intentó realizar dichas reformas, pero su instalación efectiva recién se pudo concretar en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (CORSI, 2003).

Según los proyectos políticos y económicos de esos presidentes, el problema de la crisis económica que vivía el país desde fines de los años 1970 era consecuencia de las

políticas desarrollistas que se habían adoptado desde los años 1940, que habían redundado en estancamiento económico e hiperinflación (FIORI, 1993; FILGUEIRAS, 2003). Así, para esos exmandatarios, Brasil debería efectuar reformas políticas y económicas capaces de garantizar una nueva inserción del país en la economía mundializada. Sin embargo, tal inserción únicamente se podría llevar a cabo mediante la adopción de las premisas del Consenso de Washington[17]. Según Filgueiras (2003), el Brasil de los años 1990 abrazó el liberalismo y las tesis del Consenso rápidamente, como si buscara «recuperar el tiempo perdido». El resultado de tales decisiones ha sido una inserción totalmente subordinada en el seno del nuevo orden mundial, de manera tal que, mientras en algunos países los límites del neoliberalismo ya se hacían visibles, en Brasil ese pensamiento era hegemónico.

El gobierno Collor siguió las orientaciones del Consenso de Washington y emprendió una apertura comercial y financiera, en la que eliminó la prohibición a las importaciones de productos de características similares a los producidos en Brasil. Para su gobierno, esa medida serviría para incentivar la competitividad de la industria nacional, no obstante, el resultado fue un incipiente proceso de desindustrialización. Con respecto a la apertura financiera, su consecuencia principal ha sido la internacionalización de la deuda pública, el aumento de la dependencia de Brasil frente al capital financiero y, a pesar de su caída, el mantenimiento de un cambio conservador (CORSI, 2003).

Aunque Collor no pudo concretar todas las reformas neoliberales, estas se convertirían en una política central del gobierno de Cardoso. Durante su mandato, se creó un ministerio exclusivamente a estos efectos, el Ministerio de Administración y Reforma del Estado[18]. Según los lineamientos del Plan Director de la Reforma, las medidas de mayor urgencia eran las siguientes: 1) ajuste fiscal; 2) reformas económicas orientadas al mercado; 3) reforma de la seguridad social; 4) innovación de las herramientas de políticas sociales; y 5) reforma del Estado para aumentar la «gobernanza» (BRASIL, 1995:11).

De acuerdo con dichos documentos, la reforma estuvo orientada a lograr una mayor eficiencia en la administración pública y, al mismo tiempo, promover la competitividad del país (BRASIL, 1995; 1997). No es casual que los términos «eficiencia» y «competitividad» se utilicen en este proceso, ya que constituyen principios fundamentales de la

[17] Los principales lineamientos del llamado Consenso de Washington eran: 1) disciplina fiscal para aumentar los superávits primarios y controlar los gastos; 2) racionalización de los gastos públicos; 3) reforma tributaria para incrementar la recaudación; 4) liberalización financiera; 5) reforma cambiaria y adecuación del cambio a las necesidades del comercio internacional; 6) apertura comercial; 7) supresión de las restricciones a la inversión extranjera directa; 8) privatización; 9) desreglamentación; 10) respeto a la propiedad intelectual (BATISTA, 1994).

[18] Aunque este ministerio se creó oficialmente en 1998 con la Ley nº 9649, y se extinguió el 1º de enero de 1999, sus principios ya estaban dados desde la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público, creado en 1938. En 1990, se crea la Secretaría de Administración Federal, un órgano de asistencia directa e inmediata al presidente de la República.

administración de empresas cuando se defienden las subcontrataciones (GIOSA, 1995; OLIVEIRA, 1994; LEIRIA, 1992). La subcontratación consistió en una medida fundamental para «la delimitación de las funciones del Estado y la reducción de sus proporciones, sobre todo en términos de personal, mediante los programas de privatización, tercerización y publicidad» (BRASIL, 1997: 18).

