



Volume 01 | Número 02 | Julho - Dezembro 2012

# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



O Brasil no Mundo:  
a política externa brasileira em debate





# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD  
ISSN 2316-8323

## EXPEDIENTE

**Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 1, n. 2, jul./dez., 2012**

### Editores:

Professor Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)

Professor Me. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)

### Equipe Monções:

1. Gracia Sang A Yang Lee
2. Jeiciane Cristina Torres Ferreira
3. Kamila da Silva
4. Karina Okamoto Silva
5. Tatyane Ribeiro Santos
6. Vinícius Tijolin Barros

### 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.

1. Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
2. Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
3. Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
4. Me. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
5. Me. Douglas Policarpo (UFGD)
6. Me. Hermes Moreira Junior (UFGD)
7. Me. João Nackle Urt (UFGD)
8. Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
9. Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
10. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)
11. Dra. Simone Becker (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.

1. Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
2. Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
3. Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
4. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
5. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
6. Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
7. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
8. Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
9. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
10. Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
11. Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
12. Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

**Diagramação:** Helton Marcos de Lima (UFGD).

**Capa:** Gracia Sang A Yang Lee.

**Logomarca:** Gracia Sang A Yang Lee.

**Editoração:** 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 a originalidade 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](mailto:revistamoncoes@ufgd.edu.br)



## **BRASIL NO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM DEBATE**

**TOMAZ ESPÓSITO NETO**

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP.  
Professor Adjunto da UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados).  
E-mail:tomazneto@ufgd.edu.br

No segundo número da Revista Monções, a Comissão Editorial apresenta o dossiê "Brasil no mundo: a política externa brasileira em debate". O objetivo desse Dossiê é reunir obras de autores renomados – como o Prof. Dr. Oliveiros S. Ferreira, Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida – e de jovens pesquisadores talentosos – como Prof. Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo, Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, entre outros – das mais diversas regiões do país, da Paraíba ao Rio Grande do Sul. Aqui também se destaca a pertinência de se discutir a inserção internacional brasileira, com o objetivo de ilustrar o processo de amadurecimento e ampliação dos estudos na área de relações internacionais.

Uma das preocupações dos organizadores do Dossiê foi garantir a pluralidade ideológica dos textos. Assim, tanto autores de "esquerda", como Prof. Dr. Fábio Borges, quanto de matiz "liberal", como Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida, tiveram a oportunidade e o espaço para apresentar suas ideias e seus trabalhos.

Também deve ser louvada a diversidade temática abordada pelos artigos do Dossiê. Os autores escreveram sobre os mais diversos assuntos da política externa brasileira, que vão desde a cooperação Sul-Sul à participação brasileira na Segunda Guerra Mundial.

Nos parágrafos a seguir, apresentamos uma síntese do conteúdo do dossiê: "Brasil no mundo: a política externa brasileira em debate", organizado pela Revista Monções.

A conferência do Prof. Dr. Oliveiros S. Ferreira sobre "O Brasil e a Segunda Guerra: 70 anos depois", proferida no início dos trabalhos do "V Encontro de Estudos da Realidade Brasileira", abre o Dossiê. O texto apresenta as diversas etapas, da neutralidade inicial até o engajamento brasileiro no conflito, com a participação da Força Expedicionária Brasileira.

Em entrevista concedida à equipe editorial da Revista Monções, o Prof. Dr. André Reis da Silva, da UFRGS, reconta sua trajetória acadêmica, em especial o seu "despertar acadêmico" e o início dos



seus estudos sobre política externa brasileira. Depois, o entrevistado versa sobre os mais diversos temas da inserção internacional brasileira.

O Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP), em “O Brasil e a Bacia do Prata” examina as diversas percepções brasileiras sobre a Bacia do Prata, que, historicamente, é uma zona sensível da política internacional do Brasil. Posteriormente, apresenta uma sucinta reflexão sobre a região na atual política externa, em um contexto internacional complexo.

O artigo do ilustre diplomata e Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida discute a (in)existência de uma grande estratégia do Brasil. A partir dessa reflexão, o texto discorre sobre os elementos necessários para um projeto nacional de porte, e, por fim, o autor expõe sua proposta para uma estratégia internacional brasileira.

Em “Forças Armadas e Relações Internacionais no Cone Sul”, o Prof. Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI e PUC-SP) apresenta o processo de modernização das forças armadas do Cone Sul pós Segunda Guerra Mundial, bem como os países envolvidos nesse processo. É um texto importante para a compreensão dos limites e possibilidades da cooperação militar brasileira na América do Sul.

A análise do Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (UEPB) versa sobre a Cooperação Sul-Sul, como instrumento de desenvolvimento na política externa brasileira. Para tanto, o autor examina o complexo e ambicioso plano de ação conjunta Brasil-China (2009), que visa o fortalecimento dos laços bilaterais.

A “diplomacia financeira” brasileira, em especial no que diz respeito às diversas etapas das “controversas” relações entre o Brasil e o FMI, é examinada pelo Prof. Dr. Rodrigo Oliveira Lima (PUC-SP), que lança um “novo” olhar sobre a inserção econômica internacional do país.

O Prof. Dr. Fábio Borges (UNILA) analisa as relações entre o Brasil e os demais países da América do Sul nas duas últimas administrações – de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Luis Inácio “Lula” da Silva (2003–2010) – à luz do conceito de “hegemonia consensual”, criado por Sam Burges. O Prof. Borges apresenta também as contribuições e as limitações desse instrumento de análise, bem como as principais críticas ao processo de integração capitaneado pelo Itamaraty.

Em “A Amazônia na política externa brasileira para o meio ambiente: antecedentes e evolução da agenda até a Rio + 20”, Rodolfo Ilário Silva (UNESP) comenta a evolução da temática amazônica e ambiental na ação diplomática brasileira. Para tanto, o autor examina as principais posições do Brasil nas Conferências de Estocolmo (1972), do Rio (1992) e da Rio +20 (2012). Esse artigo expõe as mudanças, os avanços e as limitações da política externa brasileira em relação ao meio ambiente.

Rui Mesquita Cordeiro (doutorando pela FGV) faz um estudo sobre o papel brasileiro na cooperação internacional para o desenvolvimento. O texto exploratório suscita uma série de questões relativas à Cooperação Sul-Sul e busca captar a visão de organizações da sociedade civil sobre essa temática.



O artigo "Ideias e Política Externa Brasileira: uma tênue relação na "Nova República"", de Lucas Ribeiro Mesquita (doutorando pela UFMG), trata dos reflexos das ideologias político-partidárias na inserção internacional do Brasil, em especial no processo de tomada de decisão.

Reinaldo Alencar Domingues (mestrando pela Unb) analisa a obra "Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula", de autoria de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, e debate a evolução da ideia de autonomia na "Nova República".

Finalmente, para fechar o Dossiê, são apresentadas 20 dissertações e teses defendidas nos últimos anos, selecionadas pela equipe editorial da Revista Monções com o intuito de demonstrar a diversidade e a expansão da pesquisa na área de política externa brasileira.



**CONFERÊNCIA DE ABERTURA DO V ENCONTRO DE ESTUDOS DA REALIDADE BRASILEIRA  
PROMOVIDO PELO POLITHICULT/PUC-SP DE 10 A 12 DE SETEMBRO DE 2012  
"O BRASIL E A SEGUNDA GUERRA: 70 ANOS DEPOIS"**

**PROF. DR. OLIVEIROS S. FERREIRA<sup>1</sup>**

Tomo de Ricardo Seitenfus o que poderia considerar como a epígrafe do que lhes vou dizer:

"A 22 de agosto, o Gabinete se reúne e decide reconhecer a existência de um estado de beligerância com a Alemanha e Itália. Tal tomada de posição havia sido precedida, na véspera, de correspondência expedida pelo Itamaraty a Berlim e a Roma, em que o Brasil declara que, em virtude dos múltiplos ataques sofridos pelos navios mercantes e de passageiros brasileiros, existe 'uma situação de beligerância, que somos forçados a reconhecer em defesa de nossa dignidade, de nossa soberania e da nossa segurança e a da América'. A 31 de agosto, a beligerância se transforma em estado de guerra entre o Brasil, a Alemanha e a Itália".

Ele acrescenta: "Nenhuma iniciativa é tomada com relação ao Japão, pois este não agrediu o Brasil, sendo suficiente a ruptura das relações diplomáticas e comerciais. Portanto, a entrada do Brasil no conflito não decorre da solidariedade continental, mas da agressão ao próprio Brasil".

Esta última frase talvez sirva, em algum momento, de guia para nossas reflexões.

O Professor Antônio Pedro Tota, a cuja generosidade se deve minha presença neste V Encontro de Estudos da Realidade Brasileira, acrescentou, à amizade que o convite revela, o tom autoritário dos velhos, queridos e já esquecidos Professores, traçando o caminho que devo seguir: "A FEB e os problemas políticos". Como um discípulo atual, permitir-me-ei trilhá-lo ousando, de quando em quando, dele sair por desvios que ora nos levam a paragens não previstas, ora a ele nos trazem de volta, certo de que, se conseguir chegar ao fim da jornada, poderei dizer a mim mesmo que atendi à convocação.

---

<sup>1</sup> Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1950), Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1966), é Livre-Docente (1981) pela mesma instituição. Atualmente é Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Sociais, além de ministrar cursos no Programa de Estudos Pós-Graduados da FFLCH da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais e Teoria Política, atuando principalmente nos seguintes temas: Brasil, Política, Relações Internacionais, Ordem Mundial e Guerra.  
\*Transcrição da conferência feita e autorizada pelo autor.



É que não há, a rigor, “problemas políticos”. O que temos no Brasil, em 1942, é um estado de exceção proclamado cinco anos antes com uma Constituição outorgada, que deveria ser submetido a plebiscito para que os brasileiros dissessem se aprovavam ou não o novo Estado que fora construído em novembro de 1937, inspirado naquilo que, em 1946, o General Góes Monteiro, um dos artífices da mudança ocorrida cinco anos antes, chamava, lembrando as raízes do pensamento e da ação que haviam levado ao golpe de Estado de 10 de Novembro, de “castilhismo-borgismo”.

O Estado Novo – como ficou conhecido o novo regime – tinha uma Constituição por muitos chamada de “polaca”, pois se dizia ter sido inspirada na Carta autoritária que fora outorgada na Polônia anos antes. O desvio que tomei leva a pousada obscura, já que, nela adentrando, damos de frente com a Carta de 10 de Novembro, que é, no texto legal, federativa:

“Art. 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial”.

Há mais. No artigo 5º, reconhece-se aos estados da Federação o direito de decidir sobre a extensão de seu território:

“Art. 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional. / Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas”.

Inova, ou restringe, conforme o ponto de vista, a representação popular:

“Art. 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto.”

“Art. 47 - São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal”.

Mas nega, também, os que sempre disseram ser autoritária. Afinal, no artigo 1º, pode-se ler ainda hoje:

“Art. 1º - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”.

Um estudioso de Oliveira Viana diria que a Carta de 1937 é mais um exemplo do “idealismo” que sempre guiou a elite letrada que escreveu as Constituições republicanas de 1891 e 1934. Se assim é, caberia tentar descobrir qual a floresta morta em que se escondeu a folha morta, isto é, o Estado de exceção – para nos lembrar de Chesterton e do padre Brown. E quando a descobrirmos, será possível entender porque apenas em 1945, três anos e alguns meses depois da declaração de guerra à Alemanha e à Itália (totalitárias), o Estado Novo foi extinto pela ação dos mesmos Generais que haviam construído seus alicerces.



A Carta de 1937 não poderá ser chamada de “idealista” no sentido que Oliveira Viana atribuiu à palavra pela simples e boa razão de que nela se afirma, desde o início, a que objetivos persegue – um estudioso diria seu *thelos*. Ao contrário das Constituições anteriores (e também das de 1946, 1967 e 1988), a de 1937 diz ao que veio.

É como se fosse necessário proclamar que o novo Brasil que se pretendia construir tinha sua Declaração de Independência. Por isso, ao invés de dizer que se promulgava sob a proteção de Deus, explicita o porquê da reforma imposta:

“O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País”.

Quando alguém se debruça sobre os fatos que levaram aos 10 de Novembro de 1937 não se deverá deixar levar apenas pelo claro caráter anticomunista do preâmbulo da Carta e da ação repressiva que se veio processando desde 1935. Embora a repressão antiKomintern fosse um fato, é preciso atentar para o quadro geral que se vem formando não apenas desde o 27 de Novembro de 1935, quando há a tentativa de levante no 3º RI na Praia Vermelha.

A pousada a que chegamos pelo desvio assinalado acima terá um pouco de luz se atentar para 1930 e para o espírito com que se deu a revolução daquele ano. Não será demais dizer que a Revolução de 1930 só desvendará sua verdadeira face com o golpe de Estado de 1937, empresa que só poderá ser realizada se conseguirmos deslindar o verdadeiro caráter do castilhismo-borgismo e se formos capazes de penetrar fundo no espírito dessa figura estranha – que foi o condestável do Estado Novo e que conduziu à sua derrubada – que foi o General Pedro Aurélio de Góes Monteiro.

O castilhismo sempre foi um projeto de Estado não liberal. E nele, e em seu produto, que foi o borgismo, formou-se Vargas. Os republicanos de 1891 foram capazes de perceber o risco que as idéias de Júlio de Castilhos representavam para a República que nascera de um golpe de Estado que favorecera os localismos, instituindo a Federação. Daí sua tentativa de fazer que o Supremo Tribunal Federal decretasse a inconstitucionalidade da Constituição que Castilhos outorgara ao Rio



Grande do Sul, tentativa que malogrou quando a Suprema Corte, atendo-se ao idealismo dos princípios, reconheceu que a obra de Castilhos atendia aos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, que reconhecia a divisão de poderes. Decisão formalista, que não atentava para o fato de que, no Rio Grande do Sul castilhista, era o Executivo que tinha, de fato, o Poder, já que a Assembléia Legislativa só poderia dizer sim ou não ao projeto de orçamento e à prestação de contas anual.

Por que dizemos que 1930 só se realiza em 1937? Porque, desde a vitória, não foi uma revolução liberal-democrática. Os idealistas que a estudam, pensando no “tenentismo” e suas pretendidas raízes democráticas de classe média, esquecem-se de assinalar que, desde o início, apresentou-se como uma ditadura – e assim sempre foi chamada pelos que a Vargas se opunham livremente. Diria mais. Fixados na idéia do “democratismo” (ainda que a meias) do “tenentismo”, esses idealistas não atentam para a figura do chefe militar da revolução, o Tenente-Coronel Góes Monteiro, que aceita o Comando que lhe é oferecido por Vargas porque deseja transformar o Brasil. E dão pouca importância à sua famosa frase para caracterizar o sistema político paulista – “a camorra de cima e a camorra de baixo” – ou a seu escrito de 1931 em que traça a função política do Exército, rejeitando a idéia de que se possa ter política no Exército.

É preciso ver como se comportam os grupos que têm poder depois de 1930. Nada melhor do que consultar os documentos sobre a preparação da Constituinte de 1933. Por eles, vê-se que o poder revolucionário demonstrava ter receio de que São Paulo, pela sua representação no Congresso, frustrasse a revolução; e que o General Góes Monteiro rejeitava a idéia de que se introduzisse um novo tipo de representação política depois de aprovada a nova Carta – idéia defendida pelos que cercavam Vargas: a representação classista. Ele cedeu diante do argumento de que a representação classista compensaria o poder de São Paulo no futuro Congresso. Tendo ele cedido, tudo corre tranquilamente e o corporativismo, de que se acusa a Carta de 1937, introduz-se na Constituição democrática de 1934 sem que os constituintes paulistas se dêem conta do que aprovaram.

É a inspiração, a ação e o comando dos homens que, no Governo, pensam que forma deve ter o Estado, que vão explicar o golpe de 1937. Sem dúvida, era possível (e politicamente útil) falar no perigo comunista: a lembrança de 1935 ainda era viva e, sobretudo, a Guerra Civil na Espanha trazia notícias que faziam tremer os defensores da Ordem. Hoje, vendo as coisas, sine ira et studio, ousaríamos dizer que o comunismo foi um pretexto. As idéias antiliberais vinham sendo cultivadas nos círculos chegados ao Governo desde muito antes – e a Carta de 1937 apenas lhes deu forma.

É preciso, também, dirigir a atenção para três figuras: Vargas, Oliveira Vianna e Góes. Eles têm, cada um a seu modo, uma visão de Estado diversa daquela que os liberais paulistas reunidos no Partido Democrático são capazes de formular. O primeiro, castilhista, quer um Estado em que o Executivo é de fato quem detém o Poder. O intelectual deseja construir um Estado em que as classes sociais estão organizadas, única maneira de os cidadãos terem consciência de seus direitos civis. O caminho para isso é a criação dos sindicatos de Estado. O militar quer manter o Exército autônomo diante do Governo, e por isso se opõe à representação classista: a Grande Corporação a que pertence não pode sofrer restrições pela ação das corporações civis. Nem mesmo pela ação do Governo,



como diz em famoso voto em reunião de Gerais em 1936, examinando as reformas constitucionais que davam poder ao Governo para afastar militares comprometidos com as idéias que haviam levado à Intentona. O Exército, disse Góes, não é uma milícia e a ele, apenas ele e não ao Governo, cabe decidir sobre suas questões internas. E, nesse voto, ele já deixava claro que era preciso uma transformação geral das instituições se não se quisesse chegar ao caos.

Mais tarde, em 1946, já sem responsabilidades políticas, Góes deixa claro qual o pensamento que, a seu ver, inspirara 1930. «Diz V.Exa. - escreve ele a Sobral Pinto - que nos cabia o dever de melhorar as instituições vigentes em 1930 e não subvertê-las ou substituí-las. O pensamento revolucionário, tentando dar ao movimento de 1930 uma densidade maior, transformando-o numa revolução, era precisamente contrário a essa tese que agora volta à baila. E volta porque as desgraças passadas se recordam com saudade; porque o ambiente internacional mudou, e porque a Revolução falhou na conquista da maioria dos objetivos visados.» E colocava a pergunta dramática e pungente: “Mas onde haveríamos de achar os homens para melhorar as instituições representativas? Não estavam mortos os melhores apóstolos do regime?”.

Lê-se em seguida a confissão da derrota: «Eu reclamava poder, ordem, disciplina e ardor para, em dez anos pelo menos, como recorda V.Exa., preparar a nova elite e poder modificar as condições de ignorância e miséria das massas, responsáveis pelo aviltamento da prática constitucional.” E admitia: “É certo, porém, que ordenar o Brasil, dar saúde a seus milhões de doentes, vítimas de impaludismo, sífilis, amarelão, nutrição minguada e errônea, deshigiene, ignorância e apatia não é tarefa de somenos”. Para realizá-la, Góes havia reclamado disciplina. E invocava o que dizia ser a lição de Renan, de Nietzsche, de Sorel, de Péguy, de Engels e Marx, de Darwin, Hegel, Feuerbach, Haeckel, Carlyle, Stuart Mill, William James, a ditadura soviética: “Todas [essas lições] preconizam o fortalecimento da defesa nacional e recomendam a disciplina, que sempre preguei e que V.Exa. tanto parece temer, como se os brasileiros fossem tão hostis à desordem que pudessem suportá-la.”

É esse, reiteramos, o clima mental que inspirou o Estado Novo – que, no dizer apaixonado de Góes, malogrou em seus objetivos maiores. Mas foi, a nova ordem constitucional, o triunfo do castilhismo e do corporativismo de Estado, vigente até hoje.

Para o bom entendimento do que se passou naqueles dias, devemos nos lembrar de que o Congresso foi fechado pela Polícia Militar do Distrito Federal e não pelo Exército, e que foi a Polícia Especial que se encarregou da repressão ao longo dos anos. A comunicação do General Eurico Gaspar Dutra, Ministro, ao Estado Maior do Exército, reunido para apreciar a situação logo depois do golpe de Estado, permite supor que havia no Exército alguma resistência à idéia de mudar a Constituição e impedir as eleições a serem realizadas em 1938. Na reunião, Dutra simplesmente comunicou que o Brasil tinha uma nova Constituição que especialistas consideravam boa e que seria submetida a plebiscito em 1942. Houve quem, depois, afirmasse que o Coronel Eduardo Gomes (do Exército, pois ainda não havia Força Aérea autônoma) opôs-se ao golpe (e por isso mesmo seria, já Brigadeiro, considerado o mais bem qualificado para disputar as eleições de 1945 pela UDN). Góes, em seu depoimento-memória dá versão diferente da atitude de Eduardo Gomes: teria apenas manifestado sua estranheza e seu protesto por não ter sido comunicado do que iria acontecer.



O importante a assinalar é que não houve resistência ao que se passou calmamente em todo o País. Góes relata ter almoçado tranqüilamente com um Deputado... E Vargas, depois de falar à Nação, foi jantar com o Embaixador da Argentina... Apesar disso, a repressão fez-se sentir imediatamente, atingindo seja comunistas, seja os que haviam formado com a candidatura de Armando de Salles Oliveira.

Ainda está para ser feito um estudo desapassionado do Governo que se instalou no dia 10 de Novembro de 1937. Nos Estados Unidos, apesar de a Administração continuar mantendo relações diplomáticas e comerciais com o Brasil, a reação foi identificar, logo de início, o novo governo com o fascismo, quando não com o nazismo. A Imprensa norte-americana da época não hesitava em apontar como prova de que o Brasil tinha um governo nazista, as simpatias (assim dito) pelo governo alemão dos Generais Dutra e Góes, respectivamente Ministro da Guerra e Chefe do Estado Maior do Exército, e de Filinto Müller, Chefe de Polícia.

O fato de o Governo brasileiro, bem antes do rompimento de relações diplomáticas com os Estados do Eixo, ter decidido nacionalizar o ensino e proibir as atividades de organizações alemãs e italianas – inclusive de um órgão oficial do Partido Nacional Socialista do Trabalho Alemão – não contribuiu em muito para mudar a posição dos que viam no Brasil um prolongamento do nazi-fascismo. Esquecendo-se, é preciso dizer, que o exemplo do Estado Novo português de Salazar, com certeza, deve ter influenciado os que redigiram a Carta de 1937.

Se a nacionalização e a ação anti-estrangeiro não alteraram a opinião de muitos, a compra de material bélico na Alemanha contribuiu para reforçar o juízo negativo. Pouca importância se deu, na análise dessa operação, ao fato de o Governo brasileiro haver solicitado empréstimo, que lhe foi negado, aos Estados Unidos para reequipar a Força de Terra. Da mesma maneira que nos estudos que se fazem hoje desse período conturbado, não se atenta, a ser precisa a memória do General Ernesto Geisel, para o fato de que se procurou o mercado sueco antes de, levando em consideração a fragilidade das Contas-correntes do Balanço de pagamentos e a penúria de moeda forte, ter-se optado pela Alemanha, que aceitou vender as armas em troca de produtos indispensáveis a seu esforço de guerra, já evidente.

Com certeza, essas reflexões sobre o Estado Novo e seus intelectuais orgânicos (Vargas, Oliveira Viana e Góes Monteiro) serão vistas como mais um desvio. Retomemos, se assim foi, a estrada principal e passemos a considerar as relações do Brasil com aquilo que se chamou, desde o início do século XX, a comunidade latino-americana – para não dizer o pan-americanismo. Antes, porém, cabe ressaltar um pormenor, sempre desconhecido, mas que deveria ser referência para os que estudam a posição do Estado Novo. É o artigo 4º da Constituição de 1937. Ele reza:

“Art. 4º - O território federal compreende os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo crescer com novos territórios que a ele venham a incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.”

A República, desde seus primeiros dias, encarou de maneira diversa daquela do Império as relações com os Estados Unidos. Não falemos de Joaquim Nabuco nem daquilo que se considera ser a roçada do Barão do Rio Branco. Bastará lembrar que, tendo o Governo de Ouro Preto



recusado aceitar o convite do Congresso dos Estados Unidos para participar do que seria a I Conferência Interamericana, a República o aceitou e fez-se representar em Washington.

A partir de 1889, o Brasil estará comprometido – ainda que informalmente, como todos os demais países – com o interamericanismo. Não cabe aqui nos estender sobre as várias Conferências interamericanas; bastará dizer que, além da preocupação com a elaboração do Código Bustamante sobre Direito Internacional Privado – que foi aprovado –, cuidou-se, nessas conferências, de consagrar o princípio da não-intervenção. Foi uma longa batalha que só terminou em 1933, quando os Estados Unidos finalmente decidiram aceitá-lo. Registre-se, também, a Convenção de Havana sobre direito de asilo, uma das características do sistema interamericano.

O Brasil nunca se recusou a participar das conferências interamericanas, embora tivesse noção muito clara de que não contava com a total simpatia dos vizinhos, fosse pela lembrança que seus governos guardavam do Império, fosse porque a Argentina pretendia ser e agir como primus inter pares entre as nações do Sul da América. Há autores brasileiros que, ao estudar a Guerra do Chaco, por exemplo, insistem na tese de que as idéias que acabaram conduzindo ao Acordo que pôs fim ao conflito foram de iniciativa do Itamaraty e que, deixando a Argentina representar o papel de mediador, os louros foram, por consequência, deste país. Já no Estado Novo, a rivalidade entre Argentina e Brasil tornou-se evidente, quando o Governo Vargas pretendeu adquirir destróieres norte-americanos e acabou abandonando o assunto para não provocar uma crise com o vizinho.

Examinando-se a política externa do Estado Novo, é possível dizer que o Governo Vargas sempre teve presente as servidões da Geografia, que forçavam, se não a aproximação, pelo menos a discrição no seu relacionamento com os Estados Unidos – que, além de mercado preferencial era a grande potência continental que, depois de 1920, tinha uma Marinha de Guerra equiparada à da Inglaterra e superior à da França e à do Japão. Não atentava apenas à Geografia, porém. Igualmente tinha consciência de que o Governo dos Estados Unidos era aquele que poderia socorrer o Governo brasileiro necessitado de capitais de empréstimo para realizar seus programas de desenvolvimento, entre eles a construção de uma usina siderúrgica.

Os fatos passados serão permitidos a qualquer analista enquadrá-los em sua óptica. É uma licença que me permito agora.

Mesmo que Vargas não tivesse consciência das servidões da Geografia, Góes as poderia levar ao Chefe de Estado, apesar de suas simpatias (dele, General) pelo Exército alemão organizado para as campanhas contra a Áustria, em 1866, e a França, em 1870. Por outro lado, Vargas teve sempre presente a necessidade de contar com o apoio financeiro norte-americano – e insisto no financeiro. Explica-se por isso a presença atuante de Oswaldo Aranha no Ministério do Exterior, sempre defendendo uma maior aproximação dos Estados Unidos. Atuante a tal ponto que, para surpresa de muitos, o Brasil romperá relações diplomáticas com o III Reich (depois reatadas e finalmente rompidas em 1942, conduzindo à guerra) – rompimento impossível sem o aprova de Vargas.

Foi uma política aparentemente bifronte. Na realidade, Vargas serviu-se da Alemanha como elemento de pressão para obter aquilo que desejava dos Estados Unidos. A questão da siderúrgi-



ca é elucidativa dessa política: ante a resistência, desde seu projeto, da United Steel em participar da construção da usina, o Brasil conseguiu o acordo da Krupp, fez saber aos Estados Unidos que os alemães iriam construí-la e, assim, levou o Departamento de Estado a forçar a empresa norte-americana a alterar a sua disposição, vindo ser aprovado o empréstimo necessário ao bom andamento do projeto e a solução das dívidas com organizações privadas norte-americanas.

A política externa do Estado Novo é o “caso” típico das boas teorias de relações internacionais: são três atores, dois deles necessitando da boa vontade do terceiro para realizar suas políticas e esse, menor no jogo de poder internacional, podendo usar os antagonismos dos outros dois para realizar seus objetivos.

Quais os objetivos do Brasil? Resolver os problemas colocados pela moratória decretada no início do novo governo; dar apoio nacional ao programa de industrialização pela construção do que seria, depois, Volta Redonda, e reequipar o Exército. Conseguiu realizar os três – com o auxílio dos Estados Unidos.

Quais os fins perseguidos pelo III Reich? Manter boas relações comerciais com o Brasil tendo em vista sua necessidade de produtos brasileiros para sua indústria bélica; garantir, pela ação do Partido Nacional Socialista no Sul, que o Brasil não se colocasse de vez na órbita norte-americana (e inglesa, por extensão), e realizar, se possível, o sonho da Alemanha Austral acalentado desde o Império. A política de nacionalização do ensino e da vida pública do Estado Novo frustrou os dois últimos, e a guerra, razão do primeiro objetivo, viu-se transformada em realidade, embora o acordo para o fornecimento de armamento do Exército brasileiro em troca de produtos para a indústria bélica tivesse sido interrompido pela ação da Esquadra britânica, que apresou o primeiro carregamento de material bélico.

Os objetivos dos Estados Unidos eram mais geoestratégicos do que econômicos. Autor norte-americano aponta como, a partir de 1938, ante o crescimento do pessoal militar nas Embaixadas alemãs nos países da América do Sul, os Estados Unidos cuidaram de aumentar o número de seus adidos militares nesses países para contrabalançar a influência política dos alemães. No Brasil, havia uma Comissão Militar chefiada por um General, cuja ação é descrita nas memórias de Góes e Dutra. É que o Brasil, do ponto de vista geoestratégico, era o país americano que importava no jogo internacional que o Governo norte-americano acompanhava com redobrada atenção. Mais importante: a cooperação brasileira era importante tendo em vista o Canal do Panamá e a curta (2.500 milhas marítimas, mas ainda assim a menor) distância entre Dakar e a costa nordeste do Brasil. O objetivo maior dos Estados Unidos foi realizado – e, diríamos, graças à Guerra.

Não se entenderá a política norte-americana para o Brasil de 1938 até 1942 se não considerarmos os fatores geoestratégicos. São poucos os estudos feitos a partir dessa perspectiva – que, no entanto, apesar de ser apenas uma perspectiva, é a mais capaz de explicar muito do que aconteceu. Desde 1934, os Estados Maiores norte-americanos (Marinha e Exército) iniciaram a elaboração de planos de defesa do território. Foram os famosos planos Arco-íris, desenvolvidos e atualizados à medida que os acontecimentos evoluíam na Europa.



O bom planejamento de defesa do território exige que, antes de tudo, sejam definidos os Inimigos. Pelo primeiro Arco-íris, os inimigos eram o Japão, no Pacífico, e a Inglaterra, no Atlântico. A Inglaterra, porque travara uma guerra contra os Estados Unidos em 1812 e, sobretudo, porque tinha uma esquadra. Hitler foi escolhido Chanceler da República de Weimar e, como Führer do III Reich, invadiu a Áustria e logo depois dobrou Inglaterra e França em Munique. O Inimigo no Atlântico mudou e passou a ser a Alemanha.

Os que não estão familiarizados com um planejamento militar para a defesa do território nacional farão mofa desse tipo de raciocínio. Dutra e Góes não fizeram! Kennan apontou o quanto um planejamento militar em tempo de paz pode afastar-se da realidade. Ainda que assim seja, esse planejamento sempre se faz. No Arco-íris, previa-se a vitória da Alemanha na Europa e sua avançada para a África, ocupando Dakar. dali, os alemães teriam meios de chegar a Natal e estabelecer uma base que lhes permitiria, depois, atingir Belém. Da capital do Pará seria fácil chegar ao canal do Panamá. Para evitar que o inimigo chegasse ao Canal, seria preciso estabelecer a primeira linha de defesa do território norte-americano. Ela passava pelo paralelo 10, Sul – o Nordeste brasileiro.

Enquanto os militares norte-americanos faziam seus planos, a Diplomacia trabalhava – reconhecido o princípio da não-intervenção – para conseguir que os Estados do Hemisfério prestassem solidariedade a qualquer deles que sofresse uma agressão vinda de fora do continente. O primeiro passo para tanto deu-se na Conferência de Lima, 1938, quando se proclamou essa necessidade, com ressalvas da Argentina que conseguiu fazer aprovar que, à agressão, deveria seguir-se uma Conferência de Chanceleres para discutir o problema. Em 1940, na reunião de Havana, a solidariedade foi reafirmada, além de adotarem-se algumas decisões políticas. Numa delas – no espírito da Resolução da Não-transferência votada pelo Congresso norte-americano em 1811 –, decidiu-se que as colônias holandesa e francesa na América do Sul e nas Antilhas não poderiam ser transferidas para a Alemanha. Outra estabelecia uma zona marítima exclusiva de 300 km a partir da costa, na qual seriam proibidas ações militares. Note-se que apenas os Estados Unidos tinham Marinha capaz de tornar efetiva a resolução – o que, ainda assim, não impediu que belonaves alemãs agissem à vontade na zona exclusiva. O couraçado de bolso Graf von Spee já tinha provado, em fins de 1939, o que a Alemanha poderia fazer no Atlântico Sul.

Entre Lima e Havana, a diplomacia norte-americana – as ações agora conduzidas pelo General chefe da Comissão Militar norte-americana no Rio – solicitou oficialmente permissão para que os Estados Unidos estabelecessem bases militares no Nordeste brasileiro. Dutra, em suas memórias, dá conta do episódio e de sua reação – que acabará sendo a do Governo. Explica que o Exército brasileiro, acima do Espírito Santo, tinha apenas presença. A permissão para que os Estados Unidos instalassem bases no Nordeste levaria, mais dia, menos dia, a que procurassem estabelecer na região um Estado fantoche, como os japoneses tinham feito na Manchúria, criando o Mandchuco. Os Estados Unidos não se conformaram com a negativa e insistiram, chegando a deixar claro que, negada a permissão, a região seria invadida, o plano Pote de Ouro, para tal, já estando pronto.

Entre a pressão do Arco-íris e a Conferência do Rio, em Janeiro de 1942, foi possível uma acomodação, visando conceder à Pan American Airways, por sua subsidiária Panair do Brasil, permissão



para realizar vôos sobre o território brasileiro. Permissão que acabou levando a uma pequena crise, quando, a pretexto de que se fazia mister a presença de técnicos para cuidar dos aviões, fuzileiros navais norte-americanos (disfarçados) chegaram a Recife. A enérgica reação do Governo brasileiro permitiu que as coisas voltassem ao normal e que não se enviassem mais militares disfarçados de técnicos civis.

A 7 de Dezembro de 1941 – que o presidente Franklin D. Roosevelt chamou de “Dia da Infâmia” – o Japão atacou Pearl Harbour. No dia 10 de Dezembro, fato até hoje sem uma explicação convincente, a Alemanha declarou guerra aos Estados Unidos, sendo logo seguida pela Itália. Pelo tratado teuto-italo-nipônico, a Alemanha não estava obrigada a declarar guerra, pois obrigava-se a essa ação apenas no caso de um dos seus signatários ter sido atacado.

Invocando a resolução aprovada em Havana, os Estados Unidos convocaram uma Conferência interamericana para discutir a situação e manifestar a solidariedade da América inteira aos Estados Unidos. A Conferência reuniu-se no Rio de Janeiro e coube a Oswaldo Aranha, como Chanceler do país hospedeiro, presidi-la.

Summer Wells, Subsecretário de Estado, veio com a proposta norte-americana: a Conferência deveria determinar aos países membros que rompessem relações diplomáticas e comerciais com a Alemanha, a Itália e o Japão. A Argentina e o Chile, desde o início, por motivos diferentes, opuseram-se à proposta. Vargas, em seu Diário, registrou a pressão norte-americana – apenas registrou, sem comentários.

A informação de que o Brasil poderia romper relações diplomáticas com os Estados do Eixo levou a uma reação e grave advertência dos Embaixadores alemão, italiano e japonês ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Em cartas pessoais, deixaram claro que, ao rompimento das relações diplomáticas, seguir-se-ia a eclosão efetiva da guerra. O documento do Embaixador japonês fala em “flagelo da guerra”. Vargas deu conhecimento dessas veladas ameaças ao delegado norte-americano à Conferência e disse-lhe acreditar que seriam cumpridas. E acrescentou que o “Brasil não poderia ser tratado como um pequeno país centro-americano, que se satisfizesse com o envio de tropas norte-americanas para seu território”.

Finalmente se chegou a um acordo pelo qual, no lugar de determinar, a Conferência recomendou. Ao final dos trabalhos, Aranha, no discurso de encerramento, comunicou que o Brasil havia rompido relações diplomáticas com os três países do Eixo. Em seu Diário, Vargas registra depois da Conferência: “Das minhas conversas, do que observo fico apreensivo. Parece-me que os americanos querem nos arrastar à guerra, sem que isso seja de utilidade nem para nós, nem para eles”.

Os Generais Gaspar Dutra e Góes Monteiro, respectivamente Ministro da Guerra e Chefe do Estado Maior do Exército, haviam manifestado ser contrários ao rompimento. Góes, não podendo participar da reunião do Ministério em que o assunto seria discutido e decidido, enviou carta ao Ministro da Guerra expondo suas razões que, resumidamente, eram: o rompimento de relações poderá levar ao estado de guerra; o Exército brasileiro não está preparado para uma guerra. Dutra, em carta dirigida a Vargas havia manifestado igual opinião contrária. A certa altura, referia-



se à situação do Exército em matéria de equipamento: “É sobejamente conhecido o quanto nos empenhamos pela encomenda e, mais tarde, pelo recebimento do material de guerra que, em grande parte, ainda está depositado na Alemanha. Por outro lado, dois anos são decorridos de solicitações, entendimentos e promessas no sentido de obtermos dos Estados Unidos o material bélico mais indispensável, sem que até o presente nada de concreto fosse conseguido”.

Dutra leu a carta de Góes, manifestou sua opinião contrária ao rompimento e ao final dos trabalhos das reunião ministerial, em solidariedade a Vargas, deu seu voto favorável ao rompimento.

A Alemanha e a Itália não hesitaram em transformar em realidade a advertência de seus Embaixadores e iniciaram ações de guerra, afundando navios brasileiros – mercantes e de passageiros.

A mudança no quadro político interno não se deu de repente. Em 1938, com o consentimento do Ministério da Educação, fundou-se a União Nacional dos Estudantes. No dizer de um de seus primeiros filiados, “era a única organização de massa existente no país, além dos sindicatos oficializados...” e, em seus congressos e conselhos, discutiam-se “os problemas da classe estudantil e alguns temas fundamentais da problemática brasileira, como a economia e a industrialização do país, além dos problemas da paz e da guerra”.

Na revista *Seiva*, órgão de divulgação de posições do Partido Comunista Brasileiro na ilegalidade, dirigida por Jacob Gorender e João Falcão, “fazia-se a pregação pacifista e antifascista”. Em novembro de 1939, dois meses depois da invasão da Polônia, a revista publicou artigo em que se dizia que “os grupos armamentistas conseguiram, mais uma vez, levar o povo para outra carnificina”. E traçava as diretrizes para os estudantes: “2º - solidarização, à frente de todas as classes, com o governo nas suas decisões contra o fascismo internacional e também contra os imperialismos...”.

Em 1940, no primeiro congresso da UNE, ao qual compareceu o Ministro da Educação, os “estudantes fizeram saber ao presidente [da República] que estavam conscientes de nossa situação de país dependente e que era chegado o momento de dar o grande passo no sentido de sua libertação econômica, preservando sua neutralidade na guerra e promovendo a criação de uma ampla frente nacional”.

A neutralidade era a posição oficial do Governo. Em outubro, Vargas dissera em discurso: “... não temos, para intervir na luta, sequer a justificativa dos interesses econômicos... A consciência popular brasileira ditou-nos, imperativamente, o caminho a seguir. Decretando a Lei da Neutralidade, procuramos, ao mesmo tempo, pela participação ativa na Conferência do Panamá, estreitar ainda mais os laços de solidariedade que nos ligam aos povos do continente americano. Neutralidade não quer dizer passividade. A verdadeira atitude neutra se traduz pela vigilância e isenção de ânimo em face de situações que não concorremos para criar e nas quais não desejamos intervir”. Era, pois, neutralidade... e solidariedade...

Em Janeiro de 1942, a revista “*Seiva*” publicou editorial – segundo João Falcão escrito por ele em Buenos Aires com a assistência dos enviados da Internacional e transmitindo a linha oficial do



PCB – no qual se afirmava: “Não nos iludamos: encontramos-nos diante da guerra não declarada. E esta guerra também é nossa. (...) Mas uma guerra pela honra e pela integridade de nosso território. Uma guerra contra a barbárie e pela Civilização, ele [o povo brasileiro] não rejeitará. (...) O nosso povo deve dar uma resposta imediata ao inimigo da Pátria, ao agressor, com a União Nacional pela Defesa da Pátria. (...) União para todos os brasileiros que queiram defender o Brasil, sem exclusões nem restrições”.

Em muitas Faculdades, apesar da repressão, desde 1939 já era possível sentir oposição a Vargas. Lutava-se, como até o 29 de Outubro de 1945, não pela união nacional, mas pregando a oposição ao Estado Novo. Em 1943 é fundada a Sociedade Amigos da América que teve papel de relevo no apoio aos Estados Unidos, forma que se encontrou de fazer oposição a Vargas. No mesmo ano, reorganizou-se a Liga de Defesa Nacional.

Em Março de 1942, os Estados Unidos finalmente transferiram ao Brasil armamento e munição no valor de 200 milhões de dólares. Em contrapartida, o Governo brasileiro autorizou a instalação de bases no território nacional e a entrada de efetivos militares no Nordeste.

O torpedeamento dos navios brasileiros provocou grandes manifestações de rua, pedindo a guerra. Vasco Leitão da Cunha, que fora Ministro interino da Justiça e, nessa posição, dera voz de prisão a Filinto Müller numa discussão sobre se o Governo deveria ou não autorizar uma grande manifestação no Rio de Janeiro – Leitão da Cunha autorizando e Müller negando –, dirá, anos depois, que foram essas manifestações populares que levaram o Governo a declarar guerra à Alemanha e à Itália.

Discutir a organização da FEB e os problemas que foram enfrentados pelo Governo aqui e na Itália quando lá chegaram os pracinhas, exigiria trilhar outra estrada. É tempo, pois, de encerrar essa longa caminhada. Para dizer que a declaração de guerra à Alemanha e à Itália, tendo sido, sem dúvida alguma, uma reação ao afundamento dos navios brasileiros, foi, ao contrário do que disse Seitenfus, também um ato de solidariedade aos países do Hemisfério – já afirmada com o rompimento das relações diplomáticas e comerciais com os países do Eixo apesar de o Governo conhecer, melhor que ninguém, as deficiências do Exército, que não foram supridas com o envio de material norte-americano.

Permito-me concluir dizendo que, desse episódio de nossa História, hoje praticamente lembrado apenas em cerimônias como esta, fica a certeza do velho adágio romano – si vis pacem para bellum – que corresponde a um problema político e, como tal, foi cuidado pelo Estado Novo.

Muito obrigado!



## ENTREVISTA

### PROFESSOR DOUTOR ANDRÉ LUIZ REIS DA SILVA (UFRGS)<sup>1</sup>

#### 1. O senhor poderia contar um pouco da sua trajetória acadêmica e profissional?

Eu me graduei em História (1995), concluí o Mestrado em História em 1999 e o doutorado em Ciência Política em 2008, todos pela UFRGS. Também fiz um curso de especialização em processos de integração na Universidade de Leiden/Holanda, em 1999. Até realizar meu concurso na UFRGS para professor Adjunto, em 2008, lecionei na graduação e pós-graduação das Faculdades Porto-Alegrenses, fui assessor de cooperação internacional no governo do Estado do Rio Grande do Sul e havia sido professor substituto de Relações Internacionais na UFRGS (2006-2007). Enfim, atualmente leciono na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no curso de bacharelado em Relações Internacionais e nos cursos de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e de Ciência Política. Agora, em 2013, estou fazendo um estágio de pós doutorado na School of Oriental and African Studies (SOAS), da Universidade de Londres, com Bolsa da CAPES.

#### 2. Como surgiu seu interesse pelo estudo das relações internacionais e pela temática da política externa brasileira?

Comecei a me interessar por relações internacionais em 1993, quando fiz um curso de extensão chamado "A nova ordem mundial", ministrado pelo professor Paulo Vizenini. Na mesma época, fiz uma disciplina optativa sobre África Contemporânea, ministrada pelo professor Luiz Dario Ribeiro. Essas duas experiências me abriram um mundo de interesse e possibilidades de estudo e pesquisa. Era uma época em que nossas principais preocupações giravam em torno das perspectivas abertas com o fim da Guerra Fria, com a aceleração do processo de democratização e abertura econômica, e com a globalização. A partir de então, passei a me dedicar a estudar as relações internacionais e política externa brasileira, como foco na diplomacia, nos processos de integração e na relação entre desenvolvimento e a inserção internacional dos países. Minha dissertação de Mestrado analisou

1 Doutor em Ciência Política (2008), Mestre em História (1999), Bacharel (1999) e Licenciado em História (1995) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui curso de Especialização em Processos de Integração pela Universidade de Leiden/Holanda (1999). É Professor Adjunto no Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS) e Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Coordenador do Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS e Editor da Revista Conjuntura Austral (ISSN 2178-8839). Pesquisa Relações Internacionais e Política Externa Brasileira.



a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967), no curso de especialização eu analisei o processo de negociação da ALCA e, finalmente, no doutorado, pesquisei a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Atualmente, estou finalizando uma pesquisa sobre a política externa do Governo Lula e desenvolvendo outra, sobre a relação do Brasil com os países emergentes.

### **3. Como a política externa brasileira contribuiu para a formação do Mercosul? Quais foram os momentos cruciais para a implantação do bloco e qual é a sua leitura do atual momento?**

O mercosul é um dos grandes projetos de Estado do Brasil, maturado desde os anos 1980. Desde a sua criação, mesmo passando por dificuldades, algumas ainda persistentes (como a questão das assimetrias, diferenças na concepção do bloco), o Mercosul alcançou muitos êxitos, como a criação de uma zona de paz e cooperação no Cone Sul; a ampliação do comércio intrazonal e o fortalecimento da ideia de América do Sul. O Mercosul, que está fazendo 20 anos agora em 2011, já passou por várias fases, avanços e dificuldades. As principais referências são a aproximação Brasil-Argentina dos anos 1980, que culminou com a inclusão do Paraguai e Uruguai neste projeto. Depois, o próprio lançamento do Mercosul, em 1991. Embora em um contexto neoliberal (que via o Mercosul como uma via rápida para a abertura econômica), o Mercosul serviu como um ponto de resistência à proposta americana de integração das Américas (ALCA). A principal crise foi a de 1999, com os argentinos decretando o “fim do Mercosul”. Entretanto, ele foi relançado com uma nova perspectiva, de servir como base para um ousado projeto de integração da América do Sul. Nos últimos anos, além dos membros associados (Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador) tem se avançado com a inclusão como membro da Venezuela (depende ainda da aprovação do Congresso paraguaio), da criação do FOCEM (para tentar diminuir as diferenças estruturais) e a criação de um parlamento.

Em síntese, Verifica-se que o Mercosul tem sido, de fato, um contrapeso, e um espaço de concepção realista para a inserção do Brasil no sistema internacional. Para a política externa brasileira, o Mercosul conseguiu articular um espaço regional e com isso logrou o interesse de outros blocos econômicos, configurando um interlocutor respeitado tanto nos fóruns multilaterais quanto nos acordos bilaterais. Tal posição, além das perspectivas de crescimento, foi abrindo possibilidades de cooperação com os mais diversos blocos e países e o estabelecimento de parcerias estratégicas. Dessa forma, o Mercosul constituiu, para a política externa brasileira, um importante ponto de apoio nas negociações da Alca e um pólo de atratividade sobre outros países da América do Sul. Assim, mesmo com uma aparente perda de importância, considero que o Mercosul constitui ainda um espaço estratégico para a diplomacia brasileira, que não pode ser “abandonado”, como desejam alguns, inclusive no Brasil, diante do menor contratempo. Alguns falam que o Mercosul atrapalha o Brasil. É uma verdadeira falácia. O Mercosul potencializa o Brasil.



#### **4. O que diferencia o Mercosul de outros projetos de integração regional, como, ALADI, Comunidade Andina de Nações, o NAFTA, UNASUL e a proposta da ALBA?**

São todos processos de integração, com o objetivo ampliar o fluxo de comércio a capacidade de negociação com outros fóruns ou países. Agora, cada um deles tem sua especificidade, desde contexto de criação, objetivos, atores envolvidos. O NAFTA, por exemplo, acabou subordinando ainda mais a economia mexicana aos EUA, limitando muito a margem de manobra do México. A Comunidade Andina sofreu com o neoliberalismo dos anos 1990 e, principalmente, com as diferenças políticas entre os países.

Mas era necessário articular as duas propostas de integração da América do Sul. De um lado o Mercosul, fundado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. De outro, a Comunidade Andina de Nações, que reúne, desde 1969, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (que permaneceu no bloco até 2006). A articulação dessas duas iniciativas constituíram a espinha dorsal do projeto de integração sul-americana. Além disso, temos a ALBA, com o recorte de países mais críticos ao imperialismo norte-americano, mas que valoriza a Unasul e dela participa.

A política externa brasileira tem como base o Mercosul e vem buscando agora a integração na América do Sul, através da UNASUL. Convém lembrar que existem dois projetos para a Unasul: o da Alternativa Bolivariana das Américas (coordenado pela Venezuela, mais crítico aos EUA) e o do Mercosul. Com a entrada da própria Venezuela no Mercosul, o projeto liderado pelo Brasil ganha mais força e tende a ser o modelo e a base da integração sul-americana. E o Mercosul ampliado também ganha força diante do assédio dos EUA, que vem buscando se acercar dos países da América do sul através dos Tratados de Livre Comércio, depois do fracasso do projeto ALCA. O caso da Colômbia é um exemplo: depois do acordo anti-drogas, veio um tratado de livre comércio com os EUA e um acordo para a utilização de bases militares do país pelos norte-americanos. Essa presença militar na América do Sul incomoda os países da região e tem um potencial destabilizador. Daí a resposta sul-americana, de construção de um Conselho de Defesa, apontando o crescimento da maturidade política dos países em resolverem seus problemas coletivamente.

#### **5. O Brasil já pode ser considerado o líder da América do Sul?**

Penso que o Brasil, por suas dimensões (territoriais, populacionais, econômicas) e por sua ativa diplomacia não pode se furtar a ter um papel destacado no continente, tanto na promoção da paz e da segurança, como, principalmente, do desenvolvimento.

A política externa brasileira em relação ao entorno regional tem como prioridade a reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço para a liderança brasileira. Tendo a integração sul-americana e o Mercosul definidos como prioridade, ofereceu-se aos vizinhos uma parceria para retomar o crescimento da economia, a efetiva integração física (IIRSA) e uma ação estratégica no plano global para reverter a marginalização da região.



Portanto, a política de regionalização, que tem como ponto de partida a reconstrução do Mercosul, constituiu parte do projeto de desenvolvimento nacional brasileiro. Por meio da busca de complementaridade no continente, o Brasil tem procurado fortalecer-se econômica e politicamente. O grande objetivo do Itamaraty foi mostrar aos países vizinhos que seus interesses nacionais poderiam convergir com os interesses do Brasil na esfera regional, o que mostra a tentativa da diplomacia brasileira buscar lançar uma espécie de liderança no processo de integração. Mas como o Brasil não dispõe de recursos significativos, precisa investir mais no convencimento, no consenso e na articulação. Mas certamente o Brasil tem um compromisso com o financiamento da integração. Tudo isso deve ser feito com muito cuidado, para evitar a “formação de uma frente anti-brasileira”, objeto de preocupação da nossa diplomacia desde o século XIX. Daí que não podemos (como desejam alguns incautos) usar mão pesada ou força desmedida com nossos vizinhos diante do menor contratempo. Uma América do Sul próspera é de interesse de todos os países da região.

## **6. A atuação externa do Brasil tem buscado uma maior inserção em diferentes foros de discussão internacional. Como o senhor avalia a atuação do Brasil nos arranjos multilaterais, como na proposta dos BRICs, IBAS e OMC?**

Há mais de uma década, intelectuais e diplomatas já falavam da necessidade de países como China, Brasil, Índia e Rússia se articularem. Embora pertençam a tradições culturais e políticas distintas, possuem características em comum, como grande extensão territorial, grande população, potencial de crescimento e de desenvolvimento, bem como capacidade de segurança e defesa.

O termo BRIC foi criado por Jim O’Neill, economista do banco de investimentos Goldman Sachs, em 2001, quando publicou um trabalho intitulado “Sonhando com os BRIC: o caminho para 2050”. Neste trabalho, o economista afirmava que Brasil, Rússia, Índia e China, juntos, ultrapassarão, em algumas décadas, o PIB dos países mais ricos do mundo, o conhecido G7. Agora, o conceito de BRIC foi aproveitado pelos países para transformá-lo em mais um fórum de articulação política. De fato, essa vem sendo a estratégia brasileira nos últimos anos: participar de fóruns de grupos de países por interesses específicos.

Nesse sentido, o Itamaraty buscou aumentar a densidade de relações em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira nos anos 1990, com a aproximação aos países sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, países árabes e de Índia, China e Rússia. Além disso, a cooperação e aprofundamento de parcerias com esses países permitiram a construção de alianças de “geometria variável” como o G-3 ou IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), G-20 (na OMC) e BRICS (agora com a participação da África do Sul), ou seja, estas alianças potencializam as relações bilaterais do Brasil com países classificados como “parcerias estratégicas”.

Ao reforçar suas alianças com países em desenvolvimento, o Brasil desvencilha-se gradualmente da influência das potências tradicionais, proporcionando uma maior autonomia. No que concerne aos Estados Unidos, esse quadro não é diferente. Na última década, o Itamaraty procurou consolidar o chamado “diálogo estratégico” com os Estados Unidos. Esse novo estágio de interação é verificado na confiança ao Brasil da posição de interlocutor e mediador nos conflitos da América do Sul.



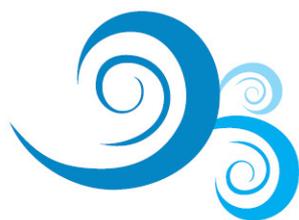
## **7. Agora falando um pouco sobre sua experiência na docência e na coordenação do curso de relações internacionais da UFRGS. Qual é o papel das universidades na formação do estudante em RI e quais são as perspectivas do mercado de trabalho para o analista das relações internacionais?**

Na UFRGS, iniciamos em 2004 curso de graduação em Relações Internacionais. Eu lecionei política externa brasileira para todas as turmas, e também atuei em algumas outras disciplinas. Tanto na docência, como agora na coordenação do curso, acompanhei uma progressiva transformação que vem ocorrendo nas expectativas profissionais dos alunos. Inicialmente, havia muito mais ansiedade sobre as possibilidades profissionais, se haveria oportunidades de trabalho e assim por diante. Embora a ansiedade ainda persista (o que é normal, principalmente nos jovens), percebo que há um processo de amadurecimento sobre os limites e possibilidades da área de relações internacionais. A maioria dos nossos egressos está encontrando seus caminhos seja na diplomacia, na iniciativa privada, nos diversos órgãos públicos e na formação especializada em nível de mestrado e doutorado.

O Brasil, que vem ampliando sua presença econômica e diplomática no sistema internacional, precisa de profissionais especializados para interpretar, planejar, negociar, informar a realidade internacional, suas possibilidades e desafios. E esse constitui o papel da Universidade: produzir conhecimento crítico, autônomo, em articulação com a formação profissional especializada. Até bem pouco tempo atrás, às vezes um profissional de qualquer área, pelo fato de falar inglês, já era galgado à função de analista internacional em uma empresa. Hoje, as empresas tendem a ser mais exigentes. E têm percebido as qualidades do bacharel formado em relações internacionais.

Nos últimos anos, verificamos um crescimento vertiginoso da área de Relações Internacionais no Brasil, tanto em termos de graduação quanto de pós-graduação. Também se ampliaram a produção científica na forma de livros e revistas acadêmicas. Tudo isso gerou um otimismo muitas vezes exagerado sobre a área.

Eu penso que o binômio quantidade-qualidade vai fazer um novo giro nesta década, promovendo um salto qualitativo. Entre os principais desafios da área, eu diria que são: a construção de centros especializados em temáticas pouco exploradas, a articulação nacional e internacional dos centros de pesquisa existentes, a afirmação da ciência brasileira através do fortalecimento da pós-graduação, a descoberta da ciência produzida nos países austrais, a ampliação da capacidade crítica e do diálogo construtivo com as teorias importadas e, por fim, um trabalho de divulgação das potencialidades do profissional de relações internacionais e sua importância em vários campos da economia e da política internacional.



## O BRASIL E A BACIA DO PRATA: INTERESSES E DIVERGÊNCIAS<sup>1</sup>

**SHIGUENOLI MIYAMOTO**

Livre-Docente em Relações Internacionais e Política Comparada  
Professor Titular do Departamento de Ciência Política da UNICAMP  
E-mail: shiguenoli@gmail.com

**RESUMO:** A Bacia do Prata sempre foi importante para a política externa brasileira. Entretanto, desde a formação do MERCOSUL, têm ocorrido inúmeras divergências entre seus membros. Nos últimos anos, a integração regional não mereceu a devida atenção do Brasil. Com o governo Dilma, quais as tendências que se podem esperar? O Brasil tem demandas e expectativas que ultrapassam o espaço regional sul-americano. O objetivo deste texto é discutir as perspectivas da política brasileira para a região, dentro do contexto cada vez mais competitivo que se observa na arena internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** política externa brasileira; integração regional; Bacia do Prata; América do Sul.

**RESUMEN:** La Cuenca del Plata ha sido siempre importante para la política exterior brasileña. Sin embargo, desde la formación del MERCOSUR, se han producido numerosos desacuerdos entre sus miembros. En los últimos años, la integración regional no se ha dado la debida atención en Brasil. ¿Qué tendencias se pueden esperar de Dilma Rousseff? Brasil tiene exigencias y expectativas que van más allá de América del Sur. El objetivo de este trabajo es discutir las perspectivas de la política brasileña para la región, en el contexto de un escenario cada vez más competitivo.

**PALABRAS-CLAVES:** política exterior brasileña; integración regional; Cuenca del Plata; América del Sur.

---

<sup>1</sup> A produção deste texto contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa (1B) concedida ao autor. Este escrito faz parte de um projeto mais amplo sobre a política externa brasileira dos anos mais recentes.



## Introdução

Nem amigos, nem inimigos. Apenas parceiros que, por circunstâncias históricas e geográficas, merecem atenção especial do governo brasileiro. É assim, nesses termos, que devem ser vistas as relações do Brasil com os países da Bacia do Prata em termos bilaterais ou multilaterais.

Quatro países, com características completamente distintas, não poderiam, em face de seus próprios indicadores, manter relações simétricas, conforme se poderia desejar, ou de acordo com a retórica que normalmente prevalece nesta parte do mundo.

Embora juridicamente Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai mantenham status semelhante, todos plenamente soberanos, com capacidade para elaborar suas próprias políticas domésticas e internacionais, é evidente que as diferenças entre si no nível econômico, militar e de projeção política são bastante visíveis, não havendo necessidade de recordá-las. O intercâmbio, sobretudo, econômico, entre os países platinos, sempre foi, é, e dificilmente deixará de ser assimétrico, em favor dos Estados maiores da região.

Além do mais, e, justamente, por isso mesmo, as demandas e ambições de cada um são bastante diferenciadas em número e grau. Uruguai e Paraguai, como parceiros com menor envergadura encontram-se, portanto, em uma relação desvantajosa perante seus outros dois vizinhos.

Por outro lado, Argentina e Brasil, exercem quotidianamente, mesmo dentro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), políticas quase sempre independentes, procurando, cada um a seu modo, ocupar espaços mais significativos no plano regional e no contexto global do sistema internacional.

### 1. A política brasileira no limiar do novo século

A busca de um espaço maior, que escape ao cenário regional, tem sido uma das grandes marcas do governo brasileiro nesta última década. Isto quer dizer que as demandas brasileiras dizem respeito a sua inserção de maneira mais favorável no cenário global de poder, não estando, portanto, circunscrito à Bacia do Prata.

As diversas reivindicações por aumento de sua influência, procurando comportar-se como ator de primeira magnitude, são bastante explícitas sobre as ambições do Brasil.

Por isso, tem concorrido aos cargos de direção das organizações internacionais, participando de missões de paz tanto no continente, quanto fora da América Latina, oferecendo-se como mediador inclusive para conflitos em regiões distantes como o Oriente Médio, apresentando propostas para resolver o problema da fome mundial e da questão ambiental, e reclamando com frequência das medidas protecionistas adotadas pelas grandes potências.

Esses são apenas alguns exemplos do modus operandi brasileiro no tabuleiro mundial do poder, ainda que o faça de maneira desordenada e sem um planejamento de médio e longo prazos, mostrando nitidamente que não tem uma estratégia de inserção internacional que possa ser conduzida de forma harmônica ao longo do tempo.



Conferir-se a si mesmo o papel de agente importante, tem sido, na última década, uma constante na conduta da política externa brasileira. Ainda que se possa atribuir aos arroubos retóricos do ex-presidente afirmações nesse sentido, não se pode negligenciar o fato de que se tratava da maior autoridade do país, falando dito personagem, portanto, em nome dos “interesses nacionais”.

Várias características poderiam aqui ser listadas, e que asinam o comportamento do Brasil nas negociações internacionais no limiar do novo século. Algumas delas, de forma mais visível, como a procura incessante pela vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e a busca da legitimidade pela liderança no continente sul-americano.

A participação em instâncias como o IBAS, BRICS, G20 e a tentativa de assumir cargos diretivos de organizações como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT), fizeram parte, portanto, da intenção de o Brasil operar como um grande ator, ao lado das tradicionais grandes potências. Destarte, buscou ombrear-se com essas últimas na definição dos rumos da política mundial, nas arenas onde o grande jogo é exercido.

O discurso da presidente Dilma Vana Rousseff, na abertura dos trabalhos da 66ª Assembléia Geral da ONU, em 21 de setembro de 2011, corrobora a importância dada a demandas dessa natureza, ao reclamar lugar como membro permanente no Conselho de Segurança, explicitando que o país já se encontra pronto para assumir suas responsabilidades em tal instância. (ROUSSEFF, 2011). Ou então, com o governo brasileiro, ao lado de outros emergentes, oferecendo ajuda e recursos para combater a grande crise econômica de 2011.

Alguns elementos poderiam ser aqui lembrados para mostrar o estilo de atuação do governo na cena internacional. Ao assumir o controle do aparato de Estado, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pretendeu distanciar-se das políticas até então adotadas por seus antecessores. Pelo menos essas eram as promessas inúmeras vezes proclamadas.

Entre críticas ao chamado modelo neoliberal que teria sido adotado por Fernando Henrique Cardoso, no governo que se iniciava em 2003, propunha-se fazer uma política internacional ativa e ativa. Elencava-se como prioridade uma mudança na estrutura mundial de poder, ou seja, alterar a geopolítica do poder, fazendo com que os países que até então desempenhavam papel secundário passassem não apenas a compartilhar, mas inclusive a gerenciar os destinos do mundo.

Daí as ressalvas intensas à forma como o mundo era governado, apresentando-se em todos os foros possíveis. Necessário, portanto, se fazia dialogar, exigir ou mesmo confrontar-se com as grandes potências, mostrando a essas que era chegado o momento de se repensar o tabuleiro mundial de poder.

Evidentemente que a retórica seria feita, como tentativa de convencer aos demais, que realmente tal situação se tornaria possível, e que as grandes potências poderiam não apenas sensibilizar-se, mas também abrir mão de parcelas de seu poder.



A prática da política do governo e do Estado nos negócios internacionais, entretanto, caminhava a passos largos longe do discurso. Por isso, ao mesmo tempo que discursava conclamando à grandes mudanças, visando democratizar as relações internacionais, a política brasileira atuou em diversas frentes: uma delas, realçando a necessidade de incrementar, de amplificar o diálogo Sul-Sul, abarcando os Estados abaixo da linha do Equador, tanto os da América do Sul e da África, quanto os do Oriente Médio em uma relação de interdependência horizontal, sem subordinações, onde todos fossem considerados iguais. Contrapunha-se, portanto, à realidade observada com a eterna dependência vertical entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A importância desta linha de ação pode ser percebida através das políticas regionais sul-americanas, com ênfase no processo de integração e no relacionamento amistoso com as nações não apenas do sul do continente, mas também com as da região andina, sobretudo após a ascensão de Juan Evo Morales Ayma e de Hugo Rafael Chávez Frias, aos governos, respectivamente, da Bolívia e da Venezuela.

Com esses últimos, o próprio ex-presidente mantinha sintonia bastante próxima, afinada em termos ideológicos. Identificação semelhante, mas com outras motivações, parece ter hoje a presidente Dilma Vana Rousseff, com seu colega uruguaio José Pepe Mujica, onde os direitos humanos ocupam espaço considerável.

Do outro lado do Atlântico Sul, o país concedeu especial atenção aos Estados africanos, em busca de venda de produtos e de serviços, das oportunidades dos mercados nacionais ou regionais, procurou explorar os recursos naturais do continente, investir na infra-estrutura dos países, principalmente carentes de estradas, usinas de energia, etc., construindo grandes obras públicas com empresas como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.<sup>2</sup>

Através de atos e acordos firmados com o continente, por intermédio da União Africana, participou mais efetivamente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Simultaneamente concedeu importância primeira a África do Sul que, na condição similar a sua, de potência emergente naquele continente, desempenha papel semelhante ao que o Brasil joga na América do Sul, seja em termos bilaterais, seja através do foro IBAS. Além disso não se descurou dos países anglofilos e francófonos, como a Nigéria, Congo, etc.

Da mesma forma, marcou presença nos encontros realizados envolvendo o continente sul-americano com o africano. Um indicador da importância concedida ao continente de além-mar, é verificado, por exemplo, não apenas através do aumento das cifras comerciais ou culturais, mas pelo próprio número de embaixadas abertas naquela região, nos últimos anos, sem contar as 29 visitas feitas pelo ex-presidente Lula e por mais de 60 viagens do ex-chanceler Celso Amorim.

Já com os países árabes, no Oriente Médio, a relação também se mostrou relativamente intensa, mesmo com a Líbia, ou em região mais remota como o Irã, ainda que essas nações estivessem permanentemente sob críticas da comunidade internacional, por causa de seus regimes políticos e

<sup>2</sup> No fechar de 2010, o Ministério das Relações Exteriores elaborou um relatório sucinto das atividades desenvolvidas durante os oito anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, onde aparecem informações gerais sobre as demandas e atuações do Brasil na arena internacional. Consultar o site: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 20 de abril de 2011.



do desrespeito aos direitos humanos, longe, portanto, de serem considerados democracias, como entendido no mundo ocidental.

Toda essa forma de agir se enquadrava, segundo a perspectiva governamental, na necessidade de fortalecer o diálogo para contrapor-se à hegemonia das grandes potências. Ao mesmo tempo que ofereceu ajudas de diversas modalidades, como a remissão da dívida, financiamento de obras de infra-estrutura, o governo esperava, como retorno, o apoio desses países para suas demandas, por exemplo, para assumir cargos diretivos nos organismos internacionais. O que se constatou, porém, é que os resultados nem sempre foram aqueles esperados, deixando de eleger seus representantes, justamente pela falta de votos.

Por outro lado, nem por isso, o governo deixou de negociar em grande escala com as grandes potências do mundo ocidental e o Japão, ainda que no discurso essas merecessem rotineiramente pesadas críticas pela forma de gerenciamento dos recursos e do poder mundial, apelando para medidas protecionistas e subsidiando seus produtos.

Pode-se dizer que este tipo de comportamento coincide, em grandes traços, com o que convencionalmente se chamou de política pragmática, tão caro às tradições da diplomacia brasileira. Por isso, em seus pronunciamentos, ou mesmo em outras oportunidades, o ex-presidente Lula sempre gostava de realçar, de forma bastante amistosa, a proximidade seja com relação a Evo Morales ou Hugo Chávez, como a Fidel Castro, George W. Bush ou Muammar Kadafi e Mahmoud Ahmadi-nejad, referindo-se a eles como “meus grandes amigos”.

Estados Unidos da América, a União Européia e o Japão estiveram, assim, como grandes atores sempre presentes na pauta da política brasileira, ao lado dos países em desenvolvimento e dos considerados emergentes, ou potências regionais, como seria sua própria condição.

O mesmo pode ser dito de outras potências como a República Popular da China, a Índia, a Rússia e demais, ora através de intensas negociações bilaterais, ora por intermédio de foros outros como o G20, os BRICs, o IBAS, etc.

Presença constante, se fez, também, nos organismos internacionais, desde a Organização das Nações Unidas (ONU), passando pela Organização para o Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), entre outros, onde inclusive chegou a demandar cargos, nunca conquistados.

Esse mesmo comportamento e de demandas se faz presente, no atual governo, por exemplo, quando conseguiu ocupar o cargo de Direção Geral da Organização Internacional das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) com José Graziano da Silva, representante brasileiro na eleição realizada em julho do corrente ano, em Roma.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> No site do Ministério das Relações Exteriores inclusive constou um link para a página do candidato. Conferir: <http://www.itamaraty.gov.br>; e <http://www.grazianodasilva.org>. Acesso em 18 de maio de 2011.



## 2. O Brasil no continente

Imperialista, subimperialista, país hegemônico e outras designações fazem parte do cotidiano e da maneira como o Brasil sempre foi visto no subcontinente sul-americano, sob diversas facetas, dependendo do momento.<sup>4</sup>

Muitas vezes o Brasil fez, provavelmente, jus a acusações dessa natureza. Certamente motivadas pela forma como o país chegou à sua atual configuração geográfica, abarcando metade do território sul-americano, fazendo parte das duas grandes bacias hidrográficas do continente, mantendo fronteiras com dez vizinhos e com fronteiras terrestres e marítimas bastante vastas, de 16.800 quilômetros e 7.300 quilômetros, respectivamente.<sup>5</sup>

Muitos discursos triunfalistas igualmente contribuíram para moldar a imagem negativa usufruída pelo Brasil ao longo do tempo. Os pronunciamentos na primeira metade do primeiro governo de Lula são bastante elucidativos sobre esse estilo de operar do governo brasileiro, e que causava profundos descontentamentos por parte de seus vizinhos.

A menção costumeira ao fato de o Brasil considerar-se líder na região, não apenas deixava de contribuir para o maior conagraçamento das nações sul-americanas, como causava temores sobre os verdadeiros objetivos do Estado brasileiro interessado, provavelmente, em colocar em sua órbita os demais vizinhos.

Declarações imprudentes, como a do ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, na primeira semana do governo Lula, em janeiro de 2003, advogando a uma possível vontade de o país interessar-se pela fabricação de armas nucleares, sem qualquer sombra de dúvida, pouco ajudariam a dissipar suspeitas sobre o papel que o Brasil gostaria de desempenhar no continente.<sup>6</sup>

Embora o discurso tenha sido gradativamente substituído por outro, mais generoso e cauteloso, que pregava a cooperação sem subordinações, nem por isso aliados afinados ideologicamente com o governo deixaram de criticar a política brasileira em diversas esferas.

Evo Morales lembrava que o Brasil havia explorado a Bolívia, ao adquirir o atual estado do Acre, em troca de um cavalo. Hugo Chávez não se esquivou em afirmar que o Congresso brasileiro nada mais era do que um papagaio dos Estados Unidos. O primeiro chegou mesmo a intervir em empresas brasileiras na Bolívia, ocupando as refinarias da Petrobrás, e criando grande desconforto ao governo brasileiro. Ou então as discordâncias sobre as negociações sobre a nova tarifa para consumo da energia elétrica oriunda da barragem de Itaipu, com o governo de Fernando Lugo.

4 Desde os anos 70 foi gerada uma extensa bibliografia, principalmente, no Cone Sul, ressaltando esse papel que o país estaria exercitando no continente, quando se falava no Brasil grande potência. Essa literatura, em grande parte, foi produzida por militares e geopolíticos. Na Argentina, o grupo liderado pelo General (R) Juan Enrique Guglielmelli, que editava a revista *Estratégia*, era o mais voltado para esse tipo de discussões. Em uma perspectiva mais recente, sob novo prisma, consultar LUCE (2010).

5 Informações precisas e atualizadas sobre as características físicas, demográficas e outros indicadores sociais e econômicos podem ser obtidos através do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 23 de agosto de 2011.

6 A fala do ministro repercutiu imediatamente em todo o continente. Na Argentina, a informação foi amplamente discutida na imprensa. Ver: PALACIOS (2003) e O Estado de S. Paulo (2003).



Além de outras divergências com o Equador, em torno do pagamento da dívida assumida por aquele país com o Brasil, poucos momentos poderiam ser lembrados que poderiam causar desgastes maiores aos formuladores da política nacional, quer em termos bilaterais, quer em nível mais amplo das relações multilaterais.

Iniciativas várias, foram, inclusive, motivo de elogio, pelo fato de o governo brasileiro mostrar sua faceta humanitária, por exemplo através do papel ativo exercido na América Central, com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), ou no entorno geográfico, como na libertação dos reféns colombianos.

O que parece ter ocorrido, foi um conformismo dos países sul-americanos, sobre as assimetrias verificadas entre eles e o Brasil, que se aprofundaram cada vez mais com o passar do tempo. Os indicadores econômicos brasileiros distanciaram-se seguidamente dos vizinhos, mostrando na prática, sem necessidade dos discursos, as reais capacidades de cada um no continente.

Simultaneamente, com o progressivo aumento dos fatores econômicos e com as demandas que extrapolavam o plano estritamente limitado regional sul-americano, a liderança brasileira tornou-se fato inevitável, embora não isenta de contestações e problemas surgidos no cotidiano das negociações sul-americanas.

Restou, portanto, aos vizinhos cobrar do Brasil, a necessidade de que esse, ao projetar-se cada vez mais no cenário global, pague o preço, auxiliando os demais, exercitando e legitimando, dessa forma, o papel de liderança que sempre almejou, pelo menos desde os anos 20 do século passado.

### 3. O Brasil e a Bacia do Prata

Historicamente, observamos relações complicadas, conflituosas, mas não tão difíceis que pudessem colocar em risco a paz na região, e que não conseguissem ser superadas.<sup>7</sup> Por isso mesmo, jamais as discordâncias chegaram a um estágio tal, em que não houvesse possibilidade de um caminho de volta.

Foi dessa forma que o relacionamento do Brasil com seus parceiros da Bacia do Prata se estabeleceu nas duas últimas décadas, fundamentalmente com a Argentina. Estiveram, portanto, distantes do quadro conflituoso que marcou as fortes divergências em torno da construção da barragem de Itaipu.

Se, na segunda metade dos anos 70, o acirramento das discordâncias colocou em risco o relacionamento brasileiro-argentino, tal fato de deveu em função das particularidades do momento.

---

7 Bom trabalho que explora, sob o prisma geopolítico, as divergências argentino-brasileiro foi elaborado por MELLO (1996). Entre algumas obras mais recentes que focalizam tanto os problemas da integração regional, o Mercosul e a América Latina e que podem ser consultadas, estão os textos de LECHINI, KLAGSBRUNN & GONÇALVES (2009), GULLO (2005), HAGE (2004), VADELL & CAMPOS (2011). A bibliografia produzida tanto no país quanto na Argentina, e que retrata, sob diversas perspectivas, os problemas sul-americanos é por demais extensa, e de fácil acesso, motivo pelo qual escusamo-nos de aqui mencioná-la. Os textos ora citados são apenas alguns exemplos de diferentes abordagens adotadas por essa literatura.