Las estrategias de subcontratación tenían dos objetivos principales: perfeccionar la «gobernanza», esto es, la administración del Estado, y reducir el personal estatal, es decir, flexibilizar las condiciones laborales. El objetivo de los reformadores era «convertir el Estado en un promotor de la competitividad del país a nivel internacional, en vez de un protector de la economía nacional contra la competencia internacional» (BRASIL, 1997: 19). De este modo, les resultaba fundamental transferir los servicios al sector privado por medio de la subcontratación. Tales principios –que el ministro de la Reforma, Bresser Pereira, denominó de Administración Pública Gerencial– estaban inspirados en la Nueva Administración Pública, una corriente que surgió en la segunda mitad del siglo XX como respuesta a la expansión de las funciones económicas y sociales del Estado, por un lado, y para promover el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía mundial, por el otro (BRASIL, 1995). En la práctica, estos acciones no significaban más que una busca en mejorar las funciones del Estado y abaratar costos (DENHART, 2012), o sea, la misma mirada de los sectores de la administración de empresas

Según esos documentos, la subcontratación es una premisa para ingresar en la economía internacional. Dicho fenómeno, «en curso en todos los Estados modernos, es solamente un capítulo más en el proceso de contratación de terceros que cobró fuerza a mediados del siglo XX» (BRASIL, 1997: 30), visión que coincide con la de los administradores de empresas. Según Leiria, «los años 1990 empezaron, para los brasileños, con un llamado a la competitividad como ingrediente para alcanzar la modernidad», en el que «se encuadran de manera confortable las naciones del primer mundo y salen ganando los consumidores, clientes y ciudadanos» (1992: 19).

De igual forma, Oliveira (1994) afirma que «la subcontratación es un tipo de acción administrativa que busca reducir costos y aumentar la eficiencia en las operaciones de las empresas, con vistas a aumentar la competitividad en un mundo en el que la competencia se ha hecho más exacerbada» (1994: 13). Según otro autor, Giosa (1995), la subcontratación es «un proceso natural de búsqueda permanente del perfeccionamiento, la práctica de modelos de gestión modernos, la utilización de tecnología y la mejora constante del cuerpo funcional de las empresas» (1995: XI).

Las subcontrataciones por parte del Estado son, en realidad, una forma de trasladar las prácticas administrativas de las empresas hacia el sector público, con el pretexto de reducirlo y garantizar su «gobernanza». Sin embargo, con la reducción de la presencia estatal en la economía, se procura «movilizar los recursos políticos y financieros de los Estados nacionales para fortalecer los sistemas empresariales involucrados en la competencia global. El Estado no sale de escena, sino que cambia su agenda» (BELLUZZO, 2009: 302).

Las medidas de subcontratación adoptadas en el gobierno de Cardoso no se han modificado en el gobierno del presidente Lula (2003-2010). En gobierno del Partido de los Trabajadores no tuviera espacio para una crítica más profunda de estos instrumentos de contratación[19]. Mismo la cúpula del partido comprendiendo que la subcontratación no puede genera decrecimos de los derechos para los trabajadores, reconocen que las prácticas de subcontratación son instrumentos necesarios para mantenerse la gobernabilidad. Un aspecto que evidencia las posiciones del Partido de los Trabajadores acerca de la subcontratación, fue la proposición del Proyecto de Ley n. 1.621 de 2007, del deputado federal Vicentinho, filiado al Partido de los Trabajadores.

Además, como ya estaba previsto en la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, donde Lula sostiene que «el Partido de los Trabajadores (PT) está dispuesto a dialogar con todos los segmentos de la sociedad, [...] a fin de evitar que la crisis se profundice [...]. Vamos a preservar el superávit primario para impedir que la deuda interna aumente y destruya la confianza en la capacidad del gobierno de honrar sus compromisos» (LULA, 2002)[20]. O sea, es decir que el gobierno del PT no lograría enfrentar de manera más sistematizada las prácticas neoliberales, y que trae en si las concepciones de la inevitabilidad de la subcontratación.

Actualmente, hay tres proyectos legislativos en trámite que tratan específicamente sobre la tercerización, el aspecto más arraigado de la subcontratación. Los proyectos de ley nº 4302, de 1998, y 4330, de 2004, tienen un abordaje semejante: en ambos, se busca ampliar la subcontratación y garantizar a los tomadores de servicio una protección contra la vinculación laboral, reduciendo los riesgos para las empresas contratantes. Tanto en uno como en otro, se permite la subcontratación en actividades principales y secundarias, mientras que la representación sindical queda restringida únicamente al ámbito particular de cada empresa y a la recaudación gremial[21].

[19] En título del demonstración, en la empresa estatal Petrobras, ocurrió un aumento de casi 300 mil trabajadores entre los años 2000 y 2014, conforme señalado por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos, DIEESE, 2013. Disponible en: http://brasildebate.com.br/dieese-apresenta--dados-sobre-as-condicoes-da-terceirizacao-no-brasil/

[20] Carta al Pueblo Brasileño, difundida el 22 de junio de 2002.

[21] Fue aprobado en Parlamento brasileño en 23 de Abril de 2015, el proyecto de ley número 4.330 de 2004 y los demás proyectos fueran archivados.

El proyecto de ley nº 1621, de 2007, tiene un abordaje algo distinto, pero no avanza en un freno a la subcontratación, sino que pretende reglamentarla. Este proyecto ha sido adoptado por la CUT, es decir, cuenta con el apoyo de representaciones sindicales. Su diferencia con relación a los anteriores es que permite la subcontratación en los sectores secundarios, pero no en los principales. El objetivo del proyecto es proteger a los trabajadores y combatir la precarización, ya que la relación laboral entre el trabajador y la empresa debe regirse por el CLT. Asimismo, la empresa tomadora del servicio debe informar a los sindicatos acerca de la subcontratación en el sector con un mínimo de seis meses de antelación.

En vista de lo expuesto, el proceso de subcontratación se encuentra muy instalado en Brasil. Empezó como una tendencia en los años 1960, se fortaleció en los años 1990 y se consolidó en los años 2000, por lo que constituye un proceso difícil de revertir. En este sentido, la actuación del Estado es fundamental la regulación de la actividad, toda vez que el poder público se encuentra condicionado por el principio de legalidad.

Es así como, ante la progresiva adopción de prácticas oriundas de la administración empresarial para abaratar costos y, al mismo tiempo, descentralizar la administración para mejorar la calidad del servicio, se constata que regular la subcontratación se ha convertido en una tarea fundamental para la administración pública. En la opinión de Souto Maior (2002), la lógica de la subcontratación nada tiene que ver con las exigencias del sector público, salvo que el Estado se conciba como un productor de riquezas sobre la base de la explotación ajena, en una relación en la que los «ajenos» son, precisamente, los miembros de la sociedad que debe proteger. Así, concluye el autor:

> ¿Cuál es la razón de traer dicha práctica al sector público? ¿Aumentar la producción? ¿Reducir costos? Nada de eso tiene sentido. La reducción de costos es inmoral, pues el costo se reduce sobre el derecho del trabajador. Ahora bien, el derecho de la sociedad a utilizar los servicios del Estado no puede concretarse mediante la disminución de los derechos del trabajador, lo que implicaría excluirlo de la condición de miembro de la misma sociedad, o ponerlo en una situación de «subciudadanía». La eficiencia administrativa no puede realizarse mediante la precarización de los derechos de quienes prestan servicios al ente público (SOUTO MAIOR, 2002, s.p.). [22].

CONSIDERACIONES FINALES

Según se ha visto a lo largo del presente artículo, durante los llamados «años dorados», es decir, el período de expansión de la economía capitalista, el Estado brasileño

[22] Soutor Maior, 2002, s.p., traducción nuestra.

se convirtió en un aglutinador de las fuerzas productivas en el proceso de desarrollo industrial del país. Sin embargo, como se ha dicho, la naturaleza de esa industrialización ya encerraba, en cierto modo, sus propios límites. Al privilegiar el sector de los bienes de consumo y no el de los bienes de producción, se generó un estrangulamiento de la economía, ya que la industria de bienes de consumo depende directamente de la industria de base y de bienes de producción, que poco avanzó en Brasil. Además, en un país considerado subdesarrollado, tener una política de desarrollo muy dependiente de la industria de bienes de consumo conlleva una tendencia a un alto grado de concentración de la riqueza.