Tanto se pode creditar os problemas então existentes às características dos modelos políticos vigentes, aos discursos acirrados de ambos os lados, quanto às capacidades assimétricas então demonstradas, em que o Brasil dava mostras de seu poder para levar adiante o projeto de Itaipu.<sup>8</sup>

Do lado argentino, situação mais delicada se apresentava, com deficiências daquele governo, que dificultavam viabilizar projetos de igual magnitude para se contrapor à política brasileira, por exemplo, não dispendo de recursos adequados e suficientes para construir a barragem de Corpus. Credite-se o delicado clima então instaurado, ainda, às personalidades peculiares dos negociantes de ambos os lados, como o próprio ex-chanceler brasileiro Antônio Azeredo da Silveira.

Nos últimos lustros, pode-se dizer que o relacionamento na região foi relativamente harmônico, ainda que não desprovido de discussões mais ásperas em determinados momentos.

Motivações podem ser encontradas, por exemplo, por ocasião dos períodos eleitorais, quando fortes discursos são pronunciados para atender as demandas dos próprios atores envolvidos nas disputas domésticas de cada país.

Foram, portanto, relações que se deram quase sempre sem gravidade maior, ainda que problemas tenham ocorrido, por exemplo, entre Argentina e Uruguai, em torno da construção das “papelarias”, acirrando de forma aguda os ânimos, bem acima do tom necessário.

Essa divergência se verificou, quando o Uruguai informou a construção de duas fábricas para processamento de celulose, em meados da década passada, junto à fronteira argentina. A população local e o governo argentino mobilizaram-se, acusando o Uruguai de realizar projetos com forte impacto ambiental, prejudicando toda a região.

Ambos os países, no auge da crise, ameaçaram levar a questão para as instâncias internacionais, o Uruguai com a Organização dos Estados Americanos (OEA) em Washington, e a Argentina através da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de Haia.

Particularmente, neste caso, o Brasil preferiu pragmaticamente omitir-se do papel de mediador, deixando que os dois vizinhos resolvessem suas próprias querelas. Mas, divergências desse porte servem para indicar como os interesses nacionais sobrepujam, de forma acentuada, os projetos coletivos de integração regional, apresentando reflexos nas condutas bilaterais e multilaterais.

Para o que nos interessa, neste momento, o foco reside na participação do Brasil como grande ator nessa parte do continente. Isso diz respeito tanto ao intercâmbio bilateral, quanto dentro das instâncias mais amplas às quais pertencem todos os membros da Bacia do Prata, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ou a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criadas respectivamente em 1994 e em 2008.

<sup>8</sup> Sob pontos de vista distintos, existe uma literatura bastante interessante que aborda as várias facetas da construção de Itaipu. Ver, por exemplo, os textos de BETIOL (1983), CAUBET (1991) e CARLETTO DE LIMA (2006).



#### 4. As relações multilaterais

Desde a assinatura dos protocolos de integração, em meados dos anos 80, por Raul Ricardo Alfonsín e José Sarney, presidentes argentino e brasileiro, respectivamente, passando pela construção do MERCOSUL, e adentrando o novo século, o relacionamento entre os quatro parceiros da Bacia do Prata sempre foi permeado de discordâncias em maior ou menor grau.

Difícilmente, ou jamais, em qualquer oportunidade, houve momentos em que as relações entre esses quatro países estivessem perfeitamente harmonizadas. Nem poderiam ocorrer, porque a grande quantidade de atores dentro de cada país, com interesses bastante diversificados, obriga cada governo a defender e assumir posturas que contemplem, na medida do possível, todas as reivindicações domésticas. Inclusive porque precisam do apoio desses segmentos para manterem-se no poder.

Nas divergências mais acentuadas sempre estiveram presentes Argentina e Brasil. Muitos motivos poderiam ser arrolados no decorrer das duas últimas décadas, que sempre dificultaram um entrosamento maior entre as políticas nacionais desses dois países e os planos regionais.

O maior, provavelmente, se refere à eterna disputa, agora sob outros parâmetros, pela supremacia regional, ainda que tal discurso não se faça presente, no âmbito do MERCOSUL. Neste, todos os membros são, pela própria constituição da entidade, iguais, soberanos, com deveres e direitos compartilhados. Pelo menos retoricamente.

Por isso mesmo, ainda que os dois sócios menores emitam opiniões por todos os membros acatadas, evidentemente, o peso maior na definição está concentrado nas aspirações de Brasil e Argentina. As decisões, como acordadas, são sempre tomadas por unanimidade, evitando problemas com os descompassos verificados sobre os indicadores desses Estados.

Este é um raciocínio perfeitamente normal e entendido por todos os parceiros, visto que seus fatores são bastante diferenciados, com capacidades assimétricas intransponíveis, e considerando, além do mais, que os projetos argentino e brasileiro nacionais de projeção regional e, mesmo internacional, são bastante distintos entre si e dos casos uruguaio e paraguaio.

O intercâmbio econômico e o peso dos setores financeiros e industriais, são elementos mais do que esclarecedores, sobre os limites e ações de cada ator regional. Enquanto Buenos Aires e Brasília podem dispor de propostas de projeção externa mais ambiciosas, o mesmo não pode ser dito de Montevideu e Assunção, condenados à eterna categoria de parceiros menos privilegiados pela geografia, pelos recursos naturais, e pelos elementos econômicos.

Quer dizer, temos, de um lado, demandas que extrapolam o plano regional, tanto por parte do Palácio do Planalto, quanto por parte da Casa Rosada. Evidentemente, as ambições de cada país, no caso dos dois maiores, refletem diretamente no andamento dos processos de integração regional, do bloco do qual fazem parte, na Bacia do Prata e mesmo no plano mais amplo do continente sul-americano.<sup>9</sup>

9 Algumas características dos dois países, tanto no âmbito interno, quanto no de sua atuação no plano internacional podem ser



Este é, portanto, um problema incontornável, ou seja, de difícil resolução, porque as prioridades nacionais sobrepujam qualquer idéia de projeto regional conjunto. O que não significa que não tenha ocorrido avanços ao longo do tempo, por exemplo dos últimos 20 anos, muito mais significativos do que, provavelmente, em toda a história envolvendo esses mesmos agentes.

Por outro lado, deve-se realçar, como normal, essas dificuldades no plano regional, porque cada governo, em seu país, enfrenta rotineiramente problemas acentuados, pela disputa do poder, nisso envolvendo, portanto, outros agentes que têm que ver atendidas suas demandas, e que costumadamente se chocam com as aspirações regionais.

Ou seja, os atores, no plano interno, sejam eles do setor primário, secundário ou terciário reclamam políticas com forte viés estritamente nacional, na defesa de seus próprios interesses, tendo o governo que atendê-los para manterem-se no poder.

Nesse caso, prevalece, sempre, a idéia primeira de defesa dos interesses nacionais, no âmbito das políticas de governo e do Estado. Como resultado, as políticas de integração ou de cooperação caminham normalmente a passos mais vagarosos.

A não ser que se verificasse uma situação emergencial, com um estado de guerra existente, o que obrigaria os participantes a tomarem medidas rápidas, por mais drásticas que sejam, para operarem em conjunto, contra um obstáculo ou inimigo comum. Em situações de normalidade, as negociações seguem sempre lentas, ponderando-se todos os argumentos possíveis. Daí a demora para efetivar avanços mais velozes e sólidos, ainda que uma geração atrás se prometia colaboração mais efetiva por parte de todos os componentes.

Este tipo de comportamento se verifica em grau maior, no caso da construção do MERCOSUL, ao passo que, no exemplo da UNASUL, ou do Conselho de Defesa Sul-Americano, problemas semelhantes poderão se reproduzir com a mesma intensidade no decorrer dos anos. Nos últimos casos, agravado, ainda pelo fato de dele fazerem parte outras unidades bastante diferenciadas, tanto geográfica quanto politicamente, embora todos sejam identificados e tenham um elemento coincidente que é a falta de recursos e a necessidade de resolver problemas difíceis de serem superados, isoladamente, em curto ou médio prazo.

Considere-se, ainda, que as entidades apresentam características e propostas distintas, não apenas em sua abrangência geográfica, mas também em termos de seus objetivos, da quantidade de membros e de sua criação.

Mas, em qualquer uma das instituições, as posturas brasileira e argentina dificilmente coincidem, ou quando tal fato ocorre, isto se verifica justamente em termos de relevância menor, na qual não estejam direta ou fortemente interessadas, ou porque o retorno esperado possivelmente não compensaria a energia despendida com as divergências.

Em praticamente todos os demais casos, os interesses nacionais, por mais discutível que seja o seu entendimento, têm falado mais alto e forte do que a cooperação e integração regionais.



## 5. As relações bilaterais

Embora as relações bilaterais se confundam com os vínculos e interesses mantidos pelos países membros do MERCOSUL, entre si, e dentro da entidade, é interessante ver como se processam os intercâmbios do Brasil com esses parceiros.

A primeira coisa que, provavelmente, chama a atenção é o constante superávit verificado nas contas nacionais brasileiras com os demais países, exceção feita à Bolívia. Certamente isto pode ser creditado precisamente pela maior capacidade desse lado das fronteiras, e pelo maior número de empresas e indústrias que fornecem/enviam/produzem produtos para os vizinhos.

Mas, por outro lado, mostra a pouca disposição do governo brasileiro em acolher produtos em maior quantidade dos vizinhos, visando ajudá-los em suas economias.

Em segundo lugar, o nível de exigência para importar desses locais, sem qualquer dúvida, dificulta a entrada de produtos em maior escala, principalmente através das restrições a eles impostas. Daí a manutenção da situação de “pouca camaradagem” do governo brasileiro para auxiliar, sobretudo Uruguai e Paraguai, com capacidades bastante diminutas na região, frente aos dois maiores sócios na empreitada de integração regional.

Com relação ao Paraguai, há pelo menos três bons motivos para esse país merecer a atenção brasileira. Em primeiro lugar, porque é o parceiro do Brasil, no maior empreendimento regional, qual seja, na gestão dos recursos hídricos da barragem de Itaipu.

Como fora estipulada a igualdade de aproveitamento do potencial de energia gerado, e a disparidade sobre a necessidade de uso dos dois países é muito acentuada, obriga o Brasil a aproveitar os recursos excedentes não utilizados pelo Paraguai, pagando pelos mesmos. No caso deste, a quantidade de energia necessária para todas as necessidades do país chega a apenas 5% da capacidade gerada por Itaipu, motivo pelo qual a venda do excedente para o Brasil gera recursos consideráveis para a economia guarani.

Contudo, nos anos mais recentes, têm sido crescentes as demandas pela readequação das tarifas/preços pagos pelo Brasil pela energia paraguaia. Por esse motivo, o Brasil concordou em atualizar os preços, havendo significativo salto de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões.

Esta demanda paraguaia tinha sido utilizada pelos candidatos, como um dos elementos mais fortes da campanha eleitoral, no processo em que saiu vencedor Fernando Armino Lugo de Mendez, em 2008.

O segundo motivo de preocupações com o Paraguai e que demanda atenção, se refere à tríplice fronteira, junto à Foz do Iguaçu. Pesam aí desde suspeitas norte-americanas sobre a existência de grupos terroristas ligados ao Hezbolah que utilizariam a região para montar uma base de simpatizantes, até o envio de recursos para o Oriente Médio, financiando as atividades do grupo em todo o mundo.<sup>10</sup>

10 Uma abordagem recente nessa direção, e que explora, além da percepção norte-americana sobre o assunto, a postura do Brasil frente ao mesmo tema, pode ser encontrada em FERREIRA (2010).



Outras razões para o estado de alerta dizem respeito ao tráfico de drogas, contrabando de armas e de produtos diversos, uma vez que as fronteiras são extremamente porosas, difíceis de serem controladas.

Por isso mesmo, é grande o contingente de pessoal de vigilância brasileiro na região, não apenas membros da Polícia Federal, mas também, de agentes ligados a contravenção e da Receita Federal.

Outro dos motivos que há tempos tem sido alvo do relacionamento paraguaio-brasileiro diz respeito aos problemas acarretados pelos denominados brasiguaios, gerando, com certa frequência, conflitos na região.

Além desses fatos, poucos assuntos têm preenchido a agenda dos países no relacionamento bilateral. Como país mediterrâneo, o Paraguai continua utilizando sua saída para o mar através dos portos de Santos e Paranaguá, em acordos firmados com o Brasil.

O relacionamento brasileiro-uruguaio, ao longo do tempo, não tem apresentado problemas de maior gravidade, ou que tenham chamado a atenção. Isto se explica, tanto pelo papel que o Uruguai exerce, como país tampão entre Brasil e Argentina, como pela pequena extensão, recursos e população muito reduzidos, comparativamente com o Brasil.

Como as disparidades são demasiadamente acentuadas, o nível de comércio também é relativamente modesto, apenas lembrando que a população uruguaia está em torno de 3.4 milhões de habitantes, enquanto a do Brasil se aproxima dos 194 milhões.

Assim, fora do acordado dentro dos marcos do MERCOSUL, o relacionamento entre esses dois países tem sido muito mais em termos de colaboração cultural e, no caso uruguaio, ponto de turismo, para onde se locomovem milhares de brasileiros no verão.

Isto não significa, contudo, que os dois países não se comportem defendendo seus próprios interesses. Por exemplo, na eleição do diretor geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Uruguai não abriu mão de indicar representante próprio, no caso Carlos Perez Del Castillo, contra Luiz Felipe de Seixas Correa, que acabou retirando sua candidatura.

Em sua terceira visita ao exterior, desde que assumiu a Presidência da República, Dilma Rousseff chegou a Montevideu em 30 de maio. Dentre cerca de uma dezena de acordos firmados com o governo de José Mujica, ênfase acentuada foi direcionada para acordos em educação e cultura. Outros tópicos fazem referência a construção de pontes, ligações ferroviárias e formação de polícia de fronteiras, além de cooperação em tecnologia de comunicação. Em 2010, o comércio entre os dois países movimentou US\$ 3.1 bilhões de dólares, com razoável superávit para o governo uruguaio.

Paciência estratégica era o termo utilizado pelo governo brasileiro para se manifestar contras as medidas tomadas pelo governo argentino ao longo dos dois mandatos do ex-presidente Lula. Desde a entrada no século XXI, o relacionamento argentino-brasileiro foi permeado de incontáveis críticas de ambos os lados.



A Argentina lançando mão dos costumeiros recursos protecionistas criou um sem número de situações embaraçosas para o governo brasileiro, colocando em risco mesmo a sobrevivência do MERCOSUL.

As atitudes de Nestor Kirchner e, depois, de Cristina Kirchner têm, em parte, razão de ser. Envolvidos em intensas disputas internas pelo controle do governo ambos, em seus momentos, tiveram que lançar mão de medidas que atendessem mais aos seus propósitos do que ao relacionamento bilateral ou multilateral.

Na realidade, os problemas domésticos argentinos têm sido intensos na primeira década deste século. Neste período o país passou por inúmeras crises, tendo 5 presidentes e 2 interinos.

Desde Fernando de La Rúa, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Duhalde, Nestor Kirchner e Cristina Kirchner, além de Ramon Puerta e Eduardo Camaño, estes dois últimos por brevíssimo tempo, não foram poucos, portanto, os momentos em que houve dificuldades para os governantes atuarem em duas frentes simultaneamente, no âmbito interno e no das relações internacionais.

Mas o comportamento argentino dos anos 2000 pouco diferia dos anos anteriores, ainda sob o governo de Saul Menem, quando se preferiu dialogar com os Estados Unidos, conferindo à nação do Norte tratamento diferenciado, do que com seu parceiro mais próximo.

Não apenas isto, mas aceitando inclusive o papel de parceiro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), papel que o Brasil recusara. Evidentemente, naqueles momentos, a aliança com a Casa Branca significaria reforçar o cacife para fazer frente ao Brasil.

Por isso, dentro da idéia de que a cooperação deveria ser privilegiada, o governo brasileiro preferiu investir nessa direção, relegando as divergências para plano secundário, ao mesmo tempo que abriu mão, em diversas oportunidades, de sua denominada política ativa e passiva.

Com problemas domésticos merecendo atenção maior por parte dos governantes, a Argentina não conseguiu acompanhar o ritmo de seu parceiro maior, e com sempre disputou posições.

O tempo se encarregou de apontar as diferenças entre os indicadores de ambos os países. Um dos elementos visíveis dessa disparidade, cada vez mais marcante, pode ser percebida pela entrada em grande escala de empresas brasileiras em território argentino, tanto industriais, quanto da área financeira e de prestação de serviços.

Provavelmente, a dificuldade maior verificada entre os dois países diz respeito a uma possível ampliação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Assim, a pretensão brasileira, fortemente divulgada pelas autoridades nacionais, sempre encontrou objeções por parte da Casa Rosada.

Isto já se verificava no governo de Menem, porque se considerava que a reivindicação brasileira, se atendida, desequilibraria a balança de poder regional. Por isso, Menem preferia uma vaga rotativa na região, ao invés de uma vaga permanente que, nesse caso, possivelmente contemplaria o Brasil.



Em outros momentos, as relações entre os dois países ficavam demonstradas pela sistemática oposição de Buenos Aires às demandas de Brasília. Isso se verificou, por exemplo, quando o Brasil concorreu as direções de várias organizações internacionais.

Na indicação do BID, a Argentina apresentou seu candidato Aldo Ferrer para opor-se a João Sayad. Na Organização Internacional do Trabalho, quando era candidato Ricardo Berzoini, não o aceitou, sendo contrário também à indicação de Luiz Felipe de Seixas Correa na Organização Mundial do Comércio, e apoiando Roberto Blois em 2006, na União Internacional de Telecomunicações.

Quando se criou a Comunidade Sul-Americana (CASA), em 8 de dezembro de 2004, o presidente Kirchner não compareceu, embora no ano anterior, em 16 de outubro de 2003, tenha assinado com Lula, quando este esteve em Buenos Aires, documentos realçando uma aliança estratégica entre os dois países.

Apenas mais recentemente, em maio de 2011, o relacionamento entre os dois países sofreu impacto maior e, de certa forma, inesperado para a Argentina, quando o Brasil resolveu responder ao vizinho, nos mesmos moldes, dificultando a entrada de produtos daquele país em território nacional.

## **Considerações finais**

Em princípio, o relacionamento do Brasil com os parceiros da Bacia do Prata não deverão sofrer transformações substantivas. Nem haveria motivos para tal. Embora cause certo desconforto em setores mais críticos à atitude passiva do Brasil frente às demandas dos vizinhos, principalmente no caso argentino, tal comportamento não traz riscos maiores ao papel desempenhado pelo país na região.

Evidentemente, a diplomacia ativa e altiva deve ser pensada sempre apenas no plano da retórica. Maior Estado do continente, o Brasil está ciente de que as reclamações dos vizinhos procedem, em grande parte, motivadas pela necessidade de que os governantes prestem contas às suas sociedades que, certamente, reclamam do imperialismo vizinho.

Ainda que discursos nessa direção sejam com freqüência realizados, este fato, igualmente, é perfeitamente normal, já que se está fixando definitivamente o papel que a cada um deles caberá no plano regional. A maior capacidade brasileira expressa na entrada de suas empresas em todos os Estados e, inclusive na Argentina, seu maior rival no continente, são fatos irreversíveis no atual contexto da globalização e da internacionalização das grandes empresas, seja de quais países forem. A internacionalização das empresas brasileiras é, inclusive, um tópico que merece atenção especial dos administradores nacionais.

O que se pode depreender da atual administração brasileira é que as demandas exageradas, feitas principalmente pelo governo argentino, deverão ser repensadas, e manter-se restritas a um certo limite, não devendo ultrapassá-lo. Isto foi nitidamente demonstrado em maio do corrente ano, quando o Brasil decidiu adotar medidas restritivas que afetaram a economia argentina.



O costumeiro duro discurso do vizinho foi, então, substituído por um apelo ao governo brasileiro, para que a cooperação fosse colocada em primeiro lugar. Ou seja, entendeu-se que as regras do jogo serão, doravante, feitas sob novas balizas.

Em termos amplos, a Bacia do Prata e a o continente sul-americano inscrevem-se, na política externa brasileira, como sempre ocorreu, como uma das regiões prioritárias de sua atuação. Isto se verifica não apenas levando em conta sua própria localização geográfica, mas também sua história comum de ex-domínios europeus e, considerado pela perspectiva de que, isoladamente, os benefícios a serem obtidos na arena global serão bem menores do que uma atuação conjunta.

Tudo isto, entretanto, não assegura que a integração regional seja item de relevância capital na agenda da política externa brasileira, como se verifica, por exemplo, no caso equatoriano. É importante, mas não prioritária, até mesmo porque o Brasil sempre pensou em termos globais, do sistema internacional, e não exclusivamente voltado para o continente, do qual geograficamente faz parte. No momento, o sonho da integração regional, apesar da forte retórica, que sempre caracterizou a postura dos países desta parte do mundo, encontra-se simplesmente adormecido, à espera de novo alento.

## REFERÊNCIAS

BETIOL, L. (1983). Itaipu. Modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

CARLLETO DE LIMA, I. T. (2006). Itaipu. As faces de um mega projeto de desenvolvimento. Marechal Cândido Rondon/PR: Editora Germânica.

CAUBET, C. G. (1991). As grandes manobras de Itaipu. São Paulo: Editora Acadêmica.

FERREIRA, M.A.F. dos S. (2010). A política de segurança dos Estados Unidos e a tríplice fronteira no pós 11 de setembro. Uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. Tese de Doutorado em Ciência Política, IFCH, UNICAMP, digitalizada. <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000778125&fd=y>. Acesso em 18 de agosto de 2011.

GULLO, M. (2005). Argentina Brasil: la gran oportunidad. Buenos Aires: Biblos.

HAGE, J.A.A. (2004). As relações diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul. Princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção. Curitiba: Juruá.

LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W.S. (ORG.) (2009). Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Editora Revan.

LUCE, M. S. (2010). O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). Porto Alegre: UFRGS. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14394/000659363.pdf?sequence=1>. Acesso em 11 de abril de 2011.



MELLO, L. I. A. (1996). Argentina e Brasil. A balança de poder no Cone Sul. São Paulo: Annablume.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2011). Balanço de Política Externa 2003/2010. Brasília, MRE. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 20 de abril de 2011.

O ESTADO DE S. PAULO (2003). A bomba do ministro Amaral. Editorial Notas e Informações, 08 de janeiro, p. A3.

PALACIOS, A. (2003). Declaração de Amaral põe Argentina em alerta. O Estado de S. Paulo, 08 de janeiro, p. A11.

ROUSSEFF, D. (2011). Discurso pronunciado na abertura da 66ª Assembléia Geral da ONU. O Estado de S. Paulo, 22 de setembro de 2011, p. A18.

SALLUM JR. B. (2004). Brasil e Argentina hoje. Política e Economia. Bauru/SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração (EDUSC).

VADELL, J. A. & CAMPOS, T.C. (ORG.) (2011). Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

VIOLA, E. & LEIS, H. R. (2007). Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado. Desafios de Brasil e Argentina. Florianópolis: Insular.



## UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: ELEMENTOS PROPOSITIVOS

**PAULO ROBERTO DE ALMEIDA**

Diplomata, professor no Centro Universitário de Brasília-Uniceub<sup>1</sup>

### O que é uma grande estratégia?

O Brasil possui uma grande estratégia nacional? Difícil dizer: não se tem registro de um documento único, aberto e conhecido, tratando dos elementos substantivos do que se poderia chamar de “grandes objetivos nacionais”. Existem, obviamente, diferentes textos – de natureza e origens muito diversas, como a Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008), que vincula esse conceito ao de desenvolvimento, ou o livro branco dessa mesma área, em preparação (BRASIL, 2012) – que poderiam ajudar a compor uma definição unificada dessa estratégia, ou que poderiam integrar um documento dessa espécie; eventualmente, alguma autoridade do setor pode, a título pessoal, reunir elementos atinentes à defesa nacional com vistas a apresentar uma síntese de suas concepções a esse respeito, inclusive sob o conceito de “estratégia” (AMORIM, 2011), embora isso não configure, exatamente, uma estratégia nacional mais ampla, objetiva, organizada de maneira sistemática, em torno dessa problemática.

Não pretendo passar por tal autoridade, mas invocando tão somente o direito de elaborar um exercício intelectual, permito-me alinhar, nos parágrafos seguintes, algumas ideias que imagino possam, ou devam compor um documento desse tipo. Registre-se, preventivamente, que este texto não tem por título “A Grande Estratégia do Brasil”, mas “Uma grande estratégia para o Brasil”, o que evidencia, justamente, seu caráter exploratório. A questão básica, a ser respondida inicialmente, antes de se tocar na situação brasileira, é a de saber o que é, exatamente, uma grande estratégia.

Formalmente, uma estratégia se articula em torno dos objetivos prioritários de um determinado país, o que alternativamente se designa por “interesses nacionais”. Estes, no caso do Brasil, constituíam uma preocupação constante da Escola Superior de Guerra, nos seus bons tempos de preeminência intelectual. Definidos os grandes objetivos nacionais, se trata, então, de examinar a

<sup>1</sup> ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [pralmeida@me.com](mailto:pralmeida@me.com))



equação permanente entre meios e fins, ou seja, a capacitação do país em alcançar seus objetivos, utilizando os meios e recursos disponíveis da forma mais eficiente possível.

E por que uma estratégia teria de ser “grande”? Não existe nenhum motivo especial para isso: trata-se apenas de um adjetivo, talvez exagerado, que visa, de certo modo, enfatizar o aspecto crucial para o país na determinação de suas políticas mais essenciais; neste caso, grande pode ser considerado como algo diferente de setorial (como poderia ser apenas defesa ou desenvolvimento). Grandes países, com grande interface ou exposição internacional, ou, ainda, países capazes de grande projeção internacional, costumam ter grandes estratégias. Talvez seja o caso do Brasil.

Os instrumentos clássicos para combinar esses elementos materiais e os objetivos “ideais” costumam ser identificados, na tradição clausewitziana, ou aroniana, como sendo uma combinação sempre variável entre as armas da guerra e as armas da política, ou seja: poder militar e diplomacia. Nada a ver, aqui, com qualquer teoria idealista do poder nacional, e sim com a expressão sintética de uma realidade imanente aos Estados: eles se relacionam com outros Estados, ou seja, no âmbito internacional, com base nos agentes primários de ação externa: os soldados e os diplomatas, atualmente (desde muito tempo complementados por uma fauna ainda mais variada, composta de comerciantes, missionários, representantes de causas globais no plano ambiental ou de direitos humanos, artistas, esportistas, etc.).

Ouso afastar-me parcialmente desse esquema clássico – o que já fiz no livro *Os Primeiros Anos do Século XXI* (ALMEIDA, 2001) – para introduzir o elemento “economia” nessa equação; esse conceito, entretanto, deve ser tomado num sentido amplo, ou seja: o fator econômico não tem a ver apenas com as capacitações do país no terreno militar, tecnológico, ou na sua projeção diplomática, mas adquire um status próprio, a ser considerado enquanto tal, e não apenas como suporte de um ou outro daqueles componentes clássicos. A grande estratégia, assim, é a realização dos objetivos nacionais prioritários, por meio de uma adequada combinação de meios, ou recursos, para atingir as finalidades pretendidas, e tanto os meios, quanto os fins, não precisam estar definidos unicamente, ou principalmente, pelas armas e pela diplomacia.

A justificativa da inclusão do fator econômico na equação estratégica, no caso do Brasil, é a de que, seja pelas características próprias do país no sistema político internacional, seja pela configuração presente desse mesmo sistema, poder militar e diplomacia já não podem atuar isoladamente de outros dados objetivos da presença de um país no sistema internacional; este sistema é atualmente caracterizado por uma interdependência econômica que não existia na época em que os autores clássicos formularam suas considerações teóricas em torno do que deveria ser a grande estratégia de um Estado. A globalização estava em recesso ou não existia, de fato.

Feitas essas considerações iniciais, vejamos o que conviria alinhar no campo dos principais elementos que poderiam compor uma proposta de grande estratégia para o Brasil. Alerto que se trata de uma elaboração inicial e preliminar, um mero exercício de reflexão; como tal, ele não fará o exame de eventuais documentos já existentes em torno dessa questão, mas, sim, se limitará a uma proposição de conceitos e de argumentos que derivam, unicamente, de minha própria elaboração intelectual. O foco, todavia, é, empiricamente, a situação brasileira, e não se cogita de elaborar a



estratégia “ideal” para o Brasil, e sim uma estratégia possível para o Brasil atual, nas circunstâncias presentes desta segunda década do novo milênio.

### **Antes da grande estratégia, breve descrição da situação do Brasil**

Previamente ao exercício propositivo, caberia delimitar o quadro conceitual do exercício, ele mesmo precedido por uma operação de descarte de algumas utopias ou paranoias que costumam frequentar este tipo de exercício. Essa contextualização e esses descartes só podem ser feitos com base numa visão concreta do que é o Brasil atualmente, e sobretudo de suas carências e limitações, em função, e a partir das quais se trataria de traçar, justamente, a proposta de uma grande estratégia.

Evidencie-se, por óbvio, que não estamos falando de uma grande potência: o Brasil não tem, a despeito das crenças de muitos, um papel relevante a cumprir no campo da paz e da segurança internacionais. Ousaria dizer, inclusive, que o Brasil sequer constitui uma potência média, uma vez que esse conceito implica certa relevância regional, no sentido de determinar equilíbrios e grandes orientações políticas e econômicas, sobre os quais essa “potência média” deveria, ou poderia, exercer suas escolhas básicas, esperando que outros atores regionais se alinhem a seus procedimentos e opções. Desse ponto de vista, a despeito de constituir um grande território e uma grande economia no quadro regional sul-americano, é evidente que o Brasil está longe de determinar as principais orientações políticas ou econômicas que poderiam ser adotadas pelos demais países da região; ele não é, sequer, um ator capaz de impor um quadro geopolítico determinado, com base em suas capacidades primárias no campo militar, para dentro ou para fora da região.

Mas o Brasil é um ator relevante malgré lui, ou seja, possui massa e presença de dimensões relevantes, embora não consiga determinar o curso dos eventos e dos processos no subcontinente, mesmo mobilizando as armas de sua política – a diplomacia – ou “ameaçando” (o que, aliás, seria difícil de concretizar) recorrer à política das armas – para a qual lhe faltariam os requisitos de base, justamente. Mesmo no terreno das proposições de política, não se pode dizer que o Brasil tenha constituído um manancial de iniciativas significativas, capazes de alterar, de maneira sensível, o peso e o papel da região no contexto mundial

### **E quais são os dados essenciais em causa, isto é, aqueles atinentes às circunstâncias do Brasil?**

O Brasil e a América do Sul – esta a única porção do planeta em que o primeiro pode atuar de alguma forma relevante – constituem “polos de poder” – se o conceito se aplica – absolutamente marginais do ponto de vista da geopolítica mundial. Dispensável dizer que o continente é um grande fornecedor de matérias primas e de energia para o resto do mundo, um papel que, teoricamente, pode ser exercido em caráter substitutivo por diversas outras regiões. O que poderia haver de exclusivo ao Brasil e à América do Sul, que seria de fato suscetível de afetar os grandes equilíbrios



planetários, em quaisquer dos campos relevantes da geopolítica ou da geoeconomia do mundo? À parte ser um continente constituído de apreciável volume de pessoas, um contingente humano potencialmente consumidor de produtos e serviços de maior valor agregado produzidos em outras partes do mundo, a América do Sul fornece emigrantes para o hemisfério norte, produz quantidade apreciável de drogas e uma parte da criminalidade internacional associada a esses fluxos, mas que tampouco são exclusivos da região. Descarto, como não relevantes, certas teorias econômicas em voga no continente desde os anos 1950, ainda em uso aqui e ali, mas que não parecem ter contribuído para um processo dinâmico de crescimento.

O Brasil, a despeito do que se crê habitualmente, não é propriamente um país subdesenvolvido, ou sequer “em desenvolvimento”, como se declara também: trata-se de um país “rico” (pelo menos em recursos potenciais), mas com muitos pobres. Ele constitui uma economia quase totalmente industrializada, embora lhe falte certo grau de autonomia tecnológica suscetível de inserir essa economia nos grandes circuitos da interdependência produtiva mundial. A esse respeito, não existe nenhum impedimento técnico a que essa inserção se faça de modo bem sucedido, e em consonância com os interesses de sua população: os fatores impeditivos se situam inteiramente no âmbito das políticas econômicas nacionais, não no terreno do potencial de base de seu sistema produtivo. O processo que, atualmente, se classifica equivocadamente como de “desindustrialização” não deriva de uma incapacidade própria do país a se desempenhar de modo satisfatório no seu setor secundário – uma vez que o país possui empresários, técnicos e dotação de fatores capazes de manter sua plena capacidade industrial – mas deve ser atribuído, inteiramente, a políticas equivocadas de sua governança econômica, políticas que dificultam, ou até obstaculizam, um ritmo adequado de crescimento da produtividade e a manutenção da competitividade de seu setor industrial: uma vez corrigidas essas políticas, o país poderia voltar a se exercer satisfatoriamente no terreno industrial, uma vez que possui requisitos suficientes para isso (e que já o fez no passado).

Cabe descartar, igualmente, concepções equivocadas quanto ao tipo de economia de mercado que o Brasil constitui, ou que poderia vir a conhecer, caso ele corrija as políticas atuais, no sentido de maior inserção nos circuitos da economia mundial. Alguns acadêmicos ainda trabalham com conceitos absolutamente inadequados, como o de capitalismo nacional, como se o Brasil pudesse ser outra coisa que uma economia capitalista, e como se esta pudesse ser estreitamente nacional, como certas mentalidades ainda insistem em recomendar. Daí derivam, justamente, propostas e políticas em total descompasso com os requerimento de um processo de desenvolvimento econômico e tecnológico plenamente inserido na modernidade da economia de mercado globalizada, como é inevitável atualmente. Tentativas de fazê-lo voltar ao tipo de stalinismo industrial praticado em outras épocas – como durante o processo de acabamento de sua industrialização, nos anos “gloriosos” do regime militar – são totalmente inadequadas ao estágio alcançado por sua economia, e só podem fazê-la retroceder a estágios e práticas já sepultados pela evolução “geológica” da economia planetária.

No plano da sua inserção regional, por sua vez, carecem de coerência as propostas que vêm sendo acompanhadas de iniciativas diplomáticas tendentes a conformar instituições e programas exclusivamente sub-regionais, e que duplicam os mandatos e agendas existentes em nível hemisfé-



rico ou mundial; essas iniciativas apenas traduzem o anti-imperialismo infantil, e o antiamericanismo primário, das forças políticas que determinaram, no curso da última década, a política regional e internacional do país. O mesmo tipo de voluntarismo se manifestou em outras instâncias e direções, como reuniões de cúpula bi-continentais, ampliando a audiência do governo no plano internacional – inclusive em função dos altos investimentos em publicidade centrada no protagonista principal –, mas com escassos resultados práticos, ou duvidosos efeitos do ponto de vista daqueles interesses nacionais valorizados nos círculos de planejamento estratégico.

Justamente, com respeito aos chamados interesses nacionais, caberia revisar as antigas listas da Escola Superior de Guerra, que começavam por enfatizar a defesa da soberania nacional, a proteção do território pátrio, a preservação da independência e da integridade do Estado, e continuavam proclamando objetivos grandiosos, embora genéricos, como a promoção do desenvolvimento do país, a industrialização, a melhoria das condições de vida da população e várias outras metas generosas. O trabalho de conciliar o atingimento desses objetivos com os meios disponíveis podia ser objeto de algum planejamento global ou setorial – como no Plano de Metas do governo JK, ou nos diversos planos nacionais de desenvolvimento dos governos militares – mas geralmente se visava mais alto do que as possibilidades reais, e havia sempre o desejo de preservar as bases autônomas do desenvolvimento nacional.

Deixando de lado, portanto, propostas tradicionais relativas aos interesses nacionais brasileiros, tentaremos traçar, na seção seguinte, os elementos constitutivos de uma grande estratégia para o Brasil, nas circunstâncias dadas do sistema internacional em vigor, e no contexto regional que é o seu. A ordem das prioridades é puramente subjetiva, embora corresponda a uma interpretação realista, o mais possível de caráter econômico, em torno das capacidades e limitações brasileiras no quadro das circunstâncias referidas acima.

## **O que constituiria uma grande estratégia para o Brasil?**

A teoria realista das relações internacionais, assim como os exemplos conhecidos, na prática, de exercício da soberania nacional por Estados participantes do sistema internacional costumam considerar a inviolabilidade dessa soberania e o pleno controle dos instrumentos da defesa da integridade territorial e de segurança do Estado como constituindo os elementos essenciais para a sobrevivência do Estado e para o desenvolvimento normal de suas funções enquanto pessoa de direito internacional, legitimamente reconhecido por seus pares do sistema e inserido no quadro jurídico do mútuo reconhecimento de Estados membros da comunidade das nações (princípios formalmente estabelecidos no âmbito da Carta das Nações Unidas e seus instrumentos acessórios, de acesso livre e soberano por esses Estados). Tanto as digressões teóricas, quanto as políticas dos Estados envolvidas nesses exercícios tratam geralmente da política das grandes potências e de seus conflitos parciais e globais, estes últimos até a emergência da era nuclear (que reduziu, ou eliminou, o recurso aos enfrentamentos globais como meio de “solução” de suas controvérsias).



Não é preciso ser um grande especialista em relações internacionais, nem um teórico de qualquer escola nessa área, para constatar que o Brasil – e, com ele, grande parte da América Latina – é relativamente marginal nesse jogo de lutas entre grandes Estados. De resto, refazendo o itinerário histórico do continente, no último século, pode-se dizer que, depois do afastamento dos desafios nazista e soviético à estabilidade e a qualquer papel político de relevo, da região, nos grandes equilíbrios estratégicos, não existe, aparentemente, qualquer protagonismo do país e da América do Sul que possa contar para a paz e a segurança internacionais. Relevando-se os elementos negativos já destacados anteriormente – drogas, emigração ilegal e crimes transnacionais associados – o continente e o Brasil são praticamente neutros em qualquer jogo estratégico entre grandes potências, cujos cenários tradicionais foram a Eurásia, o Oriente Médio e a Ásia do Sul, agora deslocando-se para a Ásia Pacífico.

Em outros termos, o Brasil não enfrenta nenhuma ameaça real à sua segurança e estabilidade estratégica, nenhum desafio à sua soberania ou integridade territorial, nenhum risco de sofrer um ataque de vizinhos ou de protagonistas extracontinentais. Como é óbvio, os atores militares e alguns observadores geopolíticos sempre vão apontar para ameaças potenciais ou latentes para as riquezas ainda não exploradas da Amazônia verde e da Amazônia azul, bem como qualquer outro constrangimento à nossa soberania que possa ser causado sob escusa de direitos humanos, de ameaças a minorias indígenas ou questões de qualquer outra natureza, como justificativa para a manutenção de um grande instrumento de dissuasão e controle sobre a jurisdição do Estado brasileiro.

Muitos desses temores derivam de paranoias sem fundamentação empírica ou são pretextos para legitimar transferências orçamentárias e grandes investimentos em matéria de defesa, que não encontram embasamento em cenários geopolíticos reais. Suas fontes ou pretensas justificativas podem até ser possíveis, ou factíveis, ou seja, no domínio das possibilidades, mas não são efetivos e, portanto, não são prioritários. Pode ser patético, assim, assistir responsáveis políticos dessa área afirmar que o Brasil precisa defender-se de eventuais ataques das grandes potências, quando a referência implícita é feita contra potências capitalistas, de fato contra os EUA: presume-se que se trata de uma deformação ideológica temporária, a ser superada proximamente.

Esta é a razão para que o autor deste ensaio atribua baixa prioridade a supostas ameaças à soberania nacional como derivadas de fatores internacionais, ou vinculadas a forças externas, no trabalho de construção de uma proposta para uma grande estratégia brasileira. Não que elas inexistam, ou sejam irrelevantes, provavelmente mais no contexto estritamente regional do que no âmbito global; mas elas não parecem ser de suficiente monta para justificar uma estratégia inadaptada aos terrenos e às circunstâncias nos quais deve atuar o Brasil, com vistas a cumprir seus objetivos maiores de desenvolvimento econômico e social equilibrado e de plena inserção na ordem internacional. Feitas estas considerações preliminares ao objeto desta seção, vejamos, por fim, quais são os elementos de uma grande estratégia para o Brasil.

Quais são, numa análise realista, os componentes dessa grande estratégia? A resposta a esta questão implica necessariamente identificar os principais desafios colocados ao Brasil na realização dos supremos interesses nacionais. Quais são estes últimos, portanto? Em plena transparência de



propósitos, não parece restar dúvidas de que o objetivo supremo da nação – ademais daquelas questões básicas de soberania, que já consideramos não prioritárias – é o atingimento de uma etapa superior no seu processo de desenvolvimento, de maneira a garantir bem estar e vida digna a todos os brasileiros, como condição da plena integração do país ao sistema internacional num status de potência capaz e plenamente dotada dos meios de ação para atuar positivamente nesse sistema, em conformidade com os propósitos da Carta das Nações Unidas e dos demais instrumentos da cooperação internacional.

Assumidos esses pressupostos empíricos, a questão real passa a ser: o sistema internacional, em sua conformação atual (ou até em configurações passadas), ou em seus desenvolvimentos previsíveis no futuro de médio e longo prazo, constitui um obstáculo fundamental ao atingimento daqueles objetivos superiores da nação brasileira? Do ponto de vista deste ensaísta, desde a assunção da independência nacional, parece claro que não. Ainda que o sistema internacional, especialmente no plano de sua estruturação econômica, possa ser acusado de assimétrico, desigual, injusto ou até perverso (mas isso segundo alguns intérpretes da ordem mundial), cabe lembrar foi nesse mesmo sistema que países notoriamente dependentes, ou humilhados, no passado, conseguiram desenvolver-se e assumir preeminência na ordem global. Tanto quanto o Brasil, os EUA foram colônia, e tanto quanto o Japão, a China também foi humilhada por imperialistas estrangeiros, durante certa conjuntura de sua história passada. Nada disso impediu o segundo país (mesmo antes de sua independência política) e os dois últimos de seguirem, em épocas e circunstâncias diversas, e por caminhos sempre únicos e originais, processos notáveis de crescimento econômico, de progresso material e de desenvolvimento social que os trouxeram ao primeiro plano das relações internacionais, a despeito em alguns casos, de condições internas ou externas eventualmente negativas e nas mais diferentes configurações da economia mundial de mercado na qual esses países estiveram inseridos, em maior ou menos grau, de formas distintas, ao longo dos últimos dois ou três séculos.

Que o Brasil não os tenha seguido no caminho da preeminência mundial, na qual eles se encontram inegavelmente inseridos atualmente, não pode ser atribuído, portanto, a qualquer conformação estruturalmente negativa do sistema internacional, uma vez que esse sistema – ou a “economia-mundo”, como preferem certos analistas – não possui qualquer unidade central encarregada de, por um lado, distribuir benesses para uns poucos e de, por outro lado, impor barreiras aos demais membros da comunidade internacional. Ao contrário: o sistema internacional, pelos estímulos dados pela via do comércio internacional – transmissor de ideias e de tecnologias – e dos livres fluxos de capitais – sob diversas formas, mas especialmente enquanto investimentos diretos –, bem como pela movimentação de pessoas e de competências, tem sido totalmente benéfico ao Brasil, como à maior parte dos países que conseguem se inserir nesse sistema, de maneira a tirar vantagem de suas possibilidades e minimizar suas eventuais dificuldades ou fatores negativos.

Retornando, pois, ao núcleo central da construção de uma grande estratégia para o Brasil, e tomando como pressuposto a seleção dos elementos verdadeiramente relevantes para a superação dos atuais (e históricos) constrangimentos à elevação dos padrões internos da nação, cabe indicar o fator primordial em função do qual o país não conseguiu se alçar à condição de preeminência a que parecem aspirar suas elites políticas desde a independência. Esse fator não é muito diferente da



causa principal das diferenças entre as diferentes nações do mundo, historicamente e atualmente, que alguns creditam à exploração de nações ditas “periféricas” pelas chamadas “potências centrais”, numa reprodução simplista de certas teorias ultrapassadas ou simplesmente equivocadas desde o início.

Quais são, pois, as causas das desigualdades entre as nações e, no caso brasileiro, responsáveis pelo insuficiente desenvolvimento nacional, o que obstou a que o país alcançasse seus objetivos primordiais? Elas se resumem a um conceito básico da ciência econômica e absolutamente essencial nas práticas econômicas que acompanham o itinerário das nações que integram o sistema internacional: o de produtividade. Independentemente de fatores outros, como o estabelecimento de relações “especiais” entre uns e outros participantes desse sistema, a partir das quais possam ter resultado efeitos negativos, do ponto de vista do seu desempenho, para algumas partes, cabe de fato confirmar que são os diferenciais de produtividade entre as nações que estão na raiz de suas diferentes capacitações no plano do potencial econômico, da inovação tecnológica, das contribuições científicas e outros aspectos materiais ou culturais associados a esse desempenho.

Obviamente que o conjunto dos desafios brasileiros constitui um volume bem maior de problemas, e estes são bem mais diversificados, do que a “mera” questão da produtividade e dos obstáculos associados que se apresentam para a elevação de sua taxa de crescimento. Mas esse conceito resume, de modo amplo, o núcleo central do desafio brasileiro, tanto de caráter conjuntural – ou seja, base de eventual esforço de crescimento –, quanto de ordem sistêmica (o que tem a ver, por exemplo, com a acumulação de riqueza para enfrentar a curva demográfica do envelhecimento da população, ao final do período de bônus demográfico). Não são fáceis as soluções a esse grave problema da sociedade brasileira, e qualquer processo de correção da trajetória até aqui seguida exigirá bem mais do que simples medidas de políticas setoriais nas áreas mais relevantes, em especial no que se refere ao capital humano e os vetores de inovação tecnológica.

O “saneamento” dessas deficiências tomará, provavelmente, o espaço de uma geração inteira, ou mais, sem que no entanto exista garantia de que os problemas seja de fato corrigidos, na ausência de medidas apropriadas. E não se pode, ou não se deve esperar que o país “resolva” seu problema de produtividade no isolamento, ou como tarefa prévia, e descolada, das tarefas vinculadas aos diferentes processos de inserção internacional: tudo isso se fará em paralelo e simultaneamente. Nada disso impede que o eixo central da grande estratégia brasileira deva ser, de fato, a elevação substancial dos ganhos de produtividade, sem o que o país não poderá manter um ritmo sustentado de crescimento econômico, tendendo a permanecer em um baixo patamar de desenvolvimento social, o que obviamente o colocará em enormes dificuldades econômicas ao final do atual bônus demográfico.

Essa questão, absolutamente doméstica, totalmente interna, me parece constituir o pilar central de qualquer grande estratégia brasileira, digna desse nome, para superar os entraves que se colocam no caminho de sua, senão completa, pelo menos maior preeminência nacional, regional e internacional. Apenas cumprindo com tal qualificação, e conseqüente capacitação, poderá o Brasil exercer seus talentos econômicos, diplomáticos e outros, na escala certamente pretendida por suas



elites políticas, militares e diplomáticas. Pode parecer incongruente que a projeção externa do Brasil, e a defesa de seus interesses no plano internacional – como geralmente se coloca como constituindo uma suposta estratégia nacional –, possa depender de fatores eminentemente domésticos, e prosaicamente internos, como são os vetores que influenciam a produtividade nacional (a começar pelo capital humano); mas este é, de fato, o ponto mais relevante para o exercício efetivo de sua projeção internacional e de outras missões daí decorrentes. Aceita esta premissa, cabe então verificar os demais elementos de uma grande estratégia nacional.

### **Que tipo de estratégia deveria o Brasil seguir?**

Embora o núcleo central de “minha” grande estratégia seja constituído pelo problema da produtividade do capital humano no Brasil, a visão tradicional da questão costuma privilegiar os elementos diplomáticos, ou externos, da inserção do país no sistema internacional. Sendo assim, vejamos como considerar o tipo de estratégia que o Brasil talvez deva seguir nessa vertente. São muito variados os componentes de uma grande estratégia em sua vertente externa, uma vez que eles não dependem apenas das capacitações internas, mas devem se exercer num ambiente não determinado, muitas vezes não suscetível de modificações a partir de uma ação dada do Estado brasileiro, na sua interação com os demais atores do sistema internacional.

Admitindo-se que o peso do Brasil nas grandes questões de segurança estratégica global seja efetivamente reduzido, ou limitado aos poucos domínios nos quais fatores, dotações e iniciativas nacionais possam, realmente, fazer alguma diferença no plano mundial, cabe identificar, portanto, e de maneira realista, o terreno de atuação privilegiado do ponto de vista dos interesses brasileiros. Pode-se, obviamente, inserir o Brasil no grande jogo estratégico no plano global, quando se menciona a capacidade do país oferecer colaboração para a construção da chamada multipolaridade, com base nos instrumentos multilaterais atualmente disponíveis. O que se costuma apontar, neste terreno, é a candidatura do Brasil a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, objetivo que parece constituir uma obsessão pessoal de alguns diplomatas e de vários militares, ademais de ser uma aspiração que frequente, habitualmente, as considerações de amplos setores da comunidade acadêmica, sempre com a justificativa que tal acesso contribuiria para “democratizar as relações internacionais” e para ampliar o grau de representatividade do sistema internacional”. Tal objetivo talvez mereça integrar uma grande estratégia brasileira, mas ele não parece apresentar relevância suficiente para ser considerado prioritário na presente conjuntura; fica na agenda e será tratado oportunamente.

As prioridades têm a ver, portanto, com uma agenda na qual o Brasil possa atuar com pleno domínio de suas iniciativas, num contexto no qual essas iniciativas apresentem alguma diferença real no plano dos resultados. Tal contextualização nos remeteria, de imediato, ao entorno sul-americano e ao espaço econômico e político do hemisfério americano meridional, onde a presença e a atuação do Brasil encontram meios e condições para se exercer com força e impacto significativos. Não que do contexto regional sobrevenham, exatamente, ameaças à segurança e à estabilidade do



Brasil, a não ser em aspectos marginais, *stricto et lato sensu*, como podem ser os problemas da droga, dos tráficos diversos, da lavagem de dinheiro em escala transnacional e outros crimes associados.

Imagina-se, por pura observação do entorno regional, que não existam, a partir dele, fatores relevantes que possam colocar em perigo a soberania e a integridade do Brasil enquanto nação. O que é absolutamente contrário a uma grande estratégia do Brasil no contexto regional – e mesmo alhures – seria, na verdade, representado por alianças espúrias com ditaduras anacrônicas, com caudilhos de opereta, com violadores dos direitos humanos e dos valores democráticos, ou uma tolerância indevida em relação a promotores de bizarras políticas econômicas e sociais, que possam afetar, por exemplo, os interesses econômicos nacionais no quadro de processos de integração, ao estilo do Mercosul ou esquemas similares.

Admitindo-se que o Brasil seja um país capitalista, ou seja, uma economia de mercado baseada mais na iniciativa privada do que no planejamento e indução estatais – embora isso não fique muito claro, em função do ativismo governamental em várias áreas de interesse relevante para o setor privado –, seria presumível supor que Estado e governo (representados por regras impessoais e por políticas públicas e por medidas setoriais) atuem sempre no sentido de garantir o tipo de ambiente no qual os negócios privados e sua projeção no entorno regional – bem como alguns exemplos seletivos de cooperação intergovernamental – possam ser estimulados e impulsionados com base em regras claras, estáveis, com respeito aos contratos e garantias associadas (de solução de controvérsias, por exemplo), de molde a produzir retornos ampliados ao país e a seus empreendedores.

Em face e a partir dessa constatação, que é absolutamente de senso comum, os responsáveis governamentais deveriam elaborar uma (ou mais de uma) estratégia – pequena ou grande, não importa muito neste momento – que seja capaz de definir a ação prioritária do Brasil na busca do atingimento dos objetivos tidos por relevantes nesse contexto. Toda estratégia implica um conceito unificador, ou mais de um conceito, também suscetível de definir o que se considera relevante na ação externa do país. Alguns conceitos vêm sendo aventados, nos últimos anos como capazes de estabelecer esse sentido prioritário. O conceito de “aliança estratégica”, por exemplo, foi um tanto quanto abusado no período recente, devendo ser usado com extrema parcimônia, a menos de descharacterizar totalmente seu alto significado político.

No âmbito regional, e numa incabível (para as tradições diplomáticas) atitude paternalista, foi também sugerido o conceito de “diplomacia da generosidade”, ou de “não indiferença”, ambos utilizados de forma bastante parcial, em função de critérios políticos, que por sua vez estavam marcados por inclinações claramente ideológicas. Não se trata do melhor tipo de relação que se pretende estabelecer com vizinhos ou parceiros igualmente soberanos, dotados de autoestima condizente ou compatível com o estatuto de que gozam no concerto político regional. Procedeu-se, por outro lado, à criação de diversos organismos que duplicam as funções de outros existentes, apenas que com redução do escopo geográfico para afastar supostas “tutelas imperiais” e “intromissões” julgadas indevidas, já que a intenção era realmente a de impor uma nova orientação política a antigas alianças, num inacreditável novo determinismo geográfico auto-imposto, necessariamente redutor em suas possibilidades.



O Brasil tem todo interesse, como sociedade, como economia e como Estado cioso de sua segurança nacional, em ampliar, reforçar e consolidar o processo de integração regional, especificamente pela conformação de um amplo espaço de livre comércio no âmbito sul-americano e pela concretização de diversos tipos de vínculos físicos entre os países da região, nas áreas de transportes, comunicações, energia, defesa e preservação do meio ambiente, prevenção e minimização de desastres naturais, bem como em todos os outros terrenos da cooperação cultural e política. Esse processo teria de ser feito com a perspectiva de resultados concretos, sem o investimento sobre os meios políticos que têm caracterizado as iniciativas retóricas no contexto sul-americano nos últimos anos.

No plano mais geral da conduta política do país no âmbito multilateral, é também do interesse do Brasil colaborar com a manutenção de um ambiente aberto aos negócios, com fluxos comerciais e financeiros livres e desimpedidos de obstáculos indevidos ao pleno exercício das competitividades nacionais, no quadro de uma ordem política de pleno respeito ao direito internacional e, tanto quanto possível, isento de ameaças graves à paz e à segurança internacionais, o que implica plena adesão aos esquemas vigentes de não proliferação de armas de destruição em massa, bem como, sempre que cabível, contribuir para a contenção dos focos principais de instabilidade geopolítica. Essa é a visão positiva, ou otimista, da participação do Brasil num sistema caracterizado pelo cumprimento dos dispositivos substantivos da Carta das Nações Unidas e dos protocolos complementares relativos a seus capítulos principais, tanto no que concerne a paz e a segurança internacionais, quanto a cooperação multilateral e bilateral ao desenvolvimento.

Pelo lado negativo, ou não recomendado para uma estratégia de cooperação voluntária com os princípios fundamentais do direito internacional e de suas próprias disposições constitucionais, está claro que o Brasil deveria abster-se de aliar-se a “parceiros estratégicos” cujo perfil político ou econômico contrapõe-se a, ou não condiz, simplesmente, com aqueles valores e princípios, que são, basicamente, os de direitos humanos, democracia e pleno respeito às liberdades e os direitos individuais. Não é preciso insistir na evidência de que apoiar ou aliar-se politicamente a ditaduras e regimes autoritários, sustentar Estados que cometem grosseiras violações dos direitos humanos, bem como abster-se de condenar tais atos, por razões de puro oportunismo político ou comercial, ou ainda, por adesão a ideologias anacrônicas, já condenadas pela história, tudo isso conforma uma deplorável renúncia aos próprios princípios constitucionais brasileiros, além de constituir notório desrespeito ao espírito e à letra de diversos instrumentos internacionais subscritos pelo Brasil.

Uma grande estratégia não precisa renunciar a determinados princípios éticos para existir e ser efetiva; mas a falta deles pode ser um indicador de que seus formuladores tampouco os defendem, se por acaso se aventurarem a conceber alguma.



## Referências bibliográficas:

Almeida, Paulo Roberto. 2010. "A Arte de Não Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa", Revista de Geopolítica. Ponta Grossa, PR; vol. 1, n. 2; jul-dez., p. 5-20; link: <http://www.revistageopolitica.com.br/ojs/ojs-2.2.3/index.php/rg/issue/view/2>.

\_\_\_\_\_. 2009. "Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes", Meridiano 47, n. 104, março, p. 5-9; link: [http://sites.google.com/a/mundorama.net/mundorama/biblioteca/meridiano-47/sumariodaedicaono104-marco2009/Meridiano\\_104.pdf?attredirects=0](http://sites.google.com/a/mundorama.net/mundorama/biblioteca/meridiano-47/sumariodaedicaono104-marco2009/Meridiano_104.pdf?attredirects=0).

\_\_\_\_\_. 2001. Os Primeiros Anos do Século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas. São Paulo: Paz e Terra.

Amorim, Celso. 2011. "Uma visão brasileira do panorama estratégico global", Contexto Internacional, vol. 33, n. 3; link: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a01v33n2.pdf>.

Brasil, Ministério da Defesa. 2012. Livro Branco da Defesa (em preparação); link: [www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco).

\_\_\_\_\_. 2008. Estratégia Nacional de Defesa, disponível: [www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia); (acesso em agosto de 2012).



## FORÇAS ARMADAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO CONE SUL

**CARLOS EDUARDO RIBERI LOBO**

Pós-Doutor e Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP<sup>1</sup>

E-mail: edrilo@uol.com.br

**Resumo:** O presente trabalho parte da hipótese de que a modernização técnica e doutrinária das Forças Armadas dos países do Cone Sul, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, a partir da Segunda Guerra Mundial, não ocorreu com apoio exclusivamente norte americano. A presença europeia, com destaque para as indústrias bélicas, forças armadas e diplomacia da França, Alemanha, Reino Unido, Itália e Espanha, ganharam importância nas últimas quatro décadas, rivalizando com os EUA. Outro fornecedor relevante, mas pouco lembrado é Israel que sempre viu na América do Sul um mercado para a sua indústria bélica. Depois do fim da Guerra Fria a Rússia também conseguiu um papel ativo nesse contexto.

**Palavras Chave:** Forças Armadas; Relações Internacionais; Cone Sul.

**Abstract:** The present work on the assumption that technical modernization and doctrinal Armed Forces of the Southern Cone countries, Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, from World War II, there not occurred exclusively with North American support. The European presence, especially in the defense industries, military and diplomacy of France, Germany, UK, Italy and Spain, have gained importance in the last four decades, rivaling the U.S.. Another relevant supplier, but little remembered, Israel is always seen in South America a market for its arms industry. After the end of Cold War Russia also managed an active role in this context.

**Keywords:** Armed Forces; International Relations; Southern Cone.

<sup>1</sup> Professor Titular do UNIFAI. Professor Conferencista de Geopolítica no CAES e na ESB da PMESP e do NEAG da AFA-FAB. Membro e pesquisador do GEAP da PUC-SP e do GEMAS da USP.



**Resumen:** El presente trabajo en el supuesto de que la modernización técnica y doctrinales Fuerzas Armadas de los países del Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, a partir de la Segunda Guerra Mundial, no se produjo exclusivamente con apoyo norteamericano. La presencia europea, sobre todo en las industrias de defensa, militar y diplomática de Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España, han ganado importancia en las últimas cuatro décadas, rivalizando con los EE.UU. Otro proveedor importante, pero poco recordado, Israel que siempre ve en América del Sur un mercado para su industria armamentística. Tras el fin de la Guerra Fría Rusia también logró un papel activo en este contexto.

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas; Relaciones Internacionales; Cono Sur.

## Introdução

A partir do pós Segunda Guerra Mundial e com um desenvolvimento industrial acentuado, os EUA saíram em vantagem nos anos seguintes com relação a produção industrial global, com destaque para a sua indústria bélica. Essa permaneceu intacta durante o conflito e obteve grande desenvolvimento tecnológico. Isso ficou mais evidente em relação aos danos provocados pela guerra no continente europeu e no Japão, que afetaram muito a capacidade industrial dessas regiões e também das suas indústrias bélicas (CAZADERO, 1995).

Essa vantagem seria também importante num primeiro momento para o fornecimento de material bélico, para os países da América do Sul. Todavia os europeus, especialmente a Alemanha, França, Itália e Grã Bretanha, iriam recuperar terreno a partir das primeiras décadas depois da Segunda Guerra, com o renascimento da sua indústria bélica, decorrente também da criação da Organização do Atlântico Norte - OTAN. Cabe destaque para a indústria bélica de Israel a partir da década de 1970 e a conquista de mercados importantes na América do Sul. A Espanha por sua vez a partir da década de 1980 alcançou sucessos significativos como país exportador para a região.

A economia norte-americana era responsável por parte significativa da produção industrial mundial no pós-guerra e um dos setores em franco desenvolvimento era o da indústria bélica. Essa indústria, que cresceu sob o fordismo e tinha aparentemente uma vantagem significativa para o fornecimento de equipamentos para países da América do Sul – Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai, fazendo parte da área de atuação geopolítica dos EUA desde o início do século XX. Ou seja, a produção em larga escala e a venda de excedentes produzidos para a América Latina em geral, resultado da presença histórica dos EUA na região.

Desse modo ocorria a consolidação de um “mercado preferencial”, em sua área de influência geopolítica. O pós-guerra gerou uma “era dourada” para o crescimento econômico nos EUA até meados da década de 1970, aumentando consideravelmente a sua produção industrial. A indústria bélica norte-americana seguiu esse mesmo caminho a passos largos (ZAKARIA, 2008; CAZADERO, 1995; HOBBSAWN, 1995).



Entretanto a presença da indústria bélica europeia voltou a ter influencia já na década de 1950. Isso se deve a sua relação histórica com Forças Armadas da região desde o século XIX, ou seja, do estabelecimento de relações duradouras por parte dos países do Cone Sul com os países desenvolvidos, através do fornecimento de equipamentos e doutrinas para a reorganização das suas Forças Armadas. Esse papel de ator significativo nas relações internacionais desempenhado pela indústria bélica europeia fica mais claro quando do processo de modernização das Forças Armadas da América do Sul desde o início do século XX, logo após a Primeira Guerra Mundial. Foram criadas Forças Armadas com modelos institucionais, organizacionais e principalmente doutrinas à europeia.

Doutrina no sentido da organização e funcionamento das instituições, assim como na aquisição de equipamentos adequados para a realização de determinada linha doutrinária decorrente da utilização desses equipamentos e funções a serem exercidas. É claro que nenhuma doutrina transplantada de um país para outro é aplicada sem nenhuma adaptação ou transformação. Mas algumas doutrinas funcionaram como atos de fundação das instituições, como as missões militares europeias que vieram reorganizar as Forças Armadas do Cone Sul. Mas é fundamental destacar outro objetivo importante, que era garantir um mercado preferencial para os produtos militares dos seus países de origem, criando relações de dependência militar, geopolítica e estratégica.

A grande fonte de inspiração das instituições militares nas suas reformas e modelos de modernização foi a Europa Ocidental, seguida posteriormente pelos EUA depois da Segunda Guerra. Foram muito mais frequentes a influência alemã e francesa nos Exércitos e também italiana nas Forças Aéreas. A presença britânica nas Marinhas foi mais constante até a década de 1950. Geralmente as Polícias seguiram as influências dos Exércitos, por serem também forças de organização terrestre, ficando as Forças Aéreas com uma combinação das influências dos EUA, França, Alemanha e Itália até a Segunda Guerra, sendo posteriormente suplantadas pelo papel atuante dos EUA na área aeronáutica durante a Guerra Fria (ENGLISH, 1984; VILLADA, 2007).

A partir da década de 1970 a presença israelense ganhou força, principalmente nas forças aéreas da região e em menor escala nos exércitos. Israel atuava como exportador de armas, a maioria oriunda dos EUA, mas também aqueles produzidos e exportados por Israel. Quando os norte-americanos não podiam exportar armamentos diretamente, por questões de embargo ou conflitos, recorriam indiretamente a Israel, seu aliado de longa data.

Desse modo Israel agia por procuração como exportador de armamentos dos EUA, terceirizando o comércio de armas com os governos militares no Cone Sul nas décadas de 1970 e 1980, mas mantendo os países aliados dos EUA na Guerra Fria abastecidos de equipamentos militares. Depois do fim da Guerra Fria a Rússia surgiu como um fornecedor alternativo, com farta quantidade de equipamentos a preços mais baixos do que os concorrentes, EUA e Europa. No caso russo a presença é maior nas forças aéreas e nas unidades da aviação do exército, principalmente pela venda de helicópteros. Nas duas últimas décadas a Espanha também vem ganhando espaço, com o fornecimento de aviões de treinamento e transporte (FEINSTEIN, 2011; REVISTA FLAP INTERNACIONAL, 2008; GLOBONEWS, 2012)



## Os EUA e a América do Sul

Um fator importante na relação entre os países do Cone Sul e a sua ligação com países centrais fornecedores de armas é a questão geopolítica. Nesse sentido é possível compreender o papel relevante desempenhado pelos EUA a partir da Primeira Guerra Mundial na região, buscando rivalizar e suplantar os países e indústrias bélicas da Europa com a sua própria indústria bélica e depois da Segunda Guerra Mundial com o denominado Complexo Industrial Militar. Para os EUA o continente americano sempre foi sua área de interesse e ação, principalmente depois da Guerra contra a Espanha em 1898 e o seu papel de potência continental construído com mais força após a Primeira Guerra Mundial, garantindo para os EUA a defesa dos seus interesses no Hemisfério Ocidental (BANDEIRA, 2005).

Depois da Segunda Guerra Mundial, a indústria bélica norte americana esteve à frente de um grande desenvolvimento tecnológico e militar, naquilo que foi descrito pelo presidente Dwight Eisenhower como “complexo industrial militar”, que teria forte influência nas políticas públicas e nos gastos do Estado americano com suas Forças Armadas. Para a manutenção desse aparato industrial em larga escala, era necessária a demanda e o consumo. A demanda era assegurada pela política pública de gastos militares constantes e em ascensão desde o início da Guerra Fria, o consumo era garantido pelas novas encomendas, substituindo material considerado obsoleto e fornecendo o que não estava mais em uso para os aliados dos EUA.

Essa mesma lógica abasteceu a indústria aeronáutica e bélica, desenvolvendo e criando equipamentos novos, forçando a troca de equipamentos pelos de origem norte-americana a cada 10 ou 15 anos, para garantir a sobrevivência dessa indústria nos EUA. O mesmo ocorrerá com a indústria bélica europeia dos países da OTAN. Os produtos militares mais antigos acabavam sendo repassados para os países do Cone Sul.

O abastecimento dos países da região do Cone Sul com material bélico usado ou obsoleto de origem norte-americana, garantiam: influência econômica - pela dependência da indústria americana; geopolítica - pelo fornecimento de equipamentos evitando a adoção de outras linhas de produção ou mesmo doutrinas; ideológica - pela adoção de doutrinas e contatos, através de cursos e adoção de procedimentos padronizados oriundos das Forças Armadas dos EUA, para a utilização desses equipamentos nos países absorvedores de tecnologia e doutrinas norte-americanas.

Todavia, o mesmo ocorreu com a Europa Ocidental a partir do final da década de 1950, seguindo os mesmos padrões para manter o complexo industrial militar europeu ocidental em moldes semelhantes ao modelo norte americano. Desse modo foi estabelecido pelos fornecedores de armamentos, EUA e países europeus, que o padrão OTAN de aquisição e uso de armamentos deveria ser adotado pelos países do Cone Sul. Essa ação ocorreu via ações econômicas, geopolíticas e ideológicas com a manutenção de um mercado consumidor tradicional, ou seja - Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.



Tanto é que muitas vezes no campo militar a Europa Ocidental vai conseguir obter tanto ou mais influência que os EUA. Outro fator importante para entender as relações internacionais das Forças Armadas no Cone Sul, é a sua atuação em missões auxiliares ou de caráter social, onde poderiam ser acrescentadas outras atividades para as Forças Armadas, que não somente aquelas de defesa territorial e garantia da soberania. Esse fator provavelmente explicaria a dificuldade na aquisição de equipamentos de última geração, tanto pelo custo como pela política de não transferência de materiais sofisticados e tecnologia de ponta pelos EUA e Europa. Apenas o Chile parece ser uma exceção nos últimos dez anos com sua política de reequipamento das suas Forças Armadas e está adquirindo equipamentos militares mais sofisticados, tanto dos EUA como da Europa (TECNOLOGIA E DEFESA, 2007).

Entretanto, a carência de recursos e o subdesenvolvimento fizeram com que ao longo da história as Forças Armadas do Cone Sul realizassem as seguintes missões:

1 - Ações de desenvolvimento social, frequentemente as Forças Armadas do Cone Sul atuam em missões de caráter cívico e social, como na área de saúde, construção civil, integração de populações isoladas, manutenção da presença do Estado, preservação da vida, combate a desastres ambientais, auxílio em caso de catástrofes, etc. Por essa característica ampla de atuação, que poderíamos chamar de assistencial, as Forças Armadas do Cone Sul tem muito mais funções "de apoio à sociedade civil" do que suas semelhantes na Europa Ocidental e nos EUA, com as quais possuem ligações históricas e influências em termos de doutrina e equipamento.

2 - Esse tipo de atividade, realizar funções de caráter social, muitas vezes não são aquelas para as quais originalmente essas instituições foram criadas. Portanto essas instituições acabaram cumprindo tarefas complementares àquelas exercidas pelas Forças Armadas, com ações sociais e nas missões de Defesa Civil, até pelas carências existentes nessa área nos países estudados.

3 - Depois do fim da Guerra Fria, os norte-americanos e os europeus ocidentais tiveram que enfrentar um novo concorrente, mas não tão novo assim, os produtos da indústria bélica da Rússia, que após a conturbada década de 1990 em termos econômicos, voltou a ser um concorrente forte na América do Sul. Vendendo equipamentos militares para a Venezuela, Colômbia, Peru – de quem já era um tradicional fornecedor - e mais recentemente o Brasil com a compra de helicópteros russos Mi - 35 pela FAB, que serão utilizados em missões de combate como de busca e salvamento na Amazônia. Outras forças aéreas utilizam os helicópteros russos Mi – 17. Essas aeronaves de asas rotativas russas cada vez mais ganham espaço na América do Sul. A hegemonia dos EUA e da Europa Ocidental no fornecimento de equipamentos militares parece estar sendo ameaçada na região (RUIZREE, 2009).

Uma das opções pela escolha dos produtos russos seria um custo menor, boa qualidade tecnológica, robustez e facilidade de manutenção, isso fica mais evidente com os exércitos e forças aéreas na América do Sul.



## Relações Internacionais e as Forças Armadas do Cone Sul

Nos países estudados a influência externa nas Forças Armadas, como também nas denominadas Forças Auxiliares, instituições policiais responsáveis pela manutenção da ordem interna e com organização militar, tanto em relação à vinda de missões de treinamento, compra de equipamentos e aplicação de doutrinas e métodos de organização de origem europeia e norte-americana, seria basicamente a seguinte:

### Argentina

Exército – A influência alemã aumenta a partir da década de 1920 quando esteve no país uma missão militar alemã entre 1921 e 1926, substituindo a doutrina francesa que estava presente desde a Guerra Franco Prussiana na segunda metade do século XIX. Até o final da Segunda Guerra Mundial a influência alemã foi forte, incluindo a base para a formação da Escola Superior de Guerra. No pós-guerra a influência norte-americana aumentou tanto no fornecimento de equipamentos como no treinamento de militares, porém a influência europeia aumenta na década de 1970 pela restrição ao fornecimento de blindados modernos, que foram adquiridos da França, Alemanha Ocidental e Áustria.

Outros equipamentos foram adquiridos na Bélgica e Itália, tais como fuzis, metralhadoras, peças de artilharia. A Aviação do Exército possuía equipamentos tanto europeus como americanos. Ocorreu assim uma relativa restrição a americanização, permanecendo a americanização mais com relação ao fornecimento dos equipamentos e em menor escala da doutrina. Desde o início do século XXI vem atuando cada vez mais em missões de Defesa Civil na Argentina e na América do Sul (ENGLISH, 1984; RIVAS; CICALES, 2009; D'ARAÚJO; CASTRO, 2000; VILLADA, 2007).

Marinha - Predominava a presença britânica na organização e fornecimento de navios, mas na década de 1930 a presença americana ganhou força, principalmente na Aviação Naval. Mesmo no pós-guerra a presença britânica continuou, sendo afetada pela presença da Alemanha no fornecimento de fragatas, destróieres, e submarinos a partir da década de 1980. A França também forneceu alguns navios de combate, lanchas e fragatas. A Grã Bretanha vendeu porta aviões nas décadas de 1950 e 1960, mas na Aviação Naval a presença norte-americana sempre predominou no pós guerra, com a compra de caças e helicópteros. A presença italiana e francesa na aviação naval ganhou força a partir do final da década de 1970.

Os EUA também forneceram cruzadores e destroieres nas décadas de 1950 e 1960, boa parte material da Segunda Guerra Mundial. A partir da década da 1980 a Alemanha teve papel importante no reequipamento da frota depois da Guerra das Malvinas, fornecendo destroieres, fragatas e submarinos. Apesar da influência britânica, o desempenho durante a Guerra das Falklands/Malvinas em 1982 teve eficiência somente na fase inicial de invasão das ilhas, e depois apenas com a Aviação Naval atuando em conjunto com a Força Aérea Argentina (ENGLISH, 1984; SCHEINA, 183; VILLADA, 2007; CASCIANI; MARAMBAIO; MARCHESSINI; MAIA, 2010).



Força Aérea - Desenvolveu-se a princípio com apoio italiano e francês, mas no final de década de 1930 a influência norte-americana foi aumentando. Tornando-se independente do Exército Argentino em 1947 a Força Aérea Argentina sempre teve desde sua fundação, as presenças britânica, norte-americana e francesa muito presentes, com a compra de aeronaves desses países, sendo na década de 1950 a mais poderosa da América do Sul, tendo inclusive desenvolvido de modo significativo a indústria aeronáutica com a Fabrica Militar de Aviones.

A partir da década de 1970, aumentou consideravelmente o auxílio israelense com a venda de caças Mirage franceses modernizados por Israel. No conflito das Malvinas em 1982 o melhor desempenho militar foi alcançado pela Força Aérea e a Aviação Naval, frente ao Exército e principalmente a Marinha. A influência da aeronáutica norte-americana e israelense através do treinamento e a formação de pilotos argentinos mostraram resultados, apesar das dificuldades logísticas e estratégicas na campanha aérea enfrentados pela Argentina no conflito. A aliança tradicional com os países europeus foi quebrada somente durante a Guerra das Malvinas em 1982, tendo sido retomada posteriormente. Entretanto é a força armada que conta com menos recursos modernos na atualidade (ENGLISH, 1984; VILLADA, 2007).

Gendarmeria – A influência pelo próprio nome é francesa, organizada de modo semelhante a instituição francesa Gendarmerie desde sua origem, mas a partir da década de 1970 as relações com a Alemanha e a Espanha aumentaram, tanto na compra de equipamentos como no intercâmbio entre as instituições policiais desses países, a Guarda Civil e a Polícia Federal forças auxiliares da Espanha e Alemanha. Atua como força auxiliar das Forças Armadas na manutenção da ordem, guarda de fronteiras, embaixadas, missões de busca e salvamento, missões de paz no exterior, e como as Polícias Militares no Brasil tem subordinação ao Exército. Essa força militar também atuou no conflito das Malvinas (ENGLISH, 1984).

Prefectura Naval – Formada nos moldes da Guarda Costeira dos EUA, todavia boa parte dos seus navios tem origem europeia, oriundos principalmente da Espanha como também suas aeronaves que são espanholas ou francesas, tendo atuado no conflito das Falklands/Malvinas em 1982. Mas em termos de organização e doutrina se aproxima mais do padrão norte-americano. Também atua nas missões de manutenção da soberania, proteção ambiental e preservação da vida e salvamentos em águas territoriais (ENGLISH, 1984).