Aunque el Estado brasileño ha adoptado políticas desarrollistas, más cercanas al modelo keynesiano, ello no significa que estuvo ajeno a las prácticas de subcontratación. Las medidas de subcontratación adoptadas a partir de 1967 estaban orientadas a un doble objetivo: por un lado, «achicar el Estado», principalmente los gastos de personal, y por el otro, descentralizar la administración pública. En este sentido, tales prácticas significaron un «prototipo» de la tendencia neoliberal que se consolidó recién en la década de 1990, con las Reformas del Aparato del Estado.

Las leyes ya existentes tuvieron un rol fundamental en la profundización de las prácticas de subcontratación durante las reformas neoliberales, como se ha demostrado en el apartado segundo. Progresivamente, tales prácticas se han ampliado y configuraron una tendencia de difícil reversión, que se profundizó durante la mundialización del capital. Los Estados nacionales empezaron a sufrir cada vez más presiones de los organismos internacionales para adoptar medidas de control de gastos, acordes con los postulados del Consenso de Washington, las cuales significaban, en la práctica, una reducción de gastos de personal.

Finalmente, para el sector privado, la subcontratación se convirtió en una práctica vital a partir de los años 1990, sobre todo como consecuencia del proceso de apertura comercial y financiera. En ese momento, los empresarios se vieron prácticamente «obligados» a adoptar medidas para aumentar su competitividad, y, en este sentido, la reducción de costos implica, para los capitalistas, abaratar costos de la fuerza de trabajo. Conforme se ha visto, la misma lógica se empezó a hacer cada vez más frecuente en la administración pública brasileña.

A modo de conclusión, se comprueba que la hipótesis inicial de este trabajo resulta válida, ya que los administradores públicos brasileños empezaron a inspirarse en los privados desde los años 1960. En este aspecto, la subcontratación, que tiene sus orígenes en ese momento, se proyectó como tendencia más vigorosa a partir del avance neoliberal en los años 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Helder Santos. (2009). **A Terceirização no serviço público: à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr.

ANTUNES, Ricardo. (2008). **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 13ª edición. São Paulo: Cortez.

_____ (2010). **Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ª edición. São Paulo: Boitempo.

BATISTA, Paulo Nogueira. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa, *et al*. **Em desefa do interesse naiconal: desinformação e alienação do patrimônio público***.* São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 99 – 144.

BOITO JÚNIOR, Armando (1999). **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã.

BRASIL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Estado***.* Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (Cadernos MARE).

_____ (1997). **A Reforma do Estado nos Anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (Cadernos MARE da reforma do estado; t. I).

BRAVERMAN, Harry (1974). **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo; y COUTINHO, Luciano. (1984). O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo y COUTINHO, Renata (orgs.) (1984) – ***Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise*.** São Paulo: Brasilense.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo (2009). **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: UNESP; Campinas: FACAMP.

CARNEIRO, Ricardo. (2002). **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp.

CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de (1985). **A Economia Brasileira em Marcha Forçada***.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

COIMBRA, Rodrigo. Estabilidade e garantia de emprego (2000). In: ***Jus Navigandi***, Teresina, año 5, nº 39, 1 febrero 2000. Disponible en: <http://jus.com.br/artigos/1197>. Acceso el 2/10/2014.

CORSI, Francisco Luiz (2003). A economia brasileira na década de 1990: estagnação e vulnerabilidade externa. In: BATISTA, Roberto Leme; ARAÚJO, Renan (orgs.) (2003). **Desafios do Trabalho**. Londrina: Ed. Práxis; Maringá: Ed. Massoni, pp. 17-54.

DENHARDT, Robert (2012). **Teorias da Administração Pública***.* São Paulo: Cengage Learnig.