Polícia Federal – Força policial nacional uniformizada, que mesmo sendo uma organização civil é bastante hierarquizada e com considerável grau de militarização, sendo considerada com as duas forças anteriores, também uma força auxiliar das Forças Armadas. Tem basicamente uma influência européia, mas também possui algum grau de americanização. Assim como no Brasil, com as Polícias Militares e a Força Nacional de Segurança Pública, congrega atividades de Polícia, de Defesa Civil e Corpos de Bombeiros a na mesma instituição, sendo o caso mais semelhante com os modelos existentes no Brasil.<sup>2</sup>

2 Dados enviados pelo Comisario Marcelo Rositto. Jefe División Central de Alarma Superintendencia Federal de Bomberos. Policía Federal Argentina, via correio eletrônico ao autor em 20 de novembro de 2008 e também: ENGLISH, Adrian J. Armed Forces of Latin America. op.cit, pp. 58-62.



## Brasil

Exército - A vinda de uma missão francesa na década de 1920 reorganizou e modernizou o Exército em termos profissionais, suplantando em termos de organização e doutrina a influência alemã iniciada no início do século XX através da ida de oficiais para a Alemanha para a realização de estudos de aperfeiçoamento. Com a participação do Brasil na Segunda Guerra e a criação da FEB – Força Expedicionária Brasileira, ocorre de fato a americanização no Exército, principalmente com a troca da matriz tecnológica da Alemanha e França para os EUA. No pós guerra a compra de equipamentos norte-americanos de segunda linha abasteceu as necessidades até a década de 1970, quando do surgimento de várias empresas bélicas no país, como a Avibras, Engesa, Embraer, Bernardini, etc, ganhando inclusive mercado nos países em desenvolvimento, principalmente na América do Sul.

Apesar da presença norte-americana, as origens francesas na organização do Exército nunca desapareceram por completo, como também o desenvolvimento de uma doutrina brasileira que influencia até os dias de hoje forças armadas de países vizinhos, especialmente o Paraguai e o Uruguai. Depois da década de 1990 a presença europeia novamente adquiriu força, principalmente pela compra de blindados, helicópteros e acordos de cooperação na aquisição e modernização de armamentos, principalmente blindados com a Alemanha e a Itália. A França vem desempenhando um papel importante na modernização da Aviação do Exército, com apoio da indústria aeronáutica francesa e da Helibras, empresa fabricante de helicópteros em Minas Gerais que é uma filial da Eurocopter da União Europeia (ENGLISH, 1984; MCCANN, 2007; VILLADA, 2007; FONTOURA, 2010)

Marinha - A influência britânica permanece sem concorrentes desde a vinda da família real em 1808 até a década de 1930, quando a presença norte-americana se faz presente. A vinda de uma missão militar naval americana para reorganizar a Marinha do Brasil nos anos vinte começa a dividir a presença britânica. Durante a Segunda Guerra mundial a presença norte-americana vai se consolidar, mas a influência britânica sempre permanecerá forte, tanto na compra de equipamentos como na adoção de doutrinas.

Na década de 1970, a compra e posterior fabricação de fragatas britânicas no Arsenal de Marinha, diminuiu a influência dos EUA, mas essa é mantida até os dias atuais pela compra de navios e aeronaves fora de uso da marinha norte-americana. O Corpo de Fuzileiros Navais se assemelha cada vez mais com os Fuzileiros norte americanos, tanto na compra de equipamentos como na adoção de doutrinas, mas mantém um espírito de corpo à britânica. A fabricação de submarinos alemães e a compra de helicópteros europeus ou fabricados pela Helibras sob licença no Brasil diminuíram a influência norte americana.

Nos anos noventa, novos navios de guerra são incorporados vindos dos EUA e da Grã Bretanha, como a vinda de um porta-aviões usado da França. Vale ressaltar que como no Exército boa parte desse material bélico é de segunda mão. A retomada da construção naval com fragatas e navios de menor porte faz parte de um processo recuperação na primeira década do século XXI. Mais recentemente foram estabelecidos acordos para a compra e fabricação de 4 submarinos convencionais na



França e também o apoio desse país para a fabricação no Brasil do primeiro submarino de propulsão nuclear por volta do início da segunda década de século XXI (OLIVE, 2002; MARTINS; GUEDES, 1985; GLOBONEWS, 2012; CASCIANI; MARAMBAIO; MARCHESSINI; MAIA, 2010).

Força Aérea - A Aeronáutica teve influências francesa, alemã e norte-americana na sua criação em 1941 quando da união da Aviação Militar e da Aviação Naval criando a Força Aérea Brasileira. Com a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, a presença norte-americana foi consolidada, sendo desde o início e também por ser a mais nova a força militar mais "americanizada". Entre as décadas de 1960 e 1980 o "monopólio" norte americano foi perdendo força, com a volta da presença francesa, alemã, italiana e britânica e o forte desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional com a criação da EMBRAER no final da década de 1960. O desenvolvimento da aviação de caça com equipamentos franceses e italianos na década de 1970 foi uma alternativa as opções norte-americanas. Nos últimos quinze anos uma parte considerável dos equipamentos foram fornecidos pela EMBRAER, e outros aviões e helicópteros de transporte foram adquiridos na Europa ou fabricados no Brasil pela Helibras filial do grupo europeu Eurocopter que fornece helicópteros de origem francesa para as Forças Armadas.

A busca pela fonte européia se deve ao fato de ao longo das últimas décadas ter oferecido menos resistência no fornecimento de equipamentos militares mais sofisticados do que os EUA, assim como produzido aeronaves militares em consórcio, como no caso dos caças Xavante e AMX entre Brasil e Itália. Com o crescimento recente da EMBRAER, um nicho no mercado externo com aviões de treinamento, ataque e transporte na área militar foi estabelecido, principalmente com os países vizinhos na América do Sul.(ASAS, 2005; SIQUEIRA, 1990; ENGLISH, 1984; REVISTA FLAP INTERNACIONAL, 2008).

Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - Essas instituições, muitas delas criadas durante o século XIX, sempre tiveram influência militar europeia, principalmente francesa, mas em menor escala também alemã. Por serem forças auxiliares do Exército Brasileiro desde a constituição de 1934, acabaram absorvendo as doutrinas e equipamentos da força terrestre. Depois da Segunda Guerra Mundial a influência norte-americana cresceu significativamente nessas forças auxiliares, principalmente com relação a doutrinas e equipamentos. Entretanto a presença europeia principalmente francesa e alemã e em menor escala britânica nunca desapareceu por completo. A partir de meados da década de 1980 volta a ganhar força a presença francesa, principalmente nas atividades de policiamento aéreo. Nos Corpos de Bombeiros militares e também na Defesa Civil ocorreu a partir desse período a soma de influencias francesa, norte-americana e alemã.

## Chile

Exército - A presença alemã no Exército Chileno é notada até os dias de hoje, tanto que os militares chilenos se apresentam como militares baseados no modelo prussiano. A vinda de uma missão militar alemã a partir de 1886, reforçada em 1895 manteve os vínculos germânicos mesmo com as derrotas da Alemanha nas duas Guerras Mundiais. No pós guerra a presença norte americana ganha força, mas tanto no período democrático quanto no governo militar entre 1973-1990 a presença européia mantém sua força, basicamente com relações com a Alemanha Ocidental e a França.



Com a volta a democracia na década de 1990 a presença alemã e francesa reaparece em detrimento da compra de equipamentos e adoção de doutrinas norte americanas. Recentemente o Exército Chileno foi reequipado com blindados, aviões e helicópteros de origem alemã, francesa e espanhola tornando-se um dos mais bem equipados da América do Sul e reforçando novamente a presença histórica alemã na instituição (ENGLISH, 1984; VILLADA, 2007).

Marinha – A presença britânica tem se mantido constante desde as guerras de independência na década de 1810. É provavelmente a Marinha mais britânica da América do Sul, seguida pelas marinhas do Brasil e Argentina. Mesmo depois da Segunda Guerra mundial a presença norte americana nunca conseguiu suplementar o espírito britânico, mesmo com fornecimento de navios, submarinos e aeronaves de segunda mão, que não eram mais utilizados pela marinha dos EUA. Sempre que possível são comprados navios europeus, fato acentuado depois da década de 1990, com uma diminuição significativa da presença norte-americana. Isso é demonstrado na recente renovação da frota chilena com fragatas, navios de apoio e submarinos de origem britânica, alemã, francesa e holandesa e a manutenção de laços fortes com marinha britânica (ENGLISH, 1984; VILLADA, 2007; MARAMBAIO, 2010; CASCIANI; MARAMBAIO; MARCHESSINI; MAIA, 2010).

Força Aérea – Criada em 1931 com influência alemã, britânica e francesa, após a Segunda Guerra americanizou-se, sendo nas forças armadas chilenas aquela que conta com a maior presença norte-americana até os dias de hoje. Todavia a presença européia tem mantido uma presença forte, principalmente de equipamentos britânicos, alemães e franceses com o fornecimento de caças, aviões de transporte, helicópteros e a fabricação de jatos de treinamento oriundos da Espanha. Nos últimos dez anos a presença norte americana voltou a ganhar força com compra de caças, helicópteros e aviões de transporte e reabastecimento aéreo (ENGLISH, 1984, VILLADA, 2007).

Carabineros – Criada em 1927 a polícia militarizada nacional tem forte influência alemã na doutrina até os dias atuais. Tem uma organização mais próxima daquela encontrada nas polícias da Europa, com uma estrutura centralizada e militarizada, como das polícias na Espanha, Itália e França. Adquire boa parte dos seus equipamentos na Europa e também veículos no Brasil, parte considerável dos armamentos já é produzida no próprio Chile. Junto com o Exército é a força militar mais germanizada do país, sendo influência americana menos presente. Atua frequentemente em missões de Defesa Civil, manutenção da ordem interna do país, defesa de fronteiras e guarda presidencial (ENGLISH, 1992).

## **Paraguai**

Exército – A influência francesa esteve presente durante o século XIX, sendo substituída pela presença chilena, argentina e alemã no início do século XX, tendo inclusive sido contratada uma missão alemã a partir de 1913, assim como foi estabelecido um relacionamento mais próximo com as Forças Armadas Chilenas. Todavia em 1926 uma missão militar francesa foi contratada, estabelecendo como no Brasil novas doutrinas e modelos de organização. Com a vitória na Guerra do Chaco contra a Bolívia na década de 1930 o Exército passou a ser o principal ator político no Paraguai.



Depois da Segunda Guerra mundial a influência da Argentina perdeu espaço para a do Brasil, depois da subida ao poder do General Stroessner em 1954, aproximando mais as forças armadas dos dois países. Os EUA sempre mantiveram uma posição de destaque no fornecimento e implementação de doutrinas. Ainda hoje a presença brasileira nas Forças Armadas paraguaias é a mais preponderante, seguida da presença chilena e argentina (ENGLISH, 1984; D'ARAÚJO; CASTRO, 2000).

Marinha – Apesar de ser um país mediterrâneo, possui uma marinha fluvial bem organizada, já que o país é cortado por inúmeros rios que acabam servindo como meio de comunicação, inclusive com o exterior. Além do surto de construção naval ocorrido durante a Guerra do Paraguai na década de 1860. A partir de 1930 faz aquisição de navios na Itália, utilizados durante a Guerra do Chaco contra a Bolívia entre 1932 e 1935. Desde a década de 1950 a Argentina, EUA e Brasil tem equipado as forças fluviais paraguaias.

Nas últimas três décadas as influências mais significativas são oriundas da Argentina e do Brasil, com os EUA com uma presença menos evidente, fora o caso do fornecimento de navios de fabricação norte-americana, que anteriormente tinham pertencido a Marinha Argentina. A partir da década de 1980 a presença brasileira foi acentuada, com o fornecimento de um navio fluvial da classe Roraima construído no Rio de Janeiro e helicópteros Esquilo da Helibras, aumentando mercados para a indústria bélica nacional e reforçando o estabelecimento de uma doutrina com influência brasileira na Marinha do Paraguai (ENGLISH, 1984; REVISTA FLAP INTERNACIONAL, 2008; CARNEIRO, 1985; CATTONI NETO, 1985).

Força Aérea – A organização da Aviação Militar no Paraguai na década de 1920 e depois durante a Guerra do Chaco no início da década de 1930 foi basicamente francesa e italiana. Após a Segunda Guerra a americanização foi maciça, com o fornecimento de estoques de aeronaves americanas de segunda linha. Somente na segunda metade da década de 1970 é que aeronaves da EMBRAER foram fornecidas ao Paraguai, marcando a consolidação da presença militar brasileira, presente desde a década de 1960 com o treinamento de pára-quedistas e pilotos paraguaios no Brasil (ENGLISH, 1984; REVISTA FLAP INTERNACIONAL, 2008).

Polícia Nacional – Organizada de modo militar, se assemelha as Polícias Militares no Brasil, que conta inclusive com um serviço de Bombeiros na Capital, Assunção. Pode ser considerada como uma força auxiliar das Forças Armadas, seguindo o padrão encontrado nas Polícias Militares no Brasil (ENGLISH, 1984).

## Uruguai

Exército – A maior influência externa foi a francesa depois da Primeira Guerra que reorganizou o Exército. Depois da Segunda Guerra a americanização da instituição foi consolidada. A partir do regime militar instalado na década de 1970, tanto em termos de doutrina como de equipamentos a presença norte-americana aumentou consideravelmente. Na década de 1980 ocorreu uma aproximação com a Alemanha Ocidental com a compra de equipamentos blindados. Nesse mesmo período, Argentina e Brasil passaram a fornecer material bélico, com uma presença maior do Brasil desde



então. Depois do fim da Guerra Fria o Exército vai adquirir boa quantidade de equipamentos do antigo bloco socialista, países ex-URSS e de Israel; como blindados, caminhões, navios de patrulha, etc. Da Rússia foram obtidos blindados e caminhões para uso em todo o terreno cobrindo dívidas desse país com o Uruguai (ENGLISH, 1984; VILLADA, 2007; CATTONI NETO, 1985).

Marinha – A grande influência externa até a Segunda Guerra é a britânica como em outras marinhas do Cone Sul, sendo que a partir da década de 1950 os EUA passaram a fornecer boa parte do material e da doutrina, assim como reequipar a aviação naval, que até então tinha aeronaves de origem européia. Novos navios de origem norte-americana de segunda mão foram adquiridos. Desde a década de 1980 foram comprados navios e aeronaves na França, Alemanha e Reino Unido, diminuindo a dependência dos EUA (ENGLISH, 1984, VILLADA, 2007).

Força Aérea – A aviação militar uruguaia foi até a criação da Força Aérea em 1953 organizada em moldes europeus e com aeronaves de origem francesa, britânica e italiana. Depois da Segunda Guerra tornou-se a mais americanizada das Forças Armadas do país recebendo boa quantidade de aeronaves de transporte, combate e helicópteros. Na década de 1970 foram adquiridas aeronaves de outros países, como Espanha, Brasil e Argentina. Mais recentemente foram adquiridos helicópteros e aeronaves de transporte da Alemanha e Reino Unido (ENGLISH, 1984; REVISTA FLAP INTERNACIONAL, 2008).

## Considerações Finais

A relação entre as influências externas nas Forças Armadas do Cone Sul e os países europeus continuou desde o início do século XX, mas sempre sofrendo forte concorrência por parte dos norte-americanos, principalmente depois de 1945. A situação privilegiada dos EUA nas duas décadas posteriores ao fim da Segunda Guerra passou a enfrentar forte concorrência da França, Alemanha Ocidental, Reino Unido e Itália já no final da década de 1960. Entretanto, podem ocorrer situações mais complexas com a freqüente sobreposição de doutrinas e formação de doutrinas “misturadas localmente” mais adequadas ao modelo de Estado e características de cada país, ou mesmo eventualmente a transferência de influências entre as Forças Armadas dos países do Cone Sul.

Um fator pouco lembrado é que com o surgimento dos governos militares a partir da década de 1960 no Cone Sul, era destacada a presença norte-americana nas Forças Armadas e de Segurança Pública. Porém, como destaca Virgílio R. Beltran, a influência européia parece que nunca perdeu sua força, disputando com os EUA sua influência até os dias atuais em termos de doutrinas e equipamentos. A posição marginal dos países do Cone Sul no cenário internacional explicaria também o atraso na recepção de modernizações nas Forças Armadas da região, já ocorridos em outros países na Europa e América do Norte (BELTRAN, 2000).

Uma possibilidade de explicação para essa situação é o lobby das indústrias bélicas, atuando evidentemente com apoio dos governos e da diplomacia dos seus países de origem, para a venda de equipamentos. Essa relação histórica com a Europa Ocidental e os EUA facilitaria a aquisição de



equipamentos militares. Provavelmente era mais cômodo adquirir equipamentos em países com os quais sempre existiram acordos militares e a presença de adidos militares dos países produtores de armamentos e o fornecimento de doutrinas e modelos organizacionais. As relações históricas, culturais e econômicas dos países do Cone Sul com a Europa Ocidental e os EUA também tem um papel significativo nesse contexto.

Uma hipótese para explicar a volta da influência externa europeia nas Forças Armadas Cone Sul a partir de meados da década de 1980, seria a recusa dos EUA do fornecimento de material bélico mais sofisticado, principalmente a partir do governo Carter na segunda metade da década de 1970. Isso teria facilitado o avanço da indústria bélica europeia na região, reestruturada e em expansão na busca por novos mercados concorrendo então com os EUA e a antiga URSS nas décadas de 1970 e 1980.

Outro fator importante é o papel mais relevante da indústria bélica israelense e mais recentemente da russa nas duas últimas décadas depois do fim da Guerra Fria, ocupando espaço numa área aonde historicamente o consumo de material bélico foi de origem norte-americano e europeu. Isso vem ocorrendo provavelmente devido ao estabelecimento de menos restrições para a venda de material bélico para países do Cone Sul por parte desses dois países, visando garantir mais vendas de material bélico para um mercado não tradicional.

Outro fator importante é que nos últimos quarenta anos também foram estabelecidas parcerias com o Reino Unido, Alemanha, França, Itália e Espanha para o desenvolvimento da indústria bélica nos países do Cone Sul, no caso específico da Argentina, Brasil e Chile, que desenvolveram suas indústrias bélicas com a parceria de países europeus. Não aconteceu o mesmo com os EUA que prefere manter mais o papel de fornecedor do que de parceiro estratégico na área bélica. Israel e em menor escala a Rússia vem buscando estabelecer parcerias, correndo atrás do tempo perdido. Apenas mais recentemente os EUA vem buscando estabelecer mais parcerias, especialmente com o Brasil, principalmente com parcerias com a EMBRAER na fabricação do avião de transporte KC-390 e na concorrência para a compra de caças FX da FAB.(GLOBONEWS, 2012; LORCH, 2012, VILLADA, 2010, MARAMBAIO, 2010).

## REFERÊNCIAS:

ASAS. Revista de Cultura e História da Aviação. Força Aérea Brasileira 2005, Ano V – Numero 27 – Outubro/Novembro 2005. São Paulo, 2005;

Aviação Militar na América Latina. Edição Especial. Revista Flap Internacional (2008). No 430 / ano 45. São Paulo.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2005). Formação do Império americano: da guerra contra a Espanha à guerra do Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.



BELTRÁN, Virgilio R. "Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio" in: FASOC, Ano 15, N° 3, julio-septiembre, (2000). Santiago: FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciências Sociales, juio-septiembre, , pp. 50-67.

COSTA, Wanderley Messias da (2010). Geografia Política e Geopolítica. Discursos sobre o Território e o Poder. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

CASCIANI, Hernan; MARAMBAIO, Cristián; MARCHESSINI, Alejo; MAIA, Paulo. (2010) "Submarinos na América do Sul" Tecnologia e Defesa, n° 122, ano 27. São Paulo, pp. 16-32.

CATTONI NETO, Augusto. "Exportação de Armamentos do Brasil". Segurança e Defesa (1985), n° 3, Janeiro/Fevereiro. Rio de Janeiro, pp. 28-37.

CAZADERO, Manuel (1995). Las Revoluciones Industriales. Mexico DF: Fondo de Cultura.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso [organização]. (2000) Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ENGLISH, Adrian J. (1984) 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. "Os planos de modernização do Exército Brasileiro" Segurança e Defesa (2010), n° 99. Rio de Janeiro, pp. 30-34.

GLOBONEWS. Exportação de armamentos movimentam economias e causa polêmicas pelo mundo. Programa Sem Fronteiras/Globonews, 2012.

HOBSBAWN, Eric. (1995) A era dos extremos. O Breve século XX. [1914-1992]. São Paulo: Companhia das Letras.

LORCH, Carlos. "F-X2. Novidades no Ar. Revisitando a concorrência do novo caça" Revista Força Aérea (2012). Ano 17, n° 79, dezembro. Rio de Janeiro, Action Editora, pp. 46-57.

MARAMBIO, Cristián. "A indústria de defesa no Chile". Tecnologia e Defesa (2010), n° 120, ano 27. São Paulo, pp. 66-70.

MARTINS, Hélio Leôncio vice-almirante; GUEDES, Max Justo CMG [organizadores]. (1985) História Naval Brasileira. Volume Quinto. Tomo II. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha.

MCCANN, Frank D. (2007) Soldados da Pátria. História do Exército Brasileiro 1889-1937. São Paulo: Companhia das Letras.

RIVAS, Santiago; CICALESÍ, Juan Carlos. "S & D entrevista Brigadier General Jorge Chevalier". Segurança e Defesa (2009), n° 93. Rio de Janeiro, pp. 40-4.

RUIZREE, R. "Um helicóptero russo na FAB". Segurança e Defesa (2009), n° 94. Rio de Janeiro, pp. 36-37.



SCHEINA, Dr. Robert L. "Argentina's navy in the Falklands War" in: MOORE, Captain John. Jane's Naval Review (1983). Edited by Captain John Moore RN. Third year of issue, London: Jane's Publishing Ltd, pp. 21-27.

VESENTINI, José William. (2012) *Novas Geopolíticas*. São Paulo: Editora Contexto.

VILLADA, Cristian [et. ali] "Forças Armadas da América do Sul. Um panorama do momento atual". *Tecnologia e Defesa* (2007), nº 110, ano 24. São Paulo, pp. 20-54.

ZAKARIA, Fareed. (2008) *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras.



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## COOPERAÇÃO SUL-SUL E DESENVOLVIMENTO INTEGRADO COMO DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO CONJUNTA BRASIL-CHINA

**ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE**

Professor adjunto do curso de Relações Internacionais UEPB

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP

E-mail: alexccleite@gmail.com

### Resumo

No ano de 2009, em uma visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, foi apresentado pelo então presidente brasileiro e o presidente da República Popular da China, Hu Jintao, o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014. Trata-se de um plano ambicioso, denso e amplo, que parte do macro para o micro, buscando fundamentar e organizar a relação entre Brasil e China no cenário internacional, focado na cooperação entre as nações e na coordenação de suas ações em temas de interesse mútuo em âmbito local, regional e global. O texto do Plano de Ação Conjunta segue as diretrizes de política externa brasileira, contudo, privilegia a relação bilateral entre Brasil e China, dentro de um cenário global político e econômico incerto. O artigo ora apresentado tem como objetivo visualizar, à luz do texto do Plano de Ação Conjunta, estratégias e ações direcionadas à cooperação entre as nações que tem como núcleo o desenvolvimento mútuo. O plano segue, na sua concepção uma proposta de cooperação Sul-Sul, de modo bilateral, onde o desenvolvimento é resultado da integração das ações políticas e econômicas das nações ordenadas de forma estratégicas.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul, Relações Brasil-China, Plano de Ação Conjunta Brasil-China.



## Abstract

In 2009, during a visit of President Luiz Inacio Lula da Silva to China, was proposed by the Brazilian president and the president of the People's Republic of China, Hu Jintao, Joint Plan on Action between the Government of the Republic of Brazil and Government of the People's Republic of China, 2010-2014, also called The Two-Sides. This is an ambitious, dense and wide plan, that part of the macro to the micro, seeking substantiate and organize the relationship between Brazil and China in the international arena, focused on cooperation among nations and the coordination of their actions on issues of interest mutual locally, regionally and globally. The text of the The Two Sides follows the guidelines of Brazilian foreign policy, however, focuses on the bilateral relationship between Brazil and China. The article presented here aims to visualize, through the text of the The Two Sides, strategies and actions directed toward cooperation among nations whose core is the mutual development. The plan follows in its design a proposal for south-south cooperation, bilaterally, where development is a result of the integration of political and economic actions of nations ordered so strategic.

**Keywords:** South-South Cooperation, Brazil-China relationship, The Two-Sides.

## Resumen

En 2009, durante una visita del entonces presidente Luiz Inacio Lula da Silva a China, se firmó entre el presidente brasileño y el presidente de la República Popular de China, Hu Jintao, Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República del Brasil y el Gobierno de la República Popular de China, 2010-2014. Se trata de un ambicioso, denso y amplio, que parte de la macro a la micro apoyo, buscar y organizar la relación entre Brasil y China en el ámbito internacional, centrado en la cooperación entre las naciones y la coordinación de sus acciones en temas de interés mutua a nivel local, regional y mundial. El texto del Plan de Acción Conjunta sigue los lineamientos de la política exterior brasileña, sin embargo, se centra en la relación bilateral entre Brasil y China en un escenario político y económico mundial incierto. El artículo que aquí se presenta tiene como objetivo visualizar, a través del texto del Plan de Acción Conjunta, estrategias y acciones encaminadas a la cooperación entre las naciones cuyo núcleo mutuo desarrollo. El plan sigue en su diseño una propuesta de cooperación sur-sur, de forma bilateral, donde el desarrollo es el resultado de la integración de las acciones políticas y económicas de las naciones ordenadas tan estratégico.

**Palabras-clave:** Cooperación Sur-Sur, China y Brasil Relaciones, Plan de Acción Conjunto entre Brasil y China.



## Introdução

No ano de 2009, em uma visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China, foi assinado (simbolicamente) entre o presidente brasileiro e o presidente da República Popular da China, Hu Jintao, o PLANO DE AÇÃO CONJUNTA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2010-2014<sup>1</sup>. Trata-se de um plano ambicioso, denso e amplo, que parte do macro para o micro, buscando fundamentar e organizar a relação entre Brasil e China no cenário internacional, focado na cooperação entre as nações e na coordenação de suas ações em temas de interesse mútuo em âmbito local, regional e global. O texto do Plano de Ação Conjunta segue as diretrizes de política externa brasileira, contudo, privilegia a relação bilateral entre Brasil e China, dentro de um cenário global político e econômico incerto.

O artigo ora apresentado tem como objetivo visualizar, à luz do texto do Plano de Ação Conjunta, estratégias e ações direcionadas à cooperação entre Brasil e China tendo como núcleo o desenvolvimento mútuo. Para tanto, o artigo encontra-se sistematizado da seguinte maneira: o primeiro tópico trata da cooperação Sul-Sul e do desenvolvimento enquanto diretrizes da política externa brasileira, considerando que tais diretrizes são levadas em conta quando tal plano foi idealizado, constituído e finalmente assinado pelos representantes máximos das nações. O tópico supracitado passa brevemente pela constituição das principais diretrizes de política externa brasileira, partindo do pressuposto que há uma continuidade da constituição de tais diretrizes desde a Política Externa Independente. Em seguida, são tratados os temas da cooperação Sul-Sul e a relação Brasil-China na política externa do governo Lula.

O segundo tópico traz uma leitura de texto principal do Plano de Ação Conjunta, convergindo para os artigos essenciais para a cooperação e para o desenvolvimento integrado das nações, aqui fechados nos pontos políticos e econômicos da ação conjunta de Brasil e China. Por fim, segue-se uma seção que trata das perspectivas da parceria Brasil-China à luz do texto do Plano e da proposta assinada por ambas as nações, para concluir com as considerações finais.

### 1. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento como Diretrizes da Política Externa Brasileira**

O tópico que se inicia tem o intuito de apresentar brevemente a relação dos princípios de política externa estabelecidos na formulação da Política Externa Independente e como tais princípios, a despeito das mais diversas alterações na conjuntura internacional, foram mantidos perpassando os governos até o governo Lula, ponto histórico final desse artigo. Para tanto, divide-se o tópico em três subtópicos, a saber: um primeiro item que retrata os princípios básicos da política externa independente; o tópico seguinte trata da cooperação Sul-Sul e da proposta de desenvolvimento integrado e por fim, um item que brevemente expõem a situação atual das relações entre Brasil e China. A exposição, da forma como distribuída, tem a intenção de abrir caminho para a exposição dos principais pontos do Plano de Ação Conjunta Brasil-China, cujo foco centra-se nas questões relacionadas na cooperação e na proposta de desenvolvimento. Posteriormente, faz-se uma análise

1 A primeira versão do texto foi divulgada pelo MRE em 2009, sendo que o tratado foi assinado e ratificado pelos dois países em abril de 2010.



do que representa o Plano de ação Conjunta nas relações Brasil-China e o que se pode esperar dessa normatização das relações entre as nações supracitadas.

### **1.1 As diretrizes de Política Externa Brasileira: do paradigma da PEI ao governo Lula.**

A literatura que trata do histórico da PEB e de sua evolução aos longos dos últimos cinquenta anos reconhece que houve uma ruptura quando foi idealizada a Política Externa Independente – PEI – no governo de Jânio Quadros. Parte-se aqui do pressuposto que ao idealizar a reestruturação dos paradigmas de política externa, o governo de Jânio Quadros dá início a uma nova fase de (re) construção dos princípios basilares de PEB. Esta reformulação nos paradigmas de PEB é, sobretudo, processual e evolutiva, adequando-se ao cenário nacional e internacional.

Torna-se claro aos condutores e formuladores de política externa que o desenvolvimento brasileiro não poderia mais ser subordinado ou alinhado, restrito a influência de uma potência contida num cenário de bipolaridade.

Dos princípios básicos constam como *clausula pétrea* da condução das relações internacionais do Brasil com o mundo a autonomia e a universalização<sup>2</sup>. Segundo Oliveira (2005), o cenário mundial do período havia tornado improvável a guerra em larga escala devido ao equilíbrio atômico entre EUA e URSS.

A reformulação iniciada em Jânio Quadros teve continuidade sob os auspícios de João Goulart. Araújo Castro, em seu discurso de posse, apresentou com clareza e transparência os princípios fundamentais da PEI, a saber: (i) o respeito ao direito de cada povo à independência e ao desenvolvimento; (ii) o direito a liberdade dos estados ao estabelecer relações entre si, sem discriminação de qualquer natureza; (iii) autodeterminação dos estados e não intervenção; (iv) reconhecimento das comunidades e organizações jurídicas internacionais, como imposição da interdependência técnica, econômica e cultural; (v) defesa intransigente da paz, desarmamento e proibições das armas atômicas (CERVO E BUENO, 2012; OLIVEIRA, 2005).

O objetivo de apresentar, resumidamente, em sua origem, os princípios básicos da Política Externa Independente, deve-se ao pressuposto presente nesse artigo de que a PEB, a partir da idealização de tais princípios, as relações do Brasil com o exterior, passa a considerá-los como paradigma de política externa. Os governos seguintes, incluindo o período dos governos militares<sup>3</sup> e o governo de Collor, a despeito de eventuais ajustes e mudanças de programa, desencadeados por alterações no cenário internacional, originadas por distintos agentes primários de mudanças, tais como a percepção política e ideológica do presidente e seu staff burocrático e/ou um choque externo (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007)<sup>4</sup> não desviaram a PEB dos princípios traçados na proposta da Política Externa Independente.

2 Deve-se deixar claro que a ruptura bem como a definição de novos paradigmas de política externa brasileira estão condicionados por mudanças na conjuntura internacional diante do qual o Brasil busca uma alteração da sua posição de dependência e alinhamento perante a política externa norte-americana.

3 Ao longo do período de governos militares observa-se oscilações na condução da política externa, inclusive momentos que ensaiavam o retorno a um alinhamento à proposta norte-americana, contudo, as diretrizes da PEB não foram alteradas ou substituídas.

4 A análise dos autores do texto citado é inspirado em modelo formulado e apresentado por HERMANN, Charles F. *Changing course: when governments choose to redirect foreign policy*. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.



Dentre as diretrizes da política externa brasileira observa-se como constante a busca pelo desenvolvimento. Cada governo, a seu modo, apresentava a sociedade brasileira e internacional seu modo de alcançar o desenvolvimento, mas tal objetivo em momento algum deixou de figurar no primeiro escalão de metas da política nacional. Universalização, ampliação das relações internacionais do Brasil, integração regional e novas formas de cooperação, respeito à autonomia e soberania das nações e maior participação na agenda internacional passam a ser a forma de condução da política externa brasileira.

Adicionalmente, concorda-se aqui com o argumento sustentado por Vigevani e Cepaluni (2007), conforme abaixo transcrito:

“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 de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (SOARES DE LIMA, 2005; LAFER, 2001b; PT, 2002, p. 6)” (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007: 275).

## **1.2 Cooperação Sul-Sul como diretriz estratégica da Política Externa Brasileira**

Dentre as diretrizes universalistas adotadas pelo Brasil observa-se sua busca pelo posto de potência regional sul-americana, posição essa que vem sendo defendida e praticada, com maior esforço, a partir de 2003, com o governo do presidente Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010).

Em suas linhas gerais, a política externa, colocada em prática com o governo de Lula da Silva, centra-se em estratégias para reforçar a atuação e projeção internacional do país, assegurando o papel de potência regional a fim de alcançar uma maior posição de independência e soberania junto às grandes potências, como os Estados Unidos e os países da União Europeia.

Considerando seu objetivo de inserção internacional soberana, vislumbrando uma maior co-participação na agenda internacional e liderança regional, o Brasil tem investido em uma política externa preocupada com o estabelecimento de arranjos cooperativos de geometria variável, que visam atenuar as assimetrias e o unilateralismo. A estratégia diplomática identifica-se pela potencialização da cooperação internacional, assegurando antigas alianças e instituindo novos parceiros políticos e econômicos, notadamente com países cuja perspectiva de ação conjunta em organismos internacionais tende a abrir novos e maiores espaços para a interlocução e para intervenção na constituição da agenda mundial do futuro. O estabelecimento de relações dessa natureza tem garantido ao país uma posição mais sólida e ativa na ordem internacional emergente.

É nesse sentido, que a Cooperação Sul-Sul pode ser compreendida como um instrumento da política externa brasileira, uma alternativa multilateral para introduzir os interesses nacionais no



Sistema Internacional. Dentre os últimos governantes nacionais, Lula foi aquele que mais esforços engendrou na direção de uma atualização e universalização das propostas de cooperação e integração regional. Em todos os momentos, seja nas ações seja nos discursos, o objetivo do desenvolvimento integrado e sustentado, de nações com objetivos similares tem sido ressaltado.

A cooperação de natureza Sul-Sul<sup>5</sup> deve ser entendida como uma parceria entre países em desenvolvimento, que compartilham percepções e graus de desenvolvimento semelhantes. Trata-se do interesse desses Estados em participar de ações para catalisar e promover mudanças na estrutura do Sistema Internacional, lidando não só com temas de caráter político e econômico, mas também com assuntos que dizem respeito às questões humanitárias e estratégico-militares.

Desta forma, os países do Sul passam a se articular numa coalizão focada na discussão de temas de seu interesse, especialmente o desenvolvimento econômico e a promoção da cooperação internacional. Em 1964, a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) avançou esse debate, quando os países em desenvolvimento passaram a ter um fórum para deliberar sobre as assimetrias mundiais, reivindicando uma nova ordem econômica que permitisse o desenvolvimento de todos (BECARD, 2008)<sup>6</sup>.

A Cooperação Sul-Sul pode ser exemplificada como um mecanismo para discussão e defesa conjunta de interesses relativamente mútuos entre esses países ante aos desenvolvidos nos fóruns multilaterais. Países buscam uma alternativa onde seja possível ganhos simultâneos não simétricos considerando os participantes do jogo internacional. Ainda, a possibilidade de contrabalancear a hegemonia e a construção de alianças de geometria variável torna-se útil quando se considera o objetivo de desenvolvimento nacional.

Diante do ponto de vista acima, a opção pela Cooperação Sul-Sul apresenta-se como um importante instrumento na configuração do Sistema Internacional após a Guerra Fria, desempenhando um papel de redefinição na lógica de poder das relações interestatais.

A política externa brasileira, a partir de 2003, intensifica seu comprometimento com essa ideia. O comprometimento fica perceptível no discurso de posse do ex-presidente Lula e nas suas ações em direção de uma maior integração e cooperação com os países do Sul.

Contudo, conforme ressaltam Lima (2005) e Lima e Hirst (2006), o desejo brasileiro em retomar a cooperação Sul-Sul como instrumento de posicionamento e inserção na agenda prioritária internacional, deve ser reinterpretado considerando um novo cenário que acrescenta pelo menos duas mudanças diante ao cenário dos governos de Collor e Fernando Henrique Cardoso, a saber: a adesão do país aos princípios "universalistas" da democracia e a aceleração do processo de globalização, que acentuou o grau de interdependência do país em relação às demais nações.

Para Brasil e China (entre outras nações em desenvolvimento), a Cooperação Sul-Sul tem-se mostrado numa forma eficaz de contrapor-se às medidas unilaterais das grandes potências além

5 As origens da Cooperação Sul-Sul remetem à ordem bipolar e aos processos de descolonização. O diálogo entre esses países intensificou-se com a formação do Movimento dos Não Alinhados, criado na Conferência de Bandung, em 1955. O intuito do grupo era colocar em foco o debate Norte e Sul, que fora deixado de lado diante do confronto ideológico entre Leste e Oeste.

6 Documento do MRE (2007), conforme citado nas referências.



de atenuar o desequilíbrio existente entre os Estados dos Hemisférios Norte e Sul. Objetiva-se, ao fazer uso de tal artifício político, uma globalização mais justa e equânime, introduzindo temas de interesse específico de países emergentes na agenda internacional, reduzindo a majoritariedade dos interesses dos países centrais.

### 1.3 As relações internacionais entre Brasil e China no Governo Lula

A política externa do governo Lula, tem buscado retomar o universalismo da diplomacia brasileira, bem como a defesa multilateralismo nas relações internacionais. Do ponto de vista da política externa brasileira e da ação na arena internacional, ambos os princípios citados constituem-se caros à tradição diplomática do país. Nesse período, a diplomacia brasileira, capitaneada pela figura do presidente da república, buscou por parceiros estratégicos e não economizou esforços em privilegiar a América do Sul na agenda diplomática. Ainda, constituem pontos basilares das diretrizes de política externa brasileira assegurar a continuidade de princípios universalistas tais como o pacifismo, a autodeterminação e a não-intervenção (AMORIM, 2005) e (CERVO E BUENO, 2012)<sup>7</sup>.

Autores tais como Paulo Roberto de Almeida (2002) e Shiguenoli Miyamoto (2011) concordam no que existia na condução da política externa do governo Lula um viés oriundo da ideologia inerente à figura presidencial, à burocracia que o assessorava e da sua base partidária. Shiguenoli (2011: 129) inicia seu texto da seguinte maneira:

“Dos oito anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (1º 01.2003 a 1º 01.2011), e de suas políticas públicas, pode-se dizer tudo, menos que foram monótonos. Uma delas, a política externa, segundo os críticos e a oposição ao governo, nada mais foi do que controversa e ruidosa. Na perspectiva de outros, como o ex-chanceler Celso Amorim (1º 01.2011) e os demais co-responsáveis pela condução da mesma, a política externa foi ativa e altiva.”

Já Almeida (2002) alertava para a influência da ideologia partidária originária do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Almeida (2002: 229), “o programa fundacional do PT previa uma “política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial.” Segundo a percepção e avaliação apresentada pelo autor supracitado, não era de se esperar comportamento diferenciado do governo Lula no que concerne à sua missão perante o sistema internacional. A busca por novas parcerias, por uma inserção soberana e mais equânime faz parte não somente de um projeto de governo, mas de uma concepção presente na base ideológica partidária e notadamente contaminada pelas percepções do próprio presidente.

Ricupero (2010), além de ressaltar o viés partidário, também destaca que em alguns momentos houve excesso de foco na busca de um maior protagonismo por parte da condução da política externa brasileira. Porém, quando se trata de fóruns preferenciais de ação da política externa brasileira (os chamados foros Sul-Sul) no período Lula, o mesmo autor ressalta que no que tange a novas

7 Vale também conferir o Balanço da política externa brasileira conforme divulgada pelo Itamaraty. Fonte: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balancode-politica-externa-2003-2010>.



parcerias e ao fortalecimento de parcerias então relegadas a segundo plano, o governo obteve resultado positivo.

“Os esforços de articular agrupamentos diplomáticos inéditos com a Rússia, a Índia e a China (Brics) ou com a Índia e a África do Sul (Ibas) oferecem a vantagem do fato consumado: pelo próprio peso específico, sem qualquer necessidade de delegação dos outros, o Brasil tornou-se efetivamente o representante da América Latina nesses grupos. Não por acaso eles reúnem os membros permanentes do Conselho de Segurança (China e Rússia) e os aspirantes a essa posição que têm em comum a circunstância de não serem aliados dos Estados Unidos na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Seria uma espécie de clube dos “candidatos naturais” ao reconhecimento de um status internacional mais elevado em cada um dos três continentes: Índia (Ásia), África do Sul (África) e Brasil (América Latina). Os foros Sul-Sul servem para realçar que o Brasil é o ator mais “global” entre os latino-americanos, muitos dos quais confinados a uma diplomacia meramente regional. (RICUPERO, 2010: 43)”

A busca de cooperações Sul-Sul pelos países emergentes é facilitada pelo fato de compartilharem uma série de características e desafios comuns. Nos últimos anos verificou-se uma explosão da participação de Estados em desenvolvimento na constituição de uma agenda internacional, em questões essenciais e decisivas nos organismos internacionais, mesmo diante de obstáculos e constrangimentos internos e, notadamente externos, devido sobretudo a uma relação assimétrica de poder entre as nações envolvidas<sup>8</sup>.

Oliveira (2012) ressalta em seu texto que trata da parceria estratégica na dimensão política entre Brasil e China, que tal relação não é recente. Efetivamente, data da década de 70, principalmente nos marcos temporais do retorno da República Popular da China à ONU, da recuperação do assento no CSONU em 1971 e posteriormente, a visita do então presidente norte-americano Nixon à China em 1972, a mudança “radical” da política brasileira em relação à China. Mais detidamente, no que concerne ao governo Lula no seu esforço de aproximação e de reforçar o sistema de cooperação Sul-Sul, é reconhecido a necessidade de se ampliar relações com diferentes países e polos regionais.

Ao vislumbrar que a China teria um papel relevante na política e na economia mundial, criou-se uma expectativa positiva no estreitamento dessa relação, principalmente com os efeitos da ascensão chinesa e com os percalços do capitalismo em escala mundial<sup>9</sup>. Na visão de Cunha (2011), o avanço chinês, sua ascensão à condição de potência e a contestação a uma hegemonia econômica norte-americana, abriu grandes perspectivas para os países emergentes.

O que se pode observar é que nas relações entre Brasil e China houve um significativo estreitamento. Muito disso deve-se ao fato de que para a China as potências emergentes, tal como o Brasil, “constituem em uma plataforma para construir poder e influencia combinando esforços juntos a potências do Sul” (OLIVEIRA, 2012: 109). Seu objetivo com isso é alterar as regras do jogo internacional numa direção que privilegie o multilateralismo. Já para o Brasil, “as potências emergentes são uma expressão do interesse para associar-se com atores determinantes no cenário internacional”

<sup>8</sup> Recomenda-se a leitura do argumento construído por Wallace (2009), essencialmente no que diz respeito a participação brasileira nos grandes temas e debates de caráter multilateral.

<sup>9</sup> No ano de 2009, a China transformou-se no principal parceiro comercial do Brasil, papel antes ocupado pelos EUA.



(OLIVEIRA, 2012: 109), criando assim condições favoráveis para seu reconhecimento regional e para seus objetivos de desenvolvimento a nível global.

Passa-se, no tópico seguinte, para uma descrição/análise geral do Plano de Ação Conjunta, para no momento posterior, iniciar as reflexões sobre as perspectivas da relação entre Brasil e China à luz do texto do Plano de Ação Conjunta. Finaliza-se essa transição com uma citação de um trecho presente em Oliveira (2012: 110), que alerta para a relevância da tentativa dos governos de Brasil e China em alinhar uma parceria estratégica, nos moldes da cooperação Sul-Sul.

“O Plano de Ação Conjunta que os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hu Jintao assinaram em abril de 2010 visa dar caráter institucional à relação entre Brasil e China, com o estabelecimento de metas e criação de mecanismos permanentes de consulta e coordenação entre os dois países. Esta perspectiva corresponde plenamente à estratégia brasileira de negociação de seu espaço no Sistema Internacional e está baseada no princípio de que, apesar de suas assimetrias e diferenças, os países emergentes do Sul apresentam a similaridade de contarem com um sistema de comércio que privilegia os interesses dos países do norte e que, conseqüentemente, é necessária uma ação conjunta para tentar ampliar as possibilidades do Sul. Daí então a atual ênfase brasileira na constituição de coalizões ou a importância da parceria com a República Popular da China, seja sob o signo de Cooperação Sul-Sul, de Parceria Estratégica ou de Potências Emergentes (OLIVEIRA, 2012: 110).”

#### **1.4 O Plano de Ação Conjunta: cooperação e desenvolvimento integrado entre Brasil e China.**

No ano de 2009, quando da visita oficial do então presidente Luiz Inácio Lula Da Silva à China de Hu Jintao, foi apresentado o PLANO DE AÇÃO CONJUNTA ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2010-2014 (MRE, 2010), doravante Plano de Ação Conjunta. A apresentação final do texto, assinado por ambos os presidentes e acordado com as casas legislativas deu-se em abril de 2010.

Sua motivação, além de estreitar e organizar o modelo de integração e cooperação entre Brasil e China, consistia também em fornecer orientações estratégicas e abrangentes para o desenvolvimento da parceria estratégica bilateral e de cooperação em áreas relevantes dados os interesses de ambas as nações.

Seu foco encontra-se no planejamento, estruturação e normatização das estratégias e ações direcionadas ao desenvolvimento abrangente e aprofundadas da parceria estratégica Brasil-China, buscando intensificar a cooperação amigável, mútua e benéfica, sustentados nos princípios de igualdade, pragmatismo e obtenção de resultados positivos para as partes (MRE, 2010).

O Plano de Ação Conjunta define um esforço de planejamento estratégico e ações para o período contido entre os anos de 2010 a 2014, constituindo-se assim uma espécie de plano quinquenal de parceria entre Brasil e China. Contudo, engana-se quem supõem ser o Plano de Ação Conjunta um mero documento de intenções assinado em uma visita oficial. O plano, além da ordem temporal, define objetivos, metas concretas e orientações para os cinco anos subsequentes à imediata assinatura do mesmo e aprovação nos órgãos legislativos internos.



A condução, coordenação, acompanhamento e, eventualmente, revisão das metas e ações do plano ficaram a cargo da COMISSÃO SINO-BRASILEIRA DE ALTO NÍVEL DE CONCERTAÇÃO E COOPERAÇÃO - COSBAN<sup>10</sup>. O documento estabelece que a COSBAN deve realizar reuniões a cada 2 anos. Já as subcomissões, segundo o cronograma proposto, devem realizar reuniões anuais, havendo a possibilidade de reuniões de periodicidade menor, à medida que os assuntos e temas da agenda requisitem maior atenção. As reuniões são definidas de acordo com as áreas de interesse e instituições envolvidas. Das subcomissões citadas (vide nota), a subcomissão econômico-financeira Brasil-China recebe a incumbência de realizar reuniões anuais específicas aos pontos focais prioritários do Plano de Ação Conjunta com o fito de monitorar, revisar e avaliar a implementação das ações. Por fim, ainda no que concerne às subcomissões, estão previstas trocas de visitas permanentes de acordo com a necessidade de cada responsável por subcomissão.

Ainda no que tange a parte geral do texto do Plano, cabe destacar que o plano consiste em um reconhecimento da efetividade da cooperação bilateral. Inserido no propósito de reforçar e expandir a cooperação Sul-Sul, tem-se aqui a percepção de que para além da participação em grandes fóruns multilaterais (G-20, IBAS e BRIC) como reza as diretrizes de política externa brasileira, a estrutura e institucionalização de acordos bilaterais favorecem as partes envolvidas e a operacionalização de tal acordo.

Os objetivos gerais apresentados no texto corroboram com a afirmação acima. “os objetivos do plano apresentam-se como discurso político-estratégico, buscando fortalecer o sistema de consultas políticas sobre temas bilaterais e multilaterais de interesse mútuo” (MRE, 2010). Ainda consta no texto, no trecho relativo aos objetivos gerais do Plano de Ação Conjunta: (i) o discurso políticos dos países signatários deve destacar-se pela confiança, igualdade como base de sustentação da parceira estratégica; (ii) aprofundar relações bilaterais em áreas específicas conforme constam do plano (principalmente no discursos e ações nos principais fóruns políticos mundiais e nas relações

10 A COSBAN é constituída por subcomissões, as quais serão citadas em nota para que não se perca o foco do texto. Todas as subcomissões constam no documento oficial do MRE (2010). São as seguintes: **Subcomissão Política Brasil:** Ministério das Relações Exteriores, Diretor-Geral do Departamento de Ásia e Oceania China: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Diretor-Geral do Departamento da América Latina e Caribe; **Subcomissão Econômico-Comercial Brasil:** Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, Diretor-Geral do Departamento Econômico, e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretário de Comércio Exterior China: Ministério do Comércio, Vice-Diretor-Geral do Departamento de América e Oceania; **Subcomissão de Energia e Mineração Brasil:** Ministério de Minas e Energia, Assessor-Chefe de Assuntos Internacionais China: Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional (NDRC), Diretor-Geral do Departamento de Capital Estrangeiro e Investimento Externo; **Subcomissão Econômico-Financeira Brasil:** Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais, e Ministério das Relações Exteriores, Diretor-Geral do Departamento de Assuntos Financeiros Internacionais China: Ministério das Finanças, Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Externa; **Subcomissão de Agricultura Brasil:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, Diretor-Geral do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias China: Ministério da Agricultura, Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Internacional; **Subcomissão de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena Brasil:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA), Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, Diretor-Geral do Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias China: Administração-Geral de Supervisão da Qualidade, Inspeção e Quarentena (AQSIQ), Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Internacional; **Subcomissão de Indústria e Tecnologia da Informação Brasil:** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretário de Tecnologia Industrial China: Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação, Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação Internacional; **Subcomissão de Cooperação Espacial Brasil:** Ministério de Ciência e Tecnologia, Agência Espacial Brasileira (AEB), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) China: Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação (MIIT), Administração Estatal para Ciência, Tecnologia e Indústria para Defesa Nacional (SASTIND) e Administração Espacial Nacional da China (CNSA); **Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasil:** Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério das Relações Exteriores, Diretor-Geral do Departamento de Ciência e Tecnologia China: Ministério de Ciência e Tecnologia, Vice-Diretor para Cooperação Internacional do MOST; **Subcomissão Cultural Brasil:** Ministério da Cultura, Diretor de Relações Internacionais China: Ministério da Cultura, Vice-Diretor-Geral do Escritório de Relações Culturais Exteriores; **Subcomissão de Educação Brasil:** Ministério da Educação, Assessor-Chefe de Assuntos Internacionais China: Ministério da Educação, Vice-Diretor-Geral do Departamento de Cooperação e Intercâmbios Internacionais.



econômicas entre as nações); (iii) aprimorar a coordenação entre as partes em prol de uma cooperação, principalmente em seus mecanismos institucionais; (iv) estabelecimento de metas precisas e objetivas para as áreas de cooperação; (v) monitorar os organismos envolvidos com as metas; e (vi) fomentar o intercâmbio de experiências nacionais como forma de aprendizado para as nações (MRE, 2010).

Destaca-se nesse ponto que como o objetivo desse artigo é tratar a cooperação e o desenvolvimento integrado para e entre as nações, um recorte tanto descritivo quanto analítico será feito com o intuito de permanecer detidamente no assunto proposto. Portanto, foca-se nos artigos que objetivamente envolvem em seus textos gerais a proposta de cooperação bilateral e os projetos que são orientados para o desenvolvimento integrado de Brasil e China, considerando os ambientes doméstico e internacional.

No que diz respeito à coordenação política, observa-se um grande esforço e interesse em fortalecer o discurso coordenado e em sintonia na ONU e na OMC. Na atuação no G20, observa-se no texto uma fidelidade a uma melhor coordenação bilateral à luz da decisão dos líderes na cúpula de Pittsburgh (setembro de 2009) designando o G20 como o principal fórum para cooperação econômica internacional. Acredita-se que todo esse esforço tenha como motivação intensificar a força do G2 e do BRIC na cena política e econômica internacional.

Assim sendo, as partes envolvidas concordaram em acentuar e intensificar sua participação, diálogo e cooperação em questões multilaterais, tendo como foco o desenvolvimento pacífico, num cenário internacional incerto e competitivo.

Tendo em vista a necessidade de salvaguardar seus interesses legítimos – foco no desenvolvimento – foram eleitos temas de maior abrangência e relevância: (i) a reforma da ONU e do CSONU; (ii) a ação coordenada das nações em direção de uma governança econômica global e de uma reforma das instituições econômicas/financeiras internacionais; (iii) gestão da crise financeira internacional (causas, consequências e futuro); (iv) atenção as negociações iniciadas na Rodada de Doha da OMC; (v) questões envolvendo mudanças climáticas e proteção ambiental; (vi) temas da agenda de segurança, tais como controle de armas, desarmamento, não-proliferação, conflitos regionais, segurança alimentar e segurança energética; (vii) metas de desenvolvimento do milênio das NU e financiamento para o desenvolvimento.

Observa-se que tais metas apresentam-se como ousadas e amplas, abarcando praticamente toda a agenda ativa dos fóruns internacionais (excluindo os temas emergenciais). Para a consecução dos objetivos apresentados, Brasil e China apostam na cooperação na troca de informações das participações em organizações internacionais buscando, sobretudo maior alinhamento político.

Para finalizar a descrição do contorno político do Plano, a despeito da distância geográfica entre as nações, tem lugar de destaque a integração regional, sendo essa vista com bons olhos por ambos.

De forma que ambas as partes se comprometem a trocar informações a respeito da evolução das relações políticas e econômicas nas suas regiões (detalhe para as disputas estratégicas territo-



riais e a relação de poder entre china e países da sua região, além da preocupação norte-americana em balancear poder e capacidade de influencia na região da Ásia<sup>11</sup>).

A descrição da retórica contida no Plano tem a finalidade de demonstrar que existe um esforço integrado entre Brasil e China em aprofundar a cooperação entre as nações. É uma cooperação bilateral que se enquadra no modelo de cooperação Sul-Sul, visto que além dos seus objetivos de desenvolvimento nacional, procura-se reduzir os obstáculos colocados pelos países desenvolvidos. A cooperação Sul-Sul é um mecanismo prioritário para os países emergentes. Suas facetas políticas e econômica (financeira) são suas preeminências, contudo suas heterogeneidades são seus maiores obstáculos.

O texto agora dirige seu foco para a observação do que está exposto nos artigos 5 e 7 que tratam respectivamente das áreas econômico-comercial e econômico-financeira, devido ao seu impacto nas políticas nacionais de desenvolvimento. Sublinha-se que o objetivo máximo de Brasil e China é atingir níveis de desenvolvimento que garantam, num primeiro momento estabilidade e, posteriormente, ascensão no sistema internacional<sup>12</sup> (LEITE, 2011). Ressalta-se que com a escolha dos artigos acima citados, em momento algum há por parte do autor a desconsideração e desmerecimento dos demais artigos constituintes do documento.

No artigo 5 que trata da área econômica financeira, observa-se a preocupação de Brasil e China diante do cenário econômico global, em especial quando o problema é a crise financeira que assolou e ressonou nas principais nações desenvolvidas. A repercussão da crise, a juízo das duas nações, poderia acarretar em redução dos fluxos comerciais com os parceiros tradicionais e, por conseguinte, afetar o crescimento das economias, que ao fim e ao cabo, obstaculiza o desenvolvimento de Brasil e China que tem significativa dependência das suas receitas de exportação. Diante desse cenário, os países reafirmam que a cooperação econômica e comercial é um componente importante da Parceria Estratégica Brasil-China e comprometem-se a tomar medidas concretas e efetivas para promover o desenvolvimento, em bases sólidas, das relações bilaterais econômicas e comerciais<sup>13</sup> (MRE, 2010).

De acordo com o documento (MRE, 2010 – artigo 5), considerando a proposta de cooperação Sul-Sul, focado no desenvolvimento integrado das nações, no âmbito doméstico e externo, há um reconhecimento da importância da vertente de comércio para as nações e para alcançar o objetivo de desenvolvimento mútuo, cooperado e integrado.

Para tanto, são ressaltados no documento o intuito em diversificar e promover o crescimento do comércio e dos investimentos. Ambas as nações mostram-se centradas em resolver disputas comerciais através de consultas e diálogo conduzidos de forma amistosa. Da mesma forma, Brasil e China apresentam-se contrárias ao protecionismo, sob qualquer forma, e comprometem-se em empenhar-se no sentido de alcançar conclusão da rodada de negociações de Doha que proporcione aos países em desenvolvimento uma participação mais ativa e altiva nos principais fóruns e orga-

11 Para maiores informações a respeito indica-se a pesquisa a respeito do Pivot EUA para Ásia.

12 Segundo Leite (2011) desenvolvimento para os governantes chineses é questão de segurança.

13 Cabe lembrar que o Brasil reconheceu o status de economia de mercado da China no Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China assinado em 12 de novembro de 2004.



nizações multilaterais. Tem destaque no documento e na ação dos condutores de política externa de Brasil e China a “promoção do comércio global e o desenvolvimento econômico sustentável em particular, do G-20”.

Por fim, o artigo 5, concede distinção a alguns pontos fundamentais para a área comercial, a saber: (i) agricultura, buscando identificar prioridades de investimento e de comércio bilaterais; (ii) cooperar com as comunidades empresariais, recebendo posição de destaque o Conselho Empresarial Brasil-China – CEBC; e (iii) intensificar a coordenação e a cooperação no âmbito da Organização Mundial de Comércio. Consta do texto que a cooperação bilateral entre Brasil e China “ajudará os países a superar a crise e promoverá a cooperação regional e inter-regional”, bem como, proporciona uma melhor coordenação “de posições em outros fóruns multilaterais e internacionais com vistas a adotar regras internacionais e a implementar uma reforma das instituições econômicas e financeiras internacionais, conducente a um comércio global mais sólido e a um desenvolvimento econômico sustentável. (MRE, 2010 – artigo 5)”

Já no que diz respeito a área econômico-financeira<sup>14</sup> (MRE, 2010 – artigo 7), o pano de fundo permanece o mesmo, sendo que é continuamente sublinhado o caráter interdependente das relações econômicas, especialmente, em sua faceta financeira. O texto retrata o cenário da seguinte maneira:

“No âmbito da globalização econômica, a estreita comunicação e a cooperação em política macroeconômica, bem como nas áreas fiscal e financeira, entre o Brasil e a China são instrumentos importantes para garantir o crescimento econômico estável em ambos os países e em todo o mundo. Assim, as duas Partes decidiram ampliar a agenda atual do Diálogo Financeiro Brasil-China para incluir o diálogo e a cooperação em políticas macroeconômicas, coordenação de posições em assuntos financeiros e econômicos multilaterais, cooperação financeira e monetária e outros assuntos econômicos e financeiros. Em consequência, acordam mudar o nome e a estrutura do “Diálogo Financeiro Brasil-China” para “Subcomissão Econômico-Financeira Brasil-China”. A subcomissão trabalhará no âmbito da COSBAN e a ela se reportará, reunindo-se uma vez ao ano, alternadamente, nos dois países (MRE, 2010 – artigo 7).”

Busca-se aqui trazer os pontos mais relevantes do artigo 7 para a cooperação bilateral e com foco no desenvolvimento integrado. Chama atenção no texto o interesse das nações em intensificar o diálogo sobre políticas macroeconômicas entre os dois países<sup>15</sup>. Para tanto, Brasil e China acordaram em discutir e trocar informações sobre assuntos relacionados a políticas fiscal, impositiva e monetária e sobre estratégias de desenvolvimento econômico.

Ficou ainda acordado no Plano de Ação Conjunta, especificamente no artigo 7, que aos países não olvidariam esforços em intensificar a cooperação política e promover o desenvolvimento sustentável de suas economias, no intuito de fortalecer a cooperação em foros multilaterais eco-

14 O documento distingue a área econômica em duas partes. A primeira (o artigo 5) diz respeito às medidas, metas e instrumentos relacionados à política comercial, inclusive a ação das nações nos organismos e fóruns internacionais que tratam desse tema. Já o artigo 7 foca em questões de macroeconomia aplicada, ou seja, a condução por parte dos países signatários de políticas monetária, fiscal e cambial, entre outras. Contudo, entende-se que o cenário internacional e a crise, mais recentemente, constituem-se em pano de fundo para a definição de ações, metas e decisões em ambas as nações envolvidas.

15 Fica a dúvida a respeito da condução da política cambial por parte da China, que adotou nos últimos anos modelo bem distinto do modelo praticado pelo Banco Central Brasileiro.



nômicos e financeiros, buscando uma coordenação frequente de posições em fóruns econômicos multilaterais (incluindo G-20 e BRIC, bem como em organizações econômicas multilaterais como FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos de desenvolvimento regionais).

Por fim, dentre outros pontos de ordem mais operacional, o artigo 7 mostra o interesse e a vontade de Brasil e China, de forma integrada, em intensificar a cooperação com vistas à superação da crise financeira e à reforma do sistema financeiro internacional, considerada pelos países do “eixo” Sul-Sul, como essencial para reduzir a instabilidade no cenário econômico mundial. O objetivo bem definido é aumentar a representatividade e da voz dos países emergentes e dos países em desenvolvimento de forma cooperada e harmônica para o estabelecimento de um sistema financeiro internacional igualitário, justo, abrangente e ordenado.

Brevemente, faz-se menção ao artigo 10 que trata da cooperação nas áreas de indústria e tecnologia da informação. É fato que esse foi um setor bastante afetado diante da retração econômica resultante da crise financeira global. Nesse sentido, o artigo 10 busca estabelecer formas de cooperação que minorem os efeitos dessa crise e que permita um reforço na cooperação técnica entre os dois países. O escopo da cooperação prevê troca de informações e experiências, mas inclui, o que tem destacada relevância, políticas direcionadas ao financiamento da inovação e na promoção de pesquisas conjuntas realizadas por institutos localizados no Brasil e na China, na forma de parceria direcionada à pesquisa (MRE, 2010 – artigo 10).

Diante do exposto no tópico acima, observa-se no Plano de Ação Conjunta uma proposta bem ordenada, ampla e ousada, porém encaminhada, por parte de Brasil e China no sentido da cooperação, nos moldes da cooperação Sul-Sul, buscando, sobretudo o desenvolvimento integrado, confiando na efetividade das propostas, metas, objetivos e ações como forma de inserção internacional em melhor condição do que a existente enquanto vigora uma relação diferenciada entre países do Norte e países do Sul. A seguir, esboça-se uma breve análise do que foi descrito e retirado do texto, tendo como objetivo, vislumbrar o que se pode esperar da parceria entre Brasil e China.

## **2. O que esperar da relação Brasil-China dentro da perspectiva do Plano de Ação Conjunta**

Está longe de ser uma unanimidade entre os pesquisadores que tratam as relações entre Brasil e China a concepção de que a parceria entre os países é revestida apenas de benefícios uniformes para ambos os lados. Há quem suporte o argumento que o Brasil obtém ganhos significativos no plano internacional, principalmente, quando se diz respeito às suas aspirações políticas de participar mais ativamente da composição e decisão da agenda internacional (grandes fóruns internacionais, CSONU entre outros). Há, por outro lado, quem enxergue desafios para o Brasil diante de um parceiro que ao mesmo tempo é um grande competidor no mercado internacional. Por fim, há quem sustente que mediante a cooperação, os interesses seriam equalizados e os países repartiriam os ganhos obtidos na esfera internacional e alcançariam seus propósitos no ambiente doméstico. Não é a proposta desse artigo debruçar-se sobre as discussões a respeito dos benefícios ou malefícios de



uma relação aproximada com a China, mas sim, vislumbrar, tendo como referência o Plano de Ação Conjunta, o que se pode esperar dessa relação estratégica existente entre Brasil e China.

O que se pode afirmar de fato é que no ano de 2013 o Brasil completará 39 anos do estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China (BECARD, 2011) e (OLIVEIRA, 2010).

“Ainda que, em 1974, o Brasil estivesse sob uma ditadura militar e a China sofresse ainda os radicalismos da Revolução Cultural, ambos os governos enfatizaram as profundas diferenças entre si, ressaltando no entanto a possibilidade de uma ação conjunta no sistema internacional que permitisse atingir objetivos comuns (OLIVEIRA, 2010: 88)”.

Oliveira (2010) defende a concepção de que a parceria existente entre Brasil e China concentra-se em dois nítidos campos de atuação, a saber: (i) no cenário político internacional, coordenando estratégias de alianças que favoreçam o processo de inserção nos fóruns multilaterais e (ii) na cooperação de caráter mais científico-tecnológico, na tentativa de reduzir a distância ainda existente entre as nações centrais e aquelas em desenvolvimento. Já quando o assunto é comércio internacional e relações econômicas comerciais, a parceria não apresenta, ainda hoje, clareza quanto a definição e como se dará a cooperação. Os motivos são diversos, mas, ressalta-se aqui as questões da tipologia dos produtos exportados pela China e seu impacto no setor industrial brasileiro (especialmente manufaturados) e a demanda chinesa por produtos agrícolas que, até o momento vem dando fôlego às exportações brasileiras e sustentando um resultado positivo (nessa conta) para o Brasil. Por ora, o saldo positivo brasileiro constitui-se em um conforto temporário, mas o movimento chinês é de expansão das suas vendas de produtos manufaturados de maior envergadura, o que coloca em risco a defesa do setor produtivo nacional<sup>16</sup>.

As evidências apresentadas por Cunha (2011), ocupadas com a dimensão comercial das relações sino-brasileiras, sugerem que houve uma intensificação do comércio entre as duas nações, contudo, alertam também para o risco de uma tendência a uma especialização regressiva por parte do Brasil e a maior vinculação entre o ciclo de negócios brasileiro com o chinês<sup>17</sup>. “No caso do Brasil, a demanda chinesa por matérias-primas gerou um ciclo de expansão nos preços desses produtos, o que, por sua vez, criou um ambiente propício à aceleração no crescimento com melhoria na situação fiscal e externa das economias com o perfil de complementaridade à China” (CUNHA, 2011: 26). Entretanto, duas observações são importantes. A primeira dela é que o Brasil vem obtendo resultados positivos devido a uma forte demanda chinesa, especialmente de produtos agrícolas e primários (insumos). A segunda é que não se deve desconsiderar o aprendizado histórico e abrir mão de uma estrutura produtiva complexa, integrada e competitiva (conforme a existente no Brasil) apoiando-se em resultados temporários do fluxo de comércio.

16 Há uma pesquisa em andamento, de responsabilidade do autor desse artigo, que está obtendo dados quantitativos e qualitativos que indicam forte entrada e concorrência de produtos chineses no setor de máquinas e equipamentos. O estudo citado deverá ser divulgado e publicado ainda no ano de 2013. O autor desse artigo participou ainda de pesquisa realizada no âmbito da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG que trata da mesma temática, obtendo resultados preliminares significativos.

17 Dados disponíveis em Cunha (2011).



Ainda parcialmente, tende-se aqui a concordar com Oliveira (2010) em seu primeiro ponto destacado, o ganho político da relação de cooperação e integração entre Brasil e China. Os desenvolvimentos científico-tecnológicos demandam tempo para apresentar seus resultados, logo cabe prudência na avaliação. E faz-se coro às observações de Cunha (2011), a respeito, principalmente, do risco à base produtiva nacional.

Becard (2008) e mais especificamente Becard (2011) trazem uma contribuição relevante no que tange à postura da política externa brasileira do governo Lula. Segundo a autora, a partir de 2003, observa-se uma “relação madura” entre Brasil e China, destacando que,

“o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) remodelou a política externa brasileira de modo que esta pudesse colaborar para a construção de uma identidade de país continental, com ênfase na integração regional como nova forma de inserção internacional e na diversificação de parcerias com vistas à transformação do país em ‘global trader e player’. O reforço da imagem do Brasil como país emergente levou a diplomacia brasileira a dar prioridade à busca de mercados em diferentes regiões do globo, enfatizando-se o universalismo como princípio fundamental da política externa. Justificou-se, dessa forma, a aproximação e reativação das relações com a China (BECARD, 2011: 37)”.

Becard (2011) ressalta que há um fluxo de investimentos chineses no Brasil e que há uma maior concertação no que diz respeito aos objetivos políticos de ambas as partes. Porém, assim como os demais textos da literatura e pesquisadores da área (IPEA, 2011), observa desafios para o Brasil, sobretudo, a depender das oscilações (ou estabilidade) da conjuntura econômica global.

A este respeito, Barbosa e Camargo (2008) observam que há um grupo de interesses comuns entre Brasil e China para reforçar a cooperação entre ambos. Porém, grande parte desses interesses diz respeito à agenda política internacional. O desafio da política externa brasileira é não cair na “armadilha” de realizar uma troca que envolva os ganhos políticos em detrimento da sua política econômica e, notadamente ressaltada pelos autores, da sua estrutura produtiva industrial. Tudo indica que na formulação do Plano de Ação Conjunta esses alertas foram levados em consideração. São justamente os artigos 5 e 7 que estabelecem os contornos dessas ações políticas-econômicas. Quando se observa os tópicos específicos, pode-se observar que o Brasil esforça-se em tentar proteger o setor produtivo nacional de eventos que constituam em movimentos de concorrência predatória ou desleal.

Severino Cabral (CABRAL, 2000) procurou em seu texto reconhecer a relevância da parceria entre Brasil e China, ponto esse consoante na literatura. Deu distinção ao relevante trabalho realizado pela diplomacia brasileira que originaram em um número significativo de ações conjuntas realizadas entre as nações, culminando, na elaboração e assinatura do Plano de Ação Conjunta<sup>18</sup>.

O que se observa, diante da literatura de referência e de outras leituras pertinentes ao tema, é que o Plano de Ação Conjunta é pensado no sentido de sistematizar as relações entre Brasil e China.

18 Observa-se que Cabral (2000) não trata do Plano de Ação Conjunta, que efetivamente é assinado dez anos depois, mas em seu texto, há delineações do que a diplomacia nacional estava construindo para formatar suas relações mais próximas com a República Popular da China.



É fato, que o mesmo, constitui-se em uma proposta ampla, densa e ousada, mas que ao mesmo tempo, situa as relações entre Brasil e China no centro da agenda de política externa brasileira. Há um esforço organizado em fazer com que os ganhos políticos chegam aos frutos desejados da arena internacional, especialmente, na participação mais ativa e no protagonismo do Brasil. Não são deixados de lado as diretrizes da política externa brasileira, muito menos o objetivo de alcançar um novo patamar de desenvolvimento. Contudo, a mesma literatura alerta para as “armadilhas” e desafios dessa relação, que envolvem questões econômicas, especialmente comerciais, que colocam em risco a estrutura produtiva industrial brasileira.

## Considerações Finais

Esse artigo teve como objetivo uma leitura da relação recente entre Brasil e China por intermédio do texto do Plano de Ação Conjunta. O Plano de Ação Conjunta constitui-se em um esforço de sistematização, organização, definição de metas e instrumentalização de uma proposta de cooperação bilateral focada no objetivo de desenvolvimento integrada entre as nações signatárias. Sob o signo de uma cooperação Sul-Sul, Brasil e China, dentro de suas perspectivas e possibilidades de atuação no sistema internacional, concebem, via Plano de Ação Conjunta, uma proposta de ascensão internacional caracterizada por uma postura mais soberana, e especialmente no caso do Brasil, buscando um protagonismo mais ativo nos fóruns multilaterais e na constituição de uma agenda mais equânime e inclusive no que tange a temas de interesse mútuo das nações em desenvolvimento.

Observou-se então as diretrizes de política externa brasileira, onde foi possível verificar uma tendência à continuidade diante da idealização realizada pela Política Externa Independente. No governo Lula, período no qual foi assinado o Plano de Ação Conjunta, pode-se perceber um reforço na busca por parceiros que se adequassem nos moldes da cooperação Sul-Sul. Destaca-se que o multilateralismo é a bandeira defendida pelo Brasil e, que na visão dos autores consultados, acordos bilaterais não inviabilizam nem descartam a diretriz de universalismo e multilateralismo.

Considerando que o objetivo da cooperação entre Brasil e China, além de uma inserção política mais ativa, destina-se aos desafios do desenvolvimento, em patamar superior, mais inclusive e determinado nos objetivos domésticos, observa-se no Plano de Ação Conjunta muito cuidado e critério em suas proposições, metas e modelo de condução (reuniões frequentes, acordos, alinhamento, basicamente definido nas reuniões da COSBAN e suas subcomissões).

Contudo, não é unanimidade entre os estudos utilizados, que as relações entre Brasil e China figuram podem ser classificadas como “céu de brigadeiro”. Há desafios a serem enfrentados. Pois ao mesmo tempo em que vem se observando ganhos políticos importantes, não se tem a mesma percepção sobre os futuros dos ganhos econômicos. Esse é um dos pontos tratados pelo Plano de Ação Conjunta, coordenar ações políticas, alinhar ações, mas há também um relativo cuidado com as possíveis repercussões econômicas na aproximação com a China. Certo é que há um fluxo de investimento chinês direcionado ao Brasil, há parcerias estratégicas em geração de inovação e nas



áreas de ciência e tecnologia, há, conjunturalmente, um resultado positivo nas transações comerciais entre os dois países, porém, existe o risco de redução da competitividade do complexo produtivo-industrial brasileiro diante de uma investida de exportadores de mercadorias chinesas que estão para alcançar o mercado brasileiro. Reitera-se aqui que em termos políticos a cooperação concebida no Plano de Ação Conjunta é positiva e cria boas expectativas para ambas as nações. Cabe agora, aguardar o ano de 2014 para que se possa fazer um balanço do que foi efetivamente realizado e quais os reais resultados para o Brasil e para a China.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2002) A Política Externa do novo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – retrospecto histórico e avaliação programática. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 45, n.2. pp. 229-239.

AMORIM, Celso. (2005) Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA*, N. 4, março.

BECARD, Danielly Silva Ramos. (2008) O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG.

BECARD, Danielly Silva Ramos. (2011) O Que Esperar das Relações Brasil – China? *Revista de Sociologia e Política*. vol. 19, n. suplementar – DOSSIÊ “CHINA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEGURANÇA INTERNACIONAL”, Nov, pp. 31-44.

CABRAL, Severino. Encontro entre Brasil e China: cooperação para o século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol. 43, n1, pp. 24-42.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. (2012) História da Política Exterior do Brasil. 4ª ed, Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

CUNHA, André Moreira. (2011) A China e o Brasil na Nova Ordem Internacional. *Revista de Sociologia e Política*. vol. 19, n. suplementar – DOSSIÊ “CHINA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEGURANÇA INTERNACIONAL”, Nov, pp. 9-29.

HIRST, Monica. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1687.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1687.pdf)> Acesso em: 20/09/12.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEA. (2011) As Relações Bilaterais Brasil – China: A Ascensão da China no Sistema Mundial e os desafios para o Brasil. *Comunicados do IPEA*, n. 85, abril de 2011.

LEITE, Alexandre César Cunha. (2011). O projeto de desenvolvimento econômico chinês - 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos. Tese de Doutorado em Ciências Sociais/Relações Internacionais. PUCSP.



LIMA, Maria Regina Soares de. (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul.

LIMA, Maria Regina Soares de, HIRST, Mônica. (2006) Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2007) Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006). Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático/Fundação Alexandre de Gusmão.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2010) Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014. Publicado oficialmente em 15/04/2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da>>

MIYAMOTO, Shiguenoli. (2011) A Política Externa do Governo Lula: aspirações e dificuldades. *Ideas*, n.03, 2º semestre, pp. 119-131.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2005) *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2010). Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 53 (2), pp. 88-106.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2012). Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica. Belo Horizonte: Fino Traço.

RICUPERO, Rubens. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos Cebrap*, n. 87, pp. 35-58.

VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel. (2007) A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 02, julho/dezembro, pp. 273-335.

WALACE, Ferreira. (2009) Política Externa do Governo Lula: coalizões como alternativa multilateral. *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 3, N. 1, pp.100-125.

## **Outras fontes**

BARBOSA, Alexandre Freitas, MENDES, Ricardo Camargo. (2008) A ascensão chinesa e os desafios da política externa brasileira. *Nueva Sociedad*. Número especial em português, pp. 33-54

JAGUARIBE, Anna. (2011) Brasil e China na Reorganização das Relações Econômicas Internacionais: Desafios e Oportunidades. FUNAG – Seminários Funag-Ibrach, pp.1-13. Disponível em: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br).

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2004). Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 47 (1), pp. 7-30.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2006) O Brasil e a Ásia. IN: OLIVEIRA, Henrique Altemani de. LESSA, Antônio Carlos. (orgs.). *Relações internacionais do Brasil*, Volume 1. Editora Saraiva. São Paulo. pp. 169-210.



## A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O FMI NO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO

**RODRIGO OLIVEIRA DE LIMA**

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP  
E-mail: rodrigohist@hotmail.com

### Resumo

A política externa brasileira para o FMI no nacional desenvolvimentismo demonstra que o retorno à democracia e as transformações registradas no plano internacional no Pós Segunda Guerra, condicionaram, sensivelmente, a política econômica externa do Brasil, que, passou a trabalhar na construção de uma nova identidade e visão internacional. Nesta análise, as relações Brasil-FMI, são apresentadas na perspectiva complexa da engenharia político-financeira internacional.

**Palavras-Chave:** Nacional Desenvolvimentismo; Política Externa; Política Financeira.

### Abstract

Brazilian foreign policy for the IMF in national development shows that the return to democracy and transformation in the international level in the post-World War II, conditioned, significantly, the foreign economic policy in Brazil, which started work on building a new identity and international vision. In this analysis, the relations between Brazil and the IMF, are presented in the complex perspective of international political and financial engineering.

**KeyWords:** National Development; Financial Policy; Foreign Policy.



## Resumen

La política exterior brasileña para el FMI en el desarrollismo nacional muestra que el retorno a la democracia y la transformación en el ámbito internacional en el puesto de la Segunda Guerra Mundial, condicionado, de manera significativa, la política económica exterior de Brasil, que comenzó a trabajar en la construcción de una nueva identidad y visión internacional. En este análisis, las relaciones entre Brasil y el FMI, se presentan en una perspectiva compleja de ingeniería político y financiero internacional.

**Palabras-Claves:** Desarrollismo Nacional; Política Exterior; Política Financiera.

## **O nacional-desenvolvimentismo: a disposição das relações Brasil-FMI, a fundação do BNDE e a dívida brasileira.**

A saída de Eurico Gaspar Dutra e a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República marcaram um capítulo importante nos embates políticos brasileiros no tocante a política externa e a política financeira. No segundo Governo Vargas, a decisão de alterar a legislação financeira nacional foi realizada concomitantemente ao processo de desvalorização das moedas dos países em desenvolvimento, já com baixo lastro em ouro e divisas, da circulação nominal, com dívida pública consolidada e flutuante. O nacional-desenvolvimentismo, movimento político do início dos anos de 1950, contou com a participação do Itamaraty, na condução da região, e de países mais resistentes aos planos de estabilização macrofinanceira. Nesse período, Getúlio Vargas decretou a Lei nº 1.628 que instituiu o Banco Nacional de Desenvolvimento, BNDE, com o objetivo de capitalizar o seu governo através da emissão de títulos da dívida pública ao portador que seriam utilizados para o reaparelhamento econômico do Tesouro Nacional.

A escalada de disparidades cambiais entre países em desenvolvimento, a formação de taxas múltiplas de câmbio e a conseqüente redução de exportações, que, foram suficientes para disparar a inflação no Brasil, com a imediata deteriorização do Balanço de Pagamentos: consolidou a política para finanças do Segundo Governo Vargas, que, passou então, a regularizar, a compra de dólares contra depósitos em cruzeiros no FMI, sob o princípio de não alteração da taxa oficial do dólar, operada pela instituição e de acordo com a instrução 70 da SUMOC. Os leilões da moeda brasileira foram aprovados pelo FMI que operacionalizou a troca de moeda que consistiu em alternar a moeda primeiramente por dólares, e posteriormente a regularizar a compra de libras esterlinas também por cruzeiros. Uma operação cambial que marcou a participação do câmbio brasileiro na valorização de moedas estrangeiras, e que foi operacionalizada pela política monetária de Osvaldo Aranha que viu recursos para o desenvolvimento de políticas originalmente nacionais. A discussão foi registrada da seguinte forma pelo Itamaraty.



Em 30 de julho de 1953 o Fundo resolve não levantar objeções à proposta do Brasil no sentido de alterar de 18.38 e 18.72 para 18.36 e 18.82 as taxas de compra e venda de dólar, respectivamente. Em 24 de agosto de 1953 a Diretoria aprova nova compra de dólares pelo Brasil, contra depósitos em cruzeiros, no montante, de 15, 75 milhões. Em sessão de 9 de outubro de 1953 a Diretoria aprova as consultas anuais relativas a 1953, que se haviam realizado em Washington após a reunião anual dos Governadores e tiveram assistência do Diretor Brasileiro. Essa decisão foi considerada em suspenso no dia 11 de outubro seguinte, em vista das alterações de véspera haviam sido introduzidas no regime cambial do Brasil e dependiam de aprovação do Fundo. Em sessão de 23 de outubro de 1953 o Fundo aprova a instituição do novo regime cambial nos termos da Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito. Na mesma data o Fundo aprova a compra de 10 milhões de libras esterlinas, mediante depósito em cruzeiros. (Washington nº1159/651.6 Anexo 1. Arquivo Itamaraty, MRE Brasília, Brasil).

A concentração de operações em moedas estrangeiras como método de captação de recursos, mostrou-se, opção delicada, por conta da expansão monetária que passou a autorregular perdas com pouco domínio do governo sobre este campo financeiro. A desvalorização progressiva das moedas dos países em desenvolvimento se tornou o cavalo de batalha do nacional-desenvolvimentismo, em relação a países como México e Colômbia que se recusaram a aceitar o Brasil como negociador no FMI de políticas para as finanças. A não compatibilidade e pareamento da moeda brasileira às demais moedas internacionais foi suficiente para concentrar no cruzeiro uma grande valorização, dando em divisas desfavoráveis às exportações. O Brasil passou a aumentar velozmente seu ritmo de importação e tornou o FMI agenciador de crédito e regulador de seus financiamentos.

A deterioração no Balanço de Pagamentos do Brasil evoluiu com notável rapidez com a crise de moedas como o marco, a libra esterlina e o franco, e tornou problema grave, crescente e cumulativo ao longo da segunda metade dos anos de 1950.

### **O rompimento do Brasil com o FMI: a articulação política.**

O período que se segue ao suicídio de Vargas, com o conseqüente agravamento do cenário da política nacional, foi responsável em produzir uma série de entraves e problemas para o desenvolvimento do Brasil nas suas estruturas institucionais, que, sofreriam com a crise originada por diversos levantes sociais, greves e manifestações públicas que agregaram também a participação expressiva de militares na formação de um ambiente indefinido e permanentemente de tensões.

Após o processo de nomeação do interregno Café Filho como sucessor de Getúlio e as eleições que empossaram de maneira tumultuada a vitória de Juscelino Kubitschek: a política interna rumou para os trilhos da estabilidade parlamentar, com a formação de governo através dos partidos PSD, PTB e UDN que possibilitou, num primeiro momento, a estabilidade política. Porém, a crise entre a aliança PSD/PTB fez insurgir de dentro do governo: a distensão nacional que culminou na desarticulação da estabilidade e formou novamente um ambiente de divergências agudas sobre o rumo do desenvolvimento econômico do Brasil.



Esta desarticulação passou a se tornar mais visível em 1958-59 momento em que foi verificado também um aumento expressivo de emissão de papel moeda. A somatização das divergências políticas e dificuldades financeiras que o Brasil enfrentou durante a segunda metade dos anos 50, foi determinante para os desentendimentos ocorridos nas relações Brasil-FMI, sobre o pleito de um empréstimo de 300 milhões de dólares.

O primeiro sinal de desentendimento com o Fundo Monetário Internacional aparece na imprensa em 6 de junho de 1959, no jornal O Estado de São Paulo, que noticiou em seu caderno político: Malograram os Entendimentos entre o Brasil e o FMI. Nesse sentido, o jornal tratou que a exigência do FMI para a concessão de um novo empréstimo era desfavorável ao Governo JK. O déficit acumulado nesse ano, aliado, ao desequilíbrio no ingresso de divisas, e a valorização do cruzeiro, fez consolidar a combinação: alto custo de vida e taxa múltipla de câmbio, ambos, impulsionadores de uma crise financeira para o país, ao mesmo tempo, em que se seguiu a proposta de governo do desenvolvimentismo acelerado do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Tais dificuldades foram decisivas para o pedido de um empréstimo de 300 milhões de dólares, e que não foi avaliado positivamente pelo FMI. O Governo de Juscelino Kubitschek procurou informar-se sobre a possibilidade de resgate de empréstimos cuja concessão não transitasse pelos corredores do órgão, e que fosse realizado entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos. O FMI manteve-se intransigente quanto ao cumprimento do termo de responsabilidade político/econômico e o Brasil elucidou tal perspectiva procurando novas formas de obter o novo empréstimo. Instituições de crédito norte-americanas, que, passaram a se consolidar nos anos de 1950, poderiam salvar o governo da crise do Balanço de Pagamentos, entretanto, Juscelino Kubitschek anunciou publicamente os desentendimentos em nove de junho de 1959 no Palácio das Laranjeiras. Na residência presidencial, JK, durante um almoço com treze de seus senadores, anunciou, enfaticamente, a interrupção das negociações do empréstimo de 300 milhões de dólares e ordenou ao Ministro da Fazenda – Governador da Assembleia geral do Fundo que “Informasse ao FMI que o Brasil não enviaria nenhuma delegação ou representação para continuar a tratar daquele problema.” (Última Hora, 10/06/1959).

Ainda em seu discurso, JK, tratou que as negociações no plano técnico não seriam mais admitidas, pois o Governo brasileiro optaria pela negociação de um empréstimo com o Governo dos Estados Unidos de forma direta. A cobertura do jornal carioca Última Hora (UH) no processo de rompimento foi ampla e marcou toda a trajetória do evento que se tornou uma verdadeira comção nacional com apoio dos estudantes, da oposição política e da opinião pública. Entretanto, o UH, analisou o processo de rompimento e publicou que em face dos desentendimentos havia um forte componente ideológico estruturando o debate, que por sua vez, era de caráter técnico e pragmático.

A Embaixada em Washington, por sua vez, emitiu nota sobre a falta de instrução quanto à existência de um rompimento com o FMI, ou mesmo, de um desentendimento. O Embaixador interino que substituíra Ernani Amaral Peixoto, Henrique Rodrigues Valle, em telegrama notificando o Itamaraty sobre os comentários do New York Times a respeito dos desentendimentos entre Brasil e FMI ponderou da seguinte forma:



Peço vênia para lembrar a Vossa Excelência que a Embaixada até agora não recebeu qualquer pronunciamento oficial sobre a notícia em apreço, nem sequer o texto da declaração da Presidência da República. (Washington, Relatórios Anuais, Agosto de 1959, Arquivo Itamaraty, MRE Brasília, Brasil)

Após o reconhecimento de que havia desentendimentos e a ocorrência de agitadas manifestações políticas de apoio e também de oposição ao seu governo, Juscelino Kubistchek, optou por não mais se manifestar e delegou a tarefa a porta-vozes do Governo e também ao Ministro da Fazenda. Quando questionado diretamente, buscou evitar comentários que pudessem complicar mais as relações Brasil-FMI. A informação transmitida pelo Ministério da Fazenda sobre o início do processo de exportação de mercadorias pelo Livre Mercado, plano dos Estados Unidos para a América Latina, com a promoção da unificação das taxas de câmbio, trouxe mais um capítulo sobre o processo de rompimento, pois, a unificação das taxas de câmbio constituía-se numa das prerrogativas básicas do ajuste econômico preconizado pelo Brasil no FMI. Nesse sentido, o país dera início à aplicação das medidas de vigilância exigidas pelo órgão, descaracterizando, o rompimento de relações. E, em 23 de junho de 1959, o jornal O Estado de São Paulo publicou as declarações do Embaixador interino em Washington Henrique Rodrigues Valle, alegando a inexistência de ruptura entre Brasil e FMI. Segundo a nota,

Sr. Henrique Valle, encarregado de negócios do Brasil nos Estados Unidos, conferenciou hoje com o presidente da República e com o ministro das Relações Exteriores. À imprensa declarou que as autoridades do FMI consideram que não houve ruptura dos entendimentos que vinham sendo mantidos pelo Brasil para a obtenção do empréstimo de 300 milhões de dólares, mas apenas uma fase de estagnação, a qual deverá ser removida em conversações ulteriores. (OESP, 23/06/1959)

O fio condutor da negociação com o Fundo Monetário Internacional esteve na atuação de Walter Moreira Sales que já havia sido diretor da Carteira Geral de Crédito do Banco do Brasil em 1948, Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito em 1951; integrante da IV Conferência de Consulta dos Chanceleres Americanos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e Embaixador em Washington em 1952 e passou a substituir Ernani Amaral Peixoto na Embaixada de Washington, novamente assumido o posto após o rompimento do Brasil com o FMI.

A posição do Ministro Sales foi de replicar as propostas de mundo livre dos Estados Unidos, apresentando a Operação Pan Americana como contraproposta de desenvolvimento regional, e rejeitando propostas do Development Loan Fund, programa destinado à oferta de créditos advindos dos países industrializados como reconhecimento da parcela de responsabilidades sobre os países em desenvolvimento. Entretanto, a convergência do Brasil aos planos financeiros do FMI, passou a ficar, mais evidente, à medida que o país avançou democraticamente, com a eleição do Presidente Jânio da Silva Quadros, que, realizou três empréstimos Stand-by, com o FMI, corroborando a tese de não suspensão de negociações financeiras.



## **João Goulart e o FMI: negociações e acordos.**

O governo João Goulart seguiu adotando o ciclo de acordos de empréstimos adotados pelo governo Jânio Quadros como medida paliativa para equacionamento do Balanço de Pagamentos. A política econômica organizada pelo então Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, consistia em proteção dos pagamentos de dívidas, e ausência de um programa anti-inflacionário, parte do plano do nacional-desenvolvimentismo que trocara experiências em matéria de saneamento monetário, expressão cunhada em Cuba, para sancionar a moeda confeccionada pelo regime revolucionário de Fidel Castro, e notificado à Mariani, pela Embaixada do Brasil naquele país, como medida de controle sobre os movimentos financeiros internos e externos.

A política econômica do governo João Goulart aliou o projeto de financiamento do programa de desenvolvimento econômico e social da Aliança Para o Progresso, proposta do Presidente dos Estados Unidos John F. Kennedy, para os países americanos, como fonte de captação de recursos para o Brasil. Tal cooperação para o desenvolvimento econômico e social das Américas visou retomar índices seguros de democracia na região.

Entretanto, durante a sucessão dos Ministros da Fazenda Walter Moreira Sales, Francisco de Paula Brochado da Rocha e Hermes Lima, acordos foram sendo firmados, com diversas instituições financeiras, que, operaram múltiplos empréstimos e o reescalonamento das dívidas do Brasil. O compromisso de políticas fiscais austeras, por conta destes sucessivos empréstimos, acabou colidindo com as propostas de um desenvolvimento voltado para dentro. A falta de margem de manobra para operar um desenvolvimento sumamente nacional e sustentável pelo comércio de commodities, combinadamente ao déficit em Balanço de Pagamentos, bem como baixas reservas internacionais atreladas à paridade ouro-divisa: acrescentou um capítulo a mais à convulsão política no país com a instalação do regime militar e a deposição de João Goulart da presidência da República.

## **O crescimento econômico mundial até o início dos anos 1960 e a política externa como instrumento de transparência.**

Múltiplos empréstimos foram realizados pelos governos do nacional-desenvolvimentismo e foram significantes para o recrudescimento de políticas fiscais que passariam ser operadas nos anos posteriores do regime militar no Brasil em 1964. A reforma constante que o FMI empreendeu em relação aos países membros, nesse período, procurou ampliar a credibilidade internacional de todos os países como caminho para a redução de riscos e possíveis desvios dos acordos acertados em declarações de princípios de transparência que passaram a lastrear todo o sistema de comércio, finanças e de políticas monetárias internacionais e foi instalada no FMI, como gestão de diretrizes. O desenvolvimento econômico mundial dos primeiros 25 anos de funcionamento do FMI é uma referência de progressão e crescimento econômico. Os países passaram a se desenvolver dentro do Direito Especial de Saque e dentro da revisão geral de cotas no reforço da capacidade financeira do FMI.



Em 23 de janeiro de 1962, o jornal O Estado de São Paulo expôs algumas perspectivas para os acordos discutidos com o FMI por parte do governo João Goulart. Segundo o OESP,

Durante todo o ano passado, as compras de divisas do Banco do Brasil teriam totalizado quase um bilhão e 300 milhões de dólares, em todas as moedas, para vendas que pouco ultrapassaram um bilhão e 200 milhões. Por outro lado, as negociações com o FMI, realizadas em maior do ano passado, previam duas operações: prorrogação de saques a repor, no total de US\$ 139,9 milhões e um novo saque, de US\$ 160 milhões. Estas negociações abrangeram, ainda, três operações com o Eximbank, no total de 472, 7 milhões de dólares; US\$ 170 milhões de empréstimos do Tesouro dos Estados Unidos e US\$ 48 milhões de dólares de bancos privados, além de prorrogação de divisas na Europa no total de US\$ 300 milhões e mais US\$ 110 milhões de créditos de emergência. As operações com o Eximbank, totalizando US\$ 473,7 milhões, destinavam-se: 212,6 à consolidação de saldos devedores do Brasil naquele organismo; US\$ 178 milhões seriam para a cobertura de atrasados comerciais e US\$ 92,1 milhões para pagamento de financiamentos de projetos específicos brasileiros, financiamentos estes concedidos anteriormente, pelo próprio Eximbank. Dos cento e setenta e oito milhões de dólares concedidos pelo Eximbank, para cobertura de atrasados comerciais, oitenta e quatro milhões já foram liberados e o restante ficou decidido que seria em parcelas de dez milhões, o que tem ocorrido. O empréstimo de setenta milhões de dólares do Tesouro dos Estados Unidos ficou dividido em três operações distintas: a uma parcela de trinta e cinco milhões, liberada em fins de setembro último; b: trinta e cinco milhões, a serem liberados em quatro parcelas juntamente com as últimas quatro parcelas de dez milhões de dólares do FMI, de janeiro a abril, depende portanto, do que decidir o FMI agora; c: cem milhões de dólares a serem entregues através da Associação Internacional Para o Desenvolvimento dos quais, em dezembro último, o Brasil já recebeu cinquenta milhões de dólares. Os empréstimos aos Bancos privados no total de 40 milhões de dólares, através do Manhattan Chase Bank e do The First National city Bank, foram já liberados. (OESP, 23/01/1962)

Os principais instrumentos políticos desenvolvidos para o progresso do desenvolvimento financeiro internacional apresentados na Sessão da Assembleia Geral, Segunda Comissão, Item 12 da Agenda de Reforma do Sistema Monetário de 30 de outubro de 1974, em relação aos primeiros 25 anos de Fundo Monetário Internacional, e de cobertura do período do Nacional-Desenvolvimentismo no Brasil, foram: a) Necessidade de reafirmar o caráter desenvolvimentista que deve ter a regência do sistema monetário internacional; b) Conveniência de se prestigiarem os mecanismos de ajuste do FMI; c) Oportunidade na recomendação específica contra o incremento de restrições comerciais e de pagamentos para fins de equilíbrio de Balanço de Pagamentos; d) Necessidade de se resguardarem em qualquer hipótese não somente de um eventual sistema monetário reformado, mas também e especialmente, durante a fase de transição e ajustes os interesses específicos dos países em desenvolvimento. A este último contexto, oportunidade de apelo aos países industrializados para que não imponham restrições às exportações dos países em desenvolvimento, para que facilitem o acesso por parte destes últimos aos seus mercados financeiros. Para que acelere a implementação das metas de IDS para transferências financeiras e para que procedam de igual forma em relação às medidas comerciais em favor dos países em desenvolvimento; e) Conveniência em reiterar a necessidade do pronto estabelecimento do link entre os direitos especiais de saque e o financiamento do desenvolvimento; f) Interesse em assegurar alguma forma de cooperação entre órgãos prioritariamente voltados para a problemática do desenvolvimento econômico e comercial



conjuntamente a ECOSOC e a UNCTAD, no âmbito do sistema das Nações Unidas, e também o GATT - e o novo Comitê de desenvolvimento do FMI e do BIRD, de maneira a estabelecer fórmulas de coordenação e de mútuo apoio. (DELBRASONU NOVA YORK, Confidencial-Urgente. DPF/DPC/DAU XXIX. Sessão da Assembleia Geral. Segunda Comissão. Item 12 da Agenda. Reforma do Sistema Monetário Internacional. 30/10/1964. Arquivo Itamaraty, Brasília, Brasil)

## Considerações Finais

O retorno à democracia e as transformações registradas no plano internacional no Pós Segunda Guerra, condicionaram sensivelmente a política externa, que, passou a trabalhar na construção de uma nova identidade e visão internacional. A consolidação da política externa financeira, na análise das relações Brasil-FMI, demonstra que ela passou por um processo de ajustes, expressos tanto no discurso quanto nas atitudes tomadas pelo Executivo no que tange à postura internacional do país frente ao Sistema Financeiro Internacional. A reforma constante que o FMI sofreu na relação com os países membros, fortaleceu o desenvolvimento econômico mundial dos primeiros 25 anos de funcionamento do órgão, e é uma referência de progressão e crescimento econômico. Entretanto, a participação de países em desenvolvimento e no caso o Brasil do sistema financeiro internacional é de reconhecida limitação.

Esta é uma realidade, que, não corresponde mais a celeridade das negociações financeiras internacionais, e expõe o Sistema Financeiro Internacional, naquilo que há de mais restritivo e insular, sobretudo nesse campo da Política Internacional. É comprometida a participação mais ampla de demais países que ainda se mantêm à margem dos processos negociadores. Torna-se fundamental repensar o processo de formulação da política externa para o FMI, e Sistema Financeiro Internacional, considerando também que se trata de política de cooperação, sem justificativa plausível, para a exclusão ou limitação de demais atores na construção da agenda internacional. Em que pese haver temas nitidamente sensíveis (como os de segurança), não é possível sustentar a premissa de que a Política Internacional tenha dimensão estritamente das grandes potências e fora do conjunto das políticas fiscais e econômicas das potências menores.

Cabe notar que a política externa brasileira no campo financeiro internacional é incisivamente atuante e concentra esforços na manutenção e estabelecimento de economia regionalizada com países em desenvolvimento e emergentes. Nesse sentido, linhas de desenvolvimento estratégico, são apresentadas ao FMI, pelo Itamaraty, e tipificam um modelo de relacionamento, bastante cooperativo com os países desenvolvidos, desvendando as colaborações da diplomacia brasileira em ambiente multilateral, produzindo: a) Equilíbrios na capacidade financeira do Brasil, registrados, em contratos financeiros sempre dispostos sob a contingência multilateral, que, por sua vez, insere a capacidade mínima de concorrência; b) Equilíbrios no regime de quotas, intrínsecos, à abstração dos acordos internacionais, pautados e sempre regularizados pela harmonia internacional e geral de interesses; c) Presença de paradigmas, incisivos, propositivos, e, sobretudo claros sobre a relação do Brasil com o Sistema Financeiro Internacional e seu ponto de equilíbrio na regularidade da relação com os principais players.



Há uma vigorosa expansão de negócios realizados com títulos brasileiros, que, acentuou o volume de créditos, a realização futura de gastos de consumo, investimentos com expansão dos empréstimos bancários, típicos de um modelo de desenvolvimento a médio e longo prazo. É preciso que se considere, neste campo financeiro internacional que a complexidade das negociações tem produzido uma intensa engenharia financeira que considera: a) A complicação existente no jogo de forças entre as potências maiores e potências menores, sistematicamente nas estratégias financeiras; b) A necessidade de avaliação perceptiva sobre os fenômenos políticos na luta por prestígio internacional, embutidos nos liames da cooperação financeira internacional e sob os padrões anglo-saxões, com o reexame do equilíbrio internacional avalizados também na popularização da política internacional; d) A necessidade da materialização da política, tacitamente, nos problemas de política objetiva, evitando, assim, a aspiração e a recidiva nos contratos de refund e de refinanciamentos brasileiros no FMI; e) A premência e distinção do papel do FMI, estimando-o, sempre, como órgão produtor de autoridade dos Estados Unidos, na promoção da harmonia de interesses, com consequente, apascentamento, dos países no sistema ONU.

Por fim, procurou-se destacar que o adensamento das relações Brasil-FMI passa diretamente pelo tema financeiro e pela negociação de finanças. Assim sendo a política externa e a política financeira, para manter coerência entre o discurso e a manutenção de seu sentido estratégico, necessita insistir na concepção cooperação das relações financeiras internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lucio Flavio Rodrigues de. (2006) Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK. São Paulo: Editora UFSC.

BANDEIRA, Moniz. (1983) O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961:1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BENEVIDES, Maria Vitória. (1990) O governo Kubitschek: desenvolvimentismo econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BULHÕES, Otavio Gouvêa de. (1990) Depoimentos. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. (1977) Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK – JQ. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

FAUSTO, Boris. (1994) História do Brasil. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo. EDUSP.

LAFER, Celso. (1975) O sistema político brasileiro. São Paulo: Editora Perspectiva.

D´ARAUJO, Maria Celina Soares. (1992) O Segundo Governo Vargas: 1951-1954. São Paulo: Editora Ática.



RANGEL, Vicente Marotta. (1954) Do conflito entre a Carta das Nações Unidas e os demais acordos internacionais. São Paulo, Editora FUNAG.

ROUBINI, Nouriel. (1997) Political Cycles and the Macroeconomy. Massachusetts Institute of Technology, 1997. New York, IMF Editions

VIANA, Oliveira. (1947) Problemas de Política Objetiva. Companhia Editora Nacional.



## **AS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES SUL-AMERICANOS NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LULA (1995-2010): “HEGEMONIA CONSENSUAL” E SEUS LIMITES**

**FÁBIO BORGES**

Professor adjunto do curso de Relações Internacionais UNILA

Doutor em Sociologia pela UNESP

E-mail: borges\_fabio@yahoo.com.br

**Resumo:** Em livro recente o pesquisador Sean W. Burges (2009) defende a tese que o Brasil exerce uma “hegemonia consensual” na América do Sul, pois como não tem recursos econômicos suficientes para pagar os custos da integração, se utiliza do fortalecimento da idéia de integração para alcançar seus objetivos. Segundo esse mesmo pesquisador ainda que o Brasil exerça uma liderança frágil, tem dado resultados positivos. Em sua opinião a estratégia brasileira foi mudando ao longo da década de 1990 até os dias atuais de acordo com as suas necessidades imediatas. Começou com o Mercosul em 1991 chegando na proposta de integração física da América do Sul (IIRSA) em 2000, em Brasília, na primeira reunião da história entre presidentes Sul-americanos. Por essa abordagem, a IIRSA foi um instrumento muito útil para o fortalecimento da liderança brasileira, pois oferece uma perspectiva de ganhos mútuos, diferentemente do comércio onde fica muito claro o desequilíbrio a favor do Brasil. A proposta deste artigo é debater algumas das teses do pesquisador citado, especialmente sobre os limites do conceito de “hegemonia consensual” em relação aos países Sul-americanos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010). Identificaremos os limites dessa possível “hegemonia consensual”, especialmente nos movimentos de crítica e resistência às propostas da IIRSA.

**Palavras chaves:** Hegemonia consensual; IIRSA; resistências.



**Abstract:** In the recent Sean W. Burges books (2009) defends the thesis that Brazil has a “consensual hegemony” in South America. The researcher argues that Brazil does not have sufficient financial resources to pay the costs of integration, but it will be able to use the strengthening of the idea the integration to achieve their goals. According to the same researcher Brazil still exerts a weak leadership, however it has given positive results. In his opinion the Brazilian strategy has changed over the decade from 1990 to the present day according to their immediate needs. It started with Mercosur in 1991 reaching the proposed of the physical integration of South America (IIRSA) in 2000, in Brasilia, at the first meeting in history among South American presidents. By this approach, IIRSA has been a very useful tool for strengthening Brazilian leadership, it offers the prospect of mutual gains, unlike trade where it is very clear imbalance in favor of Brazil. The purpose of this article is to discuss some of the theories of the researcher quoted, especially on the boundaries of the concept of “consensual hegemony” in relation to the South America countries during the governments of Fernando Henrique Cardoso and Lula (1995-2010). We will identify the limits of this possible “consensual hegemony”, especially in the movements of criticism and resistance to IIRSA proposals.

**Keywords:** Consensual hegemony; IIRSA; resistance

**Resumen:** En su reciente libro el investigador Sean W. Burges (2009) defiende la tesis de que Brasil tiene una “hegemonía consensual” en América del Sur, ya que no dispone de suficientes recursos financieros para pagar los costos de la integración, fortaleciendo la idea de integración para lograr sus objetivos. Según el mismo investigador Brasil ejerce un liderazgo débil, pero ha dado resultados positivos. En su opinión la estrategia brasileña ha cambiado a lo largo de la década de 1990 hasta la actualidad de acuerdo con sus necesidades inmediatas. Todo comenzó con el Mercosur en 1991 llegando finalmente a el proyecto de integración física de América del Sur (IIRSA) en 2000, en Brasilia, en la primera reunión en la historia entre los presidentes sudamericanos. Mediante este enfoque, IIRSA ha sido una herramienta muy útil para fortalecer el liderazgo de Brasil, pues ofrece la posibilidad de ganancias mutuas, a diferencia del comercio en el que es muy claro el desequilibrio a favor de Brasil. El propósito de este artículo es discutir algunas de las teorías del investigador citado, sobre todo en los límites del concepto de “hegemonía consensual” en relación con los países Sudamericanos durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula (1995-2010). Vamos identificar los límites de esta posible “hegemonía consensual”, especialmente en los movimientos críticos y de resistencia a las propuestas de IIRSA.

**Palabras- claves:** Hegemonía consensual; IIRSA; resistencia



## Introdução: O papel do Brasil na integração Sul-americana nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2010)

A proposta da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) foi primeiramente delineada pelo ex-presidente brasileiro Itamar Franco em setembro de 1993 e foi apresentada em um encontro da ALADI<sup>1</sup> em fevereiro de 1994. A meta da ALCSA era criar uma zona livre de comércio dentro do subcontinente, através de uma linear, automática, e progressiva agenda de liberalização compreendendo o período de 1995 a 2005. Com o lançamento da ALCSA, o Brasil estaria promovendo o conceito de ALADI sem o México, "um esquema que poderia estar livre da interferência dos EUA e no qual o papel hegemônico seria inevitavelmente desempenhado pelo Brasil" (CARRANZA 2000: p. 84-85)<sup>2</sup>.

O Brasil tem desempenhado tal papel no Mercosul, e poderá desempenhar o mesmo papel no futuro da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Por essa perspectiva, o Mercosul poderia ser visto como uma afirmação da hegemonia regional brasileira, mais do que um passo em direção a integração do Hemisfério Ocidental sob a liderança estadunidense. As possibilidades de emergência da ALCSA dependem em grande medida se o Brasil conseguirá consolidar seu papel hegemônico no subcontinente ou se a hegemonia dos EUA no Hemisfério Ocidental encobrirá ou neutralizará completamente a hegemonia brasileira na América do Sul (CARRANZA 2000: p. 29)<sup>3</sup>.

Sean W. Burges argumenta que o Brasil não possui recursos suficientes para sustentar o desenvolvimento da integração da América do Sul, mas também defende uma interessante tese onde afirma que a solução para a escassez de recursos enfrentados pelos formuladores da política externa (foreign-policy makers) durante o período de Cardoso foi usar o contexto da abertura subregional e regional como uma ferramenta para capturar a influência necessária para guiar e direcionar o ambiente continental, dentro do qual criou simultaneamente um grau de insulamento da potência hemisférica e também de uma intervenção global. Por essa perspectiva, houve uma complexa mistu-

1 A ALADI é o maior grupo latino-americano cuja meta é a integração, formado por doze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, representando, em conjunto, 20 milhões de quilômetros quadrados e mais de 493 milhões de habitantes. O Tratado de Montevideu 1980 (TM80) foi assinado em 12 de agosto de 1980, estabelecendo os seguintes princípios gerais: pluralismo em matéria política e econômica, convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano, flexibilidade, tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais (ALADI: 2006).

2 Todas as traduções de outros idiomas são de exclusiva responsabilidade do autor.

3 Mario Esteban Carranza analisa que são possíveis duas leituras da ALCSA. Primeiramente, com a falha por parte dos EUA em estender o NAFTA para o Chile, a noção de Área de Livre Comércio da América do Sul tomou vida por si própria. O mesmo autor acrescenta que originalmente a ALCSA poderia ser vista como uma estratégia brasileira para adiar as conversas sobre o livre comércio hemisférico até aprofundar e ampliar o Mercosul, atraindo mais países para o seu lado na mesa de negociação com os EUA. Nesse sentido, a proposta de ALCSA teve claramente tanto uma dimensão política quanto econômica: reviver um velho projeto geopolítico brasileiro da América do Sul como oposto à integração Latino-americana. Por outro lado, uma leitura alternativa da proposta da ALCSA é que o Brasil nunca esteve realmente interessado em aprofundar a integração subregional com esses três menores vizinhos do Cone Sul. O comércio intra-regional teve significativo crescimento na última década e o Brasil está mais atrelado ao Mercosul que em 1991. Porém, o Brasil é um negociador global (*global trader*): em 1995 somente 11,7 por cento de seu comércio total foi com seus parceiros do Mercosul, contra 27,4 por cento para Argentina, 47 por cento para o Uruguai e 66,4 por cento para o Paraguai. Conclui: "Por essa perspectiva, a ALCSA poderia ser uma estratégia brasileira para evitar o aprofundamento do Mercosul, incluindo a criação de uma estrutura institucional supranacional. (...) O problema com esse cenário é que fatores externos, como o aprofundamento da crise da economia mundial levaria a 'política de empobrecimento do vizinho' (*beggar-thy-neighbour policies*), podendo levar a um aprofundamento do Mercosul e ou ALCSA, portanto, induzindo o Brasil aceitar a supranacionalidade como uma necessidade" (CARRANZA 2000: p. 85-87).



ra de idéias baseadas em uma visão reformulada da dependência em relação à inserção de um país em desenvolvimento na economia global (reformulated dependency view of developing-country insertion into the global economy) com iniciativas econômicas em escala subregional e continental, assim como a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura na América do Sul (IIRSA) (BURGES 2007: p. 4, minha ênfase)<sup>4</sup>.

O próprio Cardoso explica que embora seja importante para a diplomacia a preservação de uma linha de conduta coerente, é essencial que a política externa sinta os ventos do mundo. Resu-me:

Tentei seguir esse padrão de política externa. Para sintetizar, lanço mão de expressão cunhada pelo embaixador Gelson Fonseca, que foi meu assessor direto, segundo a qual a política externa que persegui desde minha curta passagem pelo Itamaraty (de outubro de 1992 a maio de 1993) buscou “a autonomia pela participação” numa realidade internacional cambiante, em contraposição à “autonomia pela distância” da ordem mundial vigente, que em momentos anteriores marcou governos autoritários (CARDOSO 2006: p. 604, minha ênfase).

Sobre a prioridade na integração Sul-americana, Cardoso relatou dois episódios que segundo ele “ilustrariam essa evolução, mas também como os imprevistos contam, pois houve avanços mesmo sem se ter clareza sobre os novos rumos”. No primeiro episódio disse que ainda como chanceler recebeu visita do presidente da Petrobras na época, Joel Reno, e que lhe perguntou quanto importávamos de petróleo de dois dos grandes produtores latino-americanos, Argentina e Venezuela. A resposta que ele qualificou de decepcionante foi quase nada. Diz que expôs as razões políticas e estratégicas para um comércio mais ativo na região e, a partir daí, que a política de compras da Petrobras começou a mudar. Conclui:

Em meados de meu segundo mandato, as importações alcançaram somas expressivas em dólares: quase meio bilhão da Venezuela e quase 1 bilhão da Argentina. Este último valor correspondeu ao déficit no comércio bilateral com os argentinos, permitindo ativar as trocas comerciais sem prejuízo real para nós: se não importássemos petróleo da Argentina o faríamos do Oriente Médio, sem contrapartida de exportações (CARDOSO 2006: p. 607).

#### O segundo episódio ocorreu durante as negociações para a construção do gasoduto Brasil-Bo-

<sup>4</sup> Cardoso explicou que a “Teoria da Dependência” não é uma alternativa para a teoria do imperialismo, mas um complemento. Discutindo sua obra clássica *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1967) em parceria com Enzo Faletto diz que: “Nele se especificam as formas históricas de dependência a partir do modo pelo qual as classes, Estados e produção se inserem na ordem internacional para, no último capítulo, mostrar como a ‘internacionalização do mercado’ solidariza os interesses entre classes que no momento anterior apareciam como adversas (a burguesia nacional e a burguesia imperialista e mesmo setores das classes trabalhadoras e os monopólios internacionais, por exemplo). Aponta que existe simultaneamente um processo de dependência e de desenvolvimento capitalista, onde os beneficiários eram as empresas estatais, as corporações multinacionais e as empresas locais associadas, o que chamava de ‘tripé do desenvolvimento dependente-associado’” (CARDOSO 1979: p. 374, 379 e 383, minha ênfase). De acordo com Nogueira e Messari a assertiva mais importante dos dependentistas acerca da dinâmica do capitalismo mundial foi apontar o subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento das forças produtivas globais, ou melhor, das economias do centro capitalista e resumem bem a idéia central: Impossibilitados de apropriar-se do excedente produzido localmente, os países pobres nunca teriam os recursos necessários para seu desenvolvimento e não conseguiriam reduzir o gap (econômico, tecnológico, militar) que os separa dos países ricos e os condena à dependência: “A característica mais importante do sistema mundial é que, ao funcionar como sistema integrado, extrai excedente econômico e transfere riqueza da periferia dependente para os centros imperiais”. Ainda segundo os autores citados os dependentistas marxistas divergem da visão de Lênin sobre o imperialismo na questão específica dos efeitos da expansão capitalista sobre as economias coloniais, discordando principalmente das visões, inclusive do próprio Marx, do efeito modernizador e civilizador do capitalismo sobre as sociedades atrasadas e as economias tradicionais (NOGUEIRA & MESSARI, 2005: p. 118-120). Mais detalhes sobre essa discussão ver BORGES 2007.



lívica. Cardoso mostrou como são muitos e às vezes aleatórios os fatores que podem perturbar uma efetiva integração do espaço sul-americano. Ponderou que construir um gasoduto de mais de 3 mil quilômetros, passando pelo Pantanal, com respeito absoluto as normas ambientais, tendo de convencer o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a conceder um financiamento para uma empresa estatal, e, finalmente, decidir a que partes e regiões do Brasil o gasoduto deveria chegar não eram questões triviais .

Porém, conta que em uma ocasião, o ex-presidente Itamar Franco disse que não iria mais a Bolívia para assinar o acordo. Explicou que leu um dossiê de Aureliano Chaves (ex-Vice-Presidente da República e ex-ministro de Minas e Energia, entendedor da matéria) que dizia que não existia gás na quantidade que a Bolívia estava nos oferecendo. Nesse momento Cardoso, que era Ministro de Relações Exteriores, diz:

Resolvi por conta própria dizer-lhe que eram boatos. (...) Tive nova conversa com o Presidente para mostrar a dificuldade diplomática que poderia causar a suspensão, à última hora, de tudo que se negociara árdua e longamente. Conte-lhe que não havia informado à Bolívia sobre o cancelamento. Sem muito entusiasmo, embarcamos para a Bolívia no dia seguinte (...) ao chegar, ele desfilou em carro aberto e constatou a alegria de milhares de bolivianos que correram às ruas. Perspicaz como é, recobrou ânimo, assinou com confiança o acordo que preparáramos, junto com o Presidente Jaime Paz Zamora, e nunca mais se falou da falta de gás nas jazidas do país vizinho (CARDOSO 2006: p. 609).

O ex-presidente brasileiro continuou sua argumentação dizendo que tendo em conta essas dificuldades, os esforços integradores não se poderiam limitar a manter vivo e ativo o Mercosul. "A integração física de nosso espaço tornou-se um dos objetivos das propostas de planejamento que levamos à discussão dos presidentes dos países da América do Sul". Informou que a partir disso deslançaram as iniciativas do gasoduto Brasil-Bolívia, a integração energética com a Argentina, a BR-173 entre Manaus e a fronteira com a Venezuela e a linha da transmissão da hidrelétrica venezuelana de Guri, uma das maiores do mundo, trazendo energia do país vizinho para a região amazônica, iniciada no segundo mandato do Presidente Rafael Caldera (1994-1999) e concluída sob o governo de seu sucessor, Hugo Chávez. E conclui:

Em agosto de 2000, convocamos em Brasília a primeira reunião da História juntando todos os presidentes da América do Sul, a que se seguiu outra em Guayaquil, no Equador, em 2001. Naquela ocasião, deu-se início à chamada Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, conhecida pela sigla IIRSA. Com o apoio do BID, nos anos seguintes, os governos dos países sul-americanos realizaram um amplo estudo das necessidades e possibilidades de integração física da região, selecionando um conjunto de projetos estratégicos para o desenvolvimento do continente. Essa complementação de esforços para a construção de um "espaço sul-americano" tem a ver com a integração regional em matéria de energia, transportes e telecomunicações. Politicamente, entretanto, pareceu a alguns países, especialmente ao México, que a iniciativa poderia significar o isolamento das nações sul-americanas, sob a liderança brasileira, do resto da América Latina mais próxima aos EUA. Nunca foi essa a intenção (CARDOSO 2006: p. 620).

Entretanto, é importante lembrar uma questão proposta pelo cientista político Robert Dahl:



“Quando você ouve que o Brasil é um emergente e um poder crescentemente influente, a questão apropriada é: Influência sobre quais atores, durante qual período, e com respeito a quais assuntos?” Quando colocamos tudo isso no contexto apropriado, nós vemos que o Brasil importa no mundo político atualmente e que está em muitos aspectos se tornando mais formidável. Nós também vemos, entretanto, que os constrangimentos do poder e da influência brasileira continuam a ser bem reais (HURRELL 2002: p. 153).

Nesse sentido, Andrew Hurrell aponta algumas necessárias considerações, por exemplo:

Que conclusões podemos delinear das relações hemisféricas em relação à posição do Brasil como um poder emergente? Em um sentido, o contínuo alcance hegemônico dos EUA atua como o principal constrangimento da política externa brasileira. Ainda que a situação seja mais fluída e mais complexa que um quadro de óbvia hegemonia. Em primeiro lugar, para ser sustentável, hegemonia requer três coisas: recursos de poder (tanto material quanto ideacional), uma clara intenção hegemônica, e um firme apoio político doméstico. Enquanto a enorme assimetria dos EUA na região permanece auto-evidente, os outros dois fatores são menos precisos. A necessidade de manter uma preponderância de longo prazo não necessariamente pressiona Washington em direção a aprofundar seu envolvimento na América Latina. Além disso, a integração econômica com o México permanece um contencioso na política interna dos EUA e continua como obstáculo doméstico para a integração hemisférica. É precisamente essa realidade que provê o Brasil do espaço diplomático e econômico para influenciar os caminhos nos quais a agenda política e econômica hemisférica será desenvolvida no futuro e modela, ainda que com constrangimentos, uma autônoma, ampla e variada política externa (HURRELL 2002: p. 168-169).

Já analisando a política externa do sucessor de Cardoso, de acordo com Paulo Roberto de Almeida, o presidente Lula falou sobre uma “diplomacia da generosidade”, baseado no tamanho e potencial do Brasil no continente, recomendando que importadores domésticos comprassem mais dos países vizinhos, ainda que com preços relativos desvantajosos, um caminho para equilibrar o fluxo de comércio e contribuir para a prosperidade comum na região. Mas ele acrescenta:

Entretanto, promessas feitas aos vizinhos de financiamento direto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não se materializaram, e apenas projetos de engenharia de empresas brasileiras trabalhando nesses países foram aprovadas. Ativismo diplomático na América do Sul, preferencialmente com a expansão do Mercosul, e o estabelecimento de uma política coordenada, (...) foram empreendidas na região, podendo paradoxalmente ter resultado em uma reação adversa a uma expansão da influência brasileira. Ainda no Mercosul, as preocupações sobre o “excessivo peso” do Brasil pode ter influenciado a decisão dos países menores em apoiarem a “política de admissão” da Venezuela dentro do esquema de integração do Cone Sul (ALMEIDA 2009: p. 171-172).

No mesmo sentido, Alfred Montero afirma que não é claro se o Brasil está comprometido em se tornar um produtor e exportador competitivo no mercado global ou se está mais interessado em evitar competição. Em suas próprias palavras:

As relações de amor e ódio do Brasil com a integração regional e os pactos comerciais bilaterais sugerem uma incerteza sobre o direcionamento de sua própria diplomacia econômica. É o Brasil um líder da América Latina em questões como a integração comercial regional ou é uma ilha buscando seus próprios interesses? (...) o Brasil entende que é um



pré-eminente poder Latino-americano na região, o Estado indispensável sem o qual nem a integração econômica nem a segurança coletiva são possíveis. Se os líderes do país forem bem sucedidos em compor uma clara visão do papel do país no mundo em um futuro próximo, o Brasil estará apto a desenvolver um claro direcionamento em sua política externa que seja compatível com a sua importância global (MONTERO 2005: p. 117 e 134).

## Os limites do conceito de "hegemonia consensual" e da IIRSA

Na opinião de Sean Burges o Brasil tem uma longa história de atuar para proteger seus próprios interesses nas Américas de maneira discreta, influenciando e pressionando seus vizinhos, um processo que se acelerou no final do século vinte. O mesmo autor diz que se tais ações frequentemente não são percebidas, não é apenas um subproduto da indiferença internacional para a política externa brasileira, mas também um resultado dos métodos que o Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Itamaraty, usa para perseguir a agenda internacional do país. Complementou sua idéia dizendo que:

(...) ações ou intervenções abertas não tem sido a norma. Mais precisamente, a estratégia brasileira tem sido discretamente integrada e sustentada por uma liderança hemisférica e global por trás de uma camada de indiretos e ostensivos apolíticos tecnocráticos programas, bem encobertos por um manto de multilateralismo e praticado através de agências e outros ministérios do governo (BURGES: 2007, p. 1).

Burges explicou porque às vezes iniciativas brasileiras aparentemente não relacionadas no contexto Sul-americano provem um claro quadro de como o Itamaraty atua no avanço da agenda internacional do Brasil. Nesse sentido, o autor desenvolve a noção de "hegemonia consensual" (consensual hegemony) relacionada com o papel do Brasil na América do Sul. Ele afirma que:

Nuança é importante. Concepções tradicionais de liderança dizendo respeito a formas de coerção e dominação jogaram um pequeno papel na postura adotada pelo Itamaraty durante a era Cardoso. Em vez disso, um novo estilo de liderança foi desenvolvido, no qual se encontra um paralelo com a dialética estudante-professor de Gramsci focando na criação de consensos, discussão e internalização de novas idéias e técnicas. A intenção não foi buscar a liderança brasileira na América do Sul através de imposição, mas induzir um desejo de benefício mútuo que poderia embutir os interesses, aspirações e estratégias brasileiras discretamente na região. Enquanto essa meta foi às vezes disfarçada nos discursos oficiais e análises acadêmicas, isso não foi explicitamente proclamado ou compreensivelmente examinado até a transição para a presidência de Lula (BURGES 2007: p. 185, minha ênfase).

Burges afirma que os formuladores da política externa do Brasil buscaram empregar ostensivamente acordos apolíticos ou tecnocráticos como uma ferramenta para transformar a estrutura produtiva e promover a confiança e a interdependência necessárias para o apoio aos projetos regionais centrados no Brasil. Concluiu:

A natureza inclusiva da postura de liderança inspirada em Gramsci prevista na noção de hegemonia consensual, particularmente promovendo interação no nível sub-estatal entre países, emerge claramente no Mercosul, na ALCSA, e na IIRSA para fortemente sugerir que



intenção política não é suficiente para formar uma região. Mais precisamente, iniciativas políticas precisam ser casadas em concretas e aparentemente apolíticas propostas como a da integração da infra-estrutura, para trazer a mútua interpenetração necessária para induzir pressão da sociedade civil e de grupos empresários para a continuação e aprofundamento do projeto regional. A ênfase na cooperação e inclusão livre de agressiva coerção é crítica porque, como tem sido afirmado aqui, a formação e operação de uma região bem sucedida dependem das decisões tomadas por empresários independentes da influência do Estado. Resumidamente, a decisão final de empresários e de grande parcela da população para apoiar o projeto regional em bases sustentáveis se baseará no cálculo de interesses, e não na retórica política. Como a breve discussão sobre a continuação da estratégia de liderança com uma hegemonia consensual de Lula sugere, uma importante parte da postura adotada pelo Itamaraty durante a era Cardoso foi um claro e sustentável desejo de disfarçar a ambição de liderança, quando sólidos e tangíveis recursos não estavam disponíveis consistentemente para oferecer compensações em troca de aquiescência para o projeto regional (BURGES 2007: p. 185-186).

O mesmo autor mostra que o Brasil durante a era Cardoso e no primeiro mandato de Lula permaneceu economicamente e politicamente inapto para firmar e sustentar o desenvolvimento dos países vizinhos. Por essa perspectiva, o Brasil não assumiu os custos da liderança e desempenhou totalmente o papel de motor econômico para a América do Sul, “uma restrição demonstrada claramente pela escassa produção em cadeia transnacionalizada e pela lenta ampliação das firmas brasileiras pelo continente”. Porém, ele adverte que seria errado sugerir que essa política falhou em sua dimensão econômica:

Apenas a base ideacional do projeto de liderança regional ofereceu positivos retornos, portanto um esforço objetivando o fortalecimento da integração econômica. O advento e preservação do Mercosul permitiram a transformação dos parceiros comerciais e a consolidação de indústrias com valor agregado, adicionalmente promovendo uma expansão do mercado para atrair um fluxo sustentável de investimento direto estrangeiro. A elaboração de uma matriz energética continental permitiu ao Brasil converter a sua maior fraqueza econômica em uma força estratégica, transformando a sua dependência energética em um instrumento para aprofundar os laços com os países vizinhos, especialmente Argentina, Paraguai, Bolívia e Venezuela. De fato, a combinação de um mercado industrializado emergente no Mercosul com o aprofundamento dos laços econômicos no continente, acelerado pela matriz energética, marcaram o direcionamento potencial para a expansão do comércio intra-sul-americano (BURGES 2007: p. 187-188).

Por outro lado, ainda do ponto de vista de Burges, a dimensão da segurança provê uma análise mais ambígua da capacidade do Brasil para absorver os custos e preencher as tarefas de um líder, porque os conflitos armados e as guerras interestatais são largamente uma anomalia na América do Sul durante o século vinte. Ele pontuou a reação brasileira para um possível sério conflito armado, a disputa fronteiriça entre Equador e Peru. Disse que a solução do conflito foi conduzida pelo Brasil decisivamente e amigavelmente, reforçando o precedente legalista que viu países no continente se encontrarem na mesa de negociações, e não no campo de batalha.<sup>5</sup> Burges concluiu:

5 Segundo Cardoso, o auge de sua diplomacia presidencial foi justamente pôr fim ao contencioso militar entre Equador e o Peru e que custara, nos 40 anos anteriores, milhares de vidas. Argumenta que foi um trabalho paciente para garantir a paz que estavam envolvidos o Brasil, o Chile, a Argentina e os EUA, mas que na fase final se desenrolou principalmente no Brasil. E conclui: “Sugeri, então, que se abrisse uma estrada ligando o cemitério com a fronteira do Equador, com livre acesso para nacionais daquele país. Fujimori fingiu que não a aceitaria, mas, de repente, virou-se para um pequeno quadro de paisagem bucólica pendurado na parede. Era um quadro modesto, de pintor desconhecido, mostrando uma carrocinha puxada por um burro em uma estrada de terra. Apontando



A necessidade de ampliar os recursos escassos em equipamento militares no sentido de prevenir conflitos, portanto foi limitado. De fato, a segurança provida pelo Brasil foi primariamente política em sua natureza e usada para prover autonomia de ação e soberania nacional como um princípio geral no sistema interamericano. Essa concentração de soberania, entretanto, também formou a base da maior restrição da política externa do Brasil na dimensão da segurança, a saber, a falha para criar e coordenar uma resposta efetiva para as novas ameaças a segurança, como o narcotráfico, o terrorismo e a insurgência. (...) A ênfase na transnacionalização na dimensão econômica se chocou com a concentração de soberania nacional na dimensão da segurança, criando uma contradição interna que retarda a emergência de uma ordem regional estável e sustentável (BURGES 2007: p. 188-189, minha ênfase).

Em sintonia com essas considerações, pareceu muito proveitoso para o Brasil em seu papel na integração Sul-americana a proposta da IIRSA, porque como foi dito anteriormente, essa iniciativa abre perspectivas de ganhos mútuos entre o Brasil e seus vizinhos.

Nesse sentido, Pitou van Dijck diz que a infra-estrutura desempenha um papel chave estimulando o crescimento econômico por facilitar a produção e o comércio, portanto gerando renda e emprego. Sem uma infra-estrutura de transporte e comunicação, os agentes econômicos enfrentam altos custos de transação, os quais freiam a produção, o comércio, e o consumo e conseqüentemente reduz o bem estar. Acrescenta que:

Particularmente, países que perseguem políticas de desenvolvimento orientadas para as exportações podem sofrer intensamente pela ausência de uma eficiente infra-estrutura de transportes. Custos de transportes podem ser expressos em termos de uma equivalente tarifa de importação, e seu impacto no bem estar pode ser considerado da mesma maneira. A IIRSA é parte de um grupo de iniciativas políticas para fortalecer a posição da América do Sul na economia global. Essa nova inserção da região no mercado mundial foi iniciada por um processo unilateral de liberalização comercial, fortalecida por iniciativas de grupos sensatos para melhorar o acesso ao mercado, e se aproximando do nível multilateral. Políticas de estabilização e reestruturação, buscando a liberalização do comércio e do movimento de capital, privatização, e integração regional, têm feito a perspectiva da melhora do padrão de vida na região mais dependente da capacidade dos produtores domésticos para competir internamente e em mercados externos e suprir os requisitos de quantidade e qualidade em tempo no mundo inteiro. Para apoiar os produtores domésticos frente a esses desafios, uma grande gama de medidas são requeridas para facilitar o comércio e alcançar a capacidade comercial relacionada (DIJCK 2008: p. 106)<sup>6</sup>.

Dijck argumenta que a renovada inserção dos países da América do Sul no mercado mundial coincide e parcialmente é induzido pela emergência de novos centros de gravidade na economia mundial, oferecendo novas oportunidades e desafios comerciais. Isso está relacionado especialmente no crescimento da importância do Leste Asiático, e particularmente pelas importações de

a estrada disse: 'Só se for daquela largura (...) Por ali não passam carros com tropas, imagino'. Sua atitude selou o acordo a 27 de outubro de 1998 no Itamaraty diante dos reis da Espanha, do secretário-geral da OEA, César Gaviria, e de vários presidentes de países amigos. De todos os pronunciamentos carregados de emoção o do Presidente Mahuad foi o mais comovedor. Assinou o tratado com lágrimas (e não só ele as derramou, também eu estava profundamente emocionado) e coragem. Não sei se alguém caminha pela estradinha para chorar a dor de haver perdido um ente querido, mas a paz se restabeleceu, e devido ao papel desempenhado pelo Brasil recebi as mais altas condecorações e as maiores homenagens dos governos e dos Congressos dos dois países. E cada vez que caminhei pelas ruas de Lima ou de Quito recebi abraços efusivos de populares que da guerra queriam distância, mas sentiam que a paz só valeu a pena porque o sentimento nacional não foi atropelado" (CARDOSO 2006: p. 637-639, minha ênfase).

<sup>6</sup> "Em muitos casos, a contribuição da IIRSA é particularmente construir ou melhorar interconexões entre sistemas nacionais de estradas já existentes. Portanto, significativos ganhos de eficiência poderiam ser percebidos com relativamente poucos investimentos" (DIJCK & HAAK 2006: p. 19, minha ênfase).



commodities Sul-americanas pela China. Isso explica o crescente interesse nos estudos das relações entre o Brasil e os países amazônicos, porque por essa região o país tem sua saída natural a Bacia do Pacífico. Como explicado por Enrique Amayo Zevallos em 1993:

De nossa perspectiva, a Amazônia não permanecerá à parte do Oceano Pacífico. Cedo ou tarde as ligações serão estabelecidas, e a saída natural será através Peru; nós a chamamos de natural, porque é a distância mais curta, e menos difícil, entre a Amazônia brasileira e a Costa do Pacífico. Você apenas precisa olhar os mapas para chegar a essa conclusão (AMAYO Z. 2009: p. 106, minha ênfase).

Como Amayo explica também, menores distâncias significam menores custos de transporte. Acrescenta que a costa peruana se beneficia de ter a melhor posição na América do Sul para o transporte de commodities para pontos importantes no Pacífico. Conclui:

O Brasil é o principal produtor de soja, e suas principais plantações estão localizadas mais próximas do Peru do que de sua Costa Atlântica. O Brasil poderia certamente se beneficiar da venda de grandes volumes para o insaciável mercado Asiático, com custos de transportes mais competitivos. O Peru poderia se beneficiar principalmente pela construção de um porto, e as correspondentes receitas do porto que provavelmente seriam as maiores da Costa do Pacífico Sul-americano. Além disso, o volume de vendas de pescados e fosfatos peruanos para o Brasil poderia crescer. Com um acesso mais fácil, o Brasil poderia comprar fertilizantes naturais a preços menores, causando menores danos ao meio ambiente. Portanto, ambos países poderiam se beneficiar dessa união entre a Amazônia brasileira e o Oceano Pacífico através do Peru, um modelo para outras parcerias no subcontinente<sup>7</sup>.

Por outro lado, compartilho da opinião de Pitou van Dijck quando ele diz que a ascensão da Ásia, entretanto, contribui não somente para potencializar as exportações Latino-americanas, mas também colocar em risco as aspirações regionais de ser uma plataforma de produção de manufaturas para o mercado internacional. Acrescenta:

De fato, os planos da IIRSA e das Parcerias Público Privadas (PPP)<sup>8</sup> para a construção de diversas estradas transcontinentais, unindo o Atlântico com o Pacífico, as chamadas bioceánicas não apenas facilitam as exportações latino-americanas, mas também contribuem para a competição no mercado regional pela indústria asiática. Como apoio para uma inserção no mercado internacional, medidas são requeridas para complementar a agenda de uma

7 O mesmo autor argumenta que a melhor alternativa seria uma integração intermodal (misturando hidrovias, ferrovias e estradas) pelo norte do Peru. Entretanto esse projeto provavelmente não se tornará realidade, porque os governos brasileiro e peruano acordaram uma rota que envolve o sul do Peru. O autor conclui que um sistema intermodal seria o menos destrutivo para a floresta tropical, especialmente em áreas arqueológicas, históricas e culturais (AMAYO Z. 2009: p. 111-118).

8 A estrutura geral do IIRSA envolve três bancos regionais de desenvolvimento: O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Além disso, o Banco de Investimento Europeu (EIB) estaria envolvido em particulares áreas de especialização em integração, como a de instituições financeiras e legais de cooperação. Tudo isso não excluiria que em outros estágios outras instituições oficiais e privadas estivessem envolvidas. Claramente, acordos de co-financiamento são realmente perseguidos e por isso são PPP. Os mesmos autores acrescentam: "A principal vantagem das PPPs é que elas possibilitam governos fazerem uso do setor financeiro privado, eficiente e inovador, portanto reduzindo os custos da infra-estrutura para o setor público enquanto ao mesmo tempo melhora a qualidade. (...) Para governos com grandes problemas fiscais, PPPs podem oferecer interessantes oportunidades para elevar os investimentos em infra- estrutura e estimular o crescimento econômico. No entanto, a teoria econômica e a experiência internacional com PPPs ao longo da última década mostram que PPPs não são garantias para a alta qualidade e um custo eficiente de infra-estrutura. Negativas consequências financeiras e fiscais das PPPs podem ser substantivas, particularmente quando a organização e regulação de tais contratos não são precisamente definidos" (DIJCK & HAAK 2006: p. 2-4, minha ênfase).



liberalização rasa, focando na abolição de barreiras ao comércio e da integração das fronteiras. Em comparação com uma integração rasa, a integração profunda pode ser concebida como uma forma de integração que vai além de remover os obstáculos ao comércio nos seguintes sentidos: melhoras nos procedimentos aduaneiros e outras formas de facilitação do comércio; nas regulações relativas ao comércio de tecnologias, nos padrões sanitários e fito-sanitários; e na integração física. Tais medidas poderiam dotar os países de capacidade para explorarem as oportunidades de comércio nos mercados regionais e globais. Com o declínio das tarifas de importações, o papel dos custos de transporte - expressos em termos equivalentes as tarifas - na competição internacional tem crescido<sup>9</sup>.

Entretanto, o impacto da construção de uma estrada ou a melhoria de uma Estrada existente em territórios adjacentes podem envolver dimensões econômicas, sociais e ambientais. Dijck explica também que a extensão espacial do impacto depende de um grande número de fatores que diferem entre eixos e localizações específicas ao longo desses eixos. Nesse sentido ele afirma que:

Portanto, generalizações completas dos impactos de estradas no meio ambiente – definidos amplamente e incluindo as dimensões econômicas, sociais, físicas, ecológicas e institucionais – não são garantidas. De outra maneira, afirmações dizendo respeito aos potenciais da infra-estrutura no apoio de um desenvolvimento sustentável seria difícil comprovar, assim como as relativas aos efeitos negativos desses programas de infra-estrutura. Não obstante a ampla variedade dos impactos que estradas podem causar em territórios adjacentes, algumas regularidades e padrões podem ser inferidos de estudos estatísticos da conversão do uso da terra e dos efeitos no desflorestamento pela construção e melhoramento de estradas (...) (DIJCK 2008: p. 108).

O último pesquisador explicou o conceito de Estudos de Impactos Ambientais (EIA) (Strategic Environmental Assessment) (SEA) e que até agora, poucos EIAs tem sido relacionados com os corredores da agenda do IIRSA, e pouco conhecimento sistêmico tem sido desenvolvido relacionado a uma metodologia apropriada para estudos de corredores de grande escala. Dijck nos avisa também que existe um risco real de que os estudos de impactos ambientais que sejam encomendados no futuro não sejam abrangentes, pelas pressões advindas de governos e instituições financeiras para limitar os prazos e recursos para serem utilizados em EIAs. Adiciona que:

Tem sido proposto um limite de tempo disponível para empreenderem os EIA de seis meses e um orçamento disponível de US\$ 300.000 (aproximadamente € 200.000). Pode-se questionar a racionalidade dessa recente abordagem por pelos menos três razões. Primeiramente, a experiência inicial com construções de estradas na Amazônia mostra que inesperados resultados ambientais e econômicos negativos se espalham, com impactos irreversíveis, sendo esses casos caracterizados por uma inadequada avaliação ex ante. O desenvolvimento relacionado com a Polonoeste (BR 364) em Rondônia que no fundo contribuiu para a retirada de instituições financeiras multinacionais como o BID e o Banco Mundial de programas de financiamento de infra-estrutura de estradas de larga escala na América do Sul por um longo período de tempo, é o caso em questão. Além disso, não é necessário adiar inteiramente investimentos em eixos propostos durante o período no qual

<sup>9</sup> "Permissões alfandegárias maçantes, altos encargos portuários e custos de frete, e lento apoio adicionam custos para os negociadores e conseqüentemente impede o comércio. Custos de transporte ao redor do mundo representam uma média de 5,3 % do valor das mercadorias importadas, mas são 8,3% na América Latina, exceto México. Em muitos países da região, a tarifa equivalente de custos de transporte excede os níveis das tarifas de importação. Comparações Internacionais mostram que permissões portuárias na América Latina requerem mais tempo que em qualquer outra região no mundo com exceção da África. Ao mesmo momento, o tempo das permissões difere amplamente entre os portos na América Latina, com portos no Chile, México e Panamá entre os mais eficientes e portos na Venezuela e Brasil entre os menos eficientes" (DIJCK 2008: p. 106-107).



um abrangente EIA esteja sendo executado. Um projeto específico ao longo de uma trajetória pode ser iniciado sem depender dos resultados das avaliações totais e em relação às decisões finais do desenvolvimento de um eixo integrado. Finalmente, em uma visão geral dos gastos orçamentários nos eixos dos IIRSA (...) os gastos em um abrangente EIA são modestos (DIJCK 2008: p. 116).

Nesse sentido, o mesmo autor aponta que EIAs são vitais mecanismos para estimular o potencial bem estar promovido pela melhora na infra-estrutura e mitigar potenciais impactos negativos no bem estar humano e ambiental. Então conclui:

Reduzir tempo e orçamento disponíveis para a construção de EIAs no contexto de programas de infra-estrutura de larga escala, como a IIRSA, com potenciais de grandes e irreversíveis impactos ambientais não parecem razoáveis pela perspectiva da tomada de decisões racionais e para o bem estar humano. Além disso, isso pode minar o apoio político e popular para programas de infra-estrutura por si mesmos, nos níveis locais, nacionais e internacionais (DIJCK 2008: p. 118).

Como argumentado por Lykke E. Andersen (et all 2002: p. 9) é importante dizer que os objetivos não são promover mais ou menos desflorestamento per se, mas analisar como mudanças no uso da terra afetam a vida das pessoas na Amazônia e quais são as implicações para o resto do mundo em termos de reduções de benefícios ambientais. Ele complementa sua idéia dizendo:

Reconhecendo que o desflorestamento apresenta tanto custos como benefícios, e começando a medir as magnitudes desses, é o primeiro passo em direção ao desenvolvimento de políticas domésticas e internacionais significativas, que levarão os benefícios ambientais tão desejados no Norte assim como o desenvolvimento econômico tão necessário no Sul (ANDERSEN et all 2002: p. 9).

Dijck and Haak (2006, p. 61) explicam que estradas podem induzir significativas mudanças econômicas e ecológicas ao longo de suas trajetórias. Nesse sentido, a construção ou renovação pode afetar o preço e o uso da terra, atividades econômicas locais e regionais, e, portanto a vida das pessoas e do ecossistema. Eles adicionam que os mais significativos e irreversíveis impactos são localizados ao longo de trajetórias anteriormente inacessíveis, como as áreas de florestas virgens<sup>10</sup>.

Sobre a experiência do Brasil com Estudos de Impactos Ambientais (EIA), os mesmos autores dizem que abrangentes e adequados marcos legais para os EIAs podem ser encontrados, mas que a realidade prática brasileira é bem diferente. Primeiro e o mais importante na opinião desses pesqui-

10 Roberto M. Iglesias adverte que é preocupante a estratégia da IIRSA de apresentar alta concentração de projetos de transporte rodoviário (especialmente os na zona peruana), quando há consenso de que não é a alternativa mais eficiente de transporte de carga. O autor consultou alguns especialistas, entre os quais da Confederação Nacional da Indústria, para quem a maneira mais econômica de escoar a produção da costa atlântica brasileira para o Pacífico continua sendo o transporte marítimo, de forma que projetos que melhorem a logística e o funcionamento dos portos brasileiros seriam mais eficientes para alcançar a bacia do Pacífico e o mercado asiático. "Há dúvidas sobre se a maneira mais eficiente de exportar a produção agrícola do Centro-Oeste é exportar por portos do oceano Pacífico ou se não deveria favorecer modos de transporte a granel com menor custo por tonelada para os portos do norte do Brasil e dali para a Ásia e outros destinos" (IGLESIAS, 2008, p. 165). Claudete de Castro Silva Vitte nos informou também que uma reportagem no jornal Folha de S. Paulo (30/12/2008) apontava que o transporte aquático tem menor custo, quando comparados os fretes. Considerando por km rodado em US\$ por tonelada, o frete hidroviário custa US\$ 0,025; o frete ferroviário custa US\$ 0,064 e o frete rodoviário custa US\$ 0,084. No comparativo de carga, considera que uma barcaça carrega até 1.500 toneladas, de forma que um comboio com quatro chatas comporta 6.000 toneladas de carga. No transporte ferroviário, um vagão de trem transporta 100 toneladas, o que exige uma composição de 15 vagões para cada barcaça. Na carga por rodovia, um caminhão transporta 27 toneladas, o que exigiria 55,6 caminhões para se equiparar a uma barcaça (VITTE 2009: p. 12).



sadores, os esboços dos projetos não mencionam modificações, portanto, são fracos. Completam a idéia dizendo:

No Brasil, o EIA é meramente um passo no processo do planejamento do projeto, uma folha autografada que tem que ser obtida. Como resultado, o papel do EIA relacionado à prevenção ou mitigação de negativos impactos ambientais é severamente limitado. Pressões econômicas e políticas contribuem significativamente para esse problema. Em geral, o lobby de poderosos grupos de interesses para estradas – como os produtores de soja no caso da BR-163 – começam muito antes que a decisão seja tomada. Como no caso de planos de investimentos pluri-anuais, financiamento internacional é estimulado e atraído ainda antes que uma análise mínima de custo e benefício tenha sido desenvolvida, portanto criando um momentum (financeiro) que não pode ser interrompido ou ajustado pelas considerações ambientais e sociais. Frequentemente um EIA é desenvolvido logo antes do princípio de um projeto, quando alternativas ou modificações não são mais possíveis (DIJCK & HAAK 2006: p. 65, minhas ênfases).

Além disso, os mesmos autores afirmam que EIAs no Brasil não cobrem efeitos indiretos e portanto são de escopo limitados. Nos informam que a maioria dos impactos de estradas não ocorre no momento de sua construção e diretamente na proximidade da estrada. Tanto o tempo como as áreas demarcadas são muito estreitas. Concluem:

O caso da rodovia BR-163 é um claro exemplo dessas sérias limitações da prática do EIAs brasileiros. Um outro fator complicador é que os EIAs são pagos pelo proponentes do projeto. Consultores são regularmente pressionados a produzirem relatórios favoráveis, desde que os interesses financeiros e políticos sejam altos. (...) propositores de projetos tendem a manipular os processos dos EIAs (DIJCK & HAAK 2006: p. 65, minhas ênfases)<sup>11</sup>.

Refletindo sobre o IIRSA e as PPP, Dijck e Haak afirmam que até o momento experiências com as PPP no setor de infra-estrutura de estradas na América do Sul são limitadas e as que envolvem integração trans-fronteiriça são ainda mais restritas. Acrescentam que claramente a dimensão internacional dos programas de infra-estrutura adiciona complexidade às regras e mecanismos de distribuição dos custos, benefícios e riscos entre os governos envolvidos. Eles explicam também que são necessários mecanismos para compatibilizar as diferenças das regulações nacionais em relação à construção de estradas e padrões ambientais e técnicos relacionados.

(...) No papel, a estrutura regulatória para PPPs e concessões comuns no Brasil é adequada e completa. No entanto, uma adequada estrutura regulatória para PPPs não significa garantia de bom funcionamento da PPP. Como a análise da experiência brasileira com projetos de infra-estrutura nesse estudo mostra, o potencial benefício das PPPs não surge automaticamente. Riscos financeiros e mecanismos inadequados de distribuição dos riscos podem dificultar seriamente o cumprimento de alta eficiência nos investimentos públicos e ameaçar a sustentabilidade dos programas de PPPs, como exemplificado pelo caso

11 Os mesmos pesquisadores afirmam que por causa dos significativos efeitos ambientais e sociais que eram esperados o projeto da BR-163 gerar, um grande número de organizações sociais e ambientais começaram a mobilizar a sociedade civil logo após o presidente Lula anunciar a sua pavimentação no começo de 2003. Também é necessário considerar a legitimidade desses estudos ambientais, pois como podemos observar no livro *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios: El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú*, organizado por Martin Scurrah (2008) e no documentário *Tambogrande: Mangos, Murder, Mining*, dirigido por Ernesto Cabellos e Stephanie Boyd (2006) as populações locais não consideram esses estudos imparciais e válidos, até mesmo pela dificuldade de entender sua linguagem muito técnica. Surge aí um outro conceito importante que seria o de licença social, com uma maior participação da sociedade civil nesses processos.



do Programa Estradeiro do Estado do Mato Grosso. As avaliações do programa estradeiro mostram que, ao invés de “socializar” os benefícios da eficiência do setor privado, PPPs podem também serem usados para transferirem os custos do setor privado para o setor público e para a comunidade em geral. Mato Grosso fornece um impressionante exemplo de região na qual um setor economicamente dominante, o setor da soja, também assegura o poder político. No sentido de fortalecer o crescimento e a lucratividade, os produtores de soja têm se engajado nos programas de PPP, destacando os mecanismos nos quais são benéficos para seus próprios interesses, porém muito menos para o interesse da comunidade amplamente, o Estado do Mato Grosso (DIJCK & HAAK 2006: p. 78-79, minhas ênfases).

Nesse sentido, “procuradores de renda” (rent seeking) e esquemas políticos podem minar os potenciais benefícios das PPPs ainda mais. Apesar disso, os mesmos autores explicam que as PPPs são promissores instrumentos para melhorar a eficiência dos investimentos públicos e projetos de infra-estrutura. Adicionalmente, elas apresentam o potencial de atrair capital privado, o qual pode ser usado para aumentar a quantidade total do investimento em projetos de infra-estrutura. “Com os riscos financeiros distribuídos mais adequadamente, e usando uma avaliação abrangente na análise dos custos e benefícios ambientais, as PPPs podem produzir substanciais retornos para a sociedade como um todo” (DIJCK & HAAK, 2006, p. 80).

Segundo Patrícia Molina, os principais interessados em financiar e promover os projetos na II-RSA são os empresários do agro-negócio, principalmente os grandes plantadores de soja, as empresas que operam no transporte fluvial, as empresas do ramo de alimentos, como a Cargill e Bunge, e as empresas de sementes transgênicas como a Monsanto, preocupadas em diminuir os custos para atravessar suas cargas até os portos do Pacífico no Peru e Chile e em converter em monoculturas de soja vastas áreas da região amazônica (MOLINA 2010: p. 32). Claudete de Castro Silva Vitte conclui que:

(...) assim há o comprometimento de dinheiro público, que acaba por beneficiar grandes investidores, principalmente do primeiro mundo que especulam como sobre-explorar os recursos da região, submetendo os rios aos riscos de um desastre ambiental, sob o nome do que é chamado de progresso<sup>12</sup>.