FURTADO, Celso (1982). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 18ª edición.

FILGUEIRAS, Luiz (2003). ***História do Plano Real*.** São Paulo: Boitempo.

FIORI, José Luis (1995). **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight.

GIOSA, Lívio (1995). ***Terceirização: uma abordagem estratégica***. 1ª edición. São Paulo: Pioneira.

LEIRIA, Jerônimo Souto (1992). **Terceirização Passo a Passo: o caminho para a administração pública e privada**. 1ª edición. Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto.

HARVEY, David (2003). **A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 12ª edición.

_____ (2008). **O neoliberalismo: história e suas implicações**. São Paulo: Loyola.

HOBSBAWM, Eric (2010). ***A Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991).*** São Paulo: Companhia das Letras.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa. **Estado, Desenvolvimento e Globalização**. São Paulo: UNESP, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de (1977). **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal; 2ª edición.

OLIVEIRA, Marco Antônio (1994). **Terceirização: estruturas e processos em xeque nas empresas**. 1ª edición. São Paulo: Nobel.

PIRES, Marcos Cordeiro (org.) (2010). **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula.** São Paulo: Saraiva.

SILVA, Sérgio (1976). **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa Ômega.

SINGER, Paul (1982). **A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 7ª edición.

_____ (1986). **Repartição da Renda: pobres e ricos sob o regime militar**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz (2002). A Fúria. **Revista LTR.** Volume 66, número 11, 2002, p. 1287 – 1309.

_____ (2006). **Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional**. Disponible en: <http://www.anamatra.org.br/index.php/artigos/terceirizacao-na-administracao-publica-uma-pratica-inconstitucional>. Acceso el 13/1/2014.

TAVARES, Maria da Conceição. ***Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: ensaios sobre economía brasileira**. 9ªed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA DE LIVRO- ZHU, ZHIQUN. CHINA´S NEW DIPLOMACY- RATIONALE, STRATEGIES AND SIGNIFICANCE. SURREY: ASHGATE. 2ND EDITION, 2013. ISBN- 978140945292-8

CRISTINA SOREANU PECEQUILO;
Doutora em Ciência Política pela USP;
Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Campus Osasco.

EMERSON MACIEL JUNQUEIRA;
Bacharelando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo.
Bolsista PIBIC/CNPq

Pensar a política externa da China no período contemporâneo é um dos desafios mais complexos que se coloca aos pesquisadores do campo das relações internacionais, em particular no Brasil. Atualmente, observa-se o adensamento de uma pauta que evolui desde 1974, quando o governo de Ernesto Geisel, no período do Regime Militar (1964/1985), sustentado pela lógica do Pragmatismo Responsável e Ecumênico identificou a China como um dos principais pivôs estratégicos mundiais. Portanto, a China já era vista como uma nação essencial ao projeto de inserção internacional do Brasil. Mesmo no pós-Guerra Fria, apesar de alguns momentos de retração da agenda externa, em particular nos períodos de realinhamento aos Estados Unidos na década de 1990, a parceria manteve sua centralidade.

Porém, é no século XXI, que este intercâmbio apresenta um salto qualitativo nos campos político e econômico, que traz implicações regionais e globais para o cenário brasileiro e o sul-americano. Desde 2010, a China assumiu o posto de principal parceira comercial individual do Brasil, fenômeno que se repete no restante da América do Sul. Esta ascensão econômica afeta projetos de integração como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), podendo relativizar sua importância político-estratégica. Além disso, tem gerado riscos como o do desvio de comércio e da desindustrialização.

Politicamente, se a China é aliada do Brasil nos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), esta aliança parece surgir como limitada, quando comparada às dimensões globais de sua ação, em particular no que se refere aos Estados Unidos e o entorno eurasiano. Não se pode esquecer que todas estas movimentações chinesas são amparadas no discurso da Cooperação Sul-Sul e em temáticas relacionadas ao desenvolvimento pacífico, e a sua definição como nação não hegemônica.