Alessandro Biazzini Couto destaca o papel ativo de três grandes empreiteiras brasileiras na integração da infra-estrutura da América do Sul: a Odebrecht, a Camargo Correa e a Andrade Gutierrez, que se constituíram como holdings e diversificaram seus negócios. Ele afirma:

Além da área de engenharia, a Odebrecht é o maior grupo petroquímico da América ao controlar a empresa Braskem, e prevê investimentos bilionários nos próximos anos em sua subsidiária ETH Bioenergia, voltada para a produção de etanol da cana de açúcar. Já a Camargo Correa tem sua própria fábrica de cimento e controla a Alpargatas Calçados (Havaianas, Rainha, Topper, Timberland e Mizuno), é acionista da Siderúrgica Usiminas, da

12 Os grupos econômicos brasileiros mais representativos, no que diz respeito ao grau de internacionalização são: Gerdau, Construtora Norberto Odebrecht, CVRD, Petrobras, Marcopolo, Sabó, Aracruz, Klabin, Sadia, Perdigão, Embraer, Natura, Votorantim e Andrade Gutierrez. É claro que muitos deles têm interesse na ampliação da infra-estrutura do subcontinente e no melhor escoamento de seus produtos para exportação nos portos do Atlântico e Pacífico. As empreiteiras brasileiras têm participado ativamente da implantação da infra-estrutura de transporte e energia nos países da América do Sul. São empresas consideradas com capacidade nos planos tecnológico, financeiro e empresarial. Segundo Antônio José Cerqueira Antunes as empresas brasileiras apresentam o privilégio de contar com o apoio do BNDES que lhe dá vantagem para ganhar licitações (VITTE 2009: p. 8-9).



concessionária de energia do Estado de São Paulo CPFL Energia e ainda da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), controladora da Dutra (RJ-SP) e no Paraná, totalizando 1452 km em concessões rodoviárias. A Andrade Gutierrez não fica atrás: também é acionista da concessionária CCR; da prestadora de serviços de energia Light; controla a empresa de telecomunicações Telemar (que engloba também a OI celulares) e terá a concessão do aeroporto de Quito, Equador ainda em construção. Expor esses extensos dados é fundamental para que os atores sociais brasileiros tenham dimensão do poder econômico dessas empresas transnacionais de base brasileira. (...) Essa configuração altamente concentradora de capital permite a esses grupos pautar políticas públicas e competir internacionalmente a custos mais baixos no que concerne às grandes obras, em que o repasse de recursos públicos é por vezes burocrático e tardio<sup>13</sup>.

Bertha Becker prognosticou alguns possíveis conflitos entre os atores nos diversos eixos da IIRSA. Ela argumentou que a logística não é o maior problema para se manter a expansão da cultura da soja na Amazônia. O conflito central é nos campos sócio-político e territorial. Existem dois espaço-tempos diferentes. Por um lado, o espaço-tempo das corporações, as quais estabelecem a parceria da logística com a geopolítica, expandindo a produção rapidamente. Nesse processo, essas corporações criam alianças com governos e outras empresas objetivando a atingir suas metas. De outro lado, existe o tempo-espaço dos produtores familiares, os quais não se adaptam facilmente com mudanças. Os pequenos produtores desejam manter suas terras e identidade, porém em geral não contam com o suporte técnico e financeiro para fazê-lo. Entretanto, eles possuem uma ferramenta ao seu lado: sua organização e resistência, as quais os permitem serem ouvidos pela sociedade, colocando pressão no Estado, com o uso do pretexto da defesa do meio ambiente. (BECKER 2007: p. 124). Essas organizações de grupos de pequenos produtores locais são inovadores. O fato é que são grupos locais, uma vez invisíveis, que aparecem na sociedade com a sua luta contra a mercantilização na natureza (VITTE 2009: p. 10, minha ênfase)<sup>14</sup>.

Para Isabella F. Wanderley (et alli), as construções previstas dentro dos projetos do IIRSA, espe-

13 Alessandro Biazzini Couto faz uma breve retomada histórica da constituição dessas empresas multinacionais brasileiras. Ele lembra o contexto do final dos anos 1970, com o esgotamento do milagre econômico da ditadura militar, que significou um período de grandes perdas para as empreiteiras. Contudo, elas foram beneficiadas pela política externa do governo Geisel que incentivou a participação dessas empresas em licitações em países de Terceiro Mundo. Posteriormente, com a liberalização econômica dos anos 1990 na América Latina houve um impulso à internacionalização dessas companhias não só para atuar em obras, mas na concessão de empreendimentos, em especial das estradas. Com a IIRSA e seu foco na construção de rodovias, portos e hidroelétricas, há uma reprodução em escala regional do modelo dominante de infra-estrutura que essas empresas já desenvolvem historicamente no Brasil (COUTO 2008: p. 82-83, minhas ênfases).

14 Podemos estabelecer um paralelo disso com o já citado excelente documentário Tambogrande: Mangos, Murder, Mining, dirigido por Ernesto Cabellos e Stephanie Boyd (2006), onde mostram o movimento de resistência dessa cidade frente a uma mineradora canadense. Omar Arach diz que "para os ambientalistas, especialmente aqueles no arco de ecologistas radicais, a noção de desenvolvimento é um artefato ideológico empregado para cobrir as relações de domínio dentro do sistema mundial e para dar uma expectativa de futuro para os setores oprimidos, sem precisar questionar os fatores estruturais que determinam sua condição. Para os atores locais, contudo, a noção pode ter outros matizes". Prossegue dizendo que "não se trata de uma questão meramente retórica, mas também de conteúdos. Indubitavelmente, os territórios impactados por essas obras costumam ser particularmente valorizados por sua riqueza biológica, paisagística e cultural. São territórios que se encontram no centro do ideário ambientalista e são vistos, talvez corretamente, como os embriões das sociedades sustentáveis do futuro. A tarefa dos ambientalistas passou por valorizá-los, desafiando os relatos desenvolvimentistas que se referiam àqueles territórios como áreas improdutivas, atrasadas, etc. E, sem dúvida, esta luta pelo significado tem fornecido importantes referências cognitivas e simbólicas para as populações locais se oporem aos discursos desenvolvimentistas". Porém conclui: "(...) além dessa importância inegável, esses locais ocupam uma posição marginal na estrutura econômica, política e social do Estado nacional ao qual pertencem ou foram anexados. Sob esse ponto de vista, representam áreas isoladas, mal servidas, com poucas oportunidades de trabalho, entre outras carências. Normalmente essas áreas são muito receptivas aos discursos do desenvolvimento e suas populações (principalmente os segmentos mais influentes) conseguem expressar com força o sentimento inerente à modernidade que Marshal Berman (1998) definiu como o 'desejo de desenvolvimento'. Sem dúvidas, para estas populações a noção de desenvolvimento continua a ser o veículo semântico usado para expressar as reivindicações de acesso à cidadania, a serviços, à inclusão e à melhoria da qualidade de vida. É um paradoxo que aquele que deseja também represente um risco muito provável de desaparecimento do mundo onde vive" (ARACH 2008: p. 123-124, minha ênfase).



cialmente no centro norte do subcontinente, geram conflitos sociais e ambientais. E complementa:

Com base em projetos similares no passado, prevê-se que tais conflitos se potencializem por meio do aumento do desmatamento, da grilagem, da violência contra indígenas e comunidades tradicionais, da incidência e exposição de doenças contagiosas, além da gradual perda de valores culturais tradicionais e da redução dos serviços ambientais, entre outros efeitos danosos (WANDERLEY et alii 2007: p. 5-7).

Analisando a importância estratégica da região amazônica para o Brasil e dessas possíveis consequências negativas dos atuais planos de integração, parecem ser necessárias avaliações mais profundas dos interesses envolvidos em tais projetos. A questão central é pensar no longo prazo como essa integração pode beneficiar a sociedade em seu conjunto, especialmente levando em consideração os impactos ambientais e sociais, e não apenas o interesse de uma pequena parcela do empresariado nacional brasileiro.

## Considerações Finais

Fernando Ignacio Leiva (2008) faz interessantes críticas ao modelo chamado de “regionalismo aberto” que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem recomendando desde os anos 1990s e que em grande parte é adotada pelo Brasil em seus projetos regionais. A pergunta central que ele faz é se esse paradigma constitui uma alternativa genuína ao neoliberalismo, ou uma forma mais sofisticada de consolidar o sistema existente<sup>15</sup>.

O mesmo autor aponta o que ele chamou de “reversões chaves de princípios estruturais” (reversing key structural tenets):

Primeiro, ao invés de ser a raiz e o mecanismo propagador do subdesenvolvimento econômico, a internacionalização da estrutura produtiva e comercial foi bem vinda e vista como a principal rota para se alcançar a modernização produtiva. Anteriormente concebido como um mecanismo para aprofundar o subdesenvolvimento, o capital estrangeiro e as corporações transnacionais agora se tornaram os instrumentos chaves para a mudança técnica e modernização produtiva. Alcançar uma competitividade sistêmica e uma inserção dinâmica no mercado global agora depende da indução do capital privado transnacional e doméstico para desempenhar seu papel neo-Schumpeteriano atribuído por Fajnzylber e a pela “nova CEPAL”. Segundo, capitalistas privados, firmas privadas, e o mercado (não o Estado ou seu papel em socializar o excedente econômico para assegurar sua eficiência social, como a análise do capitalismo periférico de Prebisch explicava) foram transformados em atores chaves do desenvolvimento econômico (...). A “nova CEPAL” reconceitualizou o

15 O mesmo autor explicou que a publicação de *Changing Production Patterns with Social Equity* (1990) buscou substituir o “fundamentalismo de mercado” e humanizar o “capitalismo selvagem” imposto por décadas do dogmatismo neoliberal do *laissez faire* na região. Adiciona que a CEPAL e o neoestruturalismo Latino-americano afirmam terem com sucesso combinado crescimento econômico, equidade social e democracia política no sentido que a América Latina poderia plenamente aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização do século XXI. Como resultado, um grande número de observadores afirma o triunfo de “uma postura mais pragmática, a política do possível” ter se tornado a tendência dominante no continente Latino-americano. Conclui que, “portanto na passagem do estruturalismo para o neoestruturalismo, a transição da ‘antiga CEPAL’ de Raúl Prebisch e Celso Furtado para a ‘nova CEPAL’ de Fernando Fajnzylber, Gert Rosenthal e José Antonio Ocampo, o neoestruturalismo tem implementado mudanças consideráveis em sua abordagem e estrutura. Embora tais modificações tenham permitido o neoestruturalismo conquistar relevância política, isso também exigiu um alto preço: uma aliança da solidez da CEPAL com o status quo, entorpecendo a sua capacidade de investigar a ‘estrutura profunda’ do capitalismo Latino-americano do século XXI” (LEIVA 2008: p. xvii, p. 21 e 22, minha ênfase).



papel das políticas públicas e do Estado que garantindo o equilíbrio macroeconômico, assegurou uma grande coordenação entre produtores privados e melhor articulação entre as iniciativas privadas e públicas, gerenciando os conflitos advindo da globalização, e sobre tudo, controlando a energia social e o sistema da sociedade pelo requisito da competitividade internacional. Terceiro, a lógica da distribuição foi separada da lógica da acumulação orientada para a exportação. Maior igualdade não poderia ser o resultado de reformas sociais, mas viria do crescimento das exportações e da economia (LEIVA 2008: p. 34-35).

Ainda Leiva (2008: p. 89) considera cinco "atos de omissão" encravados nas noções centrais dos fundamentos do neoestruturalismo Latino-americano: (1) a promessa de perspectivas favoráveis para se mover em direção a grande estrada para a globalização; (2) a promoção do "regionalismo aberto"; (3) a possibilidade de se alcançar a "transformação produtiva com equidade" dentro do marcos do regime atual de acumulação orientado para as exportações; (4) a suposta dicotomia entre uma competitividade "espúria" contra uma "genuína", tanto no nível das empresas quanto de países; e (5) os benefícios alcançados através do consenso da competitividade internacional construída por trás da orientação ao mercado externo pelos diferentes atores<sup>16</sup>.

Explicando o segundo ato de omissão, Leiva (2008: p. 100) argumenta que a integração liderada pelas corporações leva a desapropriação e a coisificação (commodification) ainda mais crescente dos aspectos da vida social, e não a modernidade. Sobre o terceiro ato de omissão ele mostra que as decisões de investimento e controle sobre o excedente econômico estão nas mãos de uma ainda menor minoria que no passado, poderosas empresas e instituições financeiras transnacionais. Em sua opinião as conexões entre as exportações, condições de trabalho, controle, pobreza e desigualdade têm sido subestudadas pela CEPAL<sup>17</sup>. Conclui:

Exportações requerem grande controle sobre os custos ou a expansão da flexibilidade do trabalho; trabalhadores não consomem o que eles produzem; a renda e juros acumulados vão para uma ainda menor minoria transnacionalizada; o crescimento das exportações não está gerando emprego; e a transnacionalização e financeirização concentram a renda em proporções que não podem ser contra-balançadas por amigáveis políticas públicas promovidas pelo status quo (LEIVA 2008: p. 106)<sup>18</sup>.

Finalmente, o mesmo autor afirma que a concepção liberal do Estado pelo neoestruturalismo como sedimento da racionalidade social ignora tanto o caráter da luta de classes dentro do Estado

16 Mario Esteban Carranza (2000: p. 46-52) fez uma interessante discussão sobre "o antigo estilo da integração" questionando se ele foi bem sucedido ou um fracasso. Por exemplo, ele aponta que as atuais análises do "antigo" regionalismo na América Latina são muito negativas, responsabilizando o Modelo de Substituição de Importações (MSI), um modelo fechado de desenvolvimento, pelo fracasso da integração, enquanto por comparação, o "novo regionalismo" é apresentado como mais preparado para eliminar tanto as barreiras tarifárias quanto as não tarifárias ao comércio, e, portanto projetado para alcançar a integração com a economia mundial mais do que para se proteger dela. Porém o mesmo autor, citando Albert Hirschman, explica que a distinção entre o "modelo de desenvolvimento voltado para fora" (outward-looking) e o "modelo de desenvolvimento voltado para dentro" (inward-looking) carregam um julgamento de valor na literatura inglesa: positiva, no caso do "desenvolvimento voltado para fora"; e negativo para o "desenvolvimento voltado para dentro". Desarrollo hacia adentro em espanhol tem uma conotação positiva porque, ao invés de autarquia e introversão, ele evoca a imagem de abertura desse desenvolvimento para o interior e para o mercado doméstico.

17 Nos anos 1970s Francisco de Oliveira já tinha feito essa mesma crítica. Mais detalhes ver: OLIVEIRA, Francisco de. "Crítica da Razão dualista" In: \_\_\_\_ Novos Estudos CEBRAP, n. 2, 1972.

18 Outra interessante discussão feita por esse autor foi sobre a existência de uma clara dicotomia entre uma competitividade espúria versus uma genuína. A primeira seria baseada na compressão dos custos do trabalho e desvalorizações cambiais enquanto a segunda seria baseada na produtividade crescente e na inovação tecnológica. Porém Leiva explicou que a produtividade do trabalho pode ser intensificada pela extensão do uso do trabalho, da reorganização da produção e não apenas pela inovação tecnológica. Conclui dizendo que o capital sempre acha caminhos para combinar produtividade (genuína competição) com estratégias de corte de custos do trabalho (espúria competição) das mais criativas maneiras (LEIVA, 2008, p. 113).



assim como o papel fundamental que ela desempenha para assegurar as condições da reprodução da acumulação do capital. E conclui:

A promoção da governança participativa através de acordos trabalhistas, uma abordagem de capital-social, e outras formas de alianças do Estado com a sociedade civil, leva a um regime neo-hegemônico que não necessariamente fortalece o caráter democrático da sociedade ou da economia. (...) as políticas sociais objetivam civilizar o pobre como consumidor de serviços e de uma cidadania auto-regulada (LEIVA 2008: p. 118).

Apesar de estar de acordo com a maioria das críticas de Leiva, uma questão permanece não respondida: Qual modelo concreto existe como um contra ponto ao neoestruturalismo?<sup>19</sup>. Faz sentido ainda a provocativa afirmação da economista inglesa Joan Robinson nos anos 1960s, quando ela disse que “A única coisa pior que ser explorado pelo capitalismo é não estar sendo explorado pelo capitalismo”<sup>20</sup>? Pelos movimentos de resistência à liderança brasileira na integração regional e ao IIRSA, as questões mais adequadas nesse momento parecem ser: quem está se beneficiando da integração regional? Qual deveria ser a postura do governo brasileiro?

Nesse sentido o Itamaraty, outros ministérios, além do BNDES têm trabalhado mais proximamente dos grandes empresários brasileiros, especialmente dos setores de construção, energia e alimentos para tentar superar esses obstáculos na integração regional. A abordagem de Borges sobre uma hegemonia consensual brasileira é muito interessante e respaldada pelo grande lucro que essas empresas vem tendo na América do Sul, apesar dos já analisados movimentos de crítica e resistências às propostas brasileiras<sup>21</sup>.

A questão central aqui é justamente mostrar como esse pequeno grupo de empresários exerce uma hegemonia interna no Brasil e em certa medida na região, mas isso está implicando em maiores desigualdades sociais entre os países e mesmo internamente. No longo prazo esse modelo não será sustentável para o aprofundamento da integração. Ainda que a IIRSA seja um instrumento que abra perspectivas de ganhos mútuos, sendo a melhora da infra-estrutura um real caminho para a integração, foi demonstrado que os estudos de impactos ambientais ainda apresentam muitas fragilidades, gerando a possibilidade de danos irreparáveis e resistências em comunidades amazônicas.

Além disso, é interessante observar algumas contradições na chamada política externa progressista de Lula, quando vemos seu grande apoio ao agro-negócio, o qual já foi muito criticado por seu Partido dos Trabalhadores (PT) no passado como uma das principais causas de injustiça social no Brasil.

É claramente irônico que o gabinete de liderança do PT tenha as melhores conexões com a elite exportadora do que qualquer outro recente governo brasileiro – mas nós afirmamos que é precisamente porque um presidente esquerdista foi eleito que o poder burocrático foi

19 “What concrete ‘model’ is there in counterpoint to neostructuralism?”. Essa questão foi feita anteriormente por Gregory B. Weeks (2008) na resenha “Fernando Ignacio Leiva’s Latin American Neostructuralism”. Disponível em: <http://weeksnotice.blogspot.com/2008/12/fernando-ignacio-leivas-latin-american.html>. Acesso em dezembro de 2009.

20 “The only thing worse than being exploited by capitalism is not being exploited by capitalism”. Disponível em: <http://latino.sscnet.ucla.edu/research/iup/equity.htm>. Acesso em fevereiro de 2009.

21 Por exemplo Hurrell diz que é importante não exagerar o peso do poder regional brasileiro. Acrescenta que em alguns temas a região não é uma fonte de apoio ao Brasil, como na campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Também destaca a dificuldade brasileira para criar coalizões econômicas internacionais, especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC) (HURRELL 2001: 210-211).



polarizado. A tríade da política exterior do Ministro Celso Amorim, do secretário geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães, e do antigo conselheiro presidencial Marco Aurélio Garcia coexiste num governo que também apresentou "pesos pesados [ligados ao mercado]" como Meirelles, Furlan e Rodrigues. Esse último grupo não viu razão para obstruir a progressiva agenda Sul-Sul de grupos anteriores, na medida que coincidia com a orientação do "desenvolvimento voltado para fora" dos interesses empresariais que eles representam. O boom das exportações sob Lula, combinada com o patrocínio agressivo presidencial das missões de negócios na Ásia, África, e Oriente Médio, fizeram essas duas facções se unirem facilmente. Em síntese, uma constelação singular de fatores levou a liderança de Lula combinar uma estratégia histórica de política externa petista com uma política comercial amigável com os empresários. Levando tudo isso em consideração, Lula foi presidencialismo promovendo pluralização (CASON & POWER 2009: p. 128-129, *italico no original*)<sup>22</sup>.

Leonardo Ramos nessa mesma linha considerou, no que ele chamou de "perspectiva neo-gramsciana", que é possível ver o governo Lula como um governo que busca uma mudança, mas não uma transformação radical, de caráter necessariamente contra-hegemônico. E conclui:

Contudo, quando analisada de uma maneira mais detalhada, tal inserção não se apresenta como transformadora, mas dentro de uma estrutura maior de revolução passiva em escala global, contribuindo assim para a reestruturação e manutenção do bloco histórico globalista. Na verdade, seria possível perceber certo processo de transnacionalização do Estado brasileiro em seu sentido ampliado, que se encontra intimamente vinculado a um projeto de revolução passiva global. Mas onde estariam as origens desse transformismo? Ora, na mudança do próprio PT que se afasta com o passar do tempo de suas bases ou talvez do fato do PT, na verdade, nunca ter tido um projeto de transformação radical da realidade (RAMOS 2009: p. 23-24, *minha ênfase*).

Para concluir, as críticas desse artigo buscam indicar onde o Estado brasileiro (especialmente a diplomacia) pode atuar mais apropriadamente para gerar um bem estar social para a maioria da população sul-americana e não apenas para o privilégio de uma minoria de grandes empresários. Os caminhos e os obstáculos para a integração são enormes, mas o reconhecimento no Brasil da importância estratégica da América do Sul é um primeiro passo para um desenvolvimento conjunto e harmonioso dessa complexa região.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. (2009) "Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies". In: \_\_\_\_\_ LOVE, Joseph L.; BAER, Werner. (editors) *Brazil under Lula: Economy, Politics and Society under the Worker-President*. United States of America: Palgrave Macmillan, p, 167-183.

AMAYO Z., Enrique. ( 2007) "Amazonia, MERCOSUR and the South American regional integration". In: \_\_\_\_\_ The Bush doctrine and Latin America. Edited by PREVOST, Gary and CAMPOS, Carlos Oliva. New York : Palgrave Macmillan, p. 105-128.

<sup>22</sup> A discussão sugerida por esses autores é sobre a perda do monopólio do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE) na formulação da política externa do país, devido à ascensão da "diplomacia presidencial" e da pluralização dos interesses dos grupos nacionais em relação à política externa.



ANDERSEN, Lykke E.; GRANGER, Clive W. J.; REIS, Eustáquio J.; WEINHOLD, Diana; WUNDER, Sven. (2002) *The Dynamics of Deforestation and Economic Growth in the Brazilian Amazon*. United Kingdom: Cambridge University Press.

ARACH, Omar. (2008) "Articulações ambientalistas em oposição às grandes obras de infra-estrutura". In: \_\_\_\_ VERDUN, Ricardo et alii (orgs.). *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc.

ASOCIACIÓN LATINOMERICANA DE INTEGRACIÓN [ALADI]. Montevideo, 12 agosto 1980. Disponível em: <[www.aladi.org](http://www.aladi.org)>. Acesso em: 03 jan. 2006.

BECKER, Bertha. (2007) "Reflexões sobre a geopolítica e a logística da soja na Amazônia". In: \_\_\_\_ BECKER, Bertha et alii. (orgs.). *Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia*. São Paulo: Edusp.

BORGES, Fábio. "Dilemas da aplicação do marxismo nas Relações Internacionais da América Latina nos anos 1960: reflexões sobre as teorias da dependência e problemas atuais". In: \_\_\_\_ I Simpósio da Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/borges.pdf>.

BUMER-THOMAS, Victor. (editor). (2001) *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism*. United Kingdom: Biddles Ltd.

BURGES, Sean W. (2009) *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. United States of America: University Press of Florida.

\_\_\_\_ (2005) "Bounded by the Reality of Trade: practical Limits to a South American Region". In: \_\_\_\_ *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, n. 3, out.

CARDOSO, Fernando Henrique (FHC). (2006) *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_ "Notas sobre o estado atual dos estudos sobre a dependência", p. 364-393, In: \_\_\_\_ José Serra (org.), *América Latina: Ensaios de interpretação econômica*, Ed. Paz e Terra, 1979.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. (1979) *Dependency and development in Latin America*. Traduzido por Marjory Mattingly Urquidi. United States of America: Berkeley University of California Press, 227 p.

CARRANZA, Mario Esteban. (2000) *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open regionalism and the future of regional economic integration in South America*. Great Britain: Ashgate Publishing Ltd.

CASON, Jeffrey W. & POWER, Timothy J. (2009) "Presidentialization, Pluralization, and the Roll-back of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". In: \_\_\_\_ *International Political Science Review*, v.30, No. 2, p. 117-140.



CEPAL, (1994) "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de transformación productiva con equidad". Libros de la CEPAL, n. 39.

COUTO, Alessandro Biazzì. (2008) "A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul". In: \_\_\_\_\_ VERDUN, Ricardo et alii (orgs.). Financiamento e magaproyetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc.

DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. (2001) "What's New in the New Regionalism in the Americas?". In: \_\_\_\_\_ BUMER-THOMAS, Victor. (editor). Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism. United Kingdom: Biddles Ltd, p. 17-44.

DIJCK, Pitou van. (2008) "Troublesome Construction: The Rationale and Risks of IIRSA". In: \_\_\_\_\_ European Review of Latin American and Caribbean Studies 85, October, p. 101-120.

DIJCK, Pitou van and HAAK, Simon den. (2006) "Troublesome Construction: IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure". In: \_\_\_\_\_ Cuadernos del CEDLA 20. Amsterdam: Center for Latin American Research and Documentation (CEDLA), October.

HURRELL, Andrew. (2002) "The Foreign Policy of Modern Brazil". In: \_\_\_\_\_ HOOK, Steven W. (editor) Comparative Foreign Policy: adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers. United States of America: Pearson Education, p. 146-169.

\_\_\_\_\_ (2001) "The Politics of Regional Integration in MERCOSUL". In: \_\_\_\_\_ BUMER-THOMAS, Victor. (editor). Regional Integration in Latin America and the Caribbean: the Political Economy of Open Regionalism. United Kingdom: Biddles Ltd, p. 194-211.

IGLESIAS, Roberto M. (2008) Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños en la integración de la infraestructura en América del Sur. In: \_\_\_\_\_ Integración y Comercio, n. 28.

LEIVA, Fernando Ignacio. (2008) Latin American Neostructuralism: the Contradictions of Post-Neoliberal Development. United States of America: University of Minnesota Press.

MALAMUD, Andrés. (2002) Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions. Universidade de Salamanca. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf>. Acesso em dezembro de 2009.

MOLINA, Patricia. "El Proyecto de Aprovechamiento hidroeléctrico y de navegabilidad del río Madera en el marco del IIRSA y del contexto de la globalización". Disponível em: <http://www.geocapacitacion.com.ar/biblio/riomadeira.pdf>. Acesso em janeiro de 2010.

MONTERO, Alfred P. (2005) Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World. United States of America: Polity Press.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. (2005) Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier.



OLIVEIRA, Francisco de. (1972) "Crítica da Razão dualista" In: \_\_\_\_\_ Novos Estudos CEBRAP, n. 2.

RAMOS, Leonardo. "Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula". In: \_\_\_\_\_ LASA – Latin American Studies Association XXVIII International Congress, 2009. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/Ramos-Leonardo.pdf>. Acesso em fevereiro de 2010.

ROSENTHAL, Gert. (1995) "El regionalismo abierto en la Cepal". Revista de la Cepal. N. 26, p. 47-65.

SCURRAH, Martin (editor). (2008) Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios: El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú. Lima: IEP; Oxfam América.

VITTE, Claudete de Castro Silva. "Planejamento Territorial e os Impactos Sócio-Econômicos da IIRSA no Território Brasileiro: atores, conflitos e interesses". Disponível em: [http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022\\_Claudete\\_Vitte.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area01/1022_Claudete_Vitte.pdf). Acesso em dezembro de 2009.

WANDERLEY, Isabella Freire et alii. (2007) "Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil". Política Ambiental. Belo Horizonte: Conservação Internacional, n. 03.

WEEKS, Gregory B. (2008) "Fernando Ignacio Leiva's Latin American Neostructuralism". December 23. Disponível em: <http://weeksnotice.blogspot.com/2008/12/fernando-ignacio-leivas-latin-american.html>. Acesso em dezembro de 2009.



## **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO AMBIENTE: ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA AGENDA ATÉ A RIO+20**

**RODOLFO ILÁRIO SILVA**

Mestre em Relações Internacionais e Desenvolvimento – UNESP/Marília

E-mail: rosilvari@yahoo.com.br

### **Resumo**

A Conferência de Estocolmo em 1972 e a Conferência do Rio em 1992 foram as reuniões internacionais sobre meio ambiente onde surgiram os principais conceitos, consensos e conflitos que norteiam os debates ecológicos até os dias atuais. O desenvolvimento desta temática na comunidade internacional levou ao estabelecimento da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, o mais importante regime ambiental em andamento. Este artigo visa analisar a atuação da política externa brasileira nestes três processos de negociação sobre o meio ambiente. Buscaremos, assim, oferecer elementos empíricos e analíticos para uma melhor compreensão dos posicionamentos do país nos principais eventos ambientais internacionais que antecederam a terceira grande Conferência Ambiental da ONU, a Rio+20, a realizar-se em junho deste ano. Pretende-se delimitar alguns fatores do contexto internacional, do âmbito regional e do contexto interno brasileiro que sirvam como variáveis explicativas para a atuação do Brasil na área ambiental. Dentre os fatores internos, nosso enfoque será avaliar a influência da região amazônica no posicionamento internacional do Brasil. O objetivo da reflexão proposta é investigar as mudanças, os avanços e as limitações da política externa brasileira para o meio ambiente.

**Palavras-Chaves:** Política Externa Brasileira; Meio Ambiente; Rio+20.



## INTRODUÇÃO

O meio ambiente começou a ganhar espaço entre os principais temas da agenda das relações internacionais a partir do momento em que a comunidade científica levantou hipóteses sobre problemas ecológicos que ultrapassam as fronteiras políticas dos Estados. A partir de 1970 intensificaram-se os questionamentos tanto sobre problemas ambientais locais e que se constatavam em diferentes regiões, a exemplo da poluição, quanto sobre desequilíbrios ecológicos de dimensão transnacional, capazes de ter efeitos sobre diversos locais do planeta, como, por exemplo, as consequências do crescimento populacional desenfreado. Assim, ao despontarem como uma problemática complexa, que exige esforços maiores do que a capacidade individual de ação dos Estados nacionais, as demandas da temática ambiental apontaram a necessidade do fortalecimento da cooperação internacional (RIBEIRO, 2005; VIOLA, 2002, LAGO, 2007).

O aprofundamento dos debates ambientais internacionais tem como referência inicial a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, em Estocolmo, em 1972. Nesta ocasião, ficou clara a diferença de posicionamento existente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos acerca dos problemas ambientais e das medidas que deveriam ser tomadas para saná-los. No entanto, o embate entre estas diferentes perspectivas fez com que novos elementos passassem a ser considerados na interpretação dos problemas ecológicos e, conseqüentemente, na interpretação da realidade internacional.

A política externa brasileira obteve destaque na Conferência de Estocolmo e caracterizou-se pela conjugação de necessidades internas do país com a situação dada pelo contexto internacional. Assim, a delegação do Brasil liderou a coalizão dos países em desenvolvimento na argumentação de que fatores sociais e econômicos, como os níveis de pobreza e industrialização, deviam integrar-se ao debate ambiental. Começavam a surgir, já desde Estocolmo, os principais conceitos, consensos e conflitos que norteiam os debates ecológicos até os dias atuais, e o Brasil tem participado ativamente destes debates desde então.

Entre os principais reflexos da Conferência de Estocolmo está a publicação do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, através do qual foi difundido no cenário político global um conceito para o desenvolvimento sustentável. Tal conceito suscitava a responsabilidade de se preservar as condições de vida entre as gerações, e tinha como meta um padrão de desenvolvimento que considerasse as dimensões social, econômica e ambiental da vida humana. A ampla divulgação deste relatório somada à aparente conciliação entre as demandas dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos que o conceito sugeria, fez com que o desenvolvimento sustentável se tornasse central na pauta ecológica global.

Assim viria a se realizar no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, ocasião em que a sustentabilidade serviu como estratégia e finalidade para a tomada de decisões e para a elaboração de concertos políticos. Os posicionamentos brasileiros na Rio-92 destacam-se pelo bom desempenho durante a fase preparatória, conseguindo inserir ou evitar temas de acordo com os interesses nacionais, e durante as



negociações da Conferência, onde buscou conciliar posições divergentes favorecendo a assinatura de acordos importantes.

O acordo firmado na Conferência do Rio que tem se mostrado mais relevante para a temática ambiental global foi a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC). A Convenção marca o início de um regime internacional no qual os países componentes buscam estabilizar as emissões de gases de efeito estufa, responsáveis pelo aquecimento acelerado do planeta, através de medidas acordadas de forma multilateral. As dimensões econômicas e, portanto, efetivamente práticas, dos chamados mecanismos de implementação conjunta do regime de mudança climática vêm produzindo opiniões divergentes, desde a total oposição até o favorecimento de implementação imediata.

Nas negociações do regime de mudança climática, a política externa brasileira também tem buscado proeminência, chegando a formular propostas consistentes de implementação conjunta, como no caso do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Por outro lado, a atuação brasileira tanto no âmbito externo, nas negociações sobre o clima, como no âmbito interno, em relação à eficiência das políticas ambientais nacionais, tem sido alvo de duras críticas. Mesmo assim, o Brasil tem buscado estar entre os líderes das negociações deste importante regime ambiental assinado sob os auspícios da Conferência Rio-92. O engajamento brasileiro se explica pelo fato de que tanto as causas como os efeitos do processo de mudanças climáticas têm consequências diretamente relacionadas com o patrimônio ecológico do país.

A constatação de importantes atuações da diplomacia brasileira nas Conferências de Estocolmo-72, Rio-92 e na Convenção do Clima não implica em uma sobrevalorização da política exterior na área de meio ambiente, nem significa afirmar que a atuação brasileira tem sido suficiente ou satisfatória. Há que se fazer uma ressalva quanto ao discurso diplomático oficial, frequentemente imbuído de doses de auto-promoção. Além disso, as políticas ambientais no nível internacional ainda enfrentam dificuldades para serem efetivadas face à relutância dos países mais industrializados, e a capacidade de influência do Brasil sobre essa situação ainda é relativamente baixa.

Entretanto, reconhecer os posicionamentos assumidos internacionalmente pelo Brasil na área ambiental é um primeiro passo para compreendermos mais profundamente os princípios orientadores de tal política e identificarmos os pontos em que há necessidade de um engajamento mais eficiente. Por este motivo, o presente trabalho analisa a seguir elementos do contexto nacional, regional e internacional que conformaram a política externa brasileira para o meio ambiente no decorrer das Conferências de Estocolmo-72 e Rio-92, e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Nosso intuito é oferecer subsídios para os debates nacionais e internacionais no contexto de realização da Conferência Rio+20, realizada em junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, Brasil.

Em suma, analisamos a política externa brasileira para o meio ambiente considerando-a em três fases, as quais se diferenciam pela incorporação processual de novos elementos, mas preservam seus fundamentos centrais. Estas três fases da política externa estão diretamente relacionadas aos principais debates ambientais da comunidade internacional, e, assim, não configuram uma escolha



aleatória do autor. A primeira fase é referente aos posicionamentos assumidos pelo Brasil no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972, fase caracterizada pela defesa do direito ao desenvolvimento. A segunda fase é constituída pela realização e atuação do Brasil na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, em 1992, fase em que predominou a adoção da sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento. Já a terceira fase é composta pela atuação da política externa brasileira no decorrer das negociações da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, fase na qual o Brasil se mostra engajado em assumir uma posição de liderança nas negociações ambientais globais.

Soma-se a esta problemática a incoerência brasileira entre os princípios advogados na comunidade internacional e a realidade alarmante das políticas internas na área ambiental, vide as reformulações no Código Florestal e a aprovação da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. Por estes motivos, torna-se necessário conhecer a dinâmica política nacional e também os posicionamentos assumidos internacionalmente pelo Brasil nas principais negociações ambientais para compreendermos mais profundamente os princípios orientadores desta área da política externa e identificarmos as questões internas em que há necessidade de um engajamento mais eficiente.

## **O direito ao desenvolvimento: Estocolmo – 1972**

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo no ano de 1972 é uma referência amplamente debatida, e frequentemente apontada como marco inicial do processo de intensificação dos debates ambientais internacionais. O aparente consenso em torno da importância desta Conferência se deve a uma série de fatores que delinearão o contexto da época, e a atuação do Brasil esteve diretamente relacionada às contingências internas.

Três elementos são relevantes para a caracterização e compreensão da realidade política brasileira à época da Conferência de Estocolmo. O primeiro e mais importante fator a se destacar é a vigência do regime militar, que exercia o governo do país desde 1964. Em segundo lugar deve-se observar o paradigma desenvolvimentista, que estava em processo desde os anos 1930 como princípio orientador das políticas nacionais. O terceiro elemento, destacado em função dos objetivos deste trabalho, é o processo de ocupação da Amazônia voltado para o povoamento e a valorização econômica da região.

O período que vai do início do regime militar até a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, compreende os governos de Castelo Branco, Costa e Silva e parte do governo Médici. Neste período destacam-se as mudanças ocorridas em função da consolidação do regime político autoritário, que trouxe implicações reais para a dinâmica interna da sociedade principalmente após o Ato Institucional (AI) nº 5, que restringiu fortemente as liberdades individuais e coletivas dos cidadãos.

Durante estes três governos, a elaboração e condução das políticas interna e externa do país se fundamentavam na proeminência dos interesses da burguesia internacionalizada, formada por grupos nacionais associados a investimentos estrangeiros, da burguesia nacional e da burguesia estatal, à frente dos principais órgãos e empresas estatais (MARTINS, 1975, p. 57-58). Dentre estes



interesses, o governo visava como objetivo primordial do Estado o projeto de desenvolvimento nacional. Nos primeiros governos do período militar esta orientação desenvolvimentista transpareceu por meio das caracterizações da Diplomacia do Progresso e da Diplomacia da Prosperidade.

Assim, o ciclo desenvolvimentista inaugurado por Getúlio Vargas nos anos 1930 (CERVO e BUENO, 2002, p. 368), ganhou impulso renovado com a forma autoritária de conduzir o governo, posta em prática pelos militares através da articulação da participação externa com a intervenção reguladora e empreendedora do Estado. Na década de 1970 o país vivia o chamado “milagre econômico”, com taxas de crescimento em torno de 10% ao ano. Vislumbrava-se a elevação do Brasil a uma melhor condição econômica, social e política, que lhe possibilitasse ocupar um lugar entre as grandes nações do concerto internacional. Internamente, este projeto era buscado através da criação de empresas estatais, do incentivo à instalação e crescimento de indústrias, à integração nacional e à ocupação do território.

Neste sentido, a região amazônica era vista como uma grande fronteira ao desenvolvimento, e, assim, devia ser desbravada, povoada e explorada com o intuito de, primeiramente, assegurar a soberania brasileira sobre a região e, conseqüentemente, expandir a aplicação do projeto nacional-desenvolvimentista. Dentro destes parâmetros, a ocupação da Amazônia era promovida pelo Estado através da indução de fluxos migratórios ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, com crescente intervenção na economia e no território, seguidos de longos períodos de estagnação (BECKER, 2001, p. 135).

Após a instauração do regime militar, a Amazônia recebeu maior importância estratégica, sua ocupação e valorização econômica foram incluídas definitivamente na pauta desenvolvimentista e passaram a ser criados grandes projetos para a região. Para executá-los foram criadas unidades administrativas vinculadas ao governo central como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966; o Banco da Amazônia (BASA), no mesmo ano; a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) em 1967; o projeto Radar da Amazônia (RADAM), na década de 1970; e o Programa de Integração Nacional responsável pela abertura da Rodovia Transamazônica em 1967.

Entretanto, esta perspectiva de integração e valorização direcionada à Amazônia pela política nacional não era acompanhada de uma atenção correspondente no plano regional. Os países do norte da América do Sul tinham um grau de relacionamento extremamente baixo se comparado ao intercâmbio econômico crescente da Bacia do Prata, apoiado pela atuação da Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL). A interação entre os países amazônicos começaria a receber alguma atenção anos depois de Estocolmo, a partir das negociações e assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Porém, como veremos a seguir, a relativa fragmentação existente na América do Sul não impediu sua integração na coalizão dos países subdesenvolvidos que se posicionaram de forma articulada nos debates da primeira grande Conferência Ambiental da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1972.



O contexto internacional na década de 1970 ficou caracterizado pela amenização do conflito bipolar da Guerra Fria, uma diminuição na intensidade da disputa Leste-Oeste, entre EUA e URSS, que ocasionou um deslocamento da competição internacional para o eixo Norte-Sul, entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. O período, também chamado de *détente*, possibilitou a ascensão dos chamados “Novos Temas” que desde então vem sendo cada vez mais freqüentes e importantes na agenda global, tal como os direitos humanos, a cooperação, o meio ambiente e o desenvolvimento (ALVES, 2001).

Entre estes temas, o meio ambiente despontou na década de 1970 já com relativa intensidade devido às questões levantadas pelos relatórios do Clube de Roma<sup>1</sup> e pela publicação das obras *The Limits to Growth* (MEADOWS, 1972) e *A Blueprint for Survival* (GOLDSMITH, 1972), financiados pela Fundação Volkswagen e realizados sob encomenda do Clube de Roma. Nestes escritos apareciam diagnósticos bastante alarmantes sobre a situação ambiental do planeta e, principalmente, argumentos sobre limitações ao crescimento econômico e populacional que foram consideradas pelos países desenvolvidos como extremamente polêmicas. Estes fatores aqueceram os debates internacionais e as reuniões preparatórias para Estocolmo, o que propiciou um debate intenso e acirrado durante a Conferência.

No decorrer das negociações transpareceu a oposição entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. Entre os desenvolvidos houve os que criticaram duramente os prognósticos mais “catastrofistas” em relação ao ambiente, ao mesmo tempo que alguns países ricos, como a Suécia, reconheceram a necessidade de medidas ecológicas. Suas populações, já bem supridas de condições econômicas, de saúde e educação, tinham condições de incorporar algumas novas prioridades, como as preocupações ambientais visando diminuir a poluição e evitar acidentes ecológicos.

Já entre os países subdesenvolvidos foi possível identificar um consenso em torno da responsabilização dos países industrializados pelas degradações até então constatadas e principalmente em torno da argumentação de que o desenvolvimento dos países pobres não devia ser barrado pelas preocupações ambientais. Como os primeiros estudos, publicações da comunidade científica e organizações não-governamentais alertando para os problemas ecológicos surgiram nas nações industrializadas, do Norte, os países subdesenvolvidos, que se esforçavam para combater seus problemas econômicos e sociais, identificaram o tema como uma retórica dos países ricos para preservar sua posição privilegiada no sistema internacional.

Este embate, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, se caracteriza como o conflito mais marcante dos debates ambientais internacionais e produz muitos desdobramentos ainda atualmente. Nesse cenário o Brasil não hesitou em assumir sua condição de país subdesenvolvido e, durante as negociações da Conferência, assumiu posição de liderança na formação da coalizão dos países do chamado Terceiro Mundo (VIOLA, 1998, p. 09).

Dados os níveis de crescimento alcançados pelo Brasil até meados da década de 1970, com base no modelo desenvolvimentista, “no contexto geral da política externa do país, o governo brasileiro interpretava a crescente atenção internacional ao meio ambiente como parte de um processo

<sup>1</sup> O Clube de Roma foi fundado em 1968 e promovia encontros de cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas para debater a temática ambiental.



que não podia favorecer o Brasil". Assim, o Brasil chegava a Estocolmo com a convicção de que a Conferência teria caráter eminentemente político, o que justificava a atribuição da preparação para a Conferência de Estocolmo ter sido responsabilidade exclusiva do Itamaraty (LAGO, 2007, p. 116-118).

A partir dessa orientação, a política externa brasileira em Estocolmo pautou-se pela defesa do direito ao desenvolvimento. A atuação da diplomacia brasileira baseou-se no princípio da soberania nacional irrestrita quanto ao uso dos recursos naturais. O argumento central do Brasil, compartilhado pelas demais nações subdesenvolvidas, era o de que estes países deveriam priorizar seu desenvolvimento enquanto as responsabilidades pela degradação ecológica de então e o ônus da proteção ambiental necessária deveriam ser exclusivamente dos países industrializados.

Reforçando este posicionamento, o Brasil ainda apresentou o argumento de que a pobreza é uma das principais causas da degradação ambiental e, assim, deve-se fazer a distinção entre a degradação resultante da falta de condições sociais dignas e a degradação ambiental resultante de uma condição econômica super produtiva. Com isso, já na primeira grande reunião da ONU sobre meio ambiente, foram inseridas as dimensões social e econômica como componentes associados ao debate ecológico.

Os princípios da argumentação brasileira faziam distinção entre poluição absoluta e poluição relativa, entre poluição industrial e poluição da miséria, poluição causada pelo superdesenvolvimento (industrial e consumista) dos países ricos e a poluição causada pelo subdesenvolvimento (fome, carência de educação e tecnologia, falta de saneamento) dos países pobres. Relativa também, segundo o mesmo argumento, deveria ser a responsabilidade na solução dos problemas ambientais, de caráter local ou planetário (VIEIRA, 1992, p. 08-09).

A articulação dos países subdesenvolvidos em torno dos argumentos comentados acima foi notável, causando entre os países industrializados uma sensação de derrota que fez endurecer a postura crítica dos mesmos. Alguns países desenvolvidos passaram então a criticar a ênfase dada, principalmente pelo Brasil, às questões que considerava cruciais para seu desenvolvimento industrial e agrícola. Com isso, fortaleceu-se a percepção internacional de que o Brasil não parecia capaz de preservar seu extraordinário patrimônio (LAGO, 2007, p. 20). Assim, o crescimento da consciência ambiental ao redor do mundo levou a Amazônia a ser encarada como um grande símbolo ecológico internacional e o Brasil recebeu cada vez mais cobranças no sentido de promover a preservação da floresta (SILVA, 2004, p. 40).

O posicionamento do Brasil e dos demais países subdesenvolvidos, contrários à submeter seu desenvolvimento às balizas do recém-surgido ambientalismo internacional, não impediu, entretanto, que a Conferência de Estocolmo produzisse resultados significativos para o tema no período subsequente. Mesmo tendo discutido o tema ecológico da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, a Conferência introduziu alguns dos princípios e conceitos que se tornaram a base da temática ambiental global nos próximos anos. Entre os principais reflexos da Conferência estão:



a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA; o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão do meio ambiente em dezenas de países que não o tinham; o fortalecimento das organizações não governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais (LAGO, 2007, p. 48)

No Brasil uma série de instituições de caráter ambiental foram criadas no período posterior a Estocolmo, fator que não implica uma ligação direta como resultado da Conferência, mas certamente está ligado à maior atenção dedicada ao meio ambiente. De acordo com Viola (1998, p. 05), em 1970 havia 12 agências ambientais nacionais, em 1995 serão mais de 180. No âmbito governamental é importante citar a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), associada ao Ministério do Interior; a Formulação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, e a inclusão de um capítulo sobre questões ambientais na Constituição Federal de 1988.

No cenário ambiental internacional, o acontecimento posterior a Estocolmo de maior relevância foi a publicação, em 1987, do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland. Esta Comissão, instituída pela Assembleia Geral das Nações Unidas, contava com a presença de vinte e três países e promoveu estudos, conferências públicas e relatórios, acumulando perspectivas distintas sobre a idéia de desenvolvimento sustentável que vinha sendo discutida em diferentes países. O documento publicado sob o título de “Nosso futuro comum” difundiu as bases do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> no quadro político mundial, baseado na responsabilidade entre as gerações de buscar o equilíbrio entre três pilares do desenvolvimento: o econômico, o social e o ambiental.

Desta forma, o conceito de desenvolvimento sustentável teve um importante papel na conciliação das posições conflitantes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, instigando-os a aprofundarem o debate sobre a temática ambiental. Este conceito tornou-se referência para inúmeros trabalhos e interesses políticos dos mais diversos (RIBEIRO, 2005, p. 110), fazendo com que a sustentabilidade constituísse a tônica da próxima Conferência ambiental da ONU.

## **A estratégia da sustentabilidade: RIO – 1992**

Vinte anos após Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, mostrou que a temática ambiental havia sido consolidada entre os principais assuntos da agenda internacional e da opinião pública global. O número de participantes no evento pode nos fornecer uma dimensão inicial do evento. Presenciaram a Rio-92: delegações de 172 países, 108 Chefes de Estado ou de Governo, foram credenciados no evento representantes de 1.400 ONGs e cerca de 10.000 jornalistas, enquanto no evento paralelo, o Fórum Global, reuniram-se membros de 7.000 ONGs (LAGO, 2007, p. 52).

<sup>2</sup> De acordo com o Relatório Brundtland (1987): “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”.



Vale lembrar que, com fim da Guerra Fria, a década de 1990 foi um momento de vigor do multilateralismo e de expectativas de aperfeiçoamento da ordem internacional (LAFER, 2002, p. 280), o que favoreceu a ascensão dos novos temas. Concomitantemente, o processo de redemocratização no Brasil permitiu que a difusão da consciência ecológica gerasse maior participação da sociedade civil nas questões políticas, sociais e ambientais.

Porém, o Brasil enfrentava dificuldades reais desde Estocolmo visto que os níveis de crescimento da época do “milagre econômico” não puderam resistir às crises do petróleo (1973 e 1979), da dívida externa e à inflação, cujos reflexos caracterizaram os anos 1980 como a década perdida. Assim, o Brasil teve de realizar uma série de esforços durante a fase preparatória da Conferência para articular-se politicamente, captar recursos e conseguir oferecer uma infra-estrutura adequada ao porte do evento.

Com a crise do modelo nacional desenvolvimentista, o país adotou medidas da agenda neoliberal, promovendo a abertura comercial, financeira, e a privatização de empresas estatais. O governo brasileiro precisava de investimentos para estabilizar e fortalecer a economia, assim, buscou retomar o relacionamento prioritário com os Estados Unidos, que de 1990 a 1994 foi responsável por quase 45% dos investimentos externos no país (CERVO e BUENO, 2002, p. 478). Por outro lado, o Brasil não deixou de buscar a diversificação de suas relações externas.

No perímetro regional o Brasil visava o estreitamento de relações com os países vizinhos, entre os quais se destaca o entendimento diplomático com a Argentina em torno de acordos de integração e cooperação econômica, até que, em 1991, foi assinado o Tratado de Assunção criando o Mercado Comum do Sul com a participação de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. No subcontinente da América do Sul, a região platina continuava a receber maior atenção do que a região amazônica (ANTIQUERA, 2006), em função do intercâmbio comercial mais intenso e facilitado. Porém, alguns fatores importantes fizeram com que, no contexto da Rio-92, a Amazônia recebesse maior atenção por parte do Brasil e da opinião pública nacional e internacional se compararmos ao contexto de Estocolmo, em 1972.

A crescente valorização estratégica da Amazônia pelo governo brasileiro levou à criação do Programa Calha Norte (PCN), em 1985, “considerado o primeiro passo em direção a uma política de defesa que contempla abertamente a Amazônia no período pós-autoritário” (SILVA, 2004, p. 51). No âmbito regional, o ano de 1989 marcaria o início do período de revitalização do Tratado de Cooperação Amazônica com a renovação do compromisso político entre os países amazônicos (QUIROGA, 2003). A intensificação dos contatos diplomáticos entre estes países foi marcada pela Primeira Reunião de Presidentes dos países signatários do TCA, em 1989, seguida de uma nova reunião entre os Chefes de Estado, em fevereiro de 1992, ocasião em que foi elaborada uma Declaração<sup>3</sup> expressando o posicionamento conjunto dos países amazônicos para a Conferência do Rio.

3 A “Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, documento de dez páginas, expõe a posição conjunta dos países amazônicos sobre os principais temas a serem abordados na Rio-92: Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Biotecnologia, Florestas, Recursos Hídricos, Populações Indígenas, entre outros. Disponível em: [http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/presidentes/II\\_REUNIoN\\_DE\\_LOS\\_PRESIDENTES\\_ESP.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/presidentes/II_REUNIoN_DE_LOS_PRESIDENTES_ESP.pdf).



A atenção direcionada para a Amazônia, entretanto, vinha acompanhada de duas preocupações oriundas da arena internacional: os debates acerca da tutela internacional sobre a região e a necessidade de recuperação da imagem internacional do Brasil. Devido ao grande número de queimadas e ao crescente desflorestamento ocorrido na década de 1980, a degradação da Amazônia começava a figurar entre as principais causas do efeito estufa, da redução da biodiversidade<sup>5</sup> e da destruição da camada de ozônio.

Frente ao desgaste da imagem internacional do Brasil, o Itamaraty ponderou que atrair o debate sobre o meio ambiente para o país poderia representar uma oportunidade de contrapor o momento de crise. Foi então que surgiu a proposta brasileira para sediar a segunda grande Conferência Ambiental da ONU prevista para o ano de 1992. A proposta brasileira foi aceita em 1989, e podem ser encontradas diferentes interpretações a respeito da escolha do país sede da segunda grande Conferência ambiental da ONU.

Na perspectiva de membros do corpo diplomático do Itamaraty envolvidos com as negociações ambientais podemos perceber que a definição do Brasil como sede da Conferência é apontada como uma vitória da diplomacia brasileira (LAGO, 2007, p. 151-152). Já na literatura acadêmica, encontra-se a interpretação de que a escolha do Brasil representaria uma forma de pressão pela diminuição das queimadas, da devastação na Amazônia e pelo julgamento dos mandantes da morte do líder sindical e ambientalista Chico Mendes (RIBEIRO, 2005, p. 107), que teve uma repercussão negativa muito grande na comunidade ambientalista internacional. Assassinado quinze dias após a proposta brasileira de sediar a Eco-92, Chico Mendes desenvolvia trabalho memorável como líder sindical e como ativista na luta contra o desflorestamento. Apesar de ser pouco conhecido nacionalmente, tinha recebido do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, um dos mais prestigiosos prêmios ambientalistas, o Global 500. Certamente, a escolha do Brasil como sede da Conferência foi influenciada por ambos os fatores.

Assim, a partir de 1990, com a posse de Collor, o governo desempenhou uma “forte retórica pró-ambientalista” (VIOLA, 1998, p. 10). Esta atuação ficou marcada pela nomeação de Lutzenberger, considerado um ambientalista de posições radicais, para o cargo de Secretário de Meio Ambiente da Presidência da República.

[...] No primeiro ano de governo, Collor/Lutzenberger tomam algumas decisões importantes que lhe dão credibilidade diante do ambientalismo internacional: prorrogação da suspensão de subsídios e incentivos fiscais para agropecuária na Amazônia, suspensão do programa de ferro-gusa da Amazônia oriental, maior monitoramento e fiscalização do desflorestamento com queda de 50% nas queimadas em agosto/outubro de 1990 (comparadas com o ano anterior); início da elaboração do macro-zoneamento ecológico-econômico, fim do programa nuclear paralelo dos militares e adesão do Brasil à política ocidental de não-proliferação nuclear (VIOLA, 1998, p. 10).

4 Em 1988 atingiu-se o pico de 28.000km<sup>2</sup> de área desflorestada, equivalente a 0,82% da área total da Amazônia. Já entre 1989 e 1994 a média foi de queda, em torno de 0,40% ao ano (VIOLA, 2002:37).

5 O jornal americano New York Times publicou, em 1988, artigos sob os títulos: “Vast Amazon Fires, Man Made, linked to Global Warming” e “Who is burning the Amazon?” (LAGO, 2007:148).



Porém, estas ações não se traduziram na significativa realocação dos gastos públicos em favor da proteção ambiental, já que o governo definiu mais claramente sua política ambiental externa, enquanto internamente a estrutura do sistema ambiental brasileiro se restringia a dar apoio tático à imagem que se buscava desenhar para a comunidade internacional (VIEIRA, 1992, p. 12).

Visando reconstruir a imagem internacional do país, o Brasil deu início a uma nova fase de sua política externa para o meio ambiente, caracterizada pela adoção da estratégia da sustentabilidade. A postura defensiva que fundamentou o posicionamento brasileiro em Estocolmo, com base no princípio irrevogável da soberania, precisava evoluir para uma atitude de maior envolvimento nas negociações ambientais. A nova estratégia deveria ser capaz de aumentar o poder de decisão do país nas negociações ecológicas internacionais, compatibilizando-o com a importância do patrimônio ambiental do Brasil para o planeta.

A partir da definição do Brasil como sede da Eco-92 o país buscou incorporar o desenvolvimento sustentável ao discurso da política interna e externa do país como estratégia para resgatar a credibilidade internacional, atender as necessidades econômicas internas de atração de capitais, demonstrar engajamento na conjuntura ecológica global, e, ainda, pleitear uma posição de liderança nas negociações ambientais.

Durante a Conferência e o período imediato anterior, maio/junho de 1992, o governo brasileiro concluiu a mudança iniciada em fins de 1989 na direção de uma política exterior responsável no concernente a problemas ambientais globais: co-liderou na redação da Convenção de Biodiversidade; facilitou o acordo na Convenção de Mudança Climática e teve posições consistentemente favoráveis a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21. Contudo, a posição brasileira foi irresponsável quando apoiou a Malásia na sua oposição a uma convenção sobre florestas (VIOLA, 1998, p. 11).

Entretanto, mesmo com a adoção da estratégia da sustentabilidade, o Brasil não havia abandonado sua postura de defesa da soberania quando se tratava de assuntos envolvendo a gestão de recursos ambientais nacionais. Isto se comprovou com a oposição ao estabelecimento de uma Convenção de Florestas, o que ampliaria as discussões internacionais sobre este tipo de ecossistema. Ao invés da Convenção, o Brasil buscou limitar as deliberações da Rio-92 à uma Declaração sobre Florestas. Segundo Lago (2007), "A Convenção sobre Florestas daria ênfase ao papel destas como sumidouros de CO<sub>2</sub>, o que desviaria o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados" (LAGO, 2007, p. 164).

Tampouco havia sido abandonada pelos países do chamado Terceiro Mundo, incluso o Brasil, a defesa do direito ao desenvolvimento. O próprio nome oficial dado à Rio-92, mantendo o enfoque integrado entre meio ambiente e desenvolvimento, já preconizava a continuidade das discussões ocorridas em Estocolmo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A posição brasileira de não aceitar o tratamento multilateral dos temas ambientais de forma isolada, e de associá-lo ao do desenvolvimento econômico, representava uma alternativa construtiva e comprovou-se uma opção política acertada, uma vez que, até hoje, permanecem sob esta ótica as negociações ambientais (LAGO, 2007, p. 143).



A posição do governo brasileiro no processo preparatório e na realização da Rio-92 baseou-se em dois princípios. Em primeiro lugar, de que os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados de maneira prioritária pela comunidade internacional; em segundo, de que a responsabilidade se diferenciava tanto pela causa quanto pela solução dos problemas ambientais globais, o que aumentava o custo dos países ricos (VIOLA, 2002, p. 35).

Ainda de acordo com esse autor, a posição brasileira foi influenciada por cinco fatores: a crise do modelo desenvolvimentista em 1980, que sensibilizou a opinião pública para a idéia do desenvolvimento sustentável; a sensibilização [estratégica] do governo em relação aos problemas ambientais; o fato da matriz energética brasileira estar fundamentada em recursos renováveis enquanto a maioria dos países depende de combustíveis fósseis e energia nuclear; a consciência da importância da Floresta Amazônica como grande abrigo de biodiversidade e de apreensão de carbono; e, a pressão pelo compromisso ambiental por ser a sede da Conferência (VIOLA, 2002, p. 35).

Podemos perceber que a atuação da política externa brasileira na Conferência do Rio incorporou novos elementos, essencialmente a estratégia da sustentabilidade, sem, entretanto, abandonar a defesa do direito ao desenvolvimento fundamentado no princípio da soberania. O enfoque das negociações da Conferência do Rio, e dos debates ecológicos internacionais de forma geral, continuava a ser as discussões sobre a responsabilidade pelos problemas ambientais e pelo consequente ônus econômicos das medidas ecológicas necessárias. Na Declaração do Rio, destaca-se o Princípio 7, que estabeleceu o consenso em torno das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Este princípio dá fundamento às negociações da Convenção sobre Mudança Climática até hoje. A atuação brasileira no decorrer destas negociações caracteriza uma terceira fase na política externa para o meio ambiente, e merece ser estudada detalhadamente.

## **O Brasil em busca de liderança no regime sobre mudança climática.**

A atuação brasileira no regime internacional sobre mudanças climáticas caracteriza o que chamamos de terceira fase da política externa para o meio ambiente, na qual o Brasil se projeta no cenário internacional de maneira pró-ativa em busca de liderança nas negociações ambientais internacionais. Mas, enfim, o que seria esta posição de liderança? Quais suas características, vantagens e atribuições? Desempenhar um papel de liderança é atuar de forma influente nas negociações, incluir temas, articular a construção de consensos, formular propostas e ter capacidade de implementá-las, assim como propor alternativas para superação de impasses.

Dessa forma, antes de analisar os posicionamentos do Brasil é necessária uma breve apresentação do regime. As questões acerca de mudanças climáticas começam a ser discutidas por volta de 1988 no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e com subsídio científico do Painel Intergovernamental sobre Mudança do clima (IPCC, na sigla em inglês). Devido às atribuições restritas a questões ambientais que possuía o PNUMA, a partir de 1990 o tema climático passou a ser conduzido pela Assembléia Geral das Nações Unidas já que, desde Estocolmo, os debates internacionais tratavam das questões ecológicas de forma associada com implicações político-econômicas. Essa mudança de foro negociador



refletiu o interesse do grupo de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, que preferiam ver a Convenção ser negociada mais sob o ângulo político e econômico do que sob uma orientação técnica e científica (LAGO, 2007, p. 72).

Com a criação do Comitê Negociador Internacional (INC) inicia-se os preparativos para a Convenção sobre Mudança Climática, que foi aberta para assinatura durante a Conferência do Rio de Janeiro. A importância do regime internacional de mudança climática não se restringe aos acordos estabelecidos na Convenção e no Protocolo de Kyoto, mas prevê também a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono (VIOLA, 2002, p. 28).

Resumidamente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática tem como objetivo a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa, e conseqüentemente do aquecimento global. A definição das medidas que devem ser tomadas para alcançar este objetivo tem como fundamento o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Assim, a Convenção estabeleceu a distinção entre países desenvolvidos ou com alto nível de emissões, agrupados no chamado Anexo I, e países em desenvolvimento com baixo nível de emissões, não pertencentes ao Anexo I. Aos países Partes do Anexo I a Convenção estabeleceu que deveriam ser tomadas medidas imediatas, de maneira flexível, visando a retornar aos níveis de emissão constatados em 1990. Já os países não pertencentes ao Anexo I somente poderiam vir a ter compromissos em um momento posterior. No entanto, todas as Partes deveriam elaborar e publicar inventários nacionais de emissões de carbono.

Esta configuração mostra que após longos anos de debates intensos, o conflito entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos teve efeitos concretos sobre o regime internacional sobre mudança climática. Preservou-se a associação entre meio ambiente e economia, e, assim, foi acordado que “os países desenvolvidos deveriam tomar a iniciativa no combate à mudança climática e a seus efeitos negativos” (CONVENÇÃO, 1992). Entretanto, após alguns anos de vigência da CQNUMC, as metas de redução estipuladas estavam longe de serem alcançadas. Desde a primeira Conferência das Partes (COP) em Berlim, vinha sendo apontada a necessidade de se tomar medidas mais efetivas para atingir as metas estipuladas. Então, na COP3, realizada em Kyoto no ano de 1997, foi adotado um Protocolo visando à tomada de atitudes mais concretas para cumprir os compromissos da Convenção.

Longas e difíceis negociações precederam à entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, que só ocorreu no ano de 2005. O documento estabeleceu o primeiro período de compromissos para os países do Anexo I, de 2008 a 2012, no qual os signatários do Protocolo passaram ter obrigações de reduzir em pelo menos 5% suas emissões de carbono em relação aos níveis de 1990. Os países não pertencentes ao Anexo I continuaram sem obrigações quantificadas de redução das emissões. Entretanto, face ao objetivo comum do desenvolvimento sustentável, os países denominados como “em transição para economias de mercado” poderiam contar com recursos provenientes dos países desenvolvidos através dos Mecanismos de Implementação Conjunta<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Os mecanismos iniciais foram: a comercialização de cotas de redução certificada de emissões e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).



Durante as negociações destes mecanismos previstos pelo Protocolo de Kyoto surgiram divergências sobre vários pontos, e mesmo com a adoção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, continuaram os embates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre as medidas que deveriam ser adotadas visando solucionar o problema ambiental. Os países emergentes não aceitaram qualquer tipo de compromisso de redução nas suas emissões, presentes ou futuras, e as poucas iniciativas por parte dos principais países emissores de carbono resultaram em dificuldades na busca pela estabilização de emissões estabelecida pelo Protocolo (VIOLA, 2004, p. 83).

A proposta que deu origem ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) foi de autoria brasileira, sugerindo a criação de um mecanismo financeiro, chamado Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que contaria com recursos pagos em forma de multa pelos países do Anexo I que não atingissem suas metas de redução. Esta proposta representou um avanço importante, tanto para a atuação brasileira quanto para o andamento das negociações sobre mecanismos de implementação conjunta. Recusada nas negociações, a proposta original foi reformulada em conjunto com os Estados Unidos e transformou-se no MDL, sem o caráter punitivo do FDL, mas mantendo a transferência de recursos dos países do Anexo I para os não pertencentes ao mesmo, como forma de complementar os compromissos de redução dos países desenvolvidos.

Através destas negociações o Brasil superou tanto sua oposição prévia à Implementação Conjunta, que vinha desde a assinatura da Convenção em 1992, quanto sua oposição ao comércio de cotas de emissão entre os países do Anexo I, que acabou sendo introduzido como um mecanismo fundamental do Protocolo de Kyoto (VIOLA, 2004, p. 97-98). Porém, a saída das negociações do Protocolo por parte dos Estados Unidos, em 2001, abalou a viabilidade deste documento e até mesmo da Convenção sobre Mudança do Clima, já que aquele país é o maior emissor de carbono na atmosfera.

Além disso, a oposição ao Protocolo por parte da maioria dos países exportadores de petróleo mostrara que a adesão efetiva às medidas da Convenção do Clima necessitaria de mudanças reais nos padrões de produção e consumo dos países. Somava-se a estas dificuldades a falta de consenso na comunidade científica a respeito da velocidade, da extensão e das consequências das mudanças climáticas.

“A viabilidade de longo prazo do Protocolo de Kyoto depende do retorno dos Estados Unidos ao regime e da aceitação de compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões por parte dos países emergentes (as emissões poderão continuar a crescer, mas a um ritmo menor). A posição do Brasil será provavelmente decisiva a este respeito, já que, entre os países emergentes, é o melhor situado para avançar no processo de negociação” (VIOLA, 2002, p. 40).

Após esta breve contextualização do regime internacional sobre mudança climática, passemos a analisar mais especificamente a atuação brasileira no decorrer das negociações da CQNUMC e do Protocolo de Kyoto. Os principais temas nos quais se atribui destaque aos posicionamentos brasileiros são: a oposição a compromissos de redução para os países em desenvolvimento; a autoria



da proposta inicial de um dos mecanismos de implementação conjunta, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; os debates sobre o papel das florestas como sumidouros de carbono e sobre as emissões de carbono decorrentes do desflorestamento; e, o reconhecimento da importância das medidas necessárias para enfrentar as mudanças climáticas, o que resultou no engajamento brasileiro em favor da adoção e ratificação do Protocolo de Kyoto.

Da retirada americana do Protocolo, em março de 2001, até a conclusão das negociações, em novembro de 2001, o Brasil teve um desempenho formidável, tanto na crítica à posição norte-americana, quanto na promoção de negociações entre os vários blocos de países. O Brasil foi um país proeminente na articulação da aliança entre União Européia, Japão e países emergentes, o que possibilitou o sucesso nas negociações finais do Protocolo (VIOLA, 2004, p. 101).

A combinação dos fatores citados vai de encontro com a hipótese de que o Brasil, acumulando experiências e amadurecendo posicionamentos desde Estocolmo, se projeta em busca de liderança nas negociações internacionais sobre meio ambiente, com ênfase atualmente no regime sobre mudanças climáticas. Este raciocínio pode ser verificado na seguinte análise acerca da atuação do Brasil durante a negociação do Protocolo de Kyoto, que, segundo o autor, teve quatro dimensões principais:

1) afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental, em correspondência com o grande crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas públicas nacionais e estaduais; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países possam questionar o uso econômico da Amazônia (VIOLA, 2002, p. 38).

O posicionamento defensivo brasileiro em relação a negociações internacionais que tenham efeitos diretos sobre florestas mantém-se rígido desde as primeiras discussões que levantaram a questão de uma possível gestão supranacional sobre a Amazônia. Esta posição da política externa brasileira se manifestou abertamente em diversas ocasiões, principalmente na oposição ao estabelecimento de uma Convenção sobre Florestas, na Rio-92 e novamente nas negociações da CQNUMC sobre a inclusão de mecanismos com atuação sobre florestas. A posição defensiva do Brasil nas negociações sobre o papel das florestas como sumidouros de carbono é um ponto que deve ser melhor trabalhado na abordagem da política externa brasileira, pois a Amazônia parece ser percebida pelo governo brasileiro mais como um ônus por causa do desmatamento do que como um trunfo devido a seu papel mundial na absorção do gás carbônico (VIOLA, 2004, p. 98).

O carbono emitido por mudança no uso do solo, essencialmente pelo desflorestamento da Amazônia<sup>7</sup>, representa aproximadamente 61% das emissões brasileiras<sup>8</sup>, que, totalizadas chegam a

7 A metade do peso seco de árvores de uma floresta tropical é carbono, e o desmatamento libera este carbono na forma de gases de efeito estufa, tais como gás carbônico (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>), tanto no caso das árvores que sejam queimadas como na decomposição das árvores mortas deixadas no local (FEARNSHIDE, 2008:02-03).

8 Fonte: <http://www.inpa.gov.br>, dados referentes a 2005.



2,5% das emissões globais de carbono. A atenção dada à região amazônica é de extrema importância dentro das negociações da Convenção sobre Mudança do Clima porque, além de estar ligada a uma parte significativa das emissões globais de carbono, a Amazônia é diretamente vulnerável ao processo de mudança climática. Por estes motivos, a potencialidade do Brasil em assumir uma posição de liderança nas negociações e na adoção de medidas da Convenção sobre Mudança do Clima está diretamente relacionada com ao potencial brasileiro em reduzir efetivamente o desflorestamento e a degradação na região amazônica.

A disposição e a capacidade limitadas de restringir o desmatamento na Amazônia demonstradas pelos governos Cardoso e Lula (e por quase todos os governos estaduais) constituem uma limitação das potencialidades da liderança brasileira no Protocolo de Quioto (VIOLA, 2004, p. 96).

Prospectos alarmantes desenvolvidos por instituições de pesquisa internacionais de diferentes países têm sido apresentados ao IPCC. Segundo (VIOLA, 2002, p. 28), o próprio Comitê Intergovernamental sobre Mudança Climática, no relatório de janeiro de 2001, estabeleceu o fim da incerteza científica prévia sobre a mudança climática ao afirmar que a temperatura média da Terra poderá subir de 1,5 grau até 6 graus, até o ano 2100" (VIOLA, 2002, p. 28). Com isso surgiu o debate sobre a definição de "mudança climática perigosa" no âmbito da CQNUMC, abordando a especificação de uma concentração máxima de CO<sub>2</sub> na atmosfera.

A diferença entre as projeções catastróficas da atualidade e as levantadas, por exemplo, em Estocolmo em 1972, está na investigação científica que dá fundamento aos estudos atuais e que, no caso das mudanças climáticas, são avaliadas pelo IPCC. De acordo com estudos de Fearnshide (2008), pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA):

O prospecto<sup>9</sup> é que áreas grandes de floresta tropical não sobreviverão às mudanças de clima projetadas sob cenários sem mitigação do efeito estufa, e portanto é importante o papel em potencial de esforços para controlar o desmatamento como parte de uma estratégia para mitigar a mudança de clima nas próximas décadas. [...] Emissões de gases do efeito estufa provocadas pela mortalidade da floresta devido à mudança de clima, fazem parte de uma relação de retroalimentação positiva em potencial que conduz a cada vez mais aquecimento e mais mortalidade (FEARNSHIDE, 2008, p. 03).

No Brasil, os estudos e avaliações sobre mudanças climáticas, que dão subsídio científico às iniciativas tomadas na política externa, estão a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia. Assim, as propostas e argumentações brasileiras nas negociações da Convenção sobre Mudança do Clima costumam ser dotadas de sólido fundamento científico (DUTSCHKE, 2000, p. 24).

O caso das Mudanças Climáticas permite analisar a diferença que um Ministério pode fazer na elaboração de uma política diplomática coerente e inteligente para o meio ambiente. [...] alguns altos funcionários do Ministério de Ciência e Tecnologia e de outros institutos de pesquisa vieram acompanhando as negociações para a elaboração da Convenção das Mudanças Climáticas desde o seu início, antes da Eco-92. Participando da definição dos

9 O modelo de análise das mudanças do clima desenvolvido pelo Centro Hadley do Escritório Meteorológico do Reino Unido indica uma mortalidade maciça da floresta amazônica até 2080 (FEARNSHIDE, 2008:02).



princípios básicos em que se deveria basear essa convenção, o Princípio da Preocupação e o das Responsabilidade Comuns mas Diferenciadas (LISBOA, 2002, p. 51).

Um novo mecanismo visando ações mais efetivas para se alcançar as metas de redução das emissões vem sendo negociado no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima. O chamado REDD+ é direcionado ao potencial das florestas em mitigar o processo de mudança climática, este mecanismo prevê a concessão de recursos financeiros aos países que certificarem Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de acordo com diretrizes acordadas pela Convenção. No plano dos debates prevalece a idéia de que:

Evitar desmatamento pode contribuir para mitigar o efeito estufa e o valor financeiro disto oferece uma alternativa sustentável ao atual padrão destrutivo de uso da terra na região. Residentes tradicionais no interior amazônico, incluindo povos indígenas, têm um papel em potencial importante em evitar o desmatamento e devem compartilhar dos benefícios de fazer isto (FEARNSHIDE, 2008, p. 02).

Resta investigar empiricamente como este mecanismo, em vias de ser aprovado e implementado pela CQNUMC, pode ser um instrumento com efeitos positivos sobre a região amazônica. A participação ativa do Brasil nas negociações do mesmo é fundamental e uma discussão mais detalhada de tal instrumento é um excelente objeto de estudo para os pesquisadores do meio ambiente, porém abordá-lo mais profundamente ultrapassaria as delimitações deste trabalho.

O regime internacional sobre Mudança Climática ultrapassou o primeiro período de compromisso, estabelecido pelo protocolo de Kyoto, de 2008 a 2012. Com isso, novos e antigos consensos e conflitos estão vindo à tona em negociações intensas, onde os resultados apresentados pelos países do Anexo I, e a disposição dos países não pertencentes ao Anexo em também assumirem compromissos de redução de emissões, serão fundamentais para o prosseguimento e a efetividade da Convenção sobre Mudança Climática.

O Brasil apresenta vantagens comparativas reais para desempenhar sua tarefa de reduzir emissões de carbono. No plano interno destaca-se a criação, em 2000, do Fórum Brasileiro de Mudança Climática<sup>10</sup>, destinado a conscientizar e mobilizar a sociedade sobre o tema. A matriz energética do País, baseada na hidroeletricidade e na biomassa<sup>11</sup>, é essencialmente de fontes renováveis. As emissões de carbono brasileiras provêm majoritariamente da degradação da Amazônia. As políticas internacionais de meio ambiente direcionam cada vez mais recursos para evitar o desflorestamento e promover o desenvolvimento sustentável nos países emergentes.