Diante deste cenário, torna-se necessário melhor compreender a agenda chinesa de relações internacionais. O objetivo deste texto resenha é resenhar a segunda edição do livro "*China's New Diplomacy Rationale, Strategies and Significance*" de Zhiqun Zhu, professor do departamento de Relações Internacionais e Ciências Politicas da Bucknell University. Publicada em 2013, esta edição oferece uma contextualização bastante completa das Relações Internacionais da China tanto em termos teóricos quanto práticos. O texto faz parte da coleção "*Rethinking Asia and International Relations*" da editora Ashgate, que visa promover uma maior compreensão da ascensão de atores asiáticos no cenário global.

O autor divide sua obra em nove capítulos, analisando os elementos da nova diplomacia chinesa e suas práticas em diversas regiões, como África, América Latina, Ásia Central e Sudeste Asiático. Abrindo o livro, o primeiro capítulo "China's New Diplomacy Since the Early 1990s: An Introduction" Zhu parte do incidente na Praça da Paz Celestial em 1989, para demonstrar os novos elementos diplomáticos que passam a ser empregados pela China na relação com seus vizinhos e como estes se desenvolvem durante os anos 1990.

Tais elementos não rompem a diplomacia formulada na década de 1950 por Zhou Enlai, que continua servido como base para a atuação internacional da China, sustentado na Coexistência Pacífica. A nova diplomacia chinesa não rompe suas tradições sustentadas na construção de um mundo pacífico, que vise o desenvolvimento para as nações do Sul, mas as atualiza a fim de atender as necessidades do novo cenário geopolítico e geoeconômico. Segundo o autor, o principal objetivo da diplomacia chinesa é garantir uma ordem mundial estável que permita manter o crescimento chinês e sua estabilidade interna. Para isso a China utiliza seus recursos de *hard* e *soft power*, não apenas no seu entorno geográfico, mas globalmente, a partir do século XXI, baseada na premissa do desenvolvimento pacífico.

Em "China and Africa" o autor remonta à década de 1950, para descrever os primeiros contatos entre os chineses e o continente africano, e as transformações desta parceira, saindo do plano ideológico do maoísmo, dos anos 1960, para o pragmatismo

no final dos anos 1990 e a expansão do comércio, ajuda externa e investimento nos anos 2000. Zhu também destaca o relacionamento da China com seus principais parceiros na região, como Angola e Sudão. Segundo o autor, os principais interesses da China na África são a busca por fontes enérgicas e matérias primas, além do isolamento diplomático de Taiwan. Também discute quais os métodos empregados para alcançar tais objetivos, como utilizar obras de infraestrutura para tornar suas ofertas mais atrativas e cooptar os países africanos.

No terceiro capitulo "China and Middle East", destaca-se o peso comercial nas relações da China com o Oriente Médio, e os principais países que mantém relações com o gigante asiático e as parcerias entre empresas chinesas e locais. Outro ponto abordado é a posição chinesa diante da Questão Palestina, cautelosa e baseada no pragmatismo, tendo em vista que Israel é um importante parceiro comercial na área militar. Ademais é avaliado o impacto da Guerra do Iraque na projeção chinesa no país e em todo o Oriente Médio.

Na sequência, um capítulo essencial para o Brasil: "China and Latin America", que se inicia destacando a relativa pouca interação entre a China e os países latino-americanos durante o século XX. Este cenário muda nos anos 2000, dada a busca de recursos naturais pelo Estado chinês e tem como ponto chave o ano de 2004 quando é publicado o primeiro documento oficial chinês sobre a região. Apesar de destacar os diversos países que mantém relações político-econômicas com a China, o autor se concentra na Venezuela, país rico em petróleo e gás natural, e no Brasil.

O avanço na América Latina e na África é sustentado por elementos similares: ampliação de mercados, recursos naturais (alimentos e energia), investimento e obras de infraestrutura e reforço do poder diplomático, com base em um discurso de cooperação, sem compromissos políticos. Para a maioria dos países a China parece se apresentar como um parceiro que leva a ganhos fáceis, pela exportação de commodities e recursos financeiros, e que poderia favorecer o desenvolvimento. Além disso, poderia reforçar a autonomia diante dos Estados Unidos, tradicional hegemonia hemisférica.