As condições parecem favoráveis, e, se aproveitadas, podem ajudar o país a tomar iniciativas concretas e se projetar em busca de uma posição de liderança nas negociações internacionais sobre meio ambiente. A intenção brasileira em assumir esta posição influente nas negociações sobre mudanças climáticas ficou ainda mais evidente pouco antes da COP15, em Copenhague no ano

10 O Fórum pode estabelecer uma conexão entre o governo e a sociedade civil, possibilitando a discussão de temas como o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas, com ações coordenadas entre Estado e sociedade; a criação de um Organismo Nacional de Política Climática vinculado a uma Rede Nacional de Pesquisa sobre Mudanças do Clima, entre outras políticas.

11 "Estima-se que o consumo de etanol no Brasil evite 25,8 milhões de toneladas de CO<sup>2</sup> equivalente por ano. (VARGAS, 2008:48).



de 2010, quando o país anunciou a adoção voluntária de compromisso de redução das emissões de CO<sub>2</sub> antes do início das negociações (ABRANCHES, 2010, p. 121). Mesmo sem fazer parte do Anexo I e sem terem sido estabelecidos parâmetros para o segundo período de compromissos de reduções, com ou sem obrigações para os países em desenvolvimento, o Brasil tentou se lançar a frente para influenciar as negociações. Esta postura, seja com a intenção de fazer pressão aos países desenvolvidos ou como demonstração de vontade política de alcançar os objetivos da Convenção, tornou clara a disposição do Brasil em assumir um lugar de destaque entre os líderes das negociações ambientais globais.

## Considerações Finais

A política externa brasileira para o meio ambiente foi marcada por diferentes condicionantes internas, regionais e internacionais nas três fases analisadas. Verifica-se que o Brasil atuou nas negociações internacionais sobre meio ambiente desde o marco inicial da intensificação dos debates, em Estocolmo, 1972; durante o processo de difusão e aprofundamento da temática ambiental nas relações internacionais que marcante por ocasião da Conferência do Rio de Janeiro, 1992; e no decorrer do regime ambiental internacional mais efetivo da atualidade, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Dessa forma, o país participou ativamente dos debates ambientais nos quais surgiram os principais conflitos, consensos e conceitos da temática ambiental global.

No contexto da Conferência de Estocolmo, em 1972, a configuração interna do Brasil, nos aspectos político, econômico e social, foram os fatores mais influentes no posicionamento internacional do país. Sob o governo do regime militar, a economia do país alcançou altos níveis de crescimento, proporcionados pela atuação nacional-desenvolvimentista do Estado. A região amazônica estava entre os objetivos do projeto desenvolvimentista que passou a promover políticas de povoamento e exploração. Então, considerou-se politicamente inviável qualquer medida ecológica que pudesse frear o crescimento econômico do país, por mais que tenha sido alarmante a atuação do ambientalismo internacional.

Em sua primeira fase, a política externa brasileira atuou em defesa do direito ao desenvolvimento, com base no princípio da soberania nacional sobre a utilização dos recursos naturais, e na prioridade à busca por melhores condições sociais. Assim, atribuiu-se a responsabilidade pelos problemas ambientais aos países desenvolvidos, que já possuíam um alto nível de industrialização. Este posicionamento era compartilhado por grande parte dos países subdesenvolvidos, fazendo surgir, desde a primeira Conferência Ambiental da ONU, o conflito nas negociações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que resultou no enfoque integrado entre meio ambiente, desenvolvimento e sociedade.

Anos depois de Estocolmo, entre os reflexos já apontados, a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável lançou no cenário político mundial um novo desafio para os Estados. A necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico-social com a preservação ecológica construiu



relativo consenso entre países da comunidade internacional. Assim, o desenvolvimento sustentável compôs a pauta da Conferência do Rio, em 1992. No início daquela década o Brasil enfrentava dificuldades sócio-econômicas resultantes de crises internacionais, da dívida externa, e de altos índices de inflação. A imagem internacional do país com relação às questões ecológicas estava desgastada, principalmente pelos altos índices de desflorestamento da década de 1980.

Logo, as condicionantes internas e externas do contexto da Conferência do Rio, bem diferentes daquelas de Estocolmo, induziram o país a reconhecer a importância da adoção de medidas ecológicas. Assim, o Brasil incorporou a sustentabilidade como estratégia da política exterior, visando recuperar a imagem internacional do país, atrair recursos para sua economia, mas, sem abandonar a defesa do direito ao desenvolvimento. As negociações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos sobre a responsabilidade pelos problemas ambientais resultaram na adoção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Este princípio representa a construção de mais um importante consenso nas negociações internacionais sobre meio ambiente.

Após a adoção da estratégia da sustentabilidade verifica-se um envolvimento mais direto do Brasil nas questões ecológicas globais, e no decorrer das negociações da CQNUMC podemos identificar a transição para a terceira fase da política externa brasileira. O Brasil mostrou sua disposição em assumir um papel mais influente nas negociações ao fazer propostas de mecanismos de implementação conjunta, ao se engajar na ratificação do Protocolo de Kyoto, e ao continuar a ser um articulador dos posicionamentos dos países subdesenvolvidos, representados pelo G77 mais a China.

Mesmo mantendo sua postura defensiva quanto a negociações internacionais envolvendo a gestão da região amazônica, o Brasil buscou uma posição de liderança no processo de negociação da Convenção de Mudança Climática (1990-1992), à medida que sua política externa se afastava da posição desenvolvimentista radical predominante até 1988 (VIOLA, 2002, p. 25). O engajamento da política externa brasileira nas negociações da CQNUMC foi reforçado substantivamente na preparação para a COP15 de Copenhague, em 2010, onde o país anunciou a adoção de metas voluntárias de redução das emissões de carbono mesmo sem possuir obrigações estabelecidas pela Convenção nem pelo Protocolo de Kyoto. Mesmo sem terem sido alcançados acordos efetivos durante a COP15, a diplomacia brasileira mostrou sua disposição política em se projetar à frente das negociações, buscando influenciar seu andamento, articular a construção de consensos, e propor alternativas para superação dos impasses sobre a adoção e eficiência das medidas que visam mitigar as mudanças climáticas.

Novamente podemos notar que a reorientação nos posicionamentos brasileiros configura mais um processo de aprimoramento da política exterior para o meio ambiente do que uma mudança nas suas linhas de atuação. Novos elementos, trazidos por condicionantes domésticas e internacionais, são incorporados à atuação externa do Brasil, que tem buscado desempenhar uma política coerente, posicionando-se de forma ativa no decorrer dos principais conflitos, consensos e conceitos surgidos desde a ascensão da temática ambiental internacional.

Potencialidades, avanços e limitações puderam ser identificadas na atuação política interna e externa do Brasil na área ambiental. Atualmente, têm maior evidência e efetividade no cená-



rio global as ações ligadas ao regime sobre mudança climática, que englobam aspectos políticos, econômicos, ambientais e sociais. O Brasil aparece como um importante ator neste cenário devido aos posicionamentos internacionais assumidos pelo país, que estiveram diretamente relacionados a condicionantes internas, ao contexto internacional e principalmente às suas dimensões ecológicas e potencialmente políticas.

Portanto, os princípios norteadores da política externa brasileira para o meio ambiente no decorrer das três fases analisadas foram: o direito ao desenvolvimento, com enfoque integrado entre meio ambiente, desenvolvimento e sociedade; a sustentabilidade como estratégia de atuação, representada pela valorização estratégica da região amazônica nos posicionamentos internacionais do país; e, a busca por uma posição de liderança nas negociações ambientais globais que seja coerente com a dimensão e importância do patrimônio ecológico brasileiro. Resta ao Estado e à sociedade brasileira a árdua tarefa de compatibilizar as políticas ambientais nacionais, cronicamente ameaçadas por interesses econômicos, com a retórica ambientalista defendida com eficiência no cenário internacional.

Além disso, verifica-se claramente nos estudos de relações internacionais a perspectiva de que a crescente importância das questões ambientais globais pode conferir maior peso e poder aos países com grande patrimônio ambiental, especialmente os amazônicos. Após 40 anos do surgimento significativo da temática ecológica na comunidade internacional, ainda não se verifica um aumento significativo do poder de barganha do Brasil e dos países amazônicos nas relações internacionais, inclusive nos processos de elaboração e implantação de políticas ambientais internacionais com efeito sobre a Amazônia. O momento histórico atual, de grande projeção internacional do Brasil, configura-se como uma grande oportunidade de modificar a alcunha de país do futuro para tornar-se um país do presente, responsável e consciente de seu potencial.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. (2010) "A COP15: apontamentos de campo". Estudos Avançados (24).

ALVES, Jose Augusto Lindgren. (2001) "Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências". Brasília: IBRI.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. (2006) "A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)". Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

BECKER, Bertha. (2001) "Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?". Parcerias Estratégicas, nº 12.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. (2002) "História da política exterior do Brasil". 2ª. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.



CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_clima1.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_clima1.php). 1992.

DUTSCHKE, Michael. (2000) "O Brasil como ator no processo da política climática". Cadernos do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

FEARNSHIDE, Philip M. (2008) "As mudanças climáticas globais e a Floresta Amazônica". In: BUCKERIDGE, Marcos. "A biologia e as mudanças climáticas globais no Brasil." Universidade de São Paulo. Disponível em: [http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/Preprints/2008/USP%20livro%20capitulo-port-7-clean.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/2008/USP%20livro%20capitulo-port-7-clean.pdf).

GOLDSMITH, Edward. (1972) A Blueprint for Survival. In: The Ecologist January.

KRASNER, Stephen. (1995) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables" In: KRASNER, S. (Ed.) "International Regimes". 8 ed. Ithaca: Cornell University Press.

LAFER, Celso. "Discurso por ocasião do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: De Estocolmo a Joanesburgo". In: Resenha de Política Exterior do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1º Semestre, 2002.

LAGO, André Aranha C. do. (2007) "Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas". Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG.

LISBOA, Marijane Vieira. (2002) "Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra". São Paulo em Perspectiva, 16 (2): 44-52. São Paulo.

MARTINS, Carlos Estevam. (1975) "A evolução da política externa brasileira na década 64-74". Estudos CEBRAP (12): 53-98.

MEADOWS, Denis L. (1972) The Limits to Growth. Universe Books.

NOBRE, Carlos A; SAMPAIO, Gilvan and SALAZAR, Luis. (2007) "Mudanças climáticas e Amazônia". Cienc. Cult. [online]. v. 59, n. 3, pp. 22-27.

QUIROGA, Antonio A. (2003) "La Organización de Tratado de Cooperación Amazónica, algunas claves de su evolución histórica". Relatório de Consultoria. Secretaria Permanente OTCA. Brasília.

REGGIANI, Marcela C. P. "O posicionamento político do Brasil no regime de mudanças climáticas: uma discussão de dois níveis". Web, Disponível em: <<[http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/publicacoes/publicacoes\\_portugues/posicionamento\\_politico\\_br\\_mc.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/publicacoes/publicacoes_portugues/posicionamento_politico_br_mc.pdf)>>.

RIBEIRO, Wagner Costa. (2005) "A ordem ambiental internacional". São Paulo: Contexto.

SANTOS, Laymert Garcia dos. (1994) "A encruzilhada da política ambiental brasileira". In: D'INCAO, Maria Angela e SILVEIRA, Isolda Maciel. "A Amazônia e a crise de modernização". Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi.



SILVA, Marcelle Ivie da Costa. (2004) "Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Campinas.

VARGAS, Everton Vieira. (2008) "A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil". Interesse Nacional.

VIEIRA, Anna de Soledade.(1992) "Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro". Ciência da Informação, Brasília, 21 (1): 7-13.

VIOLA, Eduardo. (2004)"A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global". Revista Cena Internacional, 6(1): 82-105.

VIOLA, Eduardo. (2002) "O regime internacional de mudança climática e o Brasil". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, nº 50.

VIOLA, Eduardo. (1998) "A Globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998". In: O agromercado do Mercosul e sua Inserção na Economia Mundial, Foz do Iguaçu. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>.



## DE RECEPTOR A DOADOR: OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL

**RUI MESQUITA CORDEIRO**

Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas  
Mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Institute of Social Studies (ISS), Holanda  
Diretor de Programas da Fundação W.K. Kellogg para a América Latina e o Caribe  
E-mail: rui.cordeiro@gvmail.br

### Resumo

O propósito central deste artigo é a análise da política de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira a partir da ótica da relação estado/sociedade civil. Trata-se de um trabalho exploratório, que busca levantar questões e tendências amplas sobre novos fenômenos referentes à cooperação sul-sul e a participação da sociedade civil na política externa brasileira, com vistas a contribuir com uma agenda de pesquisa futura sobre o tema. A abordagem analítica utilizada no artigo é a histórico-estruturante, através de uma metodologia que por um lado envolve uma revisão teórico-bibliográfica multidisciplinar sobre temas de análise da política externa brasileira, da cooperação técnica internacional, do desenvolvimento e da sociedade civil. Ademais, também se fez uso da revisão e análise de relatórios, notas públicas e pesquisas realizadas pela ABC, IPEA, ABONG, INESC e outros pesquisadores e analistas destas áreas. Completando a abordagem metodológica, para fins de triangulação de informações, também se realizou uma entrevista semiestruturada com o ministro Marco Farani, Diretor Geral da ABC. Inicialmente, o artigo caracterizará uma interpretação dos três principais ciclos de desenvolvimento pelo qual vem passando o país; posteriormente, se analisa a política externa brasileira a partir da sua cooperação para o desenvolvimento, bem como a relação estado/sociedade civil no âmbito da cooperação. Na sua parte final, algumas considerações são feitas a respeito da corrente fase da política de cooperação e de sua relação com a sociedade, no que tange a identificação dos principais entraves para seu avanço rumo ao futuro.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Cooperação para o Desenvolvimento; Sociedade Civil.



## Abstract

The purpose of this paper is to examine the development cooperation policy in Brazil from the perspective of the state/civil society relationship. This is an exploratory study that seeks to raise questions about broad trends and new phenomena related to south-south cooperation and participation of civil society in the Brazilian foreign policy, in order to help building an agenda for future research on the subject. The historical-structural approach is used as an analytical ground of reference, through a methodology that involves, on the one hand, a literature review on multidisciplinary issues of Brazilian foreign policy analysis, international cooperation, development and civil society. Furthermore, the review and analysis of reports, public notes and surveys conducted by ABC, IPEA, ABONG, INESC and some other researchers in these areas are also used. Rounding out the methodological approach for information triangulation, this research also conducted a semi structured interview with the diplomat and Minister Marco Farani, General Director for the ABC. Initially, the article will frame an interpretation of the three main development cycles by which Brazil has experienced. Subsequently, it analyses the Brazilian foreign policy from its development cooperation angle, as well as from the state/civil society relationship. In its final part, some considerations are made regarding the current phase of development cooperation and its relationship with the Brazilian civil society, with respect to identifying the main barriers to their advancement into the future.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Development Cooperation; Civil Society.

## Resumen

El propósito de este trabajo es examinar la política de cooperación internacional para el desarrollo en Brasil desde la perspectiva de la relación Estado / sociedad civil. Se trata de un estudio exploratorio, cuyo objetivo es elevar cuestiones más amplias acerca de los fenómenos y tendencias nuevas relacionadas con la cooperación Sur-Sur y la participación de la sociedad civil en la política exterior brasileña, con el fin de contribuir a una agenda para futuras investigaciones sobre el tema. El método analítico utilizado en el artículo es la estructuración histórica, a través de una metodología que por un lado implica una revisión de la literatura teórica sobre los temas de análisis multidisciplinario de la política exterior brasileña, la cooperación técnica internacional, el desarrollo y la sociedad civil. Por otra parte, también hizo uso de la revisión y análisis de los informes, notas públicas y encuestas llevadas a cabo por ABC, IPEA, ABONG, los investigadores INESC y otros analistas y estas áreas. Completar el enfoque metodológico para la triangulación de la información, también realizó una entrevista semiestructurada con el Ministro Marco Farani, Director General de la ABC. Inicialmente, el artículo contará con una interpretación de los tres ciclos de desarrollo principales por las que ha atravesado el país, luego de analizar la política exterior brasileña de su cooperación al desarrollo, así como la relación Estado / sociedad civil en la cooperación. En su parte final, se hacen algunas consideraciones sobre la fase actual de la política de cooperación y su relación con la sociedad, con respecto a la identificación de los principales obstáculos para su avance hacia el futuro.

**Palabras-claves:** Política Exterior Brasileña, Cooperación al Desarrollo; Sociedad Civil.



## Introdução

O propósito central deste artigo é a análise da política de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira a partir da ótica da relação estado/sociedade civil. Trata-se de um trabalho exploratório, que busca levantar questões e tendências amplas sobre novos fenômenos referentes à cooperação sul-sul e a participação da sociedade civil na política externa brasileira, com vistas a construir uma agenda de pesquisa futura sobre o tema.

A abordagem analítica utilizada no artigo é a histórico-estruturante, através de uma metodologia que por um lado envolve uma revisão teórico-bibliográfica multidisciplinar sobre temas de análise da política externa brasileira, da cooperação técnica internacional, do desenvolvimento e da sociedade civil. Ademais, também se fez uso da revisão e análise de relatórios, notas públicas e pesquisas realizadas pela ABC (Agência Brasileira de Cooperação), pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), pela ABONG (Associação Brasileira de ONGs), pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) e por alguns outros pesquisadores e analistas destas áreas. Completando a abordagem metodológica, para fins de triangulação de informações, também se realizou uma entrevista semiestruturada com o diplomata e ministro Marco Farani, Diretor Geral da ABC, gentilmente cedida no dia 20 de julho de 2012.

Dentro deste quadro conceitual e empírico, três temas são importantes. O primeiro deles é a compreensão a respeito do processo histórico do desenvolvimento brasileiro, e para tal, usaremos como base referencial o conceito amplo de desenvolvimento como um projeto político de auto-transformação de um povo cunhado por Celso Furtado (1968), bem como também a cronologia dos três ciclos de desenvolvimento do Brasil proposta por Bresser-Pereira (2012). O segundo é a compreensão histórica da cooperação técnica internacional (ou cooperação para o desenvolvimento) e a posição do Brasil neste cenário. Um das referências para tal é a análise do resgate histórico de Amando Cervo (1994), e sua devida complementação, dentre outros. O terceiro tema é a compreensão do conjunto de relações estado/sociedade frente à política de cooperação para o desenvolvimento, bem como também das transformações contemporâneas pelas quais vem passando a sociedade civil brasileira tanto no âmbito da cooperação internacional. Por fim, considerações finais são feitas apontando entraves centrais da relação estado/sociedade civil junto à política de cooperação visando o seu amadurecimento rumo ao futuro.

## Os ciclos de desenvolvimento do Estado-Nação brasileiro

Uma das maneiras de se analisar o comportamento da política externa brasileira é através do viés de análise do debate sobre o desenvolvimento do país. Nos anos noventa, Amando Cervo historicista a relação entre política externa e desenvolvimento através da análise histórica estruturante da cooperação técnica internacional do Brasil (CERVO, 1994). Ele destacava a relevância da análise entre a política externa e os modelos de desenvolvimento econômicos no país, de um lado os momentos de modelo nacionalista e autônomo, do outro os momentos de modelos mais liberais, com abertura externa econômica (ibid. p.41).



A compreensão das diferentes fases e ciclos de desenvolvimento brasileiros se torna chave para uma melhor análise da política externa, em especial dos ciclos da cooperação para o desenvolvimento no Brasil, onde o conceito de desenvolvimento é parte de um debate antigo. Os temas a respeito da independência de Portugal, da descolonização da Europa, da autonomia política e econômica, e da formação do estado e do povo brasileiro têm sido alguns dos principais temas abordados neste campo. Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior são frequentemente citados como o tripé clássico nas discussões da identidade e da formação do estado-nação brasileiro, tendo aberto o caminho para o surgimento de outros intérpretes que expandiram esse debate, tais como Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso, Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Ignácio Rangel, Josué de Castro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Milton Santos, Paulo Freire e Raymundo Faoro, dentre outros, trazendo abordagens antagônicas, mas ajudando a estabelecer no país o debate inerente deste campo de análise do desenvolvimento, notadamente a partir da década de 1930. Posteriormente, a partir do final dos anos 1970 o debate sobre desenvolvimento no Brasil passou a abordar novas questões, nos campos do desenvolvimento local, da economia popular e solidária, da gestão pública, da gestão social, da justiça social e da sustentabilidade ambiental, através de uma miríade de novos pesquisadores de distintas áreas de conhecimento, além de novos atores sociais heterogêneos do campo empírico, o que reforça a ideia de um campo multidisciplinar por natureza.

Destacando um conceito brasileiro amplo, citamos Celso Furtado, que chama a atenção para o desenvolvimento como um projeto de autotransformação de uma sociedade, que como tal requer não apenas uma compreensão econômico-histórico-contextual do país, mas também uma visão de futuro no campo social:

“O desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana; quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”. (FURTADO, 1968, p.19)

No calor deste debate, a compreensão histórica-estruturante dos ciclos de desenvolvimento pelo qual tem passado o estado-nação brasileiro se torna chave. Luiz Carlos Bresser-Pereira (2012) apresenta sua interpretação, dividindo a história recente brasileira em três grandes ciclos de desenvolvimento, que serão utilizados como base teórico-referencial ao longo deste artigo: o ciclo estado e integração territorial, o ciclo nação e desenvolvimento e o ciclo democracia e justiça social, os quais são discutidos nos parágrafos a seguir.

**Ciclo Estado e Integração Territorial:** Ciclo que abrange o Império e a Velha República, desde a independência até os anos 1930, e que é marcado pela integração e pela preservação nacional, mantendo e expandindo o território do país, o que marca no Brasil uma grande diferença frente à fragmentação territorial vista na América hispânica. Também marcado pela ascensão da diplomacia brasileira, com o Barão do Rio Branco como seu patrono, sempre em busca do ideal da autonomia. Outra característica foi a formação de um estado republicano no Brasil, porém ainda sem um sentido



nacional forte, uma vez que a aristocracia brasileira ainda estava muito ligada à França, à Inglaterra e também ao emergente Estados Unidos. Tal período também fora marcado pela abolição da escravidão no Brasil, pela ampliação do trabalho assalariado, ainda que precário, e pelo início de uma nova onda de migração asiática e europeia para o ainda jovem país, quando nenhuma política afirmativa de inclusão das populações negras à sociedade brasileira fora feita neste momento, fincando assim as bases do grande paradigma da desigualdade no país, que em grande parte foi, e ainda é, racial.

**Ciclo Nação e Desenvolvimento:** Ciclo que teve início a partir dos anos 1930, com a era Getúlio Vargas e a construção inicial da fase nacionalista brasileira, onde uma tentativa de construção de uma nação foi experimentada, em paralelo a um grande esforço de crescimento econômico focado na industrialização, na substituição de importações e no surgimento de novas classes sociais no país, em especial a burguesia industrial, a classe trabalhadora assalariada, além de uma classe média ainda insipiente, mas crescente. Dois pactos políticos são observados ao longo deste ciclo: o “pacto nacional-popular de 1930” e o “pacto autoritário-modernizante de 1964” (BRESSER-PEREIRA, 2003, 2012). Com a crise deste segundo pacto chegaria ao fim este segundo ciclo, no final dos anos 1970, que no geral também foi marcado pelos efeitos colaterais da guerra fria no Brasil, da crescente urbanização e do forte crescimento populacional, e das reputas democráticas, e suas consequências, vivenciadas por mais de uma vez ao longo deste ciclo. Frente ao cenário internacional da Guerra Fria neste período, vimos surgir no Brasil na década de 1960 a chamada Política Externa Independente de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro (FRANCHINI NETO 2005; CERVO E BUENO 2008), buscando marcar uma posição de independência na diplomacia brasileira frente ao macro debate político sobre os modelos de desenvolvimento internacional.

**Ciclo Democracia e Justiça Social:** Este terceiro ciclo começa a se configurar no final dos anos 1970 e perdura até os dias atuais, tendo sido fortemente marcado pelo fortalecimento da sociedade civil no Brasil, pela redemocratização do estado brasileiro, pela construção dos paradigmas iniciais do modelo da democracia participativa e pelas lutas e avanços no campo dos direitos e nas políticas redistributivas do crescimento econômico histórico brasileiro, ainda que com vários percalços e desafios no caminho, como, por exemplo, a onda neoliberal dos anos 1990. Três grandes pactos sócio-políticos podem ser observados neste período, segundo Bresser-Pereira (2012): o “pacto democrático-popular de 1977” que começa a ganhar forma com o desmantelamento do anterior pacto autoritário-modernizante de 1964 e que perdura ao longo dos anos 1980 com a redemocratização de 1984-1985 e a constituinte de 1987-1988. O segundo seria o “pacto liberal-dependente dos anos 1990” quando o país por fim estabilizou a moeda e enfrentou a onda de políticas neoliberais internacionais. Por fim, um novo “pacto democrático-popular” a partir dos anos 2000, com a consolidação e o avanço, em vários aspectos, das políticas de justiça social no país, a partir de um crescente, mas desafiador, sistema de democracia participativa e da expansão da imagem e dos interesses do país frente ao mundo. Neste ciclo se pode perceber a variação da política externa brasileira variando de acordo com os três diferentes “pactos”, sendo o último dele, o mais atual, apontando para uma virada na relação histórica do Brasil na política de cooperação para o desenvolvimento, onde o país busca deixar de ser um receptor clássico de cooperação na tentativa de se tornar um doador pleno de cooperação horizontal sul-sul (IPEA 2010; FRAYSSINET 2011; ROSSI 2011).



Estes ciclos representam projetos políticos de desenvolvimento que se tornaram hegemônicos em determinados momentos históricos do país, num embate dinâmico e que poderá ainda sofrer novas alterações no futuro. No atual ciclo de democracia e justiça social, o Brasil alcançou uma maior visibilidade como uma economia pujante mundial, membro do BRIC, polo latino-americano num mundo cada dia mais multipolar. Entretanto, em recente pesquisa do INESC (Instituto de Estudos Sócioeconômicos) sobre o atual momento do país e da cooperação internacional, um importante contraponto é realizado, se destacando que apesar deste cenário alvissareiro, o Brasil enfrenta uma série de desafios, podendo-se destacar: a pobreza, a desigualdade, a corrupção, a destruição do meio ambiente e a emissão de gases de efeito estufa. Tais mazelas podem comprometer este futuro aparentemente tão promissor (INESC, 2012, p.21). Ressalta ainda que o Brasil é um país paradoxal, pois cresce sem verdadeiramente produzir inclusão social (ibid., p.19), crescendo, porém ainda mantendo desigualdades em todas as suas dimensões: social, econômica, regional, racial e étnica, geracional e de gênero (ibid., p.19). Uma das mensagens centrais desta pesquisa realça que a sexta economia do mundo ainda não é um país em desenvolvimento, e que milhões de brasileiros vivem em péssimas condições de vida: a África é aqui também (ibid., p.22).

A mesma pesquisa chega a se questionar sobre como um país que vive um ciclo ainda incompleto de desenvolvimento pode se tornar um doador de cooperação para o mundo:

“Levando-se em consideração que o Brasil adquire papel cada vez mais central nos cenários regional e internacional, a pergunta que se faz é a seguinte: em que medida o modelo de crescimento econômico que não assegura a universalização da cidadania será levado a outros lugares, por meio de instrumentos da política externa e da cooperação internacional, seja ela recebida, triangular ou oferecida?” (INESC, 2012, p.27).

Com uma visão macro, histórica e estruturante sobre o desenvolvimento do país em mente, se pode melhor analisar os papéis do Brasil enquanto receptor e enquanto doador de cooperação internacional, bem como também o desenvolvimento da sua sociedade civil ao longo do percurso da sua história.

## **Ajuda e cooperação para o desenvolvimento**

O debate sobre o uso e o papel estratégico da cooperação internacional como parte de uma política externa pacifista tem sido alvo de inúmeras abordagens e interpretações desde o final da II Guerra Mundial e o advento do Plano Marshall entre os Estados Unidos e a Europa do pós-guerra. Inicialmente ligada aos esforços de ajuda (e não de cooperação) por parte de países ricos do norte para com países pobres do sul (ajuda norte-sul), logo nos primeiros anos após o nascimento de sua prática, vários atores do sul já reivindicavam mais necessidade de diálogo para que agendas do norte não fossem exportadas para o sul sem considerar os anseios e as necessidades locais.

Para Letícia Pinheiro, uma visão erroneamente comum é a de que a cooperação entre os Estados implica, necessariamente, algo bom e para o bem (PINHEIRO, 2000 p.305). Rahnema, por sua vez, destaca as falhas inerentes à boa parte das políticas de cooperação para o desenvolvimento, da



maneira como a mesma fora proposta desde as décadas de 1940 e 1950, afirmando que o desenvolvimento chegou ao seu fim (RAHNEMA, 1997 p.378). Ele argumenta que o desenvolvimento era uma ideologia que nasceu e foi refinada no Norte, principalmente para ir ao encontro das necessidades dos poderes dominantes, que foi imposto para as suas comunidades alvo, sendo a resposta errada para as suas verdadeiras necessidades e aspirações (ibid. p.379). Tais disparidades entre norte e sul ficam evidentes na primeira fase da chamada cooperação para o desenvolvimento, enquanto era (e ainda é, em partes) definida como ajuda para o desenvolvimento (ou development aid), investida de receitas de desenvolvimento a partir dos planos e modelos dos Estados Unidos ou da União Soviética da guerra fria, e tendo como um de seus elementos originais o desnível quanto ao nível de desenvolvimento alcançado por receptor e doador de cooperação. Historicamente, a CTI (cooperação técnica internacional), como ficou conhecida no Brasil, foi instituída pela resolução 200 de 1948 da Assembleia Geral das Nações Unidas e seu uso inicial foi predominantemente para fins econômicos ou ideológicos (CERVO, 1994 p.38-39).

Cervo destaca que, no caso brasileiro, os primeiros anos de recepção de ajuda norte-sul estavam muito focados em agregar mais consumidores e produtos ao mercado, mas que ao longo do tempo agregou também uma função humanista: preparar o homem para o domínio do conhecimento inerente ao controle do processo produtivo (CERVO, 1994). Outro aspecto importante é o destacado por Carlos Milani, quando afirma que apesar de que a política externa tendeu a ser considerada desconectada das demais políticas públicas (domésticas), a mesma pode ser entendida e analisada como política pública, semelhante às políticas públicas domésticas (MILANI, 2012, p.37). Essas e outras novas funções e compreensões colaboraram para a ampliação do conceito de ajuda para o de cooperação, o que mais tarde resultou na oficialização da cooperação horizontal (ou cooperação sul-sul), em 1978, na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que desde os anos 1950 já vinha sendo experimentada.

Na análise histórica de Amando Cervo (1994) duas fases da cooperação técnica brasileira podem ser observadas. A primeira abrange o período entre os anos 1940 e os anos 1970, enquanto a segunda entre 1980 e 1990. Na primeira fase, a CTI (cooperação técnica internacional) no Brasil ainda era ínfima, em construção conceitual, e com pouca práxis. Até 1983, dos 4.353 projetos do PNUD, com U\$2,9 bilhões, o Brasil só recebeu 0,7%, ou U\$ 20,5 milhões, enquanto proporções semelhantes se verificavam na cooperação bilateral (ibid. p.40).

Ainda nesta primeira fase, três significados foram dados para a CTI no Brasil, um político com o intuito de refletir a política exterior brasileira e seu caráter pacifista e de união do então chamado terceiro mundo; outro econômico, em consonância com os planos de desenvolvimento econômico do país e com a captação de ciência e tecnologia externas; e por fim um significado a partir do *modus faciendi* da CTI brasileira, buscando repugnar a ajuda e fortalecer cooperação, explorando as oportunidades realísticas, de certa forma desideologizada e apolítica. No campo institucional, fora estabelecido em 1969 o chamado sistema nacional de cooperação técnica, um sistema de pouca autonomia e com divisões de responsabilidades entre de o Ministério das Relações Exteriores (DCP – Departamento de Cooperação Técnica) e a Secretaria Geral da Presidência da República (SUBIN



– Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional), além do FINEP e do CNPQ, que também tinham papéis chaves para a CTI nesta fase inicial (ibid.).

A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, novas condições favoreceram o fortalecimento da CTI no país, possibilitando uma nova fase da mesma no Brasil. Uma dessas condições novas foi a inserção racional da CTI na política externa brasileira, a remontagem do sistema nacional de cooperação técnica, agora um pouco mais articulado para o gerenciamento da CTI, bem como a implantação de agências internas melhor preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar, dentre outras. Outra, no campo institucional, foi a criação da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), em setembro de 1987, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, com atribuições de formulação de políticas específicas e de gerenciamento e controle de convênios entre países doadores e órgãos e organizações executoras no Brasil. A criação da ABC também possibilitou a extinção do DCP e da SUBIN, para uma melhor coordenação e um maior fortalecimento da CTI (ibid.).

Nesta segunda fase, Cervo (1994, p.50) aponta que era como se o país houvesse captado a CTI do norte, processada sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao sul. Nos anos 1980 a demanda por cooperação brasileira cresceu relativamente: 694 projetos puderam ser mapeados em 61 países, 68% deles na América Latina, 25% na África, 5% da Ásia e 2% da Europa (ibid. p.49), em parte incentivados pelos projetos conjuntos entre o Brasil e o PNUD. Cervo ainda destaca que apesar da importância a criação da ABC, a mesma já nasceu sofrendo de uma crise de identidade (ibid. p.53), na ambiguidade de um país receptor de cooperação norte-sul, buscando ser doador de cooperação sul-sul, ficando a ABC responsável administrativamente por ambos os aspectos desta relação, sem necessariamente reforçar devidamente um ou outro.

Dos anos 2000 em diante, pode-se afirmar, a partir de uma série de evidências empíricas, que o Brasil entra numa terceira fase da sua CTI, que é o que trataremos de aprofundar a seguir. Com as reconfigurações no cenário de poder internacional vivenciado neste início do século XXI, novas potências econômicas e políticas com capacidade de influência global emergem num mundo cada vez mais tendendo ao multilateralismo, dentre elas o Brasil (FLEMES, 2010). Neste cenário novas alianças de cooperação sul-sul nascem e tentam se consolidar, com vistas à expansão da influência internacional desses países emergentes. Um exemplo é o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), que nasce em 2003 entre três democracias emergentes dos três continentes do sul, e que, dentre outros focos, busca a expansão e a consolidação das práticas de cooperação sul-sul entre Ásia, América Latina e África (HIRST; LIMA, 2009). Juntos, no ano de 2008, Brasil, África do Sul e Índia doaram cerca de U\$1,1 bilhão de dólares em cooperação, o que representou aproximadamente 8,7% do volume da cooperação sul-sul (REALITY OF AID, 2010), e a tendência é de crescimento. Segundo a BetterAid (Issue 1, 2010), dados do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas apontam que o tamanho da fatia cooperação sul-sul no bolo total da cooperação mundial, saltou de 5% nos anos 1990 para algo entre 7,8% e 9,8% em 2006, dado o crescimento mais acelerado dessas novas potências emergentes do sul, sendo uma desta o Brasil. A tabela 1 abaixo captura dados da Reality of Aid (2010), sobre o crescente volume recursos financeiros envolvidos na cooperação sul-sul a partir de doações de países do sul.



Tabela 1 (REALITY OF AID, 2010):

**Table 1. Disbursements of Selected South-South ODA Flows, 2008 (in US\$ million) Gross National Income (GNI)**

	Amount	% of Gross National Income (GNI)	% to Total SSDC
Saudi Arabia /3	5,564	1.5 /a	40
China /1	1,500 - 2,000	0.06 - 0.08	14.4
Venezuela /1	1,166 - 2,500	0.71 - 1.52	18
Turkey /3	780	0.11	5.6
South Korea /3	802	0.09	5.8
India /2	568.6	0.05	4.1
Taiwan /3	435	0.11	3.1
Brazil /1	356	0.04	2.6
Kuwait /3	283	...	2
South Africa /1	194	0.07	1.4
Thailand /3	178	...	1.3
Israel /3	138	0.07	1
United Arab Emirates /3	88	...	0.6
Malaysia /1	16	0.01	0.1
Argentina /1	5 - 10	0.0025 - 0.0050	0.07
Chile /1	3 - 3.3	0.0026 - 0.0029	0.02
<b>TOTAL</b>	<b>12,076.6 - 13,915.9</b>		

Sources:

/a - GNI data used is for 2007

/1 - ECOSOC, *Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation*, April 2008 – Table 2

/2 - Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII

/3 - OECD/DAC, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report)

Especificamente no caso brasileiro, alguns estudos e análises recentes apontam que ao longo da primeira década dos anos 2000 o Brasil inverteu sua balança de cooperação, passando a ser mais doador do que beneficiário de recursos da cooperação para desenvolvimento (IPEA 2010; FRAYSSINET 2011; ROSSI 2011). De acordo com os dados combinados entre IPEA (2010) e Rossi (2011), no período de cinco anos entre 2005 e 2009 o Brasil recebeu um total de U\$ 1,48 bilhão de dólares de recursos da cooperação oficial, enquanto neste mesmo período o país doou um total de U\$ 1,88 bilhão. Desta forma, o Brasil apurou pela primeira vez um saldo negativo de U\$ 400 milhões nesta balança, o configurando numericamente como um país mais doador do que receptor no cenário da cooperação internacional.

Ainda segundo as mesmas fontes, do total de U\$ 1,88 bilhão de dólares doados pelo Brasil entre 2005 e 2009, 55% (ou U\$ 1,05 bilhão) foi destinado ao apoio brasileiro a programas de instituições multilaterais, como as integrantes do Sistema ONU. Outros 24% (U\$ 448 milhões) foram computados como perdão de dívida externa de outros países para com o Brasil. 8% do total, ou U\$ 143 milhões, foram destinados para bolsas de estudo para estrangeiros no Brasil. Por fim, um total de U\$ 252 milhões (13%) foram gastos com a CTI propriamente dita nestes cinco anos, com foco específico em alguns programas prioritários que deram certo no processo de desenvolvimento do país que vem sendo demandados por outros países, em especial agricultura com 22% relativos ao total dos U\$ 252 milhões gastos com a CTI brasileira neste período (ex.: combate a fome), saúde com 16% (ex.: combate a AIDS) e educação com 12% (ex.: combate ao analfabetismo), dentre outros.

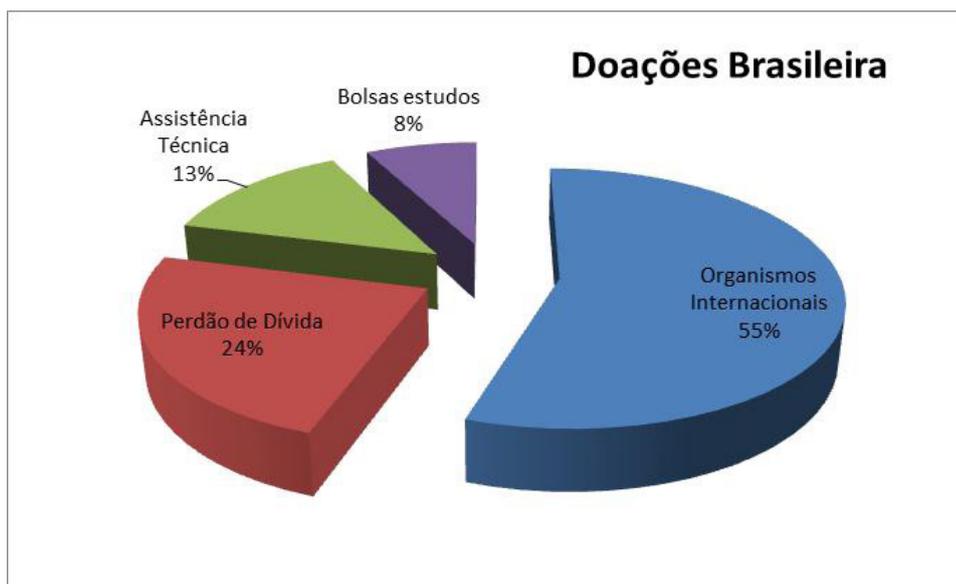


Gráfico 1: perfil das doações brasileiras entre 2005 e 2009 (elaboração própria, a partir de dados do IPEA 2010; ROSSI 2011):

Em nota pública da ABONG (Associação Brasileira de ONGs), também se destaca que:

“Numa visão panorâmica da situação, o aspecto que mais se destaca é o aumento do investimento brasileiro em cooperação, que praticamente dobra entre 2005 e 2009, passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões (362,2 milhões de dólares). A cooperação técnica e a ajuda humanitária foram as modalidades que mais cresceram: juntas representavam 7,5% do total em 2005 e passam a representar 25,5% em 2009”. (Abong, 2011, p.4).

Esses números demonstram a inversão da balança de cooperação oficial recebida e doada pelo governo brasileiro, porém também demonstram quão tímidos esses números ainda são quando comparados com outros países do norte e até do sul (rever tabela 1 acima). Nestes cinco anos analisados, a média anual de doações totais brasileiras ficou abaixo dos U\$ 380 milhões (incluindo perdão de dívida). Já no tocante à CTI propriamente dita, a média anual deste período de 2005 a 2009 ficou na casa dos U\$ 50 milhões anuais. Ainda que esses valores venham crescendo desde os anos 2000, ainda são muito aquém do potencial ideal. À critério de um exercício ilustrativo, podemos calcular quanto deveria o Brasil doar caso fosse membro da OCDE, uma vez que os membros desta entidade possuem um meta de doar pelo menos 0,7% do seu PIB como cooperação oficial para o desenvolvimento (incluindo perdão de dívida, apoio à organismos multilaterais, bolsas de estudos e a CTI propriamente dita). Em 2008, segundo a Reality of Aid (2010), o Brasil doou apenas 0,04% do seu PIB, muito longe dos 0,7% defendidos pela sociedade civil nos fóruns internacionais da OCDE e da ONU. De acordo com o IBGE (2012), o PIB total brasileiro em 2011 fechou na casa dos R\$ 4,1 trilhões de reais (ou U\$ 2,2 trilhões de dólares correntes), de tal forma que para alcançar o patamar dos 0,7%, o total da cooperação brasileira deveria ter sido em 2011 de R\$ 29 bilhões de reais (U\$ 15,5 bilhões de dólares), valor ainda muito distante da média anual apurada entre 2005 e 2009, de U\$ 380 milhões de dólares. Para alcançar os 0,7%, a cooperação brasileira teria de ser 41 vezes maior do que o patamar apurado nos cinco anos aqui observados.



Em entrevista realizada com o ministro Marco Farani, Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 20 de julho de 2012, o diplomata destacou que a ideia de um Brasil mais proativo e atuante na cooperação ficou clara para o Presidente Lula da Silva no momento que ele começou a viajar mais para a África e a América Latina, no exercício da presidência, percebeu, por um lado, o espaço fértil que havia para o Brasil cooperar em temas relativamente mais avançados domesticamente no país, como no combate a fome e ao HIV/AIDS, e por outro, o interesse pela experiência brasileira nesses continentes (FARANI, 2012).

Segundo o ministro, a diretriz central da cooperação sul-sul brasileira se apoia no histórico de soluções pacíficas da diplomacia do país, bem como numa “cooperação horizontal, fundada em princípios de solidariedade, sem condicionalidades, sem pacotes de oferta pré-estabelecido”, mas buscando o “desenvolvimento e a adaptação dos projetos de cooperação a partir da realidade dos países demandantes”. Ele destaca ainda que o Brasil entende o que é a pobreza, por também ser um país em desenvolvimento, e por tal a cooperação brasileira possui “certa humildade implícita”, como parte da nossa natureza e do estágio de desenvolvimento do Brasil e da visão de mundo da diplomacia brasileira (FARANI, 2012).

O diplomata também reconheceu que o Brasil ainda é “novo no jogo da cooperação internacional”, e por tal o país está aberto, “construindo uma metodologia otimista e idealista”. Nesta construção de uma nova metodologia de cooperação, o diretor geral da ABC também reforçou a opção do Brasil não se associar como membro pleno do CAD-OCED2, para evitar se “homogeneizar” dentro desta agência, que possui políticas e práticas de cooperação relativamente homogêneas entre seus membros, enquanto o Brasil busca algo novo, em associação ou outras democracias emergentes do sul, daí a criação do Fórum de Diálogo IBAS entre Índia, Brasil e África do Sul (FARANI, 2012).

Para além dos exercícios quantitativos relativos à cooperação governamental oficial e da posição oficial da ABC, não se pode esquecer de observar e analisar a situação da cooperação extraoficial, ou não governamental, ligadas à sociedade civil organizada ou ao mundo da filantropia estratégica corporativa e do investimento social privado. Frente ao cenário de mudança de perfil do Brasil na cooperação internacional, as ONGs brasileiras também têm vivido momentos de adaptação e reconfiguração frente a sua nova realidade (Toni, 2010); de certa forma acostumada a ser receptora de recursos da cooperação internacional (governamental ou não governamental), a sociedade civil brasileira vive nos últimos anos um momento forte de transformação, inclusive com de novos formatos de atuação que visam lidar com a dependência de recursos estrangeiros e com as mudanças nos fluxos de financiamento internacional.

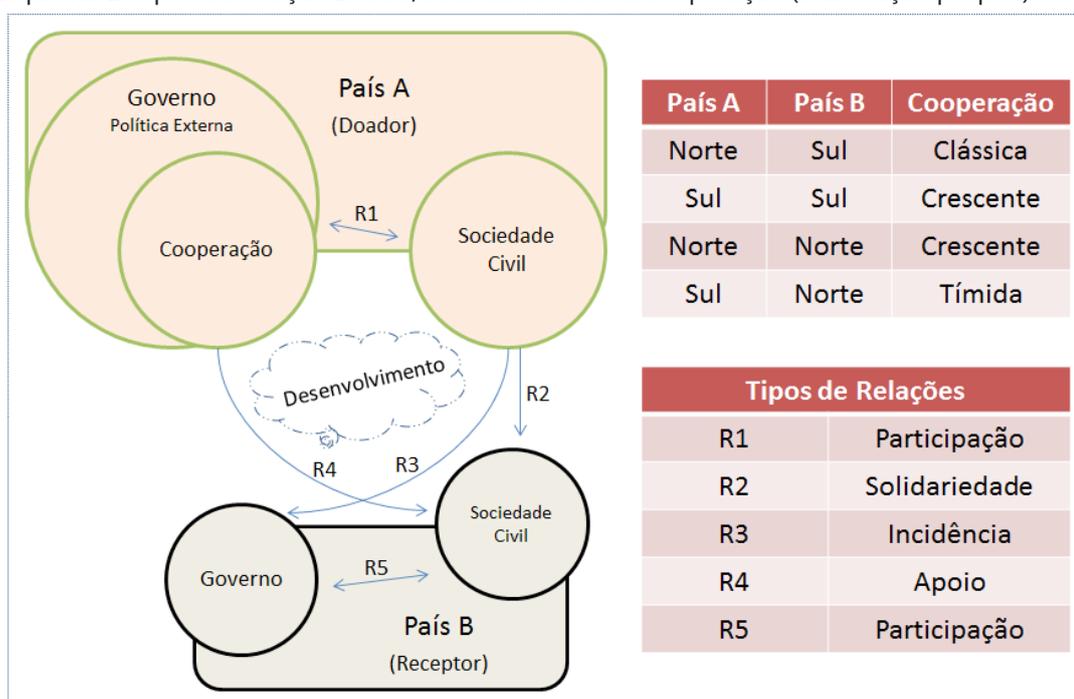
## **Relação estado/sociedade civil no âmbito da cooperação para o desenvolvimento**

A capacidade de incidência da sociedade civil nas políticas já é um tema bastante debatido no meio acadêmico brasileiro e mundial, porém dentro do campo da política externa, ainda persistem mitos e tabus a respeito (MILANI, 2008). No campo da cooperação para o desenvolvimento, podem-se observar pelo menos cinco tipos de relações diretas ou derivativas entre estado e sociedade civil,



numa visão transnacional (ver o esquema 1 abaixo). O primeiro tipo de relação (aqui exemplificado como "R1") refere-se à relação de participação e controle dentro do país enquanto doador, entre os órgãos da máquina pública que lidam com a gestão da cooperação para o desenvolvimento e as ONGs que recebem recursos diretos deste órgão (ou intermediado por este órgão) para finalidade de apoio à cooperação nos países receptores da ajuda. A segunda relação (R2) se refere à relação de solidariedade (geralmente materializada em apoio direto) entre as ONGs doadoras e às ONGs receptoras. A terceira relação (R3) se debruça nas relações de incidência entre a sociedade civil do país doador com os Estados receptores de cooperação. A quarta relação (R4) se refere na relação de apoio direto do Estado doador à sociedade civil do país receptor. Por fim, a quinta relação aqui destacada (R5) diz respeito à relação de participação e controle entre estado/sociedade civil dentro do país receptor. É importante frisar que, neste propósito de análise, o foco nestas cinco relações diz respeito às interações formais relativas aos recursos da cooperação para o desenvolvimento, canalizados através da sociedade civil, e não toda e qualquer forma de participação em outros assuntos adjacentes.

Esquema 1: Tipos de relação Estado/Sociedade Civil na cooperação (elaboração própria)



Outra análise que se pode realizar é quanto à localização histórica-estruturante dos países envolvidos, se do norte ou do sul geopolítico do globo. A cooperação norte-sul ficou conhecida como a cooperação clássica, especialmente após a consolidação da OCDE. A sul-sul, com seu crescente debate desde os anos 1970, é crescente e é o foco de novas análises com a intensificação da multipolaridade mundial a partir dos anos 2000. A cooperação norte-norte, geralmente ignorada, deveria ser também melhor compreendida, uma vez que o Plano Marshall entre os Estados Unidos e a Europa do pós II Guerra dá início formal a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento. Por fim, a tímida cooperação sul-norte, também geralmente ignorada, é a grande novidade, ainda que bastante insipiente e espontânea. Um exemplo ilustrativo do que se quer aqui dizer por cooperação sul-norte é a adoção por cidades europeias, sobretudo na Espanha, Itália, Alemanha, França e Suécia do orçamento participativo iniciado no Brasil no final dos anos 1980 (UN-HABITAT



2004; ALLEGRETTI 2010), o que não significa que seja algo estruturado, nem planejado pelo sul, tendo tido apoio em várias agências multilaterais da ONU, contudo nem por isso deveria ser pouco explorada e considerada.

Quando analisamos o papel da sociedade civil na cooperação dos países do norte, vemos que esta tem sido crescente nas últimas décadas. Segundo dados da OCDE (2011), o volume bruto de recursos de cooperação oficial canalizado através da sociedade civil, dentre seus principais países membros, saltou de 1,85% do total (média entre 1991 e 1999) para 2,3% (média entre 2000 e 2009). Em dólares correntes, isso representou um pulo de um volume anual médio de U\$ 1,175 bilhão de dólares (média entre 1991 e 1999) para U\$ 2,217 bilhões (média entre 2000 e 2009) canalizados através da sociedade civil; um crescimento de 88,55% na última década. Quando analisadas a média dos anos 1990 com a média dos anos 2000, quatro países membros do OCDE se destacam no percentual de recursos oficiais da cooperação (ODA) através da sociedade civil: Holanda, Reino Unido, Irlanda e Suíça.

Tabela 2 (OCDE, 2011):

País	Volume 1990s	% 1990s	Volume 2000s	% 2000s
<b>Holanda</b>	U\$ 231 milhões	7,33%	U\$ 741 milhões	14,03%
<b>Reino Unido</b>	U\$ 83 milhões	2,39%	U\$ 403 milhões	4,82%
<b>Irlanda</b>	U\$ 4,5 milhões	2,65%	U\$ 117 milhões	16,57%
<b>Suíça</b>	U\$ 118 milhões	12,31%	U\$ 106 milhões	7,24%

*Volume 1990s: Média anual de volume bruto da cooperação oficial canalizado através da sociedade civil (1991-1999).*

*% 1990s: Média anual da participação bruta da cooperação oficial canalizada através da sociedade civil (1991-1999).*

*Volume 2000s: Média anual de volume bruto da cooperação oficial canalizado através da sociedade civil (2000-2009).*

*% 2000s: Média anual da participação bruta da cooperação oficial canalizada através da sociedade civil (2000-2009).*

Data extracted on 10 Sep 2011 15:50 UTC (GMT) from OECD.Stat

[http://stats.oecd.org/index.aspx//Development//Aggregate Aid Statistics// ODA by Donor](http://stats.oecd.org/index.aspx//Development//Aggregate+Aid+Statistics//ODA+by+Donor)

Já quanto aos países do sul, esses dados são escassos, pois eles não são membros da OCDE e não possuem uma metodologia consolidada e permanente de medição dos seus dados. No caso brasileiro, porém, segundo relatório do IPEA, a cooperação brasileira é especializada, pois conta com o engajamento de órgãos e entidades públicos, universidades e organizações da sociedade civil (IPEA, 2010); e ainda que um número cada vez maior de instituições nacionais do setor público ou da sociedade civil organizada, em suas diversas categorias, tem incorporado a atuação no exterior como parte do seu cotidiano de trabalho (ibid.). Este mesmo relatório explicita, de maneira muito direta, as intensões do governo brasileiro frente a sua política de cooperação e sua intenção frente à sociedade civil, quando em palavras do Presidente Lula explicita que:

“Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil” (PRESIDENTE LULA DA SILVA, in: IPEA 2010, prefácio).

Segundo Farani (2012) existem atualmente mais de 400 projetos brasileiros de cooperação ativos na África e na América Latina, com mais de 70 instituições brasileiras contratadas como exe-



utoras, sendo 95% instituições públicas, enquanto apenas 5% relativas a organizações da sociedade civil, sempre seguindo as diretrizes da cooperação brasileira (ABC, 2004). Segundo o Ministro, tal baixo patamar de participação da sociedade civil na cooperação sul-sul oficial do país ainda se deve ao fato da cooperação brasileira ser pequena e focada em experiências de sucesso de políticas públicas nacionais que passam a ser demandadas por países estrangeiros, em especial da América Latina e da África. Uma das ONG mais próximas à ABC, segundo a mesma fonte, é a Pastoral da Criança<sup>3</sup>, cuja expansão internacional que vem sendo acompanhada e apoiada pela ABC. Outra organização civil que tem mantido relação com a ABC é a Fundação Gol de Letra<sup>4</sup> (FARANI, 2012).

Outro fator de relevância, segundo Farani, é que ainda não há um debate formal consolidado sobre o papel do não governamental na cooperação sul-sul brasileira, segundo o diplomata, a discussão ainda não chegou a esse ponto de maturidade. Para ele, as ONGs brasileiras também ainda estão aprendendo a trabalhar no exterior com cooperação sul-sul não governamental, e destaca: a sociedade civil é importante, o estado não dará conta de tudo na cooperação; o seu papel e participação crescerá quando crescer a cooperação brasileira (FARANI, 2012).

De uma maneira geral, uma das principais características contemporâneas da práxis da política externa brasileira é a descentralização do antigo "monopólio" exercido pelo Itamaraty na condução da política, bem como a ampliação e a diversidade dos atores brasileiros envolvidos em atividades internacionais, dentre eles a sociedade civil do país (PINHEIRO; MILANI, 2012). Por sua vez, essa sociedade civil brasileira tem vivido momentos de adaptação e reconfiguração frente a sua nova realidade (TONI, 2010); de certa forma acostumada a ser receptora de recursos da cooperação internacional, ela vive nos últimos anos um momento forte transformação, inclusive com o nascimento de novas institucionalidades que parecem surgir para minimizar a dependência de recursos estrangeiros, como os vários fundos independentes que começam a nascer recentemente. Apesar da aparente boa intensão do governo brasileiro, e das transformações pelas quais passa a sociedade civil no país, muito ainda está por se construir no tocante a relação estado/sociedade civil para com as políticas de cooperação para o desenvolvimento.

No campo da participação junto às políticas de cooperação para o desenvolvimento, Milani (2008) destaca que no caso brasileiro, as políticas participativas estão inscritas no processo mais amplo de redemocratização iniciado no final dos anos 1980, e que esse marco constitucional tem servido, no caso brasileiro, de importante alavanca para o desenvolvimento de práticas participativas no âmbito das políticas públicas. Como exemplo, Milani cita o fenômeno dos conselhos no Brasil, afirmando que segundo o IBGE, em 1999 havia no Brasil cerca de 27.000 conselhos; apenas 20 municípios (0,36 % do total dos municípios brasileiros) não tinham conselho algum. Tudo isso para questionar qual será a reconhecida participação da sociedade civil brasileira, na política nacional de cooperação para o desenvolvimento, uma vez que além de toda a tradição de democracia participativa dentro do país, também desde os 1990 vários documentos internacionais vem colocando a participação no centro do debate sobre práticas de desenvolvimento, citando, por exemplo, o Human Development Report de 1993, do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Tal questionamento é fruto da percepção de que ainda não se observam mecanismos concretos de participação



no campo da política externa brasileira, em especial da cooperação, fato que é contraditório com a tradição do país e com o histórico das políticas de cooperação para o desenvolvimento em outros países em sua relação com a sociedade civil (ibid.).

No ponto de vista da ABC, Farani (2012) ressalta que no presente não há nenhuma estratégia de diálogo sobre o tema da participação da sociedade civil na política externa brasileira, incluindo a política de cooperação da ABC. Farani também destaca que tampouco há demanda formal da sociedade civil brasileira neste sentido, apesar de reconhecer que cada vez mais surgem pesquisadores perguntando sobre essa questão da participação da sociedade civil na política externa e na cooperação brasileiras.

Todavia, a ABONG lançou uma nota pública, em setembro de 2011, intitulada “Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa” (Abong, 2011), onde destaca as principais pautas e demandas da sociedade civil brasileira e global frente as mudanças recentes na cooperação internacional, citando inclusive a plataforma mundial BetterAid, formada pela sociedade civil global para participar e exercer algum controle sobre a OCDE e seus fóruns, além de ressaltar o papel estratégico da sociedade civil global e brasileira na cooperação internacional. No mesmo documento, a Abong destaca “a política pública de cooperação internacional brasileira que queremos”:

“(…) as organizações da sociedade civil brasileira propõem que a política de cooperação brasileira:

- \* Se comprometa com a ampliação dos recursos destinados à cooperação internacional (...);
- \* Divulgue amplamente informações sobre as diversas modalidades de AOD que o país realiza (...);
- \* Advogue a ampliação da representatividade, transparência e efetividade das instâncias de governança global (...);
- \* Promova a apropriação democrática das iniciativas de desenvolvimento nos países e fortaleça os arranjos econômicos locais, sem impor condicionalidades ou ‘ajuda casada’ (...);
- \* Oriente as empresas públicas e o setor privado a pautar seus investimentos (...);
- \* Garanta e apoie a participação das organizações da sociedade civil como atores autônomos da cooperação internacional, favorecendo a criação de ambientes propícios para a auto-organização e ação autônoma de movimentos de cidadania e outras iniciativas que contribuam para o desenvolvimento humano, justo e sustentável de todos os povos.” (ABONG, 2011, p.8-9).

Espera-se que esses movimentos possam num futuro próximo gerar mais diálogo e participação formal entre a sociedade civil que já demanda, e o Ministério de Relações Exteriores, e em especial a Agência Brasileira de Cooperação. A rápida transição de perfil do Brasil de receptor a doador em construção, ainda não consolidado, também tem gerado um forte impacto nas ONGs tradicionais brasileiras. Alguns estudos analisaram o perfil de acesso a recursos destas organizações (MENDONÇA et al, 2009). A tabela 3 abaixo demonstra a variação da origem dos recursos financeiros sobre o orçamento total das ONGs brasileiras, tendo como fonte pesquisas realizadas com associados da ABONG. Pode-se observar com clareza a redução do peso da fonte de recursos oriunda de agências de cooperação internacional no decênio entre 1993 e 2003.



Tabela 3: ONGs, Origem dos Recursos segundo o Percentual no Orçamento (MENDONÇA et al, 2009)

Fontes Financiamento	Nº ONGs	% Orçamento Total - 2003	% Orçamento Total - 2000	% Orçamento Total - 1993
Agências de Cooperação Internacional	135	39,9	50,6	75,9
Comercialização de Produtos e Serviços	86	3,11	3,83	6,9
Doação de Indivíduos	78	1,04		
Órgãos Governamentais Federais	74	5,64	7,5	*
Empresas e Fundações Empresariais	71	3,75	4,19	1,8
Outras Fontes	70	6,01	3,99	5
Órgãos Governamentais Municipais	55	7	5,03	*
Órgãos Governamentais Estaduais	45	2,07	5,93	*
Contribuições associativas	42	1,44	1,77	
Agências Bilaterais e Multilaterais	21	1,65	2,4	7
Recursos não identificados	24	28,4	14,74	

Fonte: ABONG, Perfil dos Associados, 2004, 2001, 1994, 176 organizações responderam pesquisa em 2004.  
\* Em 1993, recursos provenientes de órgãos governamentais eram agrupados, neste ano fontes de recursos governamentais foram de 3,2%, considerando todos os níveis.

Numa perspectiva histórica, é sempre importante lembrar que foi nas décadas de 1970 e de 1980 que surgiram grande parte das tradicionais organizações genuinamente brasileiras de defesa de direitos e de justiça social que se opuseram à ditadura militar até os anos 1980, e à visão neoliberal que no Brasil ganha força nos anos 1990. É justamente neste período dicotômico dessas duas décadas que se nota no Brasil a grande explosão do número de organizações não governamentais (LANDIM; COTRIM, 1996), reforçando o pluralismo e a heterogeneidade deste setor através de variados tipos de organizações sem fins lucrativos, porém em boa parte apoiado no financiamento externo da cooperação internacional, oficial ou extraoficial.

Com este cenário de mudanças mais recente na cooperação, podemos verificar no Brasil o aparecimento de várias novas configurações institucionais no campo do financiamento e da atuação da sociedade civil brasileira; dentre estas, alguns fundos independentes que começam a nascer no início a partir do ano 2000, além do processo de nacionalização de ONGs doadoras internacionais, bem como também o início de atuação internacional de algumas ONGs e fundações brasileiras, motivadas em parte pela maior atuação do governo brasileiro na cooperação sul-sul, que tem muitas organizações como contratadas, especialmente nos projetos na área de saúde (PIRES, 2011). Assim sendo, a expansão e a consolidação de uma sociedade civil vibrante no Brasil ainda está em pleno debate e construção.

Com o recente crescimento econômico do Brasil, agora um país de renda média doador de cooperação internacional, nota-se o crescente interesse de ONGs internacionais em se nacionalizar no



Brasil para ter o Brasil uma organização associada às suas redes internacionais, como ponte de mobilização de recursos locais e como canais de influência no Estado brasileiro para assuntos ligados não apenas ao desenvolvimento nacional, mas também ao desenvolvimento internacional. Neste cenário de mudanças, podemos destacar alguns casos que chamam atenção nos últimos anos, e apontam sinais evidentes desta mudança já desde os anos 1990, ajudando a reposicionar a imagem do Brasil internacionalmente. Um deles foi a criação do GIFE5 (Grupo de Institutos Fundações e Empresas) em 1995, ajudando na construção de um corpo de financiadores domésticos no intuito da diminuição da dependência do financiamento internacional para a sociedade brasileira. Em 1996 se observa a criação do PAD6 (Processo de Articulação e Diálogo), a partir da crescente articulação e diálogo entre agências ecumênicas na Europa e seus parceiros no Brasil, já se antecipando a tendência de redução de recursos para o país. Podemos destacar a análise de um dos relatórios da agência holandesa ICCO (integrante do PAD), de 2009:

“Em um contexto no qual as organizações mais tradicionais tinham grande dependência financeira dos recursos internacionais, as mudanças nas políticas das organizações internacionais, e a perda relativa de importância do Brasil no cenário da ajuda internacional ao desenvolvimento, significaram o fechamento de algumas entidades, a redução do escopo do trabalho de muitas delas e, o início, ainda que experimental, lento e algo relutante, dos primeiros esforços por alternativas de mobilização de recursos locais. Apesar dos avanços na promoção de estratégias de mobilização de recursos locais, as Ongs nacionais estão longe de uma situação satisfatória. Para além dos esforços e conquistas parciais de organizações singulares, é fundamental incidir sobre os fatores estruturais que limitam as possibilidades locais para a sustentação política e financeira das Ongs.” Armani (2009, p.29-30).

De forma semelhante ao PAD, em 1998 é fundada a Aliança Interage7, quando algumas agências de cooperação internacional e institutos brasileiros iniciaram discussões de forma coordenada sobre acesso a novas fontes de financiamento para a sociedade civil brasileira, em especial do campo de direitos no Brasil, com um foco inicial nas ONGs brasileiras financiadas pelos membros da Aliança. Em 2001 a sociedade civil brasileira lançou o Fórum Social Mundial como um espaço de articulação e coalizão internacional da sociedade civil global frente à globalização neoliberal que se intensificou nos anos 1990, e visando a construção de redes e de alternativas que favoreçam o desenvolvimento social e humano global, com grande enfoque nos países do sul, também marcando definitivamente a sua capacidade de agência frente aos temas do desenvolvimento mundial. Entre 2005 e 2010, novos sinais são dados pelas redes de ONGs doadoras europeias Oxfam8 e Save the Children9, quando iniciaram um processo de fechamento dos mesmos e busca de parceria para estabelecer uma Oxfam Brasil e uma Save The Children Brasil, em vistas de mobilização de recursos brasileiros para às redes internacionais no longo médio-prazo (MENDONÇA, 2012).

Outra evidência da agência da sociedade brasileira frente ao cenário de mudanças foi a criação de alguns fundos independentes da sociedade civil, oriundos de movimentos sociais, como o Fundo Elas10 em 2000 (origem no movimento de mulheres), o Fundo Brasil de Direitos Humanos11 em 2005 (origem no movimento de direitos humanos) e o Fundo Baobá para Equidade Racial12 em 2011 (origem no movimento negro), além de alguns outros fundos comunitários independentes no país. Em parte, esses fundos foram inicialmente apoiados por fundações independentes norte-ame-



ricanas, como a Fundação Ford<sup>13</sup> e a Fundação Kellogg<sup>14</sup>, também numa perspectiva de redução dos orçamentos ou da presença das mesmas no país. Em paralelo, pode-se destacar também o nascimento da Articulação D3 (Diálogos, Direitos e Democracia). Segundo Vergara (2011), o fórum de diálogo da D3 foi criado com a preocupação de discutir e agir sobre a crescente preocupação de como garantir a continuidade do trabalho das ONGs de defesa de direitos no Brasil num quadro que limita, cada vez mais, o acesso destas aos recursos internacionais e diante de uma realidade em que ainda são insuficientes os aportes públicos e privados nacionais para a maioria das causas de defesa de direitos no Brasil.

No ano de 2011 ocorre a decisão da WINGS (Worldwide Initiative for Grantmaker Support)<sup>15</sup> de transferir permanentemente a sua sede internacional para o Brasil, para São Paulo, pondo assim o Brasil como centro mundial da articulação da filantropia estratégica e do investimento social privado global. Por fim, a União Europeia<sup>16</sup> oficializou em 2012 que a partir do ano de 2014 encerrará sua ajuda oficial de desenvolvimento destinada a 19 países emergentes, incluindo o Brasil, sob a premissa de que “alguns países não mais necessitem de ajuda ao desenvolvimento”, contribuindo não apenas para a redução do apoio internacional a sociedade civil brasileira, mas também para a imagem de que “não somos mais pobres”, ainda que tenhamos muita pobreza dada nossa histórica desigualdade.

Com todas essas mudanças, recentes pesquisas chegam a apontar que a sociedade civil brasileira se encontra ameaçada por esse cenário de transformações, especialmente aquelas entidades articuladas em torno da defesa de direitos e de promoção da democracia (INESC, 2012, p.26), que são historicamente dependentes de recursos de uma cooperação internacional que teve o Brasil como receptor de recursos cooperação, e que neste momento histórico contemporâneo vem se transformando e passando a ver o Brasil cada dia mais como doador e menos como receptor.

Dentre outros exemplos e fatores que poderiam ser adicionados, esses acima já demonstram o quadro de mudanças que vem ocorrendo na arquitetura de apoio à sociedade civil brasileira desde a década de 1990, porém intensificada nos anos 2000, devido às mudanças no perfil do Brasil no cenário da cooperação internacional. E não é apenas no Brasil que esse tipo de mudança vem acontecendo; algo similar também acontece em outros países emergentes, como México, África do Sul e Índia, por exemplo.

## **Considerações finais**

Desta forma, pode-se resumir a evolução histórico-estruturante da cooperação técnica internacional brasileira (CTI) na cronologia descrita na tabela 4, onde a primeira fase foi um período inicial, com CTI ínfima, em construção conceitual, e com pouca práxis (CERVO, 1994). Já a segunda fase foi aquela da assimilação e adaptação da cooperação recebida do norte, agora como Brasil se dispo- ndo a repassá-la ao sul, com destaque para a criação a ABC em 1987 (ibid.), ainda que com pouca autonomia e baixo orçamento, e ainda dentro do ciclo nacional-desenvolvimentista brasileiro. A terceira fase, por sua vez, é a atual, caracterizada pelas maiores transformações da cooperação no



Brasil, onde o país passa a ser numericamente um doador de cooperação para o desenvolvimento (IPEA 2010; FRAYSSINET 2011; ROSSI 2011), focado no aspecto sul-sul da cooperação, porém ainda sem consolidar nem desenvolver o seu potencial pleno de cooperante e doador internacional. A terceira fase também é marcada pelo fortalecimento da sociedade civil, a partir do ciclo de democracia e justiça social pelo qual vem passando o país, e sua igual mudança de relação com a cooperação internacional, bem como também pela maior visibilidade do aspecto qualitativo da cooperação brasileira, inclusive com reconhecimento da imprensa internacional<sup>17</sup>.

Por fim, uma nova fase para a CTI brasileira se mostra necessária, porém ainda se encontra indefinida. Antecipamos, dada à conjectura analisada, que esta quarta fase deverá ser aquela de crescimento mais acentuado da cooperação brasileira, possivelmente com uma maior aproximação, participação e controle da sociedade civil nacional (ABONG, 2011). Entretanto, para esta fase se consolidar, uma nova reforma no sistema nacional de cooperação técnica se faz necessária. De acordo com Marco Farani (2012), há necessidade de uma maior institucionalização da cooperação no Brasil, através do fortalecimento do órgão de gestão da CTI, seja este a ABC ou outro a ser criado, que, inclusive, contemple um plano de carreira próprio, focado nos temas e nas lógicas da cooperação para o desenvolvimento numa perspectiva brasileira.

Décadas:	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Fase 1								
Fase 2								
Fase 3								?
Fase 4								?

Nota: Fases 1 e 2: A partir da interpretação de Cervo (1994). Fase 3: Interpretação própria do autor. Fase 4: Próxima etapa, ainda indefinida, para a CTI brasileira.

Dada todas essas transformações em curso no Brasil contemporâneo, tanto do lado do Estado quanto da sociedade civil, vale destacar que um dos papéis centrais desta relação junto à política de cooperação diz respeito a evitar que a mesma seja instrumentalizada diretamente para os interesses políticos dos governos e dos mercados, bem como também na busca de mantê-la focada no estímulo real ao desenvolvimento dos povos e suas nações e, conseqüentemente, na diminuição das desigualdades e injustiças econômicas, políticas e sociais no âmbito internacional. Neste campo vale o reforço à capacidade de agência da sociedade civil brasileira, agora também para assuntos da política externa, seja a partir da internacionalização das ONGs brasileiras ou de um maior controle e participação junto ao Ministério de Relações Exteriores. Na análise aqui realizada se verifica que a sociedade civil não está passiva e tem buscado se concentrar na criação e no fortalecimento de novas institucionalidades que possam impactar no longo prazo.

Nesse aspecto, a agenda da cooperação internacional não governamental, que também se encontra em transformação devido à diminuição de recursos, à mudança nas suas agendas e à alterações na sua forma de organização, dentre outras (INESC, 2012, p.33-34), requer uma maior aproximação e participação da sociedade civil brasileira não apenas da política nacional de cooperação para o desenvolvimento, mas também do debate internacional sobre a cooperação. A ABONG



já vem se articulando internacionalmente com redes e plataformas da sociedade civil global que monitoram o sistema de cooperação internacional nos diversos países, como a Better Aid<sup>18</sup>, o Open Forum for CSO Development Effectiveness<sup>19</sup> e a Reality of Aid<sup>20</sup>, tendo inclusive realizado em julho de 2011 um seminário na sua sede em São Paulo para discutir com a sociedade brasileira os temas da cooperação internacional e o papel do Brasil, contudo muito ainda falta para a consolidação da participação internacional da sociedade civil brasileira.

O significado de desenvolvimento também para a cooperação brasileira, governamental e não governamental, também é outro aspecto em aberto e em disputa. Alguns autores brasileiros e estrangeiros têm discutido sobre a necessidade de se despolitizar o debate sobre o desenvolvimento a partir da atuação cívica da sociedade em buscas de mudanças reais e duradouras (DAGNINO 2011, BIEKART; FOWLER 2011; 2012). Desenvolvimento é mais um desses termos genéricos que pouco se explica e que cabe em qualquer projeto político, de tal modo a importância de se compreender os projetos políticos em disputa na sociedade brasileira que quando hegemônicos dão sua vazão e interpretação ao desenvolvimento (DAGNINO, 2004).

Em síntese, e pondo o debate em perspectiva, a longa jornada de desenvolvimento pelo qual vem passando o Estado-nação brasileiro e sua CTI ainda vivem etapas iniciais de um processo que deverá ser ainda mais longo. O atual ciclo de democracia e justiça social tem sido fundamental para a garantia de direitos, consolidação e expansão da democracia, e para a redistribuição do crescimento econômico de ciclos anteriores, o que ainda não se encontra plenamente consolidado, necessitando de mais tempo e investimento político. Contudo, o debate atual também indica que o modelo de cooperação brasileiro, e suas implicações sociais, políticas e ambientais, ainda está indefinido, e as resultantes para o futuro serão fruto do debate real e presente na academia, na sociedade e na política brasileira e internacional, com uma ampliada e complexa rede de atores interessados que buscam incidir nos rumos do país e de sua política externa. Igualmente, a crescente presença e participação do Brasil como uma potência emergente regional num mundo cada vez mais multipolar e interdependente, sendo o país um dos polos, também destaca a importância deste debate dos modelos desenvolvimento e das fases da política de cooperação desse país emergente que irá influenciar, direta ou indiretamente, no desenvolvimento de outros países e povos do mundo.

## Referências

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. 2004. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral. 2<sup>a</sup> ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores.

ABONG, Associação Brasileira de ONGs. 2011. Nota pública: Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa. Nota Pública da Abong, publicada em 29/Set/2011. In: [http://www.abong.org.br/lutas\\_e\\_acoes.php?id=412&it=4357](http://www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=4357) (acessado em 23 de julho de 2012).



ALLEGRETTI, Giovanni (coord.). 2010. Orçamentos participativos na Suécia. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. In: [http://www.ces.fe.uc.pt/projectos/index.php?pr-j=3841&id\\_lingua=1](http://www.ces.fe.uc.pt/projectos/index.php?pr-j=3841&id_lingua=1) (acessado em 23 de julho de 2012)

ARMANI, Domingos. 2009. Brasil: Desafios e Oportunidades da Aliança ICCO 2010-2014 – Documento país para a Conferência Internacional da ICCO em Setembro 2009. Porto Alegre: ICCO.

BETTER AID. 2010. "Spotlight on South-South Cooperation". BetterAid Update. Issue 1, April/May 2010.