No quinto capitulo "China and Central Asia" o autor afirma que garantir a segurança energética foi um dos principais motivos que levaram a esta atuação. Da mesma forma, esta presença é orientada por preocupações geopolíticas relativas às instabilidades eurasianas e o acesso aos recursos naturais. Zhu destaca o papel da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) que envolve a maioria dos países da Ásia Central, e é pilar de uma nova agenda de cooperação com a Rússia.

As relações da China com o Pacifico Sul são abordadas no capitulo seis, principalmente com Austrália e Nova Zelândia que avançam desde meados dos anos 1990. A perda de interesse norte-americano na região após o fim da Guerra-Fria abriu caminho para a China e outros Estados, como Coreia do Sul e Japão, disputarem influencia neste teatro estratégico, tendo a China vantagem perante os demais, devido a seu peso econômico. Para ilustrar tal situação o autor aborda a migração chinesa e seus investimentos, principalmente em negócios, destacando seu papel na economia desses países. Analisam-se os elementos que impulsionaram as relações entre China e Austrália, como o comércio.

O sétimo capítulo "China and Southeast Asia", remonta ao surgimento da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e como a China procurou se aproximar destes países no final do século XX, destacando a sua atuação na Crise Asiática de 1997, quando exerceu um importante papel na recuperação da economia local. O autor analisa a relação entre a China e a ASEAN, na primeira década do século XXI. Discute-se também se há ou não uma disputa de influência entre a China e outras potências no Sudeste Asiático, como Estados Unidos, a Índia, a Coreia do Sul e o Japão.

O avanço chinês foi tão significativo nestas regiões Eurásia, América Latina, África que os Estados Unidos reagiram econômica e militarmente. Iniciativas como a criação do Comando Militar Africano (USAFRICOM), o aumento dos investimentos estratégicos na América do Sul (região do Atlântico Sul) como o Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e a Parceria Transpacífica, no período de 2008 a 2011 compõem esta reação para a contenção chinesa, que se encontra em andamento,

No oitavo capítulo "International Responses" Zhu aborda o fato do acesso chinês aos mercados dos países em desenvolvimento não seguir o padrão ocidental, no qual os investimentos e ajuda, encontram-se cercados de condicionalidades. O autor retoma os principais pontos do relacionamento da China com as regiões abordadas. A parte final do capitulo é dedicada à análise da relação entre China e Estados Unidos, afirmando que esta interação é marcada por cooperação e competição.

O último capítulo é uma espécie de conclusão do trabalho, "China and the World in the 21st Century". No texto são destacadas as maiores modificações na diplomacia chinesa, que se referem à mudança de uma politica passiva para uma ativa, expansão do *soft power* e a ênfase na doutrina de desenvolvimento pacífico. Para Zhu, desde a coexistência pacífica, a política externa chinesa se expandiu quantitativamente e qualitativamente. O país é inovador, não segue um modelo de inserção pré-existente: a diplomacia cria seu modelo de relacionar-se com o sistema internacional e seus atores, atribuindo valor não apenas na expansão de seu poder duro, mas também do seu poder brando,

com sua identidade de país do Sul Global. Por fim Zhu analisa os principais desafios que a China deve enfrentar, como a necessidade de desenvolver fontes alternativas de energia e diminuir sua dependência de mercados externos, vistas como componentes de vulnerabilidade.

Trata-se de uma leitura relevante, e atual, sobre as relações internacionais da China, que merece ser mais conhecida no Brasil. Enquanto o Brasil não compreender melhor a China, e sua agenda, pouco poderá avaliar dos desafios e oportunidades que este intercâmbio bilateral detém geopolítica e geoestrategicamente, seja na arena bilateral, como na governança multilateral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: BIBLIOGRÁFICAS

ZHU, Zhiqun**.** (2013). **China´s New Diplomacy- Rationale, Strategies and Significance.** Surrey: Ashgate. 2nd edition. ISBN- 978140945292-8