Biekart, Kees; Fowler, Alan (org.). 2011. Civic Driven Change: a narrative to bring politics back into civil society discourse. ISS Working Paper No. 529, November 2011. The Hague: Institute of Social Studies (ISS). In: <http://www.intra1.iss.nl/News/ISS-Working-Paper-529> (acessado em 23 de julho de 2012).

Biekart, Kees; Fowler, Alan (org.). 2012. Civic Driven Change 2012: An Update on the Basics. The Hague: Institute of Social Studies (ISS). In: [http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Research\\_and\\_projects/CDC\\_Update\\_-February\\_2012.pdf](http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Research_and_projects/CDC_Update_-February_2012.pdf) (acessado em 23 de julho de 2012).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2012. Os três ciclos da sociedade e do estado. Texto para Discussão da EAESP/FGV - Fundação Getúlio Vargas, No. 308. São Paulo, abril de 2012. In: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4859> (acessado em 10 de junho de 2012).

CERVO, Amando L. 1994. "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil". Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, 37 (1): 37-63.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. 2008. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora da UnB, pp. 342-3.

CORDEIRO, Rui Mesquita; MENDONÇA, Patrícia. 2012. "Nationalization and mergers of international CSOs in Brazil: the case of the ABRINQ / Save the Children Foundation". Siena, ISTR Conference. In: [http://www.academia.edu/2576051/Nationalization\\_of\\_international\\_CSOs\\_in\\_Brazil\\_The\\_case\\_of\\_the\\_Abrinq\\_Foundation\\_and\\_Save\\_the\\_Children](http://www.academia.edu/2576051/Nationalization_of_international_CSOs_in_Brazil_The_case_of_the_Abrinq_Foundation_and_Save_the_Children) (acessado em 26 de fevereiro de 2013).

DAGNINO, Evelina. 2004. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: MATO, Daniel (org.), Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. In: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf> (acessado em 12 de junho de 2012).

DAGNINO, Evelina. 2011. "El cambio dirigido por la acción cívica y los proyectos políticos". In: Biekart, Kees; Fowler, Alan (org.), El cambio dirigido por la acción cívica: El poder de la imaginación ciudadana. Barcelona: Ed. Icaria.

FARANI, Marco. 2012. Entrevista realizada pelo autor do artigo com o diplomata e ministro Marco Farani, Diretor Geral da ABC, no dia 20 de julho de 2012.



FLEMES, Daniel. 2010. "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 53 (1): 141-156.

FURTADO, Celso. 1968. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga.

FRANCHINI NETO, Hélio. 2005. "A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 48 (2): 129-151.

Frayssinet, Fabiana. 2011. "Cooperação-Brasil: de país beneficiário a doador". *IBSA News & IPS*. 18 de abril de 2011. <http://www.ibsanews.com/pt/?p=15704> (acessado em 22 de julho de 2012).

HIRST, Monica; LIMA, Maria R. S. (org.). 2009. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2012. Em 2011, PIB cresce 2,7% e totaliza R\$ 4,143 trilhões. In: <http://tinyurl.com/pibbr2011> (acessado em 22 de julho de 2012).

INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2012. *Presente e Futuro: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o papel das agências ecumênicas*. Brasília, INESC e Christian Aid.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília, IPEA/ABC.

LANDIM, Leilah; COTRIM, Leticia Lignelil. 1996. *ONGs: Um Perfil - Cadastro das Filiadas a Associação Brasileira de ONGs (ABONG)*. Rio de Janeiro: ABONG e ISER.

MENDONÇA, Patrícia; TEODÓSIO, Armindo; ALVIM, Flávia; ARAÚJO, E. 2009. "Desafios e Dilemas das ONGs na Cooperação Internacional: Uma análise da realidade brasileira". *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*. Recife, v. 7, p. 69-83, 2009.

MILANI, Carlos R.S. 2008. "Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Madrid, v. 22, p. 161-182, 2008. In: [http://www.labmundo.org/ppmilani/Mitos\\_partic\\_amb\\_intern.pdf](http://www.labmundo.org/ppmilani/Mitos_partic_amb_intern.pdf) (acessado em 23 de julho de 2012).

MILANI, Carlos R.S. 2012. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de Direitos humanos". In: Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos R.S. *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 33-70.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2011. Data extracted on 10 Sep 2011 15:50 UTC (GMT) from OECD.Stat: <http://stats.oecd.org/index.aspx> // Development // Aggregate Aid Statistics // ODA by Donor (acessado em 10 de setembro de 2011).

PINHEIRO, Letícia. 2000. "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da política Externa Brasileira Contemporânea". *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro de 2000, pp.305-335.



PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. 2012. Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1ª edição.

PIRES, Cecilia. 2011. "De Aprendiz a Instrutor". Revista PIB. Nov-Dez de 2011, p. 46-53.

RAHNEMA, M. 1997. "Towards Post-Development: searching for signposts, a new language and new paradigms", in: RAHNEMA, M.; BAWTREE, V. The Post-Development Reader. Dhaka: University Press LTD.

REALITY OF AID. 2010. "South-South Development Cooperation: A challenge to the aid system?" In: REALITY OF AID, Special Report on South-South Cooperation 2010. Reality of Aid. In: [http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport\\_08b0595377.pdf#](http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport_08b0595377.pdf#) (acessado em 22 de julho de 2012).

ROSSI, Amanda. 2011. "Brasil, um país doador". In: Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, ed. 01 de abril de 2011. In: <http://tinyurl.com/brdoador> (acessado em 22 de julho de 2012).

TONI, Ana. 2010. "A trajetória da cooperação internacional no Brasil". In: Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, ed. 03 de Janeiro de 2010. In: <http://tinyurl.com/coopintbr> (acessado em 22 de julho de 2012).

UN-Habitat, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. 2004. "72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo: Campanha Global pela Governança Urbana". Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana. Quito: AH Editorial. ISBN: 92-1-131699-5.

VERGARA, Ruben Oscar Pecchio. 2011. "Articulação D3 e a Nova Arquitetura de Apoio às Organizações Sociais do Brasil". In: V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Florianópolis: UFSC, 26 a 28 de maio de 2011.

## Notas

1 O perdão de dívida externa é uma das rubricas computadas pelos países membros do DAC-OCDE (do qual o Brasil não é membro). No estudo realizado pelo IPEA (2010), essa rubrica não é calculada, mas para efeito de equalização e comparação com países tradicionalmente doadores, a inclusão deste item como ajuste metodológico é realizado por Rossi (2011).

2 O CAD-OCDE é o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico: <http://www.oecd.org/dac/> [23/Jul/2012]

3 Pastoral da Criança Internacional: <http://www.pci.org.br/> [23/Jul/2012]

4 Fundação Gol de Letra: <http://www.goldeletra.org.br/> [23/Jul/2012]

5 GIFE: <http://www.gife.org.br/> [22/Jul/2012]

6 Processo de Articulação e Diálogo (PAD): <http://www.pad.org.br/> [22/Jul/2012]

7 Aliança Interage: <http://web.archive.org/web/20020802034558/http://www.interage.org.br/inst.html> [23/Jul/2012]

8 Oxfam Internation: <http://www.oxfam.org/en/development/brazil> [22/Jul/2012]



- 9 Fundação Abrinq/Save The Children Brasil: <http://internacional.fundabrinq.org.br/index.php/en/> [22/Jul/2012]
- 10 Fundo de Investimento Social Elas: <http://www.fundosocialelas.org/> [22/Jul/2012]
- 11 Fundo Brasil de Direitos Humanos: <http://www.fundodireitoshumanos.org.br/> [22/Jul/2012]
- 12 Fundo Baobá: <http://www.baoba.org.br/> [22/Jul/2012]
- 13 Ford Foundation: <http://www.fordfoundation.org/grants/grantdetails?grantid=115217> [23/jul/2012]
- 14 W.K. Kellogg Foundation no Brasil: <http://www.wkkf.org/where-we-work/latin-america-and-caribbean/brazil.aspx> [22/Jul/2012]
- 15 WINGS: <http://www.wingsweb.org/> [03/Jun/2012]
- 16 União Europeia encerra apoio ao Brasil: <http://www.dw.de/dw/article/0,,15587981,00.html> [03/Jun/2012]
- 17 Ver matéria publicada pelo jornal The Guardian, de Londres, em 28 de junho de 2012, escrito por Jonathan Glennie e intitulada "Western donors could learn from Brazil's new brand of development aid: Rather than advising governments on what should work, as the west does, Brazil exports success – its south-south co-operation is based directly on what has already worked": <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/jun/28/western-donors-brazil-development-aid> [23/Jul/2012].
- 18 Better Aid: <http://www.betteraid.org/> [23/Jul/2012]
- 19 Open Forum for CSO Development Effectiveness: <http://www.cso-effectiveness.org/> [23/Jul/2012]
- 20 Reality of Aid: <http://www.realityofaid.org/> [23/Jul/2012]



## IDEIAS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA TÊNUE RELAÇÃO NA NOVA REPÚBLICA <sup>1</sup>

**LUCAS RIBEIRO MESQUITA**

Doutorando em Ciência Política pela UFMG

E-mail: lucaskazao@gmail.com

### RESUMO

Partidarização, ideologização e política externa guiada sob preceitos ideológicos e partidários, são expressões que sempre retornam nas discussões da política externa brasileira principalmente no período recente, em função de um processo de politização e aumento da participação decorrente do processo redistributivo, o qual alterou a forma, a produção e a compreensão da PEB. Nossa intenção é apresentar uma revisão crítica sobre a tênue relação entre ideias e política externa, apresentando uma alternativa de análise do processo de institucionalização das ideias pelas elites com acesso ao poder decisório na formulação da política externa durante os governos Collor, FHC e Lula.

**Palavras-Chaves:** Ideias, Política Externa Brasileira, Institucionalismo

### ABSTRACT

Partisanship, ideology and foreign policy guided under ideological precepts, are expressions that always return the discussions of Brazilian foreign policy especially in recent years, due to a process of politicization and increasing participation, which changed the way, the production and comprehension of PEB. Our intention is to present a critical review of the tenuous relationship between ideas and foreign policy, presenting an alternative analysis of the process of institutionalization of ideas by elites with access to decision makers in the formulation of foreign policy during the Collor, Cardoso and Lula.

**Keywords:** Ideas, Brazilian Foreign Policy, Institutionalism

<sup>1</sup> Versão síntese dos capítulos "Introdução e Capítulo 2 - Institucionalizando Ideias e Construindo Políticas" da dissertação de mestrado apresentada pelo autor sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz



## RESUMEN

El partidismo, la ideología y política exterior guiado bajo los preceptos ideológicos y partidarios son expresiones que siempre regresan a los debates de la política exterior brasileña, especialmente en los últimos años, debido a un proceso de politización y participación creciente en el procedimiento de redistribución, que cambió la manera, la producción y comprensión de PEB. Nuestra intención es presentar una revisión crítica de la tenue relación entre las ideas y la política exterior, presentando un análisis alternativo del proceso de institucionalización de las ideas por las elites que tienen acceso a los tomadores de decisiones en la formulación de la política exterior durante el Collor, Cardoso y Lula.

**Palabras clave:** Ideas, Política Exterior Brasileña, Institucionalismo

## INTRODUÇÃO

Com a ascensão do governo Lula, parte da literatura considera que a política externa brasileira vivenciou um novo padrão na sua condução, em função da chamada correção de rumos iniciada ao final do governo Fernando Henrique, com a tentativa de reinterpretar as proposições da política externa brasileira, dando um novo sentido e um novo objetivo.

Essa reversão política, por sua vez não foi unânime na comunidade política nacional, apresentando em diversos momentos divergências sobre a mesma. Essa discussão se focalizou principalmente em duas instâncias da política nacional, dentro do Itamaraty com suas divisões internas e nos discursos dos partidos políticos. A polêmica sobre a “politização” do Ministério das Relações Exteriores encontra eco também entre os acadêmicos, jornalistas e intelectuais, sendo razoável a distinção proposta por Almeida (2006) em dividir os comentaristas da política externa “lulista” entre vozes autorizadas, aliados ou simpatizantes e “independentes e críticos”.

Como afirma Velasco Júnior (2011), graças aos efeitos da redemocratização na sociedade brasileira e do aumento da transparência na execução das políticas públicas, o Itamaraty, como órgão de formulação e aplicação da política externa, tem sido objeto nos últimos anos de debate sem precedentes na História do país, pondo-se em discussão a pertinência e a coerência das decisões tomadas e das iniciativas lançadas.

Ainda para Velasco Júnior (2011) essa politização da política externa brasileira corrige a ausência de problematização de décadas anteriores, atribuída ao seu caráter consensual e à inegável capacidade de reprodução e continuidade ao longo do tempo. Nesse novo contexto, é comum, inclusive, a alegação de viés ideológico ou até mesmo partidário às linhas de ação adotadas.

Uma questão que se apresenta, especificamente em relação a análise é como relacionar os fatores ideacionais à política externa, e conseqüentemente às políticas públicas. O passo inicial para considerar o papel das ideias no processo de tomada de decisões em política externa, entender a divisão existente na reflexão acadêmica sobre as relações internacionais, entre os materialistas e os idealistas.



Os cientistas sociais, desde a clássica formulação weberiana de que ideias inovadoras podem criar novas imagens e, fundamentalmente, remodelar os interesses, estiveram interessados na influência das ideias na ação governamental (WEIR, 1994).

Dentro do campo de pesquisa de Relações Internacionais, o movimento de relacionar fatores cognitivos e decisão política só teve espaço com o surgimento do movimento behaviorista, que fez surgir, dentro da disciplina, abordagens que valorizavam os fatores internos, e buscavam explicar o comportamento dos atores domésticos e sua influência sobre a formulação da política externa (WHITE, 1978).

Tais concepções criticavam as concepções realistas do Estado como ator unitário, racional e com preferências dadas em termos de comportamento internacional e o novo paradigma buscava a “abertura da caixa preta” estatal. No entanto, a ênfase dada às análises ideacionárias no campo das relações internacionais, e principalmente da política externa brasileira ainda é escassa.

No Brasil, o estudo da política externa foi marcado durante muito tempo por um tradicionalismo que, ao longo do tempo, teve foco nos chamados estudos diplomáticos, que abrangiam as relações interestatais analisadas pela ação dos governos e das chancelarias. Outra característica que percebemos nas pesquisas sobre a diplomacia nacional é a aceitação do Itamaraty como uma instituição blindada às condições políticas da sociedade brasileira.

Como sugerem Hirst e Lima (2002), embora esse modelo possa explicar o processo decisório de política externa de grande parte do século XX, ele não se mostra tão eficaz ao se examinar o período mais recente, no qual fatores de natureza internacional e doméstica incidiram sobre a própria natureza da política externa, bem como fatores de natureza epistemológica.

As mudanças no cenário internacional e doméstico no pós guerra fria alteram a dinâmica política internacional e o processo de produção da política externa brasileira. Como resultado, as estruturas estatais anteriormente voltadas exclusivamente para as questões internacionais passaram a ser questionadas, e novos passaram a se importar com a questão reivindicando sua participação na política externa. (LIMA, 2000; FARIA, 2008; BELÉM LOPES, 2011).

A academia nacional tem empreendido esforços em analisar como os novos atores e as novas dinâmicas decisórias se relacionam com a produção da política externa, entre eles o papel do executivo (SANCHEZ-BADIN; FRANÇA, 2010), o do presidente (CASON; POWER, 2009), o do congresso (DINIZ; RIBEIRO, 2008), dos partidos políticos (OLIVEIRA, 2011), dos grupos de interesse (COUTO, 2008), do judiciário (COUTO, 2004), de ministérios e agências estatais (PINHEIRO; BESHARA, 2012), a participação das cidades e estados (SALOMÓN; NUNES, 2007), da sociedade civil (ASSANO; AMAPRO, 2008)

Entretanto, apesar do importante avanço na compreensão desses múltiplos atores da política externa, compartilhamos da preocupação de Cervo (2008) acerca da necessidade de trabalhos que preencham a lacuna do reduzido espaço dado as pesquisas que procurem entender a relação entre, governos, partidos e ideologias e suas influências na política externa brasileira contemporânea, sendo assim um modo de compreendermos a política externa brasileira enquanto política pública, com todas suas especificidades.



Nossa intenção é nos afastarmos desses estudos clássicos da diplomacia nacional, e nesse sentido fazer uma revisão crítica sobre a relação entre o processo de institucionalização das ideias pelas elites com acesso ao poder decisório na formulação da política externa, o papel do Itamaraty e a execução da política externam, tomando como base os governos Collor, FHC e Lula.

Tratar, no entanto, as ideias como algo suspenso no tempo e no espaço é abrir espaço para inúmeras falhas metodológicas e teóricas, além de suprimir uma análise mais robusta, que incorpore os atores formuladores dessas ideias. Para tal quando aqui tratamos de ideias, estamos trabalhando com a noção que essas ideias estão atreladas a grupos sociais que participam do processo, e que, possuem instrumentos para transformá-las em resultados políticos.

Aliado a tal consideração, trabalharemos com a suposição de que as ideias não são construções “passivas”, mas adquirem um papel ativo quando adentram a arena política, introduzindo novas categorias cognitivas que permitem aos atores a redefinição de seus interesses. Assim, no longo prazo, as ideias adquirem um papel ativo e influente na formação de identidades e preferências da política externa brasileira (MELLO; SILVA, 1998) como resultado do trânsito de indivíduos e grupos que, eventualmente, têm acesso sobre os órgãos e indivíduos participantes do processo de formulação (ARBILLA, 2000).

Nesse ponto vale uma observação sobre a influência das ideias na política externa. Por incorporar várias facetas do interesse do país, a política externa sofre influência de arenas múltiplas; as ideias podem inferir opções econômicas, modelos de inserção internacional, modelos de integração regional, políticas voltadas para o âmbito social, parcerias estratégicas, entre outras.

## **A política Externa Brasileira no Pós Guerra Fria – do Neoliberalismo ao Partido dos Trabalhadores**

No início dos anos noventa, a política externa brasileira – tanto seus parâmetros de ação quanto as questões relativas à formação da agenda – encontrava-se em um processo de adaptação ao novo cenário e a “nova ordem mundial”. O cenário se pautava pelas visões de cooperação internacional, universalização dos regimes políticos e econômicos liberais, a criação de uma nova ordem sob a governança dos Estados Unidos com a utilização da Organização das Nações Unidas.

Marcada pelas características de dinamismo, tendo como exemplo a execução do pragmatismo ecumênico e responsável, a política externa nacional serviu aos intuitos do modelo econômico e de industrialização dos governos brasileiros na segunda metade do século XX. Durante os anos 70 e 80, a diplomacia brasileira teve pequena margem de iniciativa na maioria das questões internacionalmente relevantes e foi condenada a reagir a investidas do exterior, as quais não podiam prever nem controlar, fazendo com que no período a política exterior fosse, basicamente, reativa e defensiva (ALBURQUEQUE, 2000 apud BERNAL-MEZA, 2002).

O Brasil, e toda América Latina, no entanto, começaram, no final da década de 80 e início da de 90, a presenciar uma fase turbulenta, na qual se colocavam em xeque as políticas adotadas sob o



manto do desenvolvimentismo, em função de uma sensação de estagnação e de decadência das estratégias. Suscetível às mudanças da esfera global e interna, o modelo de política exterior da década de 1980, das presidências Figueiredo e Sarney, associado ao desenvolvimento nacional, deu lugar a uma fase de crise e contradições, criando a dança de paradigmas da política externa (Cervo, 2002).

O marco da quebra do paradigma desenvolvimentista foi a ascensão de Collor à Presidência, com a adoção do neoliberalismo como pilar da gestão do Estado nacional e o alinhamento com o receituário do neoliberalismo mundial. Para lograr as modificações no perfil internacional do país, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momento internacional; 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e; 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6).

O pensamento político acerca da política externa se tornava menos consensual. De um lado, acadêmicos reafirmavam certo amadorismo e distanciamento do MRE na condução da política externa. Para Hirst e Pinheiro (1995), o projeto de voo curto de Collor colocou o consenso em debate e esse rompeu com a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país.

Hirst e Pinheiro (1994) identificam que dentro e fora do MRE passou-se a questionar a essência estatal da política externa, tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. De acordo com as autoras, a politização da sociedade brasileira chegou ao âmbito diplomático, levando à diferenciação entre posturas mais próximas dos ideais neodesenvolvimentistas – e, conseqüentemente, nacionalistas – e posturas mais sintonizadas com o neoliberalismo, com um sentido mais cosmopolita.

Os grupos internos no Itamaraty passaram a se identificar com os ideais externos a instituições que emergiam na vida política nacional, principalmente os de cunho partidário, politizando e dividindo cada vez mais as existentes distinções políticas/diplomáticas, passando principalmente a definir-se em função de uma temática central: o padrão de relacionamento com os Estados Unidos, tendo, para alguns, a certeza de que a convergência com Washington constituía o caminho para a recuperação da credibilidade internacional do Brasil; e para outros, a de que o distanciamento de Washington assegurava ao Brasil um espaço de manobra no sistema internacional, necessário para a defesa dos interesses nacionais (HIRST; PINHEIRO, 1994).

A mudança de rumos da política externa, no lançar da nova ordem mundial, como salienta Cervo (2002), não ocorreu de modo simples. De acordo com o autor, à primeira vista parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava, obstinadamente, a promoção do desenvolvimento nacional.

Segundo o autor, o Itamaraty teve dificuldades de reagir, tendo o debate do pensamento interno ao MRE, externalizado de dentro da corporação diplomática, a partir do fim do governo Collor, prosseguiu durante o governo Itamar, nas manifestações de Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Felipe Seixas e Samuel Pinheiro Guimarães (CERVO, 2002).



Casarões (2011) sustenta que o neoliberalismo não foi invenção do governo Collor, mas, ao contrário, aquele presidente elegeu-se, entre outras coisas, porque já havia ocorrido uma inflexão importante no seio da própria sociedade no sentido de rejeitar o discurso desenvolvimentista. No plano societário, para o autor, observou-se uma grande disputa pela legitimidade, na qual a adesão ao (neo) liberalismo tornou-se, progressivamente, mais intensa, quanto mais esgotado se mostrasse o Estado desenvolvimentista.

Para que o país pudesse atualizar sua inserção internacional no contexto das várias transformações observadas, o novo presidente aproveitou-se de uma divisão interna no serviço diplomático – que, ao fim da década de 1980, polarizava os nacionalistas, detentores do monopólio sobre o interesse nacional, e os liberais, que não encontravam muito espaço no meio de um consenso globalista (CASARÕES, 2011)

Ainda segundo Casarões (2011), as transformações empreendidas por Collor foram, ao fim e ao cabo, menos importantes do ponto de vista da forma (ele mesmo tendo se arrependido de executar a tripartição da Secretaria Geral do MRE), mas cruciais no tocante a quem é alçado aos postos fundamentais da diplomacia. Nesse sentido, o presidente beneficiou-se das dissonâncias para permitir que uma agenda percebida como necessária – que envolveu, entre outras coisas, a abertura econômica, a reconstrução de relações positivas com os Estados Unidos e a descaracterização do terceiro-mundismo – fosse levada a cabo pelo Itamaraty. Não se marginalizou a diplomacia, como já se quis acreditar, das decisões sobre política externa.

Se durante o governo Collor a quebra do Estado desenvolvimentista se iniciou, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente da república representou, no seio do Estado brasileiro, o fim da utilização do aparato estatal e, inclusive, da política externa como instrumento do desenvolvimento nacional. De acordo com Lafer (2001),

a globalização e seus efeitos na dinâmica do sistema internacional levaram o desenvolvimento no relativo distanciamento de uma inserção na economia mundial gerenciado pelo Estado, viabilizado pela lógica do nacionalismo de fins, se tornou inoperante, encerrando a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do governo Getúlio Vargas. (LAFER 2001, p. 113),

O grande tema da política externa brasileira na era FHC passa a ser a inserção do país em um sistema marcado pela lógica da globalização, na qual o papel do Estado brasileiro deveria ser revisado. De acordo com Lafer e Fonseca (1997), o Estado no primeiro pós-Guerra Fria era apresentado como um ator orientado racionalmente por valores da comunidade internacional, na qual se confirmava a tendência obsoleta do Estado, o qual perdia os elementos de atuação no âmbito nacional.

Cardoso (1996) defendia que a globalização significava o aumento do peso das variáveis externas na agenda econômica e a redução do espaço para as escolhas nacionais, e com isso a “diluição entre o “interno” e o “externo” levava ao questionamento da hipótese de autonomia da política externa em relação à política interna (apud LAFER, 2001).



Embora o discurso de FHC sobre a globalização fosse, segundo Cruz (1999), ambíguo, esse, no entender do então presidente, projetava o Brasil para o limiar de uma nova era. A inserção brasileira, portanto, deveria abandonar os discursos terceiro-mundistas e se inserir na lógica da globalização, que em resumo seria alterar as ações da diplomacia nacional, agora mais voltada para o jogo das grandes potências econômicas – EUA, União Europeia e Japão – participando ativamente dos mecanismos multilaterais do sistema internacional, com a intenção de projetar o poder brasileiro e transformá-lo em um ator capaz de influenciar a formação da agenda internacional.

Em um cenário caracterizado pela arbitrariedade e pelo acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos e de seu poder quase incontestável, a política externa brasileira se articulou sob as diretrizes tradicionais de sua agenda política, o apelo ao pacifismo na resolução dos problemas, o primado do direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país. (LIMA, 2010)

De acordo com Vigevani et al. (2003), esses princípios são suficientemente gerais, os quais puderam, portanto, ser adaptados a diferentes circunstâncias ao proporcionarem aos tomadores de decisões uma flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta.

A adaptação da agenda e da postura no cenário internacional foi, posteriormente, conceituada como sendo uma atuação baseada no conceito da autonomia pela participação (FONSECA JR., 1998). O diplomata assim a define:

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional (Fonseca Jr. 1998, p. 368).

O novo modelo de política externa renovava a atuação brasileira no cenário internacional, buscando a maior participação dentro dos espaços decisórios. A nova conduta brasileira, segundo Vigevani et. al. (2003), era fundamental em um sistema desfavorável, na qual a própria lógica de poder era indefinida; nesse sentido, era preciso não realizar uma adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articular-se com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros.

O posicionamento do Brasil em relação ao sistema internacional deveria ser à luz de uma adaptação criativa intencionada a adequar-se as complexas e crescentes mudanças na nova ordem mundial, de forma assertiva, evitando a passividade na lógica do jogo internacional, procurando participar efetivamente dos regimes internacionais (LAFER, 2000; CARDOSO, 2001; LAMPREIA, 1998).



De acordo com Lampreia (1998), o país, no seu projeto de inserção internacional, visaria uma autonomia pela integração, em contrapartida a uma ação isolacionista, mas que estivesse articulada com o ambiente internacional. Essa tendência na autonomia e na afirmação do país como um global trader e global player já era percebida no governo Itamar, sob o comando de Fernando Henrique e Celso Lafer da pasta de Relações Exteriores, os quais mudam a forma da inserção do Brasil (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Para Vigevani et al. (2003), atuar dentro do sistema para a solução de divergências foi objetivo constante do governo FHC. As incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais poderosos e influentes da sociedade internacional, em diferentes cenários, surgiram como realidades diante das quais não haveria outra forma de superação, a não ser pelo entendimento. Assim, a política externa viria contribuir para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e de crescimento, ajudando a superar os problemas sociais. Em suma:

Avalia-se que a matriz neoliberal efetivamente teve influência decisiva sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que enfrentava suas fragilidades e estava em crise no início dos anos 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, figurando como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington e a uma nova posição perante o Estado e o Mercado. É interessante notar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente (SILVA 2008, p. 148).

O modelo encontrou respaldo em um Itamaraty que vivenciava uma virada ideológica do domínio dos ideais “terceiro-mundistas/estrutural-desenvolvimentista” para o discurso internacionalista, que se consolidou ao longo do governo Fernando Henrique. Evidência dessa mudança interna, o Itamaraty se publicizou por uma edição do Caderno Mais! da Folha de São Paulo, intitulada “A Nova Geração do Itamaraty é Neoliberal”. O texto afirmava que

Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceito, (...) [e] a eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país (SOUZA 1994, p.6).

A figura de Paulo Tarso Flecha de Lima representava a nova cara do Itamaraty, na qual a defesa da diminuição do Estado, a superação do modelo de substituição de importações, a eliminação de barreiras protecionistas e a criação de incentivos para atração de capital externo estavam na ordem do dia da agenda diplomática brasileira.

O modelo, por sua vez, também não deixou de ser questionado pela elite política e acadêmica brasileira. As principais críticas se reduzem ao fato do aprofundamento da matriz neoliberal na política externa, em decorrência da aplicação das duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington.

Para Cervo (2002), o Brasil desistiu de fazer política internacional própria, no momento em que aplicou as duas gerações de reformas do Consenso de Washington. Segundo o autor, a:



Subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória (CERVO, 2002).

Outro foco das críticas foi a diplomacia presidencial, convergindo na ideia de que a materialização destas iniciativas foi precária e não conseguiu superar a limitação diplomática do Brasil, oriunda da redução da margem de manobra internacional do país frente à globalização e o abandono da noção de projeto de desenvolvimento (SILVA, 2008). Para os críticos, a utilização da “diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa” (GARCIA, 2001, p.7).

Esse quadro só iria se reverter, segundo Cervo (2002), quando o governo Fernando Henrique realizasse uma correção de rumos do modelo de Estado, se desvincilhando do Estado normal como único modelo, passando a adotar em coexistência [ensaios] do Estado logístico, o qual levou o país a controlar o processo de privatização para evitar o risco de consumir a destruição do patrimônio nacional a cargo do Estado normal.

Essa reversão, sinalizada por Cervo (2002), ocorreu em razão do esgotamento do modelo de matriz neoliberal, em função, principalmente, da crise do Plano Real, que redefiniu o papel do Mercosul, da América do Sul e a percepção do sistema internacional.

Na virada do milênio, a política externa corrigia seus rumos para um sistema internacional condicionado por assimetrias e por uma distribuição desigual do poder. De acordo com Cervo (2002), o quadro desfavorável do cenário internacional para a ação brasileira sob os auspícios do neoliberalismo “forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico” (CERVO, 2002, p. 474).

Em meados do ano 2000, a postura brasileira já evidenciava a mudança de atitude. Em entrevista, o ministro Lampreia (apud SILVA, 2008) admitia que havia sido descartada a ideia de transformar o Brasil em uma potência mundial, com peso em decisões estratégicas tomadas globalmente. A mudança no comando da chancelaria brasileira para administração de Celso Lafer representava a necessidade de reacomodar a política externa no cenário internacional e manter o paradigma liberal vigente na condução da política externa brasileira.

De acordo com Silva (2008):

O ministro Celso Lafer gerenciava, com uma retórica liberal e uma prática que revelava certo autoritarismo, a crise da diplomacia brasileira, colhendo os resultados de um sistema internacional que se alterara com o limiar do milênio. Paradoxalmente, trabalhava com a ideia de “arrumar a casa”, procurando evitar, simultaneamente, uma retirada acelerada do paradigma neoliberal junto ao Itamaraty. Na realidade, considera-se que Lafer, não dispondo de um claro projeto alternativo à crise do paradigma neoliberal, basicamente gerenciou uma crise de paradigma, numa perspectiva de transição em final de governo (SILVA 2008, p.162).



O objetivo principal se daria:

No desafio de efetivamente consolidar a nova agenda, adensando o caminho através do qual, no contexto de uma globalização assimétrica, o país amplie o poder de controle sobre seu destino e, com sensibilidade social-democrática, encaminhe o persistente problema da exclusão social (LAFER 2001, p. 116).

Por mais que a política externa do governo Fernando Henrique tenha posicionado a imagem do Brasil como um ator influente no cenário internacional, principalmente pela noção do Brasil como um global trader, se adequando às condições de uma globalização assimétrica, as consequências das políticas de cunho neoliberais conduziram, no âmbito interno, a um grande desconforto da população em relação ao governo. A resposta da sociedade se confirmaria na eleição do Presidente Lula, nas eleições de 2002, candidato que se elegeu sob a bandeira da mudança socioeconômica nas políticas públicas brasileiras, entre elas a política externa.

Segundo Miyamoto (2011), a política externa vinha carregada de interrogações, inclusive sobre a conduta do país nas negociações econômicas, no cumprimento das obrigações assumidas pelo governo anterior, na (re) definição das parcerias tracionais e nas instâncias multilaterais.

A mudança na conduta foi algo contestado acerca da política externa. Segundo Cervo (2002), ao ensaiar o paradigma logístico, o neoliberal que se tornou cético abriu a porta para seu sucesso, que adotou esse padrão com o fim de promover a inserção interdependente do país. Nesse ponto, o autor sugere que não ocorreu uma mudança paradigmática em relação ao último período da política externa da FHC.

Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam que a política externa de Lula, em comparação com a de FHC, apresentou, como sugeriu Lafer (2001), "mudanças dentro da continuidade" (p.108). Ainda segundo os autores, a administração de Lula não se afastou do princípio desenvolvimentista e autonomista da política externa, mas adotou uma política que pode ser analisada como uma política de ajustes e de mudanças de programas. Para os autores, aceita-se a afirmação de que ocorram mudanças de ideias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas, mas esses não se diferem dos históricos padrões de ação da política externa brasileira (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Por sua vez, Cruz e Stuart (2003) defendem que a novidade na política externa do governo Lula não consistia na eleição de objetivos explícitos radicalmente distintos dos que prevaleciam até então. Para os autores, no plano discursivo parecia existir uma continuidade sensível entre os dois governos; mas tal aparência não deveria alimentar equívocos: a prática diplomática seria complementemente diversa. A diferença existente seria expressa pela nova ênfase nos aspectos estritamente políticos da conduta diplomática, pela defesa mais incisiva dos interesses nos fóruns multilaterais e pela disposição de traduzir em atos as intenções proclamadas no discurso da diplomacia (CRUZ; STUART; 2003).

A ascensão do Partido dos Trabalhadores representou a construção de novas prioridades da política externa, que se caracterizaria por uma política externa "altiva e ativa" com a ampliação da capacidade do país de influenciar as questões mundiais e pressionar a correlação de forças entre as nações, de modo a buscar "um mundo mais justo e equilibrado do ponto de vista econômico, social e político" (DA SILVA, 2004).



Segundo Miyamoto (2011, p.123), “ativa e altiva seriam, portanto, as duas faces da moeda, as marcas que deveriam, a partir daquele momento, caracterizar a conduta brasileira no plano internacional”. A postura brasileira para ocupar e ampliar suas influências no mundo, escapando do entorno geográfico sul-americano, segundo Miyamoto (2011), seria marcada pela atuação em frentes diversas do cenário internacional, sem a preocupação de se fazer submisso às pressões e exigências das grandes potências e das agências multilaterais.

Garcia (2011) sinaliza para a mudança da postura brasileira em relação ao mundo. Para o assessor, o Brasil não pode se pautar por uma postura de potência média no cenário internacional, por acreditar que o conceito de potência média não se articula com a ideia de uma política externa que deva possuir interesses gerais na agenda internacional, por limitar os espaços da atuação a situações delegadas às potências médias.

Indícios do novo protagonismo ficaram evidentes nas tentativas que o Brasil fez de se projetar como o fiel da balança no plano regional e internacional. As disputas diplomáticas com Venezuela, Bolívia e Honduras, a postura presidencial nos fóruns internacionais, o papel de mediação em questões nucleares e participação em missões humanitárias, as propostas de revitalização do Mercosul e a intensificação da cooperação com a América do Sul via Unasul, o grande foco com a cooperação sul-sul com os países africanos de língua portuguesa e a tentativa mais proeminente de reforma das Nações Unidas exemplificam esse novo protagonismo.

De acordo com Lima (2003), essas atitudes sinalizam a disponibilidade do Brasil em arcar os custos do exercício de uma liderança cooperativa na sua circunvizinhança, cedendo, ainda, às demandas de seus sócios mais fracos no sentido de reforçar a dimensão institucional do Mercosul. Juntas, essas iniciativas representam uma mudança sensível na forma como a política externa sempre operou, com base na manutenção da flexibilidade e da liberdade de ação e pouca disposição para aceitação de injunções multilaterais no plano regional. A mera explicitação da aspiração de liderança representa a superação de arraigada sensibilidade da diplomacia profissional à questão, embora, na prática, o Brasil tenha se comportado sempre levando em conta a assimetria de recursos entre o país e os demais vizinhos geográficos (LIMA, 2003).

Outra importante variação da política externa de Lula foi o espaço concedido à política social como tema da política externa brasileira. Lima e Hirst (2006) atestam que a inclusão da agenda social como tópico majoritário da política externa brasileira foi uma das mais importantes variações. Caracterizada por Faria e Paradis (2011) como a dimensão humanista e solidária da política externa brasileira, essa agenda merece um destaque em especial. Para os autores, essa dimensão da política externa estaria associada entre outros fatores: a) à ideologia do partido no poder, (b) à própria trajetória do presidente Luis Inácio Lula da Silva, somada (c) à intensificação da diplomacia presidencial no seu mandato, (d) ao sucesso de alguma das políticas sociais do seu governo, (e) às insuficiências do neoliberalismo, (f) à construção de uma nova agenda do desenvolvimento e (g) à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pelo governo brasileiro.

Com se observa, algumas agendas da política externa podem encontrar pontos de contato em propostas provenientes do Partido dos Trabalhadores, partido o qual pode ser considerado como



o primeiro partido político brasileiro a tratar a política externa como uma política pública digna de reflexão e de amadurecimento. Desde sua criação, o PT já se preocupava com a posição do partido em relação aos assuntos internacionais, sejam relacionados à política externa brasileira ou à própria política internacional.

Embora se questione o impacto do PT na produção da política externa, Almeida (2003) salienta que a política externa brasileira no governo Lula pode ser considerada como uma mistura do pragmatismo, mas com preferências montadas sob os princípios da política internacional do Partido dos Trabalhadores. Segundo o autor,

O novo governo vem atuando com muito tato e bastante realismo na frente diplomática, mas está procurando igualmente impulsionar alguns dos temas caros à antiga agenda internacional do PT, feita de algumas opções preferenciais pelas chamadas forças progressistas e contestadoras de uma ordem mundial dominada pelos países capitalistas avançados, mas temperando-as com o pragmatismo que é de se esperar de um governo estabelecido (ALMEIDA, 2003, p.88).

A reversão política iniciada pelo governo Lula, por sua vez, não foi unânime na comunidade política nacional, apresentando, em diversos momentos, divergências sobre a mesma. Essa discussão teve foco principalmente em três instâncias da política nacional, dentro do Itamaraty – principalmente os defensores dos princípios liberais –, nos partidos políticos da oposição – principalmente PSDB e PFL/Democratas –, e nos meios acadêmicos.

Uma das críticas versa sobre a mudança na inserção internacional, a qual, segundo Barbosa (2007), deveria se mover dentro da transformação da ordem mundial, tendo como símbolo o processo de globalização. Para o projeto de inserção internacional, o Brasil deve estar atento a essas mudanças e se mover dentro do mundo globalizado com os desafios que surgem devido ao aumento da interdependência.

Para o ex-chanceler Celso Lafer (2010), a diplomacia de prestígio e o voluntarismo da política externa lulista erraram na avaliação das possibilidades externas do país, postura que vem descapitalizando, de maneira crescente, o soft power da credibilidade internacional do Brasil, comprometendo, desse modo, o próprio prestígio do país.

Albuquerque (2005) defende que a política externa se baseia em três agendas conflitantes: a) a agenda permanente de política externa; b) a agenda pessoal de Lula; e c) a agenda ideológica; porém, como resultante dos diferentes recursos dos decisores para suscitar apoio ou, ao contrário, resistência a suas iniciativas, a aparência errática da política externa provém, na verdade, de que ela progride na linha da menor resistência. Isto tende, portanto, a beneficiar ações percebidas como capazes de compatibilizar a agenda ideológica com a agenda pessoal de Lula. Mas um fator explosivo é que existe um peso adicional dos conselheiros de marketing da Presidência, os quais, segundo o autor, estão apostando na aparente gratuidade de sucesso do oportunismo em assuntos internacionais. Isto permitiria que a política externa progredisse na linha do custo zero e da credibilidade ilimitada de Lula.



## Política Externa Brasileira e Ideias

Como observado, a política externa dos três principais governos na “nova república” – Collor, Fernando Henrique e Lula – foram pautadas por arranjos ideacionais distintos. Especificamente, é nítido que a política externa do governo FHC foi influenciada pelas ideias do neoliberalismo, da social democracia brasileira e da globalização, os quais culminaram no modus operandis da política externa (CERVO, 2002; BERNAL-MEZA, 2002; SILVA, 2008). Da mesma forma, são nítidos os princípios de política internacional do Partido dos Trabalhadores na política externa do governo Lula (ALMEIDA, 2003; CRUZ; STUART, 2003; GARCIA, 2011).

É percebido também que as matrizes de ideias que conformaram a política externa brasileira representaram, à sua época, um “novo pensamento” dentro do Itamaraty. Nos distintos momentos, as políticas externas dos respectivos governos foram acusadas de caminhar fora da tradição diplomática brasileira. No governo FHC, por exemplo, as ideias neoliberais no Itamaraty representavam a quebra do histórico padrão da diplomacia desenvolvimentista do Estado brasileiro. No governo Lula, a influente posição internacional do PT fora questionada por vários diplomatas e intelectuais.

Entretanto, como a literatura especializada lidou com a questão das ideias na formulação política? Na literatura internacional o trabalho de referência é o de Goldstein e Keohane (1993), os quais na tentativa de criar um modelo que associe ideias e o processo de formulação de política externa, argumentam que

Ideias influenciam a produção política quando crenças causais ou de princípios que elas corporificam provêm roteiros que aumentam a clareza dos atores a respeito de objetivos ou de relações de fins e meios, quando elas afetam os resultados ou situações estratégicas em que não há um único equilíbrio, e quando elas se enraízam em instituições políticas (GOLDSTEIN; KEOHANE 1993, p. 3).

O argumento se baseia na concepção de que as ideias, enquanto crenças desenvolvidas por indivíduos, operam dentro de três categorias: as “visões de mundo” – as ideias que afetam a vida social de múltiplas formas ao longo tempo –, os “princípios” – remetem às ideias normativas que especificam critérios para distinções – e as “crenças causais” – se referem a relações de causa e efeito que derivam da autoridade do consenso compartilhado de elites.

Os autores trabalham com a possibilidade de influência das ideias de três modos, como mapas de interpretação [road maps], pontos focais [focal points] ou quando essas se institucionalizam [embodied]. As ideias como road maps servem ao decisor no momento em que as opções para a escolha da maximização dos interesses são incertas e o decisor pode agir baseado nas ideias para tentar encontrar um caminho menos incerto. As ideias como focal points servem para a resolução de situações na qual os payoffs se encontrem em equilíbrio. Quando o decisor se encontra em um jogo no qual seus custos e benefícios de escolhas são os mesmos, os fatores ideacionais podem servir como espécie de voto de minerva, pesando para a escolha na qual o fator normativo presente no decisor seja mais forte (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).



Por fim, as ideias importam quando essas se institucionalizam. Esse ponto das conclusões de Goldstein e Keohane (1993) baseia alguns trabalhos que tentaram explicar a lógica entre ideias e política externa. Quando as ideias passam a ser incorporadas às instituições, os conjuntos de ideias e princípios se tornam verdadeiros manuais de condução. Para os autores, quando se institucionalizam, as ideias podem durar por longos períodos, mesmo em função de impactos exógenos à instituição (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993). Essa preferência analítica nos trabalhos sobre a política externa brasileira pode se explicar pela evidência da forte institucionalização das ideias e do complexo arranjo institucional do Itamaraty.

Vieira (2001) se aproxima do modelo proposto por Goldstein e Keohane (1993) ao tentar demonstrar que as propostas de Celso Lafer para a política externa nacional durante o governo Collor encontram ressonância institucional na tradição do paradigma globalista da política externa brasileira, principalmente o formado sob os conceitos da Política Externa Independente e do pensamento de Araújo Castro.

O principal argumento do autor é que a adoção de novas ideias em política externa não ocorre em um vácuo institucional, e que no caso brasileiro isto significa dizer que as ideias liberais que sobressaíram nos centros do poder internacional no começo dos anos 90 foram assimiladas de acordo com as visões de mundo e as identidades institucionais preexistentes (VIEIRA, 2001).

Ainda para o autor, as instituições constituem os quadros normativos, e esses informam as interpretações dos indivíduos. Assim, a ação do ator político é precedida de uma interpretação da realidade ou do fato político. A interpretação, por seu turno, é condicionada por certas ideias permanentes que, através de um processo de socialização corporativa, se tornam visões de mundo restritivas do espaço cognitivo dos atores ou 'gaiolas de aço' (iron cages) da ação diplomática (VIEIRA, 2001).

Vieira (2001) se aproxima das conclusões de Goldstein e Keohane (1993) uma vez que as ideias são concebidas como orientadoras da política e as mudanças nos padrões só podem ser compreendidas dentro de um marco institucionalista. Para o autor, o poder do Itamaraty no modelo institucional seria o reflexo de sua hegemonia sobre as ideias que tradicionalmente informaram nossa política externa.

Arbilla (2000) caminha de uma forma menos determinista em relação à proposta de Vieira (2001) e procura, dentro de seu argumento, ser mais sensível às mudanças institucionais ocorridas no Brasil, principalmente o processo de permeabilidade de formação dos quadros conceituais da política externa brasileira.

O argumento do autor se baseia na ideia de que a circulação de ideias e seu ingresso na agenda externa são considerados, basicamente, como resultado do trânsito de indivíduos ou grupos que eventualmente têm acesso ou adquirem influência sobre os órgãos e indivíduos participantes do processo de formulação dos quatro conceituais da diplomacia brasileira. Nesse sentido, é a configuração institucional do Estado brasileiro que permite que indivíduos ou grupos adquiram influência na formulação da política externa (ARBILLA, 2000).



De acordo com o autor, a variável explicativa é atribuída aos arranjos institucionais que estimulam ou inibem o protagonismo de indivíduos particulares na formação dos quadros conceituais; nessa direção, a estrutura do Estado deve ser focalizada com o objetivo de examinar sua permeabilidade em relação a novas ideias (ARBILLA, 2000).

Uma importante contribuição de Arbilla (2000) foi perceber o peso da tradição para a legitimidade do discurso diplomático, ao sugerir que as novas ideias incorporadas somente ocorreram na medida em que foram inseridas em quadros conceituais compatíveis com a tradição institucional e com a biografia dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão.

Embora sejam trabalhos importantes e representem avanços importantes na discussão da relação entre política externa brasileira e ideias, os trabalhos não parecem abranger um problema que percebemos na literatura, o de como na política externa diferentes grupos ao alcançarem o centro decisório da política externa são institucionalizados suas ideias os transformando em política.

O'Donnel (1994) contribui de forma singular para a compreensão do papel das instituições no processo de produção política. Para o autor, algumas características definem o papel da instituição e permitem compreender sua função, a saber: instituições incorporam tanto como excluem e, nesse sentido, determinam quais agentes são aceitos como participantes válidos dos processos de tomada e implementação de políticas públicas, e as instituições determinam a provável distribuição de resultados. Para o autor, esses critérios são necessariamente seletivos e se adequam e favorecem certos agentes. De acordo com Pwzawski (1988 apud O'DONNEL, 1994), as instituições processam somente determinados atores e recursos e os fazem de acordo com certas regras, característica que determina a gama de resultados possíveis dentro do processo decisório.

Para além do papel institucional, os atores, segundo Hall e Taylor (2003), são incentivados a serem adeptos às instituições porque há custos em ir contra elas, mas também porque há a possibilidade de influenciar a própria instituição no processo de construção das decisões. Aliado a essas duas características, um elemento que essa corrente considera como fundamental para uma análise da instituição é a relação de poder existente dentro da mesma, principalmente no sentido de uma desigualdade de poder.

Essa premissa teórica servirá de base para entender como processos históricos de distribuição de poder dentro do Itamaraty favorecem a estabilidade da instituição, com uma singularidade, a de quem participa do processo decisório tem interesses em criar e manter instituições que lhe favoreça e facilite a sucessão de aliados. Assim, trabalhamos com essa noção de que o Itamaraty, enquanto instituição marcada pela distribuição desigual de poder<sup>2</sup>, tende a adotar políticas que favoreçam o grupo no poder e tal desigualdade tende a se perpetuar, até o momento de uma mudança no cenário decisório.

Então, como podemos explicar como os grupos que estão no poder utilizam dos arranjos institucionais para transformarem as ideias em política? Quais foram as adequações na estrutura do Estado brasileiro e do Ministério de Relações Exteriores que permitiram que essas ideias se transformassem em políticas?

<sup>2</sup> A explicação para a distribuição desigual do poder decisório dentro do Itamaraty foi demonstrada por Figueira (2009) que sinalizou uma diferença de recursos decisórios entre os diplomatas brasileiros no processo decisório no período pós redemocratização



Apesar de seu esforço Vieira (2001), por um lado, não parece lidar com o pressuposto de que as ideias que influenciam a política externa podem ser oriundas de um padrão normativo que não encontra referência dentro do Itamaraty. Por mais que o MRE atue como um “amortecedor” das ideias no cenário político, transformando-as em políticas mais palatáveis e em consonância com os modelos tradicionais, o arcabouço de ideias que influenciaram as políticas de FHC e Lula, a nosso ver, não nos parecem ter seu local fundador a Casa de Rio Branco. Arbilla (2000), apesar de creditar ao trânsito de indivíduos no poder decisório o triunfo de certas ideias, a nosso ver atribui muito peso ao papel da instituição na seleção das ideias.

### **Uma possibilidade de análise.**

A orientação teórica que sustenta nosso argumento passa pelo pressuposto de que os operadores da política externa, enquanto grupo político, não operam suas ideias separadamente de seus interesses políticos e do contexto socioeconômico no qual ele está inserido, no sentido de que as ideias não são construções teóricas vagando em um espaço no qual a realidade não impacte nelas, ou seja, ideias não operam em separadas de seus formuladores e quando esses alcançam o espaço decisório institucional, esses detêm o poder para utilizar dos mecanismos institucionais para institucionalizar suas ideias e transformá-las em política.

Para tentar sustentar nossa hipótese, utilizaremos o modelo proposto por Hall (1989) para explicar como as ideias se institucionalizam e impactam na dinâmica política. O modelo permite entender como a configuração do Estado, da sociedade e do ambiente externo permitem o surgimento de novas ideias, ou o seu estrangimento, para que posteriormente seja possível essas se transformarem em decisões políticas.

O objetivo do modelo de Hall (1989) é demonstrar que o poder efetivo das ideias, e seu processo de institucionalização, não pode ser dissociado dos arranjos das instituições e dos diferentes interesses econômicos, políticos e sociais organizados, ou seja, a principal preocupação é analisar como as novas ideias conseguem acesso a estruturas institucionais mais ou menos consolidadas a ponto de alcançar os núcleos decisores e influenciar a política.

O primeiro aspecto, bastante conhecido na Ciência Política, é sobre a orientação partidária no governo e sua capacidade de alterar as instituições de acordo com suas premissas ideológicas, sendo uma das mais conhecidas a relação entre a presença de governos socialdemocratas no governo e a adoção de políticas keynesianas (PRZEWORSKI, 1989; HALL, 1989). Embora Hall (1989) não pretenda estabelecer uma relação causal entre orientação política e determinadas políticas, o autor considera um fator essencial para explicar a maior ou menor receptividade de algumas ideias econômicas em diferentes países a existência ou não de partidos que estejam adeptos a tais políticas.

Esse primeiro ponto se torna crucial para nossa pesquisa, uma vez que acreditamos que, durante o período analisado, a política partidária e suas consequências para a formação dos quadros decisórios dentro do Itamaraty foram visíveis e impactaram na estrutura institucional e na definição



das prioridades da política externa brasileira. Para tal, deve ser identificada a relação entre o partido ocupante do executivo federal e seu impacto na formação dos quadros decisórios da política externa brasileira, por exemplo, a indicação de ministros, secretários e assessores responsáveis pela produção da política externa brasileira. Esse ponto, na nossa discussão, merece uma atenção especial.

De acordo com Oliveira (2011), salvo melhor juízo, o único argumento a sustentar a especificidade da política externa no campo da tomada de decisão é de cunho normativo, o qual atribui à política externa um estatuto superior às demais esferas das políticas públicas. A política externa tratar-se-ia, nesta linha de argumentação, de política de Estado e, portanto, apartada do jogo de força político partidário. Esta ideia equivale a dizer que política externa não é tema para partidos e sim para um círculo restrito da burocracia central. Substantivamente, contudo, a política externa é um tema no qual as escolhas e decisões são resultantes de disputa de interesses, tal qual qualquer outra política pública (OLIVEIRA, 2011).

No Brasil existe a percepção, quase consensual, de que a política externa não gera benefícios eleitorais, não divide ou polariza a sociedade ou a elite nacional ou, mais importante, que os legisladores ou partidos políticos não alteram o curso da política externa brasileira. Alguns importantes trabalhos nacionais (LIMA; SANTOS, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008) defendem a postura de abdicação dos partidos e dos legisladores em relação à política externa no pós-redemocratização. Esses trabalhos poderiam colocar em questão o primeiro ponto do modelo, porém acreditamos que o foco da atuação partidária é que precisa ser revisto.

Até agora, a literatura referente à relação entre partidos e política externa somente se voltou para uma face da atuação partidária, o Legislativo, deixando de lado o esforço em estabelecer relações mínimas da ação partidária no Executivo. Acreditamos porém, que analisar a atuação partidária somente pela sua atuação no legislativo pode esconder indícios de novas possibilidades para compreender o papel desses na produção política.

De acordo com Katz e Mair (2002), o Estado adquiriu um papel crescente como elemento regulador da vida e do funcionamento dos partidos, sendo que as experiências de governo vêm ampliando as bases de seu desenvolvimento organizacional através dos recursos produzidos na esfera governamental. O principal argumento dos autores é que em função de um aumento da participação do partido na esfera estatal deve se repensar o papel do partido político, na esfera governamental, uma vez que os partidos estariam ganhando acesso ao “public office” e também a mais recursos e meios alternativos de legitimação.

Com isso, os partidos possuem a intenção explícita de influenciar sobre o Estado, cumprindo um papel diferenciado como articulador de coalizões políticas, no sentido que ocupam, ou podem potencialmente ocupar, posições no aparato estatal [e não somente no âmbito eleitoral, ou legislativo] que permitem outorgar direções para as políticas públicas (MEDINA, 2002).

O segundo ponto apresentado por Hall (1989) é a estrutura do Estado e as relações entre Estado e sociedade. O aspecto relevante, de acordo com Tapia e Gomes (2008), é saber quais são as estruturas que recebem fluxos de recomendações, quais são os interesses dos decisores públicos



com maior autoridade na formulação de políticas públicas no que diz respeito à dinâmica política e à capacidade técnica para implementar novas ideias em programas e políticas públicas.

Para Hall (1989), devem ser observadas três características da estrutura estatal para explicar a incorporação de novas ideias: 1) a permeabilidade dos funcionários públicos; 2) o grau de concentração do poder sobre as decisões da área; e 3) o poder específico de um órgão ou agência governamental na formulação da política pública.

Segundo Loureiro (2010), historicamente a burocracia tem exercido papel de destaque na formulação e na condução das políticas públicas brasileiras nos períodos autoritários e também nos democráticos, quando, supostamente, tanto os partidos quanto o Legislativo recuperariam sua capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena. Em outras palavras, as políticas públicas têm sido historicamente formuladas em arenas decisórias restritas e dominadas por burocratas nas quais os partidos políticos, atores fundamentais de uma ordem democrática, são meros coadjuvantes.

Atualmente, o movimento da burocracia diplomática brasileira está em processo de mudança, especificamente devido a pressões sociais (LIMA, 2000), e compreender como ela se relaciona com a sociedade é de primeira importância, uma vez que tais relações podem corresponder, segundo Hall (1989), a redes institucionalizadas que cumprem a função de organizar os diversos fluxos de informações, de recursos e as pressões entre atores públicos e privados. Como forma de avaliar essa relação, focaremos no processo de abertura do Itamaraty e o novo cenário de participação de novos atores no processo de produção da política externa brasileira.

O terceiro ponto diz respeito à relação entre o discurso político e o grupo de ideias que exercem papel de orientação na formulação política. Na proposição de Hall (1989), esse conjunto de ideias se relaciona com as diferentes visões acerca, por exemplo, do papel do Estado na condução política, econômica e social, as ideias comuns de determinada estrutura social, as quais serviriam de guias para a delimitação de políticas plausíveis e desejáveis pelo grupo detentor do processo decisório. Como lembra o autor, a natureza do discurso político dominante pode trabalhar como um elemento favorável ou desfavorável à introdução de novas ideias e propostas de políticas públicas. Para tal, avaliaremos as principais propostas dos grupos acerca da política externa no período analisado.

Embora tenha uma natureza um tanto quanto diversa, o último fator se torna, em função da especificidade da política analisada, de extrema importância para a definição ideacional de determinadas políticas, a saber: o impacto dos eventos externos.

Apesar de suas singularidades, esses eventos parecem ser variáveis intervenientes em termo do modelo explicativo em discussão, uma vez que a política externa é sensível a variações do ambiente internacional e regional e, para além dessa relação aparentemente causal e por vezes fragilizada, nos permite trabalhar com a noção da existência de condicionantes externos, no sentido de uma adaptação ao sistema regional internacional, da formação dos conceitos da política externa brasileira, principalmente aqueles provenientes da estrutura econômica e social.



## Breves conclusões

A partir dessas conclusões, é necessário avaliar se o Itamaraty foi um órgão suscetível a mudanças geradas pelo ambiente socioeconômico e político e se essas mudanças críticas conjunturais impactaram na dinâmica interna de poder. Evidências demonstraram que, durante os governos FHC e Lula, o Itamaraty foi uma instituição utilizada para promover certos padrões de conduta que se adaptavam às propostas dos grupos no poder. Nos dezesseis anos analisados, encontramos nomeações e exonerações que promoveram ou constrangeram certas ideias, decretos e leis que alteraram o organograma para privilegiar determinadas políticas, transferência ou compartilhamento do poder decisório para outras burocracias em temáticas internacionais.

Isso não quer dizer que transformemos o Itamaraty em apenas uma arena para execução de uma possível política externa influenciada pela disputa política nacional. Como nos lembra Loureiro (2010), afirmar a dependência institucional do poder dos burocratas em relação aos políticos não significa reduzir a burocracia a mero instrumento do Executivo.

Segundo Miliband (1983 apud LOUREIRO, 2010), o pressuposto da separação entre o administrativo e o político é uma fórmula jurídica que nos ajuda a compreender o papel e as responsabilidades de cada um desses atores, mas que não descaracteriza o caráter político do papel e da atuação dos burocratas.

O Itamaraty ainda é um lócus privilegiado, a instituição principal na produção e, principalmente, na execução da política externa nacional, mesmo que em razão do processo iniciado com a democratização das políticas e a liberalização econômica, ocorridas então no Brasil no pós-redemocratização, o qual reconfigurou a definição do interesse nacional, esse começou a perder sua autonomia insular na produção da política externa.

Aliado a essa conjuntura, o fato da maior expressão dos assuntos internacionais na vida política brasileira elevou a importância dos assuntos internacionais para a realização dos projetos políticos nacionais e fizeram com que os governantes passassem a se importar mais com a política externa e, nesse sentido, querer utilizar do Itamaraty e da política externa para alcançar seus objetivos. Se anteriormente "a política externa só dava (ou tira) voto no Burundi"<sup>3</sup> agora ela começa a importar para o jogo político nacional e, nesse sentido, como ocorre em outras burocracias, os governantes utilizam-na em função de seu projeto político. Em momentos anteriores, era possível estabelecer uma clara divisão entre a política externa e a política doméstica e o papel do Itamaraty como guardião do interesse nacional.

Marcado, principalmente, por um discurso de coesão e consenso interno, o Itamaraty se qualificou como o mais importante celeiro de ideias sobre a política externa brasileira, refletindo, pelo menos nos discursos de seus representantes, um alinhamento com a tradição e com a conservação das linhas tradicionais da PEB, oriundas de ações e premissas anteriores.

3 Ulysses Guimarães



Aliado a essa tradição institucional, uma característica marcante do processo de formação da estrutura diplomática nacional foi o caráter insulado que se formou em relação às outras instâncias da sociedade brasileira, que permitiu, de certa forma, uma estabilidade e um monopólio da política.

Essas duas questões apresentadas nos levam a questionar como novas ideias poderiam adentrar em instituições marcadas pela estabilidade de suas políticas e, principalmente, com um baixo grau de permeabilidade de outras instâncias.

Dunlavy (1994) e Hattam (1994) nos auxiliam nessa questão no momento em que defendem que mudanças no contexto político e socioeconômico, aliadas à emergência de novos atores na dinâmica institucional, podem trazer novos interesses desses atores que buscam, dentro da instituição, conquistar o espaço decisório e perseguir seus interesses.

O novo rearranjo distributivo da política externa brasileira fez com que os novos (e diversos) atores domésticos se preocupassem e fossem mais suscetíveis e ativos na discussão, buscando uma maior articulação de seus interesses com tal política, mudança que afetou o insulamento que desfrutava o Itamaraty. Essa mudança identificada em FHC e Lula deve-se, em última instância, à abertura do Estado e redefinição dos interesses da PEB.

Em decorrência da participação de atores novos no processo de produção da PEB, esses trouxeram consigo novas ideias e interesses, os quais interferiram na produção da política externa. Essas ideias, apesar de refletirem uma condição adaptativa do Brasil ao sistema internacional, também são condicionadas por elementos cognitivos no nível interno e regional, provenientes da estrutura econômica e social, e não somente da arca de tradições do Itamaraty.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. n. 20, jun. 2003

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006), *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 1, p. 95-116. 2006

ALBUQUERQUE, José Guilhon. Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo inconseqüente. *Plenarium – Política Externa*. Câmara dos Deputados. Nov. Ano II. Nº 2. 2005

ARBILLA, José María. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*. v.22, n.2, 2000.

ASSANO, Camila; AMPARO, Thiago. O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa – Um Caso de Participação Cidadã e Parlamentar na Política Externa em Direitos Humanos. In: Instituto Universitas.. *Diplomacia Parlamentar – Uma Contribuição ao Debate*. Instituto Universitas. FUNAG. Brasília-DF: DGrav Multimídia Ltda, 2008.



BARBOSA, Rubens. Palestra Concedida no Seminário Desafios do Brasil no Mundo Globalizado – 3º Congresso do PSDB. 2007. Nov. de 2007.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Rev. Bras.Pol.Int.*,v. 54, p. 67-86, 2011

BERNAL-MEZA. Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 36-71. 2002

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Rev. Bras. Polít. Int.* . Vol.44. 2001

CASARÕES, Guilherme. As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “SanTiago Dantas” do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. 2011

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy., Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era, *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2. 2009

CERVO, Amado; BUENO; Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Ed. Unb. 2002

CERVO, Amado. Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros. Ed. Saraiva. 2008

CRUZ, Sebastião Velasco; STUART, Ana. Mudança de Rumo: A Política Externa do Governo Lula. 2003. In: VELASCO, Sebastião. O Brasil no Mundo: Ensaio de Análise Política e Prospectiva. Ed. Unesp. 2010

COUTO, Estevão Judicialização da política externa e direitos humanos .*Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1): 140-161. 2004

COUTO, Alessandro Biazzi. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul. In: VERDUN, Ricardo et al. (Orgs.). Financiamento e megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso na abertura da Reunião Ministerial. Brasília, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/Discursos/PR630.DOC>> Acesso em: 27 de mar. 2011

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. The role of Brazilian Congress in Foreign Policy. An empirical contribution to the debate . *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, nº 2, July-December, pp. 10-29. 2008

DUNLAVY, Collen. Political Structure, state policy, and industrial change: Early railroad policy in the United States and Prussia. In: STEINMO, Sven et al. Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press. 1994



FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras.Pol.Int.*, Vol.51, No.2. 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. Paper apresentado na World International Studies Committee - WISC 2011 Porto, Portugal, 17-20 August 2011

FOLHA DE SÃO PAULO. A nova geração do Itamarati é neoliberal. *Caderno Mais!*. 18 dez. 1994.

FONSECA Jr., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo, Paz e Terra. 1998

GARCÍA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta Internacional*. n° 94/95, ano IX, p. 6-7, Dezembro 2000/ Janeiro 2001.

GARCIA, Marco Auréli. Respostas da Política Externa Brasileira às Incertezas do Mundo Atual. *Interesse Nacional*. ano 4, edição 13, abr-jun 2011.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. (orgs.) *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca and London, Cornell University Press. 1993

HALL, Peter. (org.) *The political power of economic ideas*. Princeton, Princeton University Press. 1989

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Revista Lua Nova*. N° 58. 2003

HATTAM, Victoria. Institutional Political Change: Working-class formation in England and the United States, 1820-1896. In: STEINMO, Sven et al. *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. 1994

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, no. 1, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina. Contexto internacional, democracia e política externa. *Política Externa* vol. 11, nº2, pp. 78-90, 2002.

JÚNIOR, Paulo Afonso Velasco. Autônoma, Politizada, Anticonformista, Não Subserviente – uma política externa fiel à sua tradição. *Revista Insight Inteligência*. Ano: XIV – 4° trimestre. 2011

KATZ, Richard; MAIR, Peter. The Ascendancy of the Party in Public Office: Parties Organizational Changes in Twentieth- Century Democracies. In: MONTERO, José R.; LINZ, Juan J; GUNTHER, Richard. *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2002.

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gerson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões) in Fonseca Jr., Gerson; CASTRO, S (org.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 1, 2a edição. São Paulo, Paz e Terra, 1997



LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos Avançados.vol.14, n.38. 2000

LAFER, Celso. A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira – Passado, Presente e Futuro. Ed. Perspectiva S/A. 2001

LAFER, Celso. A candidatura Dilma e a política externa. Jornal Estado de São Paulo. 18 de set. 2010

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Rev. Bras. Polít. Int vol.41, n.2. 1998

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional, vol. 22, nº2. 2000

LIMA, Maria Regina Soares. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório da cidadania. 2003

LIMA, Maria Regina Soares & HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. International Affairs, Vol.82, No.1, 2006, pp.21-40.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. Plataforma Democrática. Working Paper nº 3, Julio de 2010

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, n.52, São Paulo. 2001.

LOUREIRO, Maria Rita Loureiro. Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos In: IPEA. Estado, Instituições e Democracia: democracia. Livro 9 – Volume 2. 2010

MEDINA, Juan Abal. Elementos Teóricos para el Análisis Contemporâneo de los Partidos Políticos: Um Reordenamento del Campo Semántico. In: CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan (eds). El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal Homo Sapiens. Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung, Rosario, 2002

MELLO e SILVA, Alexandra de. Idéias e política externa- A Atuação Brasileira na Liga das Nações e na ONU. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 41, n, 2. 1998

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades. Idéias - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP/SP. v. 1, n. 3. 2011

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69.

OLIVEIRA, Amâncio. Legislativo e Política Externa no Brasil: Partidos Políticos e Interesses Organizados. Tese de Livre Docência. USP. 2011



PINHEIRO, Leticia; BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: MILANI, Carlos. PINHEIRO, Letícia (orgs.) Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Editora FGV. 2012

PRZEWORSKI, A. (1989), Capitalismo e socialdemocracia. São Paulo, Cia. das Letras.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007

SANCHEZ-BADIN, M. e FRANÇA, C. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung. 2010

SILVA, André Luiz Reis da. Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SOUZA, Josias. O Itamaraty abre as portas. Folha de São Paulo. São Paulo. Caderno Mais! Pág 6-4 18 dez.1994.

TAPIA, Jorge; GOMES, Eduardo. Idéias, interesses e mudanças institucionais. Tempo Social, v. 20, n. 1. 2008

VIEIRA, Marco Antônio. Idéais e Instituições - Uma Reflexão sobre a PEB da Década de 90. Contexto internacional .vol.23. no.2.Rio de Janeiro. Jul/Dez. 2001

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. Revista Tempo Social – USP. v. 15, n. 2, nov.2003. p. 31-61.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto internacional .vol.29. no.2.Rio de Janeiro. Jul/Dez. 2007

WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven et al. Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press. 1994

WHITE, P. Decision-Making analysis. In: TAYLOR, T. (ed). Approaches and theory in International Relations. Londres: Longman. 1978



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## LIÇÕES METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES BILATERAIS DO BRASIL

**THIAGO GEHRE GALVÃO**

Professor do Departamento de Relações Internacionais UFRR  
Doutor em Relações Internacionais pela UnB

*E-mail:* thiago.gehre@gmail.com

### Resumo

Na medida em que o Brasil amplia seu envolvimento com as grandes questões internacionais no novo milênio, cresce o interesse no exterior por conhecimento de qualidade sobre diferentes aspectos da realidade brasileira. As principais publicações especializadas têm respondido a esta demanda reafirmando estereótipos e percepções tradicionais, e criando e inventando novas imagens sobre o Brasil neste século 21. Por isso, faz-se necessário entender como os estudos sobre a política exterior do Brasil podem ser elaborados de uma maneira fidedigna e científica, refletindo esse momento de efervescência por que passa o país em suas relações internacionais. Portanto, o objetivo deste artigo é o de fazer um balanço analítico sobre diversas experiências, brasileiras, latino-americanas e internacionais, sobre os estudos em relações bilaterais, procurando retirar lições teóricas, metodológicas e conceituais que possam ser utilizadas em análises sobre a política exterior do Brasil.

**Palavras-chave:** História das Relações Internacionais do Brasil; Relações Bilaterais; Política Externa Brasileira.



## Abstract

To the extent that Brazil is expanding its involvement with major international issues in the new millennium, growing is the interest abroad for quality knowledge about different aspects of Brazilian reality. Major publications have responded to this demand by reaffirming traditional stereotypes and perceptions, and creating and inventing new images on Brazil in the 21st century. Therefore, it is necessary to understand how the studies on the foreign policy of Brazil may be developed in a reliable and scientific way, reflecting that moment of excitement experienced by the country in its international relations. Therefore, the aim of this article is to make a balance of various international analytical experiences and studies on bilateral relations, seeking to draw theoretical, methodological and conceptual lessons from that can be used in analyzes of foreign policy of Brazil.

**Keywords:** Brazilian International Relations History; Bilateral Relations, Brazilian Foreign Policy.

## Resumen

En la medida en que Brasil está ampliando su participación en importantes asuntos internacionales en el nuevo milenio, el creciente interés en el extranjero para el conocimiento de calidad sobre diferentes aspectos de la realidad brasileña. Las principales publicaciones han respondido a esta demanda mediante la reafirmación de los estereotipos tradicionales y percepciones, y la creación y la invención de nuevas imágenes sobre Brasil en el siglo 21. Por lo tanto, es necesario entender cómo los estudios sobre la política exterior de Brasil se pueden desarrollar de una manera fiable y científica, y que refleja ese momento de emoción experimentada por el país en sus relaciones internacionales. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es hacer un balance de los diversos experimentos analíticos, estudios brasileños, latinoamericanos e internacionales sobre las relaciones bilaterales, tratando de extraer lecciones de teórica, metodológica y conceptual que se puede utilizar en los análisis de la política exterior de Brasil.

**Palabras-clave:** Historia de las Relaciones Internacionales de Brasil, Relaciones Bilaterales, Política Exterior Brasileña.



“a saúde de uma disciplina científica exige da parte do sábio certa inquietação metodológica, a preocupação de tomar consciência do mecanismo do seu comportamento” (H. J. Marrou, in Adam Schaff, 1987, 68).

## INTRODUÇÃO

Os estudos sobre política exterior do Brasil vêm ganhando espaço na medida em que o país amplia sua presença internacional neste século 21. Por isso, faz-se necessário organizar conceitos, teorias, métodos e abordagens em um nicho especializado que vise trazer luz às problemáticas e enigmas que envolvem as relações entre o Brasil e o resto do mundo.

A própria evolução do campo de estudo de Relações Internacionais no Brasil deve primar pela parcimônia na delimitação das agendas de investigação, o que se reflete no caso de estudos na área da história das relações internacionais. Assim, encontrar as chaves históricas das relações internacionais do Brasil é uma resposta direta aos próprios avanços da realidade internacional, o que também leva, na visão de Halliday (1999), ao desenvolvimento do próprio campo de estudo das Relações Internacionais.

Logo, um conjunto de fatores suporta a relevância deste artigo: a indefinição metodológica no campo de estudo das relações internacionais e especificamente o fato de a história das relações internacionais não possuir uma metodologia própria; a falta de um debate dentro de seu corpo teórico-intelectual a cerca de seus limites e alcances interpretativos analíticos e metodológicos; o avanço crescente do interesse nos estudos sobre o Brasil e outros países do mundo; a valorização da perspectiva histórica e de abordagens orientadas pela História; são todos fatores que abrem espaço para uma discussão mais detida acerca da metodologia dos estudos de relações bilaterais em Relações Internacionais.

Indaga-se se seria possível pensar um conjunto mínimo de regras e procedimentos metódicos e logicamente articulados para o desenvolvimento de estudos sobre as relações internacionais do Brasil. Mais do que responder plenamente a esta pergunta, o objetivo deste artigo é o de recolher das diversas experiências acadêmicas, brasileiras, latino-americanas e internacionais, lições teóricas, metodológicas e conceituais para costurar uma tapeçaria intelectual que sirva como modelo para estudos nesta área.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro partes. Primeiro buscar apreciar como a política exterior do Brasil poderia ser analisada pelo estudo das relações bilaterais, sua razão de ser e derivações interpretativas. Segundo, discute-se a natureza histórica dos estudos sobre relações bilaterais e suas dimensões, a temporal e a factual. Terceiro, aborda-se a conciliação entre história, teorias e conceitos e a síntese possível entre tais facetas da análise em relações internacionais. Por último, apresenta-se um balanço analítico com algumas possibilidades teóricas e conceituais para os estudos sobre relações bilaterais.



## O estudo das relações bilaterais

Existem três formas principais de inserção dos Estados no meio internacional: unilateralidade, relações bilaterais e multilateralidade. Percebe-se que tais aspectos se coadunam entre si, servem a diferentes propósitos e representam diferentes momentos históricos do jogo de poder mundial.

Por um lado, uma política unilateral desconsidera o peso de outros interesses e a opinião de outros atores, construindo em torno de si os elementos de legitimidade e justificação. Por exemplo, ações unilaterais expressam a condição de hegemonia ou império no sistema internacional. Por outro, uma política multilateral considera o peso de outros interesses e a opinião de outros atores, construindo a legitimidade e a justificação de ações e comportamentos em torno de um consenso que parte de determinado grupo. Por exemplo, atuações multilaterais valorizam a cooperação e a integração em assuntos-chave, como energia nuclear na Europa e na América do Sul e liberalização comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Dessa maneira, o primeiro aspecto a ser estudado em relações bilaterais seria o nexos entre a política bilateral nascente, a existência de múltiplas forças no sistema internacional, e os interesses e opiniões de cada um dos atores envolvidos. O caminho seria identificar a construção da legitimidade do agir nas relações internacionais a partir de uma visão de mundo derivada do consenso entre dois atores. Isto porque ações bilaterais buscam tanto harmonizar interesses em ambientes competitivos, como evitar os efeitos negativos de ações unilaterais.

A segunda faceta das relações bilaterais a ser analisada se referiria ao estabelecimento de uma diplomacia bilateral, traduzida em atos vinculantes de matizes variados, como político, econômico e social, entre dois países. A diplomacia bilateral pode ser tanto burocrática, fruto dos contatos protocolares entre os agentes de política exterior de dois Estados, quanto presidencial, diretamente sob os auspícios dos mandatários de duas nações.

Neste caso, existe uma correlação entre o tipo de diplomacia bilateral e o grau de profundidade do contato bilateral. Assim, quanto maior o uso da diplomacia presidencial bilateral, maiores as evidências que aquela relação bilateral está sendo alçada a um patamar diferenciado. Logo, quanto menor o uso da diplomacia bilateral presidencial e, conseqüentemente, maior o uso da diplomacia bilateral burocrática, a importância relativa daquele contato para o outro país será reduzido. Em suma, a diplomacia presidencial bilateral é uma oportunidade dos mandatários de acentuarem sua individualidade e o seu papel histórico internacional, ao mesmo tempo em que ampliam seu prestígio político e sua força eleitoral (DANESE 1999, 66).

Outra faceta das relações bilaterais a ser estudada refere-se ao estabelecimento de atos internacionais bilaterais que versam sobre todos os tipos de questão e matéria, desde o comércio à segurança. Por exemplo, Tratado de Limites e Navegação Fluvial, Tratado de extradição, Tratado para a Solução Pacífica de Controvérsias, Acordo de demarcação de fronteiras, Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça, Protocolo Relativo à Demarcação de Limites e Memorando de Entendimento para Regulamentar o Transporte Fronteiriço de Passageiros entre Territórios vizinhos.



Normalmente, os países seguem tradições de inserção internacional que se cristalizaram ao longo do tempo para informar suas decisões sobre o tipo e escopo do tratado a ser assinado. Tais tradições constituem-se em grandes linhas de política exterior. Ou seja, são elementos de longa duração na história da política externa que moldam, do ponto de vista conceitual, a práxis diplomática nacional. No caso brasileiro, a política externa esta amparada no realismo, pragmatismo, no juridicismo, no pacifismo e no universalismo (CERVO 1994, 26-27; LESSA 1998, 29-41).

Por último, o estudo das relações bilaterais depende da compreensão da prática da política exterior, desde sua formulação ideológica a sua execução como política pública, à luz do tempo histórico e do avançar cronológico que tende a constituir um tipo diferente de laço social entre Estados. Neste caso, a binacionalidade seria um momento em que a interação bilateral vai gradativamente perdendo suas diferenças em cores e passa a conformar uma mesma tonalidade, marcada em termos de encontros culturais, sociais, comunhão de interesses, construção da confiança e redefinição identitária.

## **A natureza histórica dos estudos sobre relações bilaterais**

A história parece ser a tela natural para as análises sobre a realidade social internacional. Ao pensar na história, Foucault se pergunta qual é o solo a partir do qual podemos estabelecer semelhanças, identidades e analogias. Da mesma maneira, Pierre Renouvin, descontente com os rumos dos estudos históricos na França, redireciona os esforços investigativos para cunhar uma nova disciplina que buscasse no conjunto de causalidades parcela importante das razões que motivavam homens de estado em seus desígnios e cálculos estratégicos.

A natureza histórica dos estudos sobre relações bilaterais se bifurcam em duas dimensões: uma temporal, refletida na maneira como o estudioso lida com o tempo como variável interveniente; e outra factual, concernente a forma como o estudioso trata as fontes a sua disposição.

Uma das perspectivas analíticas em destaque está atrelada à história das relações internacionais e se dedica a estudar as fontes primárias das chancelarias de dois países, bem como as fontes secundárias que narram os encontros e desencontros de ambas as sociedades, descortinando a evolução de suas relações internacionais.

## **Dimensão temporal**

O primeiro esforço visa inserir o estudo na temporalidade. Ao fazer uso do tempo histórico cria-se a primeira dimensão a ser levada em conta no estudo das relações bilaterais. A história constitui paisagem a ser de observada, e transformar-se, sobre a ação do estudioso, em laboratório de experiências para os ensaios que realizamos. Como coloca Gilpin (1995, p. 11): "believing that the past is not merely prologue and that the present does not have a monopoly on truth, we have drawn on historical experience".



Contudo, a história não deve ser vista apenas como um reservatório de exemplos e ilustrações, pelo contrário, ela deve ser concebida como parte constitutiva das experiências fenomenológicas e de acontecimentos e do ofício do internacionalista. Surge daí a noção de que a história assume a função de dimensionar os estudos das ciências sociais em geral e das relações internacionais em particular. Os dois significados correntes da palavra história seriam a pesquisa conduzida pelo historiador e as séries de acontecimentos passados em que ele se debruça para investigar. Neste sentido, deve-se conceber a história como o local ideal para se estudar os eventos internacionais relativos ao Brasil.

Terceiro, trata-se de um esforço de recorte temporal como delimitador do objeto de análise. Serve na definição de limites históricos, na identificação de marcos temporais e na utilização da cronologia como uma ferramenta para a narrativa. Para Almeida (1999, 39-40), é indispensável o apoio da análise em uma temporalidade definida em termos de periodização, implícita ou explícita. Este tratamento implícito é, por exemplo, marcante na obra de Luiz Alberto Moniz Bandeira (1989; 2003; 2006), que privilegia um recorte cronológico que expõe no sumário e no início de cada capítulo os principais acontecimentos daquele período a ser analisado.

O estudo das relações bilaterais concebe como norte referencial a possível identificação de subperíodos dotados de unidades lógicas de compreensão. A periodização, definida como delimitação e subdivisão de um determinado processo histórico, deve identificar as características peculiares a um determinado período, no confronto com outro (GLENISON 1991).

Antes de tudo deve o pesquisador reconhecer os perigos envolvidos na árdua tarefa da periodização, para com parcimônia e discernimento científico enquadrar os fatos históricos e seus atores em uma moldura adequada. Como lembra Saraiva (2001, 257), "a periodização é como um mal necessário, que funciona para organizar tempos múltiplos e processos que se superpõem no tempo", o que não significa ser uma tarefa acabada. O estudioso inicia com periodização tentativa que funcionará como hipótese de trabalho e deverá ser posta a prova das fontes primárias.

Logo, no trabalho de periodização, uma das primeiras dificuldades com as quais o historiador das relações internacionais deve lidar é a definição das datas-limites, os marcos de referência para suas análises. Aqui, como lembra Zavala (1990, 233), "é indispensável selecionar critérios chaves segundo os quais se organizam os dados históricos para a formulação" de parâmetros de interpretação. Para esta tese, entende-se como critério fundamental a definição das linhas de política externa dos atores ao longo do período escolhido. Com isso, parte-se para compreender a relação deste critério com os outros critérios complementares e derivados, como segurança regional e suas instituições, política energética, regimes políticos, identidade internacional, decisões, escolhas e posturas perante os acontecimentos internacionais no sistema interamericano.

O quarto esforço trata da contextualização. Neste caso, os períodos como agrupamentos de fatos históricos que mantêm uma relação de integração e interdependência entre si estão vinculados a um mesmo contexto temporal e/ou espacial. Assim, o contexto do acontecimento o torna um fato histórico, gerando acontecimentos importantes e sendo antecedido por outros acontecimentos de natureza diferente. Dessa forma, enquanto os períodos promovem o encontro entre espaço e



tempo, na narrativa pela qual o historiador das relações internacionais procura retratar os acontecimentos no movimento, a periodização serve ao propósito de delimitação da extensão temporal da narrativa, com a descrição do problema a ser abordado e circunscrição do escopo das ações, fatos e eventos pertinentes ao estudo que se pretende levar adiante.

O quinto aspecto trata de um esforço de previsibilidade. As limitações são evidenciadas pelas contingências, imprevisibilidade e imponderabilidade associadas ao elemento humano. Ademais, a pretensão de previsão e de se olhar o futuro sem atenção ao presente e passado deve prejudicar os estudos sobre as relações bilaterais. De acordo com Carr (2002, 141): “o presente não tem mais do que uma existência ideal como uma linha divisória imaginária entre o passado e o futuro”.

Ademais, ao generalizar, o historiador fornece guias para a ação futura, o que só é possível pela abstração que flui da falta de contexto e que projeta determinada ideia para além do tempo e espaço, fazendo com que as generalizações permaneçam ao longo do tempo. Isto é possível pela definição de marcos, períodos e categorias analíticas. Para Adam Schaff (1987, 126), ao citar Becker, “o passado é uma espécie de écran sobre o qual cada geração projeta a sua visão de futuro e, por tanto tempo quanto a esperança viva no coração dos homens, as histórias novas suceder-se-ão”.

Nesse sentido, a história como presente projetado sobre o passado faz necessário reescrever continuamente a história. Segundo Croce, a história é o pensamento contemporâneo projetado no passado. A história começa como legado da tradição e significa a transferência dos hábitos e lições do passado para o futuro. Em suma, como assinala Carr (2002, 142), “os bons historiadores, quer pensem sobre isto quer não, têm o futuro em seu sangue”.

Nesse sentido, a dimensão temporal das relações bilaterais leva por caminhos de definição das etapas cronológicas sucessivas das relações bilaterais do Brasil com o outro país. A periodização desta maneira é entendida como acoplamento de blocos cronológicos. Logo, o estabelecimento de relações diplomáticas pode ser um momento importante, como no caso das relações Brasil-Arábia Saudita em 1968, abrindo espaço para a penetração do Brasil no Oriente Médio na década de 1970 e Brasil-China em 1974, possibilitando a institucionalização e fortalecimento dos laços nas décadas seguintes (ALSAFI 1992; RAMOS 2006).

O exato enquadramento dos acontecimentos históricos demanda uma certa precisão e habilidade na construção de linhas temporais factuais. Para tanto, o estudioso se vale de um instrumental auxiliar a fim de construir uma continuidade cronológica, uma sequência temporal que preserve a complexidade intrínseca ao processo histórico. Como afirma Carr (2002, 47), a tênue linha que separa as três dimensões temporais permite a visualização da história como um grande processo em constante movimentação, não necessariamente evoluindo, como se verá mais adiante.

Por ser o acontecimento um fato objetivo, ligado à realidade por uma quantidade infinita de fios, e por representar um fragmento ou por ser apenas uma partícula desta complexa realidade, a cronologia permite ao historiador remontar e recriar episódios das relações internacionais. Além disso, permite costurar uma linha factual que não está dividida por áreas do conhecimento, deixando mais claro a inter-relação ou dualidade que se estabelece entre o plano interno e externo da



política, “como se tudo não fizesse parte do mesmo continuum histórico e mundial”, lembra Garcia (2005, 13).

Segundo Amado Luiz Cervo (2005), a cronologia da História das Relações Internacionais do Brasil serviria a diplomatas e estudiosos para que colocassem suas energias no pensar a política exterior ao invés de ficarem perseguindo os fatos. Além disso, três usos da cronologia como uma ferramenta auxiliar ao historiador das relações internacionais e que servem também a sua tarefa de periodização e demarcação temporal da análise:

- a) Busca pela Gênese: dispor do fato histórico para determinar a gênese e evolução dos processos históricos;
- b) Valorização da objetividade: fundar decisões em julgamentos, ideias, avaliações e conclusões assentadas sobre o real, não o subjetivo ou imaginário;
- c) Contextualização: completar o quadro constitutivo do contexto.

Garcia (2005, 14) exalta dois aspectos positivos do uso da cronologia. Primeiro, o mérito da cronologia como um instrumento ágil de referência e consulta para acontecimentos singulares no tempo, ou mesmo para dirimir dúvidas acerca do encadeamento dos fatos em determinado período. Segundo, a cronologia como um instrumento de liberdade criativa que fornece ao historiador das relações internacionais possibilidades múltiplas e criativas para utilização dos dados à disposição.

Ainda que não se deva agarrar tanto aos limites cronológicos que concebem a história como segmentos de uma linha, Cervo (2005) agrega mais valor à cronologia como ferramenta para o internacionalista, apreciando em tom de alerta: “por certo, uma cronologia de fatos não é suficiente para inspirar a decisão estratégica, mas ignorar sua sequência causal leva muitas vezes o dirigente a repetir os erros do passado”.

Um último esforço vinculado à dimensão temporal se refere à qualificação dos períodos que definem as relações bilaterais. Um exercício que se utiliza predominantemente de metáforas explicativas. Cervo (1992) divide as relações bilaterais Brasil-Itália em três tempos: Um tempo para chegar (1861-1918), Um tempo para entender-se (1919-1949) e Um tempo para cooperar (de 1950 a nossos dias). Também Cervo e Magalhães (2000) qualificam um período das relações bilaterais Brasil-Portugal como sendo relações recíprocas no fim do século.

Já Becard (2008) qualifica o primeiro período de seu estudo como relações embrionárias entre Brasil-China (1974-1979). Ainda esta autora trata o período de 1990-1994 como o do esfriamento das relações bilaterais e superação dos desafios. Avelar (2003) fala dos encontros e desencontros de Brasil e Portugal, aportando a imigração portuguesa e o problema colonial. Lessa (2000) trata do reencontro entre Brasil e França entre 1945 e 1955 e do *annus terribilis* e a parceria bloqueada entre 1956 e 1962.

Em suma, a relações bilaterais deve levar em consideração a temporalidade, a dimensão histórica da análise, a contextualização, o recorte temporal, a cronologia e a qualificação dos tempos históricos.



## Dimensão factual

A segunda dimensão das relações bilaterais se refere ao tratamento dos dados empíricos, sejam eles fatos ou acontecimentos. Trata-se do processo de escolha e seleção das fontes, interpretação e análise dos dados e construção da narrativa. No momento da comunicação ou publicização da pesquisa, estas deverão ser identificadas de acordo com os arquivos e centros de documentação visitados.

No caso das relações bilaterais é importante ter ciência da definição dos componentes factuais que são, na verdade, diferentes categorizações acerca da realidade consubstanciada na forma de fontes e documentos. A referência é com relação às noções de fato histórico, acontecimentos e fenômenos, por um lado, e estrutura, conjuntura e circunstância de outro.

Por um lado, os fatos históricos são fatos sociais que mantêm uma identidade com a consciência coletiva de certo grupo social e acabam por influenciar o curso evolutivo-temporal de sociedades ou civilizações. Por outro, são fatos acontecidos, e em certa medida distorcidos, cuja importância e significação em determinar o desenvolvimento dos arranjos sociais são “validados” pelos historiadores e pela comunidade de estudiosos a que pertencem. Assim, segundo Schaff (1987, 224), “os fatos históricos são fatos conhecidos e relevantes à ciência por deixarem traços nos vestígios do passado, isto é, nas fontes históricas”.

Esta condensação de correlações e interações em torno da noção de “fato histórico” ganha especificidade quando ele é dimensionado no plano temporal e humano de forma concomitante. Na visão de Duroselle (2000, 19) determinados fatos históricos vinculados à vida internacional devem ser tratados como acontecimentos por serem datados, conseqüentemente únicos, e por estarem ligados à ação do homem.

A título de simplificação o estudioso pode optar por utilizar fatos históricos e acontecimentos como sinônimos, mas com isso afasta-se do consenso metodológico alcançado com os estudos empreendidos pela Escola Francesa de História das Relações Interacionais. Ademais, Duroselle explica que os fenômenos são objeto da ciência em geral, sendo percebidos pelos nossos sentidos, tanto de forma direta e como indireta, e que se caracterizam, diferentemente dos acontecimentos, por não dependerem do tempo para sua definição.

Quando esses acontecimentos são incluídos no movimento da história das relações internacionais adquirem características próprias nas formas de estrutura (perene), conjuntura (transitória) e circunstâncias (imediata). Segundo Duroselle (2000, 237), os componentes, cálculos e forças presentes nos sistemas de finalidade e causalidade dependem de elementos presentes: que se movem lentamente, ou que mudam rapidamente, ou que simplesmente param de mudar.

Não se pode deixar de incluir neste conjunto de fatos históricos que preenchem períodos e definem marcos as chamadas contingências, ou seja, algo que acontece ou muda inesperadamente. Esta tendência à instantaneidade ou à surpresa faz da contingência um acontecimento propício a ser aprisionado pelo historiador como marco de seus estudos (GADDIS, 2003).



Com o esclarecimento da tipologia factual a disposição do estudioso, precisa-se encarar alguns desafios no progresso da pesquisa sobre as relações bilaterais. O primeiro desafio é o encontro com as fontes primárias. Para o Embaixador Rubens Ferreira de Mello, em artigo publicado no jornal *El Nacional* da Venezuela em 28 de dezembro de 1948, “A ação da diplomacia permanece no silêncio das chancelarias e as vitórias que ela alcança dificilmente atravessam as paredes dos arquivos diplomáticos”. Cabe ao pesquisador internacionalista quebrar os muros silenciosos dos arquivos diplomáticos e dar voz aos encontros e desencontros dos países nas relações internacionais.

Um segundo aspecto refere-se à confrontação das documentações oficiais para ampliar o nível de objetividade acerca da matéria. Cervo (2008, 65) aconselha que seja feita uma coleta de experiências históricas em três níveis, diplomático, político e das relações internacionais. Neste quesito, um problema que pode surgir é a falta de paralelismo entre as documentações diplomáticas bilaterais. Relata Vidigal (2007, 14):

“Brasil e Argentina possuem instituições diferentes, políticas exteriores formuladas a partir de distintos processos decisórios e cosmovisões nem sempre convergentes. Assim, a documentação diplomática de um e de outro país priorizam temáticas e problemas igualmente distintos”.

A saída para esta armadilha é confiar nas fontes secundárias que propiciem as ligações e preencham as lacunas devidas, bem como na utilização dos aportes paradigmáticos e dos conceitos que traduzem visões gerais construídas com base em consensos da comunidade científica.

Um terceiro aspecto refere-se à diversificação das fontes. Pierre Renouvin, em consonância com a Escola dos “*Annales*”, recusou a história limiar e simplista que se detém na superfície dos acontecimentos e investe tudo num fator. Renouvin aponta para a insuficiência explicativa das fontes tratadísticas e diplomáticas, clamando assim pela multifatorialidade para explicação dos fenômenos e eventos internacionais. Neste sentido, o conceito de forças profundas, atualizado mais tarde com Jean-Baptiste Duroselle, faria referência a um conjunto de causalidades que deveria ser buscado pelo historiador das relações internacionais, o que significa expandir o réu arcabouço de fontes (SARAIVA 2001, 21; LÊ GOFF 2001, 31).

Do ponto de vista prático, livros e estudos do período estudado, fontes jornalísticas da época de referência, documentos do legislativo e do executivo que não sejam propriamente das chancelarias, montam um conjunto de fontes de interesse. Além disso, dependendo do tema e do recorte temporal, é preciso acompanhar atentamente os meios de comunicação para costurar a conjuntura atual com os elementos circunstâncias e estruturais da relação bilateral.

Logo, pesquisas em sites especializados da internet permitem o acesso instantâneo a informações e arquivos de instituições brasileiras e do exterior de difícil acesso. Com esta ferramenta é possível acessar diversas bibliotecas digitais e sites institucionais de governos que possuam relação com os objetivos da pesquisa.

Como aconselha Ulpiano T. Bezerra de Meneses (1999, 27) “a quantidade oceânica de fontes e a saturação da informação” deve passar pelo crivo do pesquisador, que mobilizando critérios e



selecionando os dados pertinentes, realiza um trabalho concomitante de pesquisa documental e problematização, lapidando hipóteses e adequando objetivos. Assim, o “choque informático” não deve produzir confusão entre a quantidade de informações disponíveis e a qualidade das fontes trabalhadas, o que deve ser alvo de grande atenção por parte do pesquisador (JARDIM, 1992).

Um quarto elemento que aflora ao historiador das relações internacionais é o desafio de dominar o passado e entendê-lo como chave para a compreensão do presente. Uma vez que a interpretação “é o sangue vivo da história”, como exalta E. H. Carr (2002, 63), a lição seria a de efetuar a adequação da análise do objeto pela interpretação da realidade consoante um propósito atual. Gaddis (2003, 70-75) ressalta a análise interpretativa-histórica pela busca por “múltiplas causas”, acreditam que a formação da realidade social pode ser compreendida por meio da interação entre diversas variáveis interdependentes entre si.

### **A conciliação entre história, teorias e conceitos.**

O esforço analítico e interpretativo, derivado das pesquisas e inferências realizadas pelo estudioso perpassa pela necessidade de conciliar as três principais dimensões de um estudo em relações internacionais: história, teorias e conceitos. Como, então, pode-se lidar com a dupla dimensão teórico-conceitual?

Os estudos sobre relações bilaterais, ao mesmo tempo em que devem buscar o equilíbrio entre o temporal e factual, envolvem os elementos teóricos e conceituais como geradores da análise em Relações Internacionais. Segundo Raymond Aron (2002, 475), “o universo diplomático é uma caixa de ressonância: os ruídos provocados pelos homens e pelos acontecimentos são ampliados e repercutem até o infinito”. Uma das formas de interpretar essa massa factual emissora de ondas criadoras é pela utilização das teorias.

Para o estudo das relações bilaterais os conceitos teóricos devem auxiliar a interpretação das fontes primárias selecionadas. Spektor (2002, 9) afirma que um critério inicial a ser estabelecido é o de que as “evidências apresentadas pelas fontes são privilegiadas em detrimento do modelo teórico-metodológico proposto”. Já Trachtenberg (2006) ressalta que “the important thing here is to realize that theory, in itself, does not provide answers and that its main function is to bring questions into focus”.

Do ponto de vista prático, trata-se da definição do marco teórico-conceitual que subsidiará a interpretação dos fatos e dará inteligibilidade ao recorte temporal do estudo pretendido. Esta dimensão passa pela escolha e utilização de modelos teóricos na interpretação histórica, descrição dos conceitos mais importantes para o estudo e derivação de novas ideias e conceitos provenientes da análise histórica.

Burke (2002) avalia que “vivemos em uma era de linhas indefinidas e fronteiras intelectuais abertas, uma era instigante e, ao mesmo tempo confusa [...] sem combinar história com teoria, é provável que não consigamos entender nem o passado nem o presente”.



A posição defendida por Schaff (1987, 233) é de que “frente ao passado sem nenhuma concepção, sem nenhuma teoria ou hipótese preliminar [...] seríamos impotentes perante o caos formado pela multidão dos acontecimentos, dos processos e de seus produtos...”. Já Amado Cervo (2008, 214) afirma que “cada conceito paradigmático esconde parcela da verdade, agregando-se a outros sem eliminá-los”.

Outro aspecto diz respeito à própria aplicabilidade de teorias e conceitos, que depende de uma perspectiva histórica. O conceito, segundo Sheehan (1996, 1) ao falar sobre o equilíbrio de poder, normalmente tem sua aplicação prática como uma ferramenta de análise ou um guia para a política, mas que “has historically been a reality”. Os conceitos traduzem estruturas históricas que constantemente evoluem, apesar de continuar capturando um aspecto fixo da realidade.

Portanto, só seria possível conceber a criação de um conceito dentro de um contexto histórico. Ele nasce em virtude de uma série de ocorrências, acontecimentos e fenômenos e mesmo que adquira o caráter “transistórico”, para que seja operacionalizado da melhor forma (adequações), deve-se entender sua raiz histórica. Quando isto não ocorre, ele se torna anacrônico, sem poder explicativo.

Assim, se por um lado a rigidez dos paradigmas e conceitos paradigmáticos pode parecer, às vezes, enganadora, estimulando a posição crítica e severa de alguns estudiosos contra o desenvolvimento de teorias e conceitos em relações internacionais, ainda não parece ter chegado o momento de decretar a morte das teorias das relações internacionais na interpretação histórica.

Neste caso, a fim de evitar qualquer tipo de confusão e garantir o bom andamento da pesquisa, em consonância com os objetivos traçados, recorre-se à pluralidade teórica e à interdisciplinaridade como meios para a consecução das pesquisas. Apartadas dos estereótipos e conscientes que podem frutificar juntas teoria e história devem ser valorizadas (Vigizzi, 2000). Assim, apresenta-se como solução metodológica uma abordagem híbrida, fruto do diálogo entre teoria e história.

Logo, elementos conceituais e teóricos característicos da História e Teoria das Relações Internacionais servem de instrumental de análise e interpretação, que devem guiar o pesquisador em um estudo sustentado e complementado por insights teóricos, mas fundamentado no processo e na evolução das relações bilaterais entre os atores envolvidos. É relevante ressaltar que o marco teórico em um estudo sobre relações bilaterais “é aquilo que o pesquisador faz dele”, parafraseando o mote da linha de pensamento construtivista em relações internacionais.

## **Opções teórico-conceituais**

No plano das opções teórico-conceituais destacam-se algumas importantes vertentes de estudo, que deram vazão a novos fluxos de ideias em centros de estudo periféricos da Europa, Ásia, América Latina e África. Dessa forma, a análise dos grandes processos internacionais encantaria franceses, ingleses e norte-americanos, que passariam a imaginar a evolução da vida internacional pelos conceitos de “movimento” e “ondas criadoras”, duradouro sobre o imprevisível, preocupando-



se mais com as instituições internacionais que tendem a perdurar nas relações internacionais do que com os eventos e fenômenos circunstanciais e passageiros; apoiando-se nos documentos diplomáticos e fazendo emergir uma simbiose entre história e ciência política.

O primeiro recorte de referencial teórico agrega a contribuição da escola francesa de história das relações internacionais. Além de atentar para a importância das ideias como valor influente no processo de tomada de decisão e formulação da política externa, fornece alguns instrumentos interessantes de análise, como a utilização da analogia (comparação) e a atenção sobre as regularidades (processos e continuidades) da vida internacional, assim como conceitos de alto poder explicativo, como forças profundas (multifatorialidade) e Homens de Estado (tomador de decisão), inseridos nos sistema de causalidades e sistema de finalidades (RENOUVIN e DUROSELLE 2000).

Para os franceses explicar as relações internacionais significava falar em “forças profundas”: fatores geográficos, condições demográficas, movimentos migratórios, forças econômicas, questões financeiras, sentimento nacional, nacionalismo e sentimento pacifista; e em “homem de estado”: sua personalidade e suas atitudes históricas, sua relação com o interesse nacional, sua exposição às forças profundas (pressões diretas e indiretas), sua ação sobre as forças profundas e o âmbito das decisões. Além disso, o estrangeiro, o movimento e as ondas criadoras, os sistemas de finalidades e de causalidades completam o grande sistema conceitual erigido pela escola francesa desde seu nascimento nos anos 50 do século 20. Vale destacar que Duroselle seria responsável por atualizar o marco teórico-metodológico da disciplina de História das Relações Internacionais já numa fase de amadurecimento da escola francesa (SARAIVA 2001, 23).

Outra categoria proveniente da abstração científica é a analogia, que poderia ser uma armadilha metodológica caso levasse o internacionalista a adotar uma visão unívoca dos acontecimentos históricos. Ao contrário, deveria fazer suas análises e estudos prosperarem com a busca pelas regularidades e pela comparação histórica, que frutificam ao serem concebidas a partir de marcos e períodos históricos. Dessa forma acredita Duroselle (2000, 90), que coloca a analogia como uma dos pilares teórico-metodológicos para compreender a dinâmica da vida internacional.

Para os ingleses, desde Herbert Butterfield e Martin Wight (2002), passando por Hedley Bull e até Adam Watson, os conceitos e as categorias de análise evoluíram paralelamente à afirmação desta tradição de pensamento em uma escola inglesa de relações internacionais. Primeiramente, uma curiosidade explicativa acerca das relações internacionais levou os ingleses de encontro às grandes estruturas internacionais como potência (dominante, mundial, menor e grande), anarquia, sistema internacional, guerra, equilíbrio de poder, aliança, armamento e compensação.

Em seguida, sobretudo com Hedley Bull (2002), seriam valorizadas na análise as noções ordem, anarquia e a possibilidade de busca de justiça e igualdade diante de uma estrutura estatal definida em termos societário ou sistêmico. Além disso, o foco recairia sobre as instituições responsáveis por manter a ordem nas relações internacionais: diplomacia, direito internacional, equilíbrio de poder, grandes potências e guerra. Com isso, avançava-se na formação do sistema conceitual da escola inglesa, enquanto a própria consolidação do termo “escola inglesa” de Relações Internacionais seria fruto de três processos: a) o encontro entre liberais ingleses e behavioristas norte-americanos, b)



o papel do British Committee e c) os debates internos entre os estudiosos desta escola (TRENTO 2004).

E quando, novamente, as modificações do mundo imputavam mudanças na forma como os estudiosos deveriam enxergar a vida internacional, surge Adam Watson com as obras *The expansion of international society* (1984) e, sobretudo, *The evolution of international society* (1992). Como aponta Saraiva (2001, 20), um momento especial de “atualização teórica e metodológica da história das relações internacionais”.

Paralelamente ao desenvolvimento de uma perspectiva histórica, eclodiu e evoluiu nos Estados Unidos uma tradição própria de estudo relações internacionais, recebendo influxos externos, de pesquisadores e estudiosos europeus, e influxos internos, de outras disciplinas, sobretudo da Ciência Política. Neste caso, a tradição norte-americana originou vertentes perspicazes que servem ao estudo da relações bilaterais como o Realismo Neoclássico, os estudos sobre Grande Estratégia de Política Externa e a notória Análise de Política Externa (FPA na sigla em inglês).

O realismo neoclássico emerge no bojo do realismo político com a proposta de retificar o desequilíbrio entre generalização e particularismo perpetrado pelo neorealismo e pelo realismo ofensivo. Neste caso, busca-se um reencontro com a história e com os fundamentos filosóficos do realismo tradicionalista, mas com um olhar sobre as condições específicas domésticas dos Estados, incluindo a atuação dos indivíduos, e seus impactos sobre a política externa. Segundo Schweller (2003, 336), “neoclassical realists highlight the problems that decision makers experience in both assessing and adapting to structural-systemic changes”.

Os estudos sobre “Grande Estratégia” têm se desenvolvido atrelado a um Programa de Pesquisa na Universidade de Yale, mas que vem ganhando notoriedade dentro da comunidade de historiadores internacionais. A ideia de Grande Estratégia pode ser definida como um plano de ação baseado na relação calculada de meios para se alcançar fins em uma perspectiva material e temporal ampla. Parte-se do pressuposto que a prática da grande estratégia é construída com base em princípios estratégicos fundamentais que requerem flexibilidade e ajustes constantes. Dessa forma, o conceito de grande estratégia de política externa está associado aos reinos político-militar, mas não exclui uma gama variada de atividades de outros setores da sociedade.

Outra vertente norte-americana que influencia as análises sobre a política externa busca resgatar o quadro dual de relações que se estabelece entre as esferas interna e externa de cada país. Uma discussão embasada na noção de *double-edge diplomacy* coaduna formulação de agenda interna e construção de política externa. Ademais, a evolução interna de duas sociedades (movimentos, processos políticos, fluxos de tomada de decisão) determina fases de relações bilaterais mais ou menos simétricas ou completamente assimétricas. Assim como, a compreensão sobre as características históricas e sociais do sistema internacional vigente é fundamental para compreender escolhas políticas e o comportamento dos atores.



## Um balanço analítico de como estudar relações bilaterais

As relações bilaterais, como parte do estudo de políticas exteriores, precisam ser estudadas em uma perspectiva ampla, que abarque o maior número possível de elementos, definidos analiticamente por vetores e que se expressam em diferentes formas. Nesta seção, serão apresentadas algumas possibilidades analíticas à disposição para o estudo sobre relações bilaterais.

### Aporte Paradigmático

Uma maneira tradicional de se focar os estudos bilaterais entre países é utilizar os paradigmas de política exterior derivados do estudo das relações internacionais do Brasil. Identificam-se, predominantemente, três aportes paradigmáticos. O primeiro quadro se desdobra em liberal-conservador, desenvolvimentismo, associacionista e autonomista, normal e logístico (CERVO 2008, 67-90).

O segundo aponta para duas visões: americanista e globalista. Maria Regina Soares de Lima (1996, 34) define paradigmas como mapas cognoscitivos de natureza interpretativa que auxiliam o diplomata ao dar sentido à complexidade do mundo a sua volta, de onde partem as diferentes alternativas de ação. Eles poderiam ser derivados de elementos que compõem a ação diplomática, consistindo de ideias mais ou menos articuladas, que podem ou não ser suportadas por teorias existentes.

O aspecto definidor para esta autora seria o alinhamento ou não do Brasil aos Estados Unidos. O paradigma da aliança especial com os Estados Unidos seria o primeiro do século XX, e está diretamente ligado às distintas interpretações do que se denominou o legado do Barão do Rio Branco. A grande mudança paradigmática da política exterior brasileira, na visão de Soares de Lima (1996, 35), está situada nos anos 1960.

Com a distensão entre as duas superpotências da Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética, e em face dos movimentos mundiais de contestação do status quo, tais como a Conferência de Bandung (1955), teria sido possível ao Itamaraty formular uma alternativa ao americanismo. O novo paradigma, globalista, "contrapunha à tese de que a maior aproximação com Washington elevaria os recursos de poder do país, aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo".

O terceiro aporte utiliza eixos de relações bilaterais como determinantes explicativos da aproximação e afastamento entre países. As relações do Brasil são direcionadas a países segundo expectativas nutridas pelas duas partes e encontram suas origens nos elementos de proximidade entre as sociedades e nas possibilidades concretas de negócios. Assim, subdivide-se em alguns eixos: sentimental, caracteriza-se pelo forte componente de simpatia entre os povos e pela identidade cultural primária, traduzindo as relações do Brasil com Portugal e Espanha; instrumental, caracteriza-se pela confluência das dimensões econômica e cultural ou psicossocial, traduzido pelas relações do Brasil



com Alemanha e Itália; e o eixo da apatia recíproca, marcada pelo oportunismo conjuntural e a fraca densidade histórica de contatos bilaterais (LESSA 2000, 68).

A virtude da análise pelos paradigmas está no grau de confiabilidade que a generalização adquiriu com o acumulado das pesquisas históricas desenvolvidas até então e sua capacidade de explicar escolhas e cálculos estratégicos dos promotores da política externa. Entretanto, o seu efeito cognitivo sofre com a complexidade da organização da realidade factual, "difusa e disparatada quando se trata do comportamento humano" (CERVO 2008, 66).

Neste caso, vasculhar de forma mais minuciosa a realidade pode ser feito por meio de um conjunto de "conceitos paradigmáticos" que traduzem a prática das relações bilaterais do Brasil, não apenas com seus vizinhos sul-americanos, como também com países de outras regiões. Falam-se, nesse sentido, na rivalidade, cooperação e conflito, relações cíclicas e relações em eixo.

A rivalidade como uma categoria analítica, encorpa um conjunto de elementos sobre a realidade da relação bilateral, como questões territoriais de limites e fronteiras; problemas hidrográficos, de navegação de rios, e energéticos; dilemas sistêmicos de preponderância, hegemonia e liderança; impasses econômicos, de comércio e finanças. A rivalidade traduziu fielmente as relações no Cone Sul pela busca intensa por aliados em momento de conflito ou em tempos de paz. Neste caso, a rivalidade é vista como móbil superior das forças históricas (CERVO 2008, 208).

A dicotomia cooperação-conflito traduz o ambiente das relações internacionais. A própria noção de aliança é um fenômeno híbrido que captura tanto os aspectos da cooperação quanto do conflito internacional. Segundo Snyder (1997, 2) "any interaction between states, friendly or hostile, no matter how minor, may create expectations and feelings of alignment or opposition or both".

Relações cíclicas encapsulam a ideia de que nem cooperação nem conflito teriam se sustentado continuamente, mas alternaram ciclos de prevalência. Assim, picos de tensão seriam seguidos por vales de distensão e aspecto relevante do aporte seria identificar as reversões de tendência e suas motivações.

A configuração de relações em eixo no seio das relações bilaterais é promotora de objetivos nacionais e regionais de grande envergadura, transformando-se em eixo de gravitação da unificação regional. São resultantes de fatores econômicos, sociais e políticos, internos e externos, bem como da interação entre política interna e política externa e, ainda, do relacionamento pessoal estabelecido pelos líderes de cada país. Além disso, são forças motrizes estruturadas com objetivos políticos, como paz e desenvolvimento econômico, que evoluem das suspeitas mútuas para a cooperação acentuada (PATRÍCIO 2005, 21).

### **Imagens, percepções e identidades.**

Dessa forma, aparatos alternativos são peças importantes e três linhas de possibilidades estão à disposição para a compreensão das relações bilaterais. A primeira linha trata dos mecanismos de cognição e percepção em torno do processamento da informação no âmbito do processo decisório



em política externa e se baseia na premissa de que, de fato, existe uma discrepância entre o mundo real (objetivo) e sua representação mental (subjetiva) (JERVIS, 1976). Segundo afirma Walt (1987, 25) “perceptions of intent are likely to play an especially crucial role in alliance formation”. Em síntese: “intention, not power, is crucial” (WALT 1987, 26).

A segunda linha procura focar o impacto de ideias sobre a formulação de política externa e a produção de imagens ou visões sobre os países (Silva 1998). Segundo Keohane e Goldstein (1993), ideias influenciam a política quando as crenças (beliefs) incorporadas fornecem mapas que diminuam as incertezas dos atores acerca dos objetivos.

A terceira linha privilegia os aspectos ideacionais ou imateriais presentes nas relações internacionais e tem caracterizado os estudos construtivistas e de abordagem historicista como forma de compreender a existência de co-constituições entre os agentes internacionais e as estruturas que emergem deste encontro. Uma destas estruturas são as identidades internacionais. Para Cervo (2008, 65) a identidade cultural condiciona os desígnios duradouros da política exterior. Por exemplo, Avelar (2003) trata da identidade na relação Brasil-Portugal, o legado português, a cultura como força e a ideia de lusotropicalismo.

Dois outros elementos são importantes para o estudo das relações bilaterais em política exterior. Primeiro, para os construtivistas, debates sobre ideias são os construtores de blocos fundamentais da vida internacional, sendo, portanto, uma perspectiva mais profunda que o realismo e o liberalismo, ao explicar as origens dos eventos e forças que dirigem o sistema internacional. Por exemplo, foram intensificados nos últimos anos os debates sobre a ideia de América do Sul em contraposição a noção de América Latina, sobretudo após a I reunião de Brasília no ano 2000.

Ademais, a agenda construtivista busca mitigar as fronteiras entre o mundo real e o mundo das ideias, no sentido que a partir do momento em que o estudioso começa a entender o mundo e suas dinâmicas ele próprio passa a poder reorientar propósitos e políticas e com isso transformar a realidade a sua volta. Este aspecto reaviva a intrigante questão se, e em que medida, os estudos sobre relações bilaterais podem transformar o futuro dos países.

Por último, nasce da conjunção entre imagens, percepções e identidades uma categoria analítica interessante: o “lugar do país”; definido como uma categoria histórica que procura descrever a síntese das relações bilaterais entre dois países, enfocando especialmente como se concebem mutuamente no plano material, dos interesses políticos e econômicos, mas também no plano imaterial, das ideias, imagens e ideologias. Spektor (2002, 115), ao falar das relações Brasil-Argentina, descreve que “era necessário definir um lugar para o vizinho mais importante nas prioridades diplomáticas do país depois do fiasco que constituía a demorada negociação dos rios internacionais”.

## **Política Exterior Comparada**

Outro aspecto relevante para a compreensão das relações internacionais do Brasil é estabelecer os vínculos causais por meio da comparação histórica. Segundo Carr (2002, 117), história é mo-



vimento e movimento implica comparação em condições de tempo e lugar históricos. O historiador interpreta a realidade procurando explicar e entender processos históricos partindo da lógica interna dos acontecimentos e buscando a multiplicidade de causas que estão subjacentes a seu desenrolar. Estas causas rastreadas devem ser tanto explicações racionais quanto historicamente relevantes, no sentido que podem ser aplicadas a outras situações históricas em que serão também causas reais.

Primeiramente, o método da política exterior comparada serve para identificar pontos de convergência e de divergência nas tentativas de aproximação entre os atores. Nesse sentido, Raúl Bernal-Meza (2000) – recuperando quadro comparativo de Luciano Tomassini – propõe a comparação de três elementos pertencentes à política exterior de cada país: agenda internacional, objetivos de política externa e estilo de condução da política externa.

Pela ótica da política comparada busca-se o estabelecimento dos vínculos entre diferentes níveis de análise, especialmente entre o estatal e o sistêmico. O caminho da superação da dicotomia reducionismo versus sistema mundial passa pela aceitação de diferenças de essência das relações internacionais dos países, nas quais a política exterior cumpre a função de expressar a ação política governamental internacional dos Estados. Mas se, por um lado, há uma diferença de essência na inserção internacional dos países latino-americanos, por outro, é necessário reconhecer a existência de um sistema mundial que condiciona boa parte das políticas exteriores regionais (BERNAL-MEZA, 2000, 370).

Alguns exemplos deste tipo de análise podem ser encontrados na literatura especializada. Cervo (1992) busca avaliar os órgãos incumbidos do exercício da política exterior, o estado da arte e as fontes diplomáticas em ambos os lados, assim como levar em consideração as tendências históricas amadurecidas que conformam o comportamento dos estados no tempo longo.

Lessa (2000) trata comparativamente as relações exteriores de Brasil e França entre 1945 e 2000 pelo estudo das linhas gerais da política exterior do Brasil e da inserção internacional da França. Knopfli (2004), em livro organizado, discute as políticas exteriores de Brasil e Portugal. São apresentadas visões comparadas, pelo recorrido sobre as políticas exteriores dos dois países na última década, a perspectiva da cooperação cultural e o estágio das relações bilaterais como um todo.

Furtado (2008) propõe um recorte analítico não propriamente temporal, mas o faz analisando primeiramente a política externa do Brasil de 1946 e 1964, depois passa a análise da política externa da Índia no mesmo período e busca a síntese dos dois quadros anteriores nas relações Brasil-Índia (1947-1964). Já Young-Sun (2002) optou por um recorte tradicional da história diplomática ao verificar a evolução dos sucessivos governos no Brasil e na Coreia como forma de exercitar a comparação.

Outro caso importante é a identificação de nichos explorados pelos dois países que corroboraram para ampliar a densidade histórica da relação bilateral. No caso das relações do Brasil com a Arábia Saudita a possível venda de armas brasileiras para o mercado saudita foi um aspecto determinante na universalização das relações bilaterais do país tendo em vista o Oriente Médio (ALSAFI 1992, 333).



## Triangulação

Outra ferramenta interessante parte tanto da análise comparativa da política externa de cada um dos países quanto da identificação de outros atores de peso que interferem direta ou indiretamente naquela relação bilateral. Assim, em complementação aos métodos da política comparada percebe-se como de fundamental importância verificar a chamada triangulação, ou seja, a influência e interferência de um país, região ou evento histórico no quadro comparativo das políticas exteriores de países que mantêm relações bilaterais. Tal método de análise já está consagrado em estudos da história da política exterior do Brasil como os de Luiz Alberto Moniz Bandeira, Amado Luiz Cervo e Rubens Ricupero.

Por exemplo, as relações entre Brasil e Argentina, Brasil e Cuba, Brasil e Venezuela, Argentina e Inglaterra, sofreram influência clara dos Estados Unidos e por isso precisaram ser explicadas à luz desta variável interveniente. Por isso, o método de análise em história das relações internacionais tende a consolidar estudos regionais bilaterais que levem em consideração a presença de grandes poderes como EUA, Rússia, China no cenário mundial e sul-americano como uma variável de dupla natureza, por um lado interveniente e, por outro, sistêmica.

Ou seja, merece atenção especial do pesquisador os impactos tanto da atuação direta das grandes potências nas relações bilaterais entre os países sul-americanos, por meio de forças organizadas, quanto da simples presença como potência dominante da região, caracterizando a bipolaridade da ordem internacional, influenciando o cálculo estratégico e moldando visões de mundo dos estadistas sul-americanos.

Interessante triangulação faz Senkman (2000) ao propor um estudo das relações Brasil-Israel a partir de uma comparação com Argentina. Ele se propõe a estudar as relações políticas e econômicas de Brasil e Israel durante o governo Getúlio Vargas, traçando um paralelo com o governo de Perón na Argentina. Outra tentativa de triangulação é feita por Furtado (2008) que, ao estudar as relações bilaterais Brasil-Índia, agrega a posição de Portugal na questão da descolonização dos enclaves portugueses na Índia. Também Costa (1988) ao tratar da construção do canal do Panamá necessariamente buscou a triangulação, uma vez que o principal evento, criação do Canal, vai estar diretamente vinculado aos interesses dos EUA. Neste caso, os tratados Torrijos-Carter (7/9/1977), garantiam o retorno do Canal à plena soberania panamenha em 1999.

Lessa (2000) utiliza-se também da triangulação ao propor analisar o valor da Europa Ocidental para o Brasil no que chama de eixos assimétricos de um triângulo imperfeito. Propõe-se a discutir os eixos sentimental e instrumental da relação Brasil-França em paralelo com a posição do Brasil entre Europa Ocidental e EUA. Além disso, insere os EUA como ator importante, posicionado entre Brasil e França, no período de reencontro entre os dois países no período de 1945 a 1955.

Chomsk (1983, 443) aborda a conformação do Faithful Triangle entre Estados Unidos, Israel e Palestina. Para o autor, "these three parties have become locked into a fateful triangular relationship, and within it they are drifting towards disaster". Para ele as ações de cada um condicionam mutua-



mente os outros, variando conforme o peso dos atores neste relacionamento, neste caso uma crítica à atuação norte-americana em respaldar a relação especial com Israel.

Patrício (2002, 446) adiciona que a influência de estados terceiros seria de fundamental importância na passagem do entendimento bilateral para o multilateral. No horizonte regional brasileiro a presença Argentina foi diluída na gestão de Geisel e Silveira, mas a dupla não seria bem sucedida em montar um modelo de atuação externa que prescindisse daquele país (SPEKTOR 2002, 7). Logo, as relações bilaterais do Brasil precisam ser trianguladas tanto com os EUA quanto com a Argentina.

Enfim, uma visão realista de mundo concebe o uso da triangulação para explicar arranjos do tipo aliança com propósitos de equilíbrio de poder. Como lembra Kissinger “in a triangular relationship it was better to align with the weaker side” (apud WALT 18).

### **Antecedentes, resgates e continuidades**

A busca pela gênese dos acontecimentos, eventos marcantes, e pela definição dos aspectos estruturais é característica definidora do prisma de estudo da história das relações internacionais. Esse acessório analítico vale-se do pensamento que busca interpretar a “longa duração” do tempo histórico. Para Braudel (1958): “O intérprete das conjunturas só consegue alcançar as tramas estruturais, se rejeitar o real tal como é percebido, e se conseguir reconstruí-lo a partir de hipóteses que lhe permitam escapar aos dados, aos acontecimentos, para dominá-los melhor”.

Lembra Saraiva (2001) que é importante adotar uma perspectiva genético-estrutural nos estudos de relações internacionais, de olhar a gênese do acontecimento no passado e compreender como se forma e se cristaliza no tempo as grandes estruturas delineadoras do sistema internacional. Como forma de desvendar o presente e encarar o imediatismo da análise decorrente do fluxo abrupto de informações, os historiadores das relações internacionais que estudem as relações bilaterais têm como “arma final” a retrovisão e as regularidades (HOBSBAWN 1998, 251; DUROSELLE 2000).

Por exemplo, Galvão (2003) trata dos bastidores e antecedentes da Reunião de Brasília (2000), onde procura mostrar a definição do projeto de América do Sul na diplomacia brasileira, os cuidados da diplomacia brasileira naquela reunião e o papel histórico da reunião de presidentes da América do Sul; ou seja, todo um quadro de forças que antecedeu e impactou sobre a trajetória negociadora do encontro.

Knutsen (1997, 6) alerta para as dificuldades de apreensão da realidade conforme as expectativas do estudioso. Para ele, traçar a história de um objeto que passa por constantes mutações e transformações é muito como caçar um camaleão. Logo, se por um lado, as continuidades permitem aos estudiosos adotarem metodologias de análise que valorizem o longo prazo e o estudo das estruturas e processos, por outro, isso só é possível se as expressões analíticas assumirem um sentido mais tipológico ou taxonômico (como marcos e períodos) do que propriamente cronológico.



Os estudos sobre o Brasil na América do Sul, de uma forma ou de outra, buscam resgatar as tradições do Barão do Rio Branco e exaltar a continuidade do pacifismo e do juridicismo como parte integrante da política externa brasileira. Os estudos bilateralistas voltam seus olhares ao passado, seja ele glorioso ou de constrangimentos, pois são a chave para compreender melhor a atualidade. Neste universo, persistem os estudos sobre as relações Brasil-Portugal, Brasil-EUA, Brasil-Alemanha, Brasil-Itália, Brasil-África do Sul, Brasil-Venezuela, como promotores de um resgate dos laços culturais, socioeconômicos e políticos que marcam o presente da sociedade brasileira.

### **Anedotas e curiosidades**

Um acessório interessante e peculiar à análise das relações internacionais do Brasil vale-se da busca por anedotas e curiosidades históricas que marcaram a aproximação e o afastamento de dois países. Lessa (2000) aborda o contencioso da pesca da lagosta entre Brasil e França, discutindo as bases do conflito e da incompreensão que originaram a chamada diplomacia dos crustáceos e que auxiliaram no bloqueio da parceria entre franco-brasileira.

De maneira inusitada, coloca em destaque um singular episódio como parte das relações bilaterais. Ao tratar da Guerra da Lagosta aborda a história das relações internacionais do Brasil pelo recurso ao anedotário histórico. Como coloca o autor, “o episódio fixou os limites da incompreensão ao qual haviam se entregado as partes desde meados da década 1950 os governos dos dois países em suas relações bilaterais, contaminando, por extensão, os contatos entre as sociedades” (LESSA 2000, 199).

### **Considerações finais**

A permanência de dificuldades em definir uma metodologia única e própria ao campo de estudo das Relações Internacionais se reflete sobre os estudos de política externa e abre espaço para que outras tradições disciplinares possam apresentar-se como opções, oferecendo substratos teóricos e metodológicos à análise do Brasil no mundo.

Da mesma forma, o papel do historiador das relações internacionais, seus compromissos teóricos e metodológicos precisam ser constantemente reavaliados e redimensionados, de acordo com os avanços da ciência infante das relações internacionais, em diálogo direto com outras áreas do saber.

Neste sentido, este artigo foi pensado pela necessidade de dimensionar e instrumentalizar os estudos sobre relações bilaterais e sua intersecção com a política exterior do Brasil. Algumas lições metodológicas podem ser extraídas e utilizadas em estudos futuros. Primeiro, que as atualizações no jogo de poder internacional dependem do acumulado de fatos passados encadeados em um processo genético-estrutural que, mesmo em constante mutação, podem ser rastreados, mediante abordagem, método e recorte adequados.



Segundo, que o caráter de indivisibilidade do tempo é um dos aspectos definidores para os estudos das relações internacionais, ou seja, o passado morre como mudança, mas, em certo sentido, continua vivo no presente como devir, moldando destinos e escolhas das nações e sociedades.

Terceiro, não se deve ver na contribuição da História uma ode ao factualismo puro, tendo os documentos como “sacrário do templo dos fatos” ou se apegar à doutrina da “inevitabilidade histórica”, que constantemente se dobra ao papel do acaso na história. O importante é notar que os atos internacionais bilaterais são um termômetro da relação entre dois países e podem servir ao historiador como parâmetro para diagnosticar mudanças e continuidades em um determinado sistema de relações.

Quarto, que a delimitação metodológica dos estudos sobre as relações internacionais do Brasil passam pela hierarquização das causas, definição da importância relativa de uma causa ou conjunto de causas, pela escolha dos aspectos mais interessantes e propensos à comparação, pela aceitação de grandes estruturas hegemônicas que se mostram à luz do conhecimento histórico de longo prazo.

Por fim, que um caminho possível, mas em construção é o de traçar um paralelo entre os estudos no campo da História e da Teoria das Relações Internacionais, uma abordagem híbrida que congregue elementos conceituais e teóricos de ambos e que produza uma síntese crítica para o estudo da política exterior do Brasil.

Assim, o emaranhado de informações coletados pelo pesquisador, muitas vezes indecifrável, pode ganhar inteligibilidade quando expostas às lentes convergentes da História e da Teoria, refletindo a interdisciplinaridade como essência identitária das Relações Internacionais.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. 1999. O estudo das relações internacionais no Brasil. São Paulo: Unimarco.

ALSAFI, Mansour Saleh. 1992. Arábia saudita: Sua política externa e aspectos de suas relações com o Brasil. Brasília.

ARON, Raymond. 2002. Paz e Guerra entre as Nações. Editora UnB, IPRI. Brasília.

AVEIRO, Thais Mere Marques. 2006. Relações Brasil-Uruguai: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília.

BANDEIRA, Moniz. 2003. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: (Da Tríplice Aliança ao Mercosul): 1870-2003. Rio de Janeiro: Revan.

\_\_\_\_\_. Relações Brasil-EUA no contexto da globalização. 2. Ed. São Paulo: SENAC, 1999.

\_\_\_\_\_. O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata. 3a ed. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: UnB, 1998. p. 103.



BECARD, Danielly Silva Ramos. O Brasil e a república popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG, 2008.

BERNAL-MEZA, Raul. 2000. Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalizacion, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

BUENO, Clodoaldo. 2003. Política externa da primeira república: os anos de apogeu – de 1902 a 1918. São Paulo: Paz e Terra.

CARR, Edward Hallet. 2002. Que é história? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 8a edição.

CERVO, Amado Luiz. 1992. As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

\_\_\_\_. org. 1994. O Desafio internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

\_\_\_\_ e MAGALHÃES, Calvet. 2000. Depois das caravelas: As relações internacionais entre Portugal e Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

\_\_\_\_. 2005. "Contracapa". In Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto: Brasília: FUNAG.

\_\_\_\_ e BUENO, Clodoaldo. 2008. História da política exterior do Brasil. 3. Ed., rev. e ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

COSTA, Marília Maciel. Relações Brasil-Panamá. Dissertação de mestrado. Brasília, 1988

DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo Império Perecerá. Brasília: EDUNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

\_\_\_\_ e RENOUVIN, Pierre. Introduction à l'histoire des relations internationales. Paris: Armand Colin, 1991.

GADDIS, John Lewis. Paisagens da História: como os historiadores mapeiam o passado. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: a construção de uma ideia. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2003.

GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto: Brasília: FUNAG, 2005.

GILPIN, Robert. War and change in world politics. New York: Cambridge, 1995.

GLÉNISSON, Jean. Iniciação aos estudos históricos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, Robert O. Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. Ithaca/London: Cornell Univ. press, 1993.



- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, org. 2000. Argentina: visões brasileiras. Brasília: IPRI, FUNAG.
- HALLIDAY, Fred. Repensando as relações internacionais. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- HILTON, Stanley E. Brazil and the Soviet challenge, 1917-1947. Austin, Texas: University of Texas Press, 1991.
- HOBSBAWNN, Eric. Sobre a História. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- JARDIM, J. M. As novas tecnologias da informação e o futuro dos arquivos. Estudos Históricos, RJ, vol 5, n 1, pp.251-260, 1992.
- JERVIS, Robert. Perceptions and Misperceptions. Princeton University Press, 1976
- LE GOFF, Jacques (org.). A História Nova. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- LESSA, Antônio Carlos. 2000. A Parceria bloqueada: As relações entre França e Brasil, 1954-2000. Brasília.
- \_\_\_\_\_. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. RBPI, Brasília, ed. especial, julho de 1998, p 29-41.
- MORGENTHAU, Hans. Política entre as Nações. Coleção Clássicos IPRI. Editora UnB, Imprensa Oficial do Estado, IPRI. Brasília, 2003.
- PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria. As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras: gênese dos processos de integração. 2005. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília/Instituto de Relações Internacionais.
- RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. Introduction a la história de las relaciones internacionales. (1ª ed esp à 4ª edição fra) Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SANTOS, Norma Breda dos. Brasil e Israel: Diplomacia e sociedades. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- SARAIVA, José Flávio S. (org). Relações Internacionais dois séculos de história: entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética (de 1815 a 1947). Vol 1. Brasília: IBRI, 2001.
- \_\_\_\_\_. Foreign Policy and political regime. Brasília: IBRI, 2003.
- SCHAFF, Adam. História e verdade. SP: Martins Fontes, 4a edição, 1987.
- SCHWELLER, Randall L. The progressiveness of neoclassical realism. In ELMAN, Colin & ELMAN, Miriam Fendius (eds). Progress in International Relations Theory: appraising the field. BCSIA, Cambridge: MIT Press, 2001.
- SHEEHAN, Michael. The balance of power: theory and history. London: Routledge, 1996.
- SILVA, Alexandra de Mello e. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. RBPI 41 (2): 139-158 [1998].



SILVA, Zélia Lopes da. Arquivos, patrimônio e memórias: trajetórias e perspectivas. São Paulo: Editora UNESP/FAPESP, 1999.

SNYDER, Glenn H. Alliance politics. Ithaca: Cornell university Press, 1997.

SOUZA, Ricardo Avelar. As Relações Brasil-portugal e a construção de um projeto identitários: A comunidade dos países de língua portuguesa. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2003.

SPEKTOR, Matias. Ruptura e legado: O colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a argentina 1967-1979. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2002.

TRACHTENBERG, Marc. The craft of international history: a guide to method. Princeton University Press, 2006.

TRENTO, Maikel. 2004. A escola inglesa de relações internacionais. Dissertação de mestrado. UnB.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento: (1962-1986). Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2007.

WALT, Stephen M. The origins of alliances. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WATSON, Adam. A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa. Brasília: UnB, 2004.

WENDT, Alexander. Social theory of international politics. UK: Cambridge Universit Press, 1999

WIGHT, Martin. A política do poder. Brasília: UnB, 2002.

ZAVALA, D.F. Maza. História de meio século na Venezuela: 1926-1975. In América Latina: história de meio século. Vol 2. Brasília: Ed. UnB, 1990.



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL: O VÍNCULO ENTRE OS FATORES DOMÉSTICOS E A POLÍTICA EXTERNA**

**DANIELLE COSTA DA SILVA**

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ

Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO)

E-mail: daniellecsilva87@gmail.com

### **Resumo**

O presente artigo analisa a respeito da conduta do Brasil e da África do Sul na questão dos direitos humanos dentro do sistema internacional, considerando também a influência dos fatores domésticos. O objetivo é comparar a atuação dos dois países na agenda dos direitos humanos, demonstrando as semelhanças e as diferenças na tentativa de ambos em implementar programas e planos nacionais específicos desse tema. Procura-se analisar como ambos, países em desenvolvimento, que passaram por momentos políticos atribulados de violação dos direitos humanos conseguiram ou não se tornarem países comprometidos nacional e internacionalmente com os mesmos, mesmo ainda possuindo dificuldades sociais e econômicas. Complementando a análise, também são explanadas as maneiras como atores não estatais agem e influenciam as políticas de direitos humanos do Brasil e da África do Sul.

**Palavras-Chave:** direitos humanos – conjuntura doméstica – política externa



## Abstract

The article analyses the behavior of Brazil and South Africa in the matter of human rights on the international system, also considering the influence of domestic factors. The aim is to compare the action of both countries in the human rights agenda, showing resembles and differences about the attempt of implement specific programs and national plans on this area. It seeks to analyze how both developing countries, which have been through troubled political moments of human rights violations could or could not become countries nationally and internationally committed with them, even though still having the same social and economic difficulties. The manners of how the non-state actors act and influence the policy of human rights are also explained.

**Keywords:** human rights – domestic situation – foreign policy

## INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, os olhos do mundo estiveram voltados para os países mais desenvolvidos e com mais poder no sistema internacional. Contudo, o mundo e a sociedade humana em todos os seus aspectos passam por um processo de mudança contínuo e diversos acontecimentos, tais como as duas guerras mundiais, o fim da Guerra Fria e a globalização, impactaram o mundo e os países, estimulando mudanças marcantes na estrutura da política doméstica e externa dos vários Estados que compõem a sociedade global. O que se observa atualmente é o aumento da participação dos países em desenvolvimento<sup>1</sup> no contexto internacional, mesmo estando fora do habitual círculo de tomada de decisões, como por exemplo, do Conselho de Segurança da ONU. Grupos de integração regional e fóruns como o IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, veem ganhando destaque na política multilateral e os países em desenvolvimento já desfrutam de credibilidade em aspectos como políticas sociais, economia e direitos humanos.

As mudanças globais ocasionaram também impactos sobre a política externa. Christopher Hill (2003) nos faz refletir principalmente a respeito de duas questões: o pluralismo da agência<sup>2</sup>, com a convergência e divergência entre os vários atores da política externa, e também o aumento de questões “intermésticas” (intermestic), nas quais estão presentes as dimensões domésticas e externas. Dentre a questão do pluralismo da agência, vemos a crescente participação de novos atores na política, além daqueles encarregados burocraticamente de fazê-la, passando a contar também com a participação dos cidadãos, havendo uma “sociedade civil” internacional composta de vários atores não estatais, individuais e coletivos, tais como organizações não governamentais (ONGs). A outra questão está nas fontes domésticas da política externa, e também as influências externas da política doméstica (HILL, 2003; p.39), ou seja, fatores capazes de fazer a interrelação entre os dois ambientes, tais como as Constituições políticas dos Estados, o sistema de governo vigente, a cultura, a mobilização da sociedade civil, a mídia, etc.

1 Não sendo mais classificados como países subdesenvolvidos, já que ambos, em comparação com outros países do sul global, são países com uma situação econômica melhor estruturada e que trabalham em busca da superação da desigualdade social.

2 Por agência deve-se entender a capacidade de agir; aqueles dotados de agência são os agentes, as entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.



Tendo esses tópicos em vista, o presente artigo procura analisar especificamente a respeito da conduta do Brasil e da África do Sul na questão dos direitos humanos dentro do sistema internacional, considerando também a influência dos fatores domésticos. Assumindo que a política externa tem uma dimensão doméstica forte (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; p.726) por se tratar de uma política pública cuja prática está sujeita às mudanças na conjuntura interna dos países, os direitos humanos serão considerados aqui como política pública, uma vez que consistem em um conjunto de ações (ou não ações) direcionadas a problemas e/ou objetivos domésticos e suscetíveis às escolhas dos atores tomadores de decisão e de suas ideologias e interesses.

A escolha de se trabalhar com o Brasil e a África do Sul deu-se devido a algumas semelhanças entre as suas trajetórias políticas domésticas, as quais tiveram impacto no desenvolvimento dos direitos humanos e no desempenho internacional desses países. O sentido de comparar está no fato de ambos serem grandes democracias, com um histórico colonial e um passado com percalços que os fizeram atualmente estimar a questão dos direitos humanos: o Brasil com seus 21 anos de ditadura e a África do Sul e com a política do apartheid, os quais apesar de terem sido regimes de exceção diferentes entre si, ambos têm em comum o fato de terem sido situações domésticas que estimularam os governos democráticos que os sucederam a aquiescerem e defenderem os direitos humanos. O Brasil é a sétima economia do mundo e desempenha papel de liderança na América do Sul, e a África do Sul é o país mais desenvolvido do continente africano. Ambos também passaram a ser considerados países em desenvolvimento, e não mais subdesenvolvidos, resolveram ou estão resolvendo dificuldades sociais e de certa forma têm contribuído para o contexto internacional, mesmo estando fora do habitual círculo de tomada de decisões, por exemplo, na área de segurança internacional, mas que gozam de credibilidade em outros aspectos, como uma economia emergente, a busca pela integração regional e o compromisso com os direitos humanos.

Os direitos humanos foram instituídos legitimamente na esfera internacional através do conjunto de diretrizes estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A partir dela, os direitos humanos constituem-se como objeto fundamental do direito internacional, tendo instrumentos, órgãos e procedimentos de aplicação próprios, e conseqüentemente passando a ser assunto de preocupação da política doméstica. Partindo então da adesão ou rejeição pelos países escolhidos dos instrumentos internacionais (globais e regionais), será observado como ambos os países internalizaram as normas de proteção dos direitos humanos e como a política doméstica de cada um refletiu nisso. A partir do entrelaçamento entre o doméstico e o internacional, também será analisada a atividade de atores domésticos não estatais, mais especificamente de organizações não governamentais na questão de direitos humanos, a qual é ao mesmo tempo política pública de agência internacional e nacional.

Deste modo, considerando a relação entre os fatores domésticos e a conjuntura internacional, o objetivo é comparar a atuação dos dois países na agenda dos direitos humanos, demonstrando as semelhanças e as diferenças na tentativa de ambos em implementar programas e planos nacionais específicos desse tema, sendo o período analisado começando a partir da criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos até a contemporaneidade. O método comparativo foi escolhido por ser capaz de elucidar padrões sutis nos dados e também por possibilitar o estudo da diversidade



através do exame de padrões de similaridades e diferenças entre os casos, tentando chegar a um acordo com a sua diversidade (RAGIN, 1994; p.107). A comparação foi realizada por meio da bibliografia existente a respeito dos direitos humanos nos dois países e também por meio de dados tais como data de adesão aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e informações obtidas nos sites oficiais dos governos. Tendo como estudos de caso a África do Sul e o Brasil, busca-se nesse trabalho preliminar elucidar como dois países em desenvolvimento, que passaram por momentos políticos atribulados, conseguiram ou não se tornarem países comprometidos nacional e internacionalmente, mesmo ainda possuindo dificuldades sociais e econômicas. Para complementar a análise, também serão explanadas brevemente as maneiras como atores não estatais agem e influenciam as políticas de direitos humanos do Brasil e da África do Sul.

## **2. Brasil: da participação na conjuntura internacional à efetivação dos direitos humanos como política de estado**

O Brasil é marcado pela sua colaboração com os instrumentos normativos dos direitos humanos no sistema internacional. No entanto, os fundamentos de tal postura não foram sempre os mesmos, tendo variado devido à situação de sua política doméstica e, com isso, de sua política externa. Veremos que os direitos humanos nem sempre figuraram como uma preocupação do Estado ao longo do período que o Brasil está inserido no sistema internacional, principalmente durante o período do regime militar.

### **2.1 As mudanças políticas e a política externa dos direitos humanos**

O Brasil foi um dos membros fundadores das Nações Unidas, tendo desenvolvido um papel ativo na Organização desde a sua criação em 1945, sendo membro desde 24 de outubro de 1945, e votando a favor da adoção da Declaração dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948. No plano regional, a Delegação do Brasil foi quem propôs, na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948), a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal proposta – aprovada e adotada como Resolução XXI da Conferência de Bogotá – ressaltava a necessidade da criação de um órgão judicial internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (CANÇADO TRINDADE, 2000; p. 39).

A partir de 1945, a posição brasileira era então colaborativa com a formação do regime internacional, com uma atuação internacional ativa, com destaque às iniciativas de conscientização internacional sobre o problema do desenvolvimento econômico e social. No caso do regime de direitos humanos, a trajetória da política externa brasileira, ao longo da Guerra Fria, por meio da Operação Pan Americana<sup>3</sup> e da Política Externa Independente<sup>4</sup>, defendeu a promoção dos direitos humanos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais), alegando que as considerações de política internacional não poderiam excluir o problema da pobreza e do subdesenvolvimento que atingia a maior parte da população mundial (ARIMA JR, 2012; p.2). Nesse período, o objetivo da política

<sup>3</sup> Política externa concebida durante o governo de Juscelino Kubitschek, a qual advogou que o desenvolvimento econômico e social do Brasil traria como resultado o afastamento do país do comunismo.

<sup>4</sup> Política adotada durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, de 1961 a 1964, a qual tomava o confronto leste-oeste da Guerra Fria como subordinada à realização dos interesses econômicos nacionais.



externa brasileira era reforçar as políticas nacionais de desenvolvimento, melhorando as condições da população.

No período da ditadura militar, a relação do Brasil com os direitos humanos se caracterizou pela distância entre o apoio diplomático em foros internacionais e o desempenho problemático no seu âmbito doméstico. Apesar dos abusos dos direitos humanos cometidos pelo país, os diplomatas brasileiros continuaram participando do regime internacional dos direitos humanos. Para manter a imagem de país atuante e evitar uma possível reação internacional à situação do país, colaboraram na redação dos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, ratificou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969) e a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (1984). De fato, o regime militar brasileiro se apoiou em sua diplomacia para prevenir o exame exaustivo de sua própria situação de direitos humanos pela Comissão de Direitos Humanos e para evitar relatórios condenatórios como aqueles dirigidos ao regime de Pinochet no Chile (ENGSTROM, 2011; p.6).

Ao longo da ditadura, o Brasil adotou uma postura ao mesmo tempo negativa e defensiva em relação aos direitos humanos. No âmbito doméstico, multiplicaram-se casos de prisões políticas, tortura e desaparecidos. De fato, o interesse do regime militar em participar ativamente da antiga Comissão de Direitos Humanos (CDH) no final da década de 1970 só ocorreu devido às pressões internacionais sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no país. O mesmo pode ser considerado a respeito de tratados assinados durante o regime militar, os quais foram assinados apenas por se tratar de convenções relativas às questões de discriminação racial (assinado em 1966) e contra a mulher (assinado em 1981). Eleito pela primeira vez para integrar a CDH em 1977, o Brasil ocupou o assento no órgão de 1978 a 1998, ficou de fora em 1999, e voltou a assumir uma vaga de 2000 a 2005. Com a criação do Conselho de Direitos Humanos, foi eleito para o mandato oficial de 2006 a 2008.

Com o fim do regime militar e a redemocratização, o Brasil retomou aos poucos a sua posição colaborativa com o regime internacional e em prol da proteção dos direitos humanos. O discurso do presidente Sarney na XL Assembleia Geral da ONU, em 1985, pode ser considerado o marco inaugural da nova retórica oficial nos foros multilaterais, demonstrando a importância que se passava a atribuir aos valores de direitos humanos como parte do esforço de transformação democrática do Estado e da sociedade brasileiros (BELLI, 2009; p. 176). Desde o início do processo de redemocratização do Estado, principalmente desde a promulgação da Constituição de 1988, o governo brasileiro tem-se pautado por uma política de respeito às regras do regime multilateral dos direitos humanos. A Carta Magna do país consagrou os direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais ao estabelecer que o Brasil se constitui em um estado democrático de direito que tem como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III).

As mudanças profundas pelas quais passou o país nos campos político, econômico, social e cultural teriam impacto profundo sobre o perfil da delegação brasileira nos foros multilaterais. O fim do ciclo autoritário e a implementação de um governo civil em 1985 constituíram ponto de inflexão, marcando o fim do período eminentemente defensivo, em que a presença nos foros de direitos



humanos tinha o objetivo de impedir eventuais condenações às obrigações morais do país, para um período de adesão crescente às obrigações derivadas dos instrumentos internacionais de direitos humanos (BELLI, 2009; p. 170).

Depois da transição, os sucessivos governos brasileiros evoluíram de uma posição defensiva para uma posição mais aberta e ativa nos regimes internacionais dos direitos humanos. O governo do presidente Collor (1990-1992) deu maior ênfase ao compromisso do Brasil com o regime internacional dos direitos humanos, inclusive aderindo aos dois principais pactos internacionais relativos aos direitos humanos: o de direitos civis e políticos e o dos direitos econômicos, sociais e culturais (ambos datam de 1966). As respostas governamentais ante as pressões externas de direitos humanos refletiram o objetivo de promover a reputação do Brasil como uma democracia (liberal) moderna. O governo se empenhou em mostrar maior sensibilidade ante as críticas das ONGs internacionais sobre a situação dos direitos humanos no país, com Collor recebendo representantes da Anistia Internacional. Seu sucessor interino Itamar Franco (1992-1994) manteve a tendência de aceitação da supervisão internacional, com o Brasil fortemente envolvido na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena 1993 e sendo anfitrião da Conferência Interamericana de Belém do Pará, na qual foi adotada uma nova convenção regional referente à violência contra a mulher em 1994.

Com a promulgação da Constituição, seguiu-se então um período de adesão e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos. Em 1992, além da ratificação dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral em 1966, o Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), adotada em 1969. No início dos anos 90, com a pressão da opinião pública nacional em torno da necessidade de adesão do Brasil aos três tratados gerais de proteção dos direitos humanos (Convenção Americana e os dois pactos das Nações Unidas), foram concluídos os trâmites de aprovação parlamentar dos mesmos, e o governo brasileiro finalmente aderiu aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (em 24 de janeiro de 1992) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em 25 de setembro de 1992) (CANÇADO TRINDADE, 2000; p.71).

No entanto, Belli (2009) assinala que a aceitação de instrumentos internacionais que tivessem poder de interferir internamente no país só começou mais tarde: primeiro foi a aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998; em 2002, o Brasil se tornou parte do Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, reconhecendo a competência do respectivo comitê de monitoramento para receber denúncias individuais; e em 2000, assinou o Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, ratificando-o em 2002.

Durante o governo de Cardoso (1995-2003) os direitos humanos se converteram em um componente explícito da agenda política presidencial do Brasil. O governo continuou firmando e ratificando diferentes tratados internacionais de direitos humanos e enfatizou o multilateralismo ativo de sua política exterior. Em maio de 1997, seguindo as recomendações da Convenção de Viena (1993), lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>5</sup> (PNDH), no qual ficou estabelecida uma

<sup>5</sup> A segunda e terceira edições foram lançadas respectivamente em 2002 e 2008. Mais a respeito da PNDH será comentando mais a frente.



conexão entre a política doméstica e a política externa na matéria dos direitos humanos, instalando uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos em 1998 para a implementação do programa e para a vinculação com organizações da sociedade civil.

Já a política exterior do governo Lula (2004-2010) acentuou a necessidade de se ter um mundo mais multipolar e manteve a tradição brasileira de considerar o multilateralismo, mas também esteve marcada pela tendência a maior politização do processo de formulação da política externa, intensificada pela ideologia partidária do presidente. Tradicionalmente, o Brasil se tem negado a criticar o desempenho em matéria de direitos humanos de outros países, mas o governo Lula, por motivos estratégicos colocou os interesses pragmáticos por cima das preocupações normativas em relação aos direitos humanos: o apoio do Brasil à China e ao Irã foi visto como uma medida para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança e também como uma defesa do direito ao desenvolvimento desses países, o que levou o país a ser acusado de abdicar das questões dos direitos humanos em prol de tais estratégias (ENGSTROM, 2011; p.17). Mas de forma geral, a política do governo Lula reforçou a participação do Brasil nos órgãos de proteção dos direitos humanos da ONU, além de ter colaborado com a busca de solução para problemas econômicos e sociais em nível global.

A política externa brasileira em relação à proteção internacional dos direitos humanos durante o governo Dilma Rousseff (2011-) vem mantendo a posição de defesa dos direitos humanos, desde que exercida nos órgãos multilaterais apropriados (ARIMA JR, 2012; p.4), reforçando também a postura brasileira à multilateralização na questão de violação dos direitos humanos. De fato, a presente política externa brasileira no campo dos direitos humanos ainda encontra-se pautada no princípio da não intervenção, porém sempre acompanhada pela noção de “não diferença”, os mesmos que guiaram a política externa do governo Lula.

De forma esquemática, Belli (2009; p.184) assinalou os princípios que norteiam a atuação do Brasil no sistema de direitos humanos da ONU desde o início da década de 1990. Apesar de Belli ter analisado a atuação do país somente na ONU, pode-se dizer que tais princípios são fundamentais na política externa brasileira em nível global e regional. Eles são:

Transparência e cooperação: indicando que o Brasil valoriza o diálogo com o sistema como parte dos esforços internos para superar problemas, revelando compromisso com o monitoramento e denúncias, mas também com a oferta de ajuda para os que mostram dispostos a cooperar;

Legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos em qualquer parte do mundo: antes mesmo de esse princípio ser consagrado na Conferência de Viena<sup>6</sup> (1993), o Brasil já endossava a importância das pressões internacionais para pôr fim aos regimes autoritários na América Latina e para alcançar a democracia;

Universalidade dos direitos humanos: o Brasil tende a interpretar esse princípio como a garantia de que todos os direitos humanos devem ser aplicados de maneira global e de que o monitoramento não pode dar pesos diferentes para os distintos conjuntos de direitos, nem reger-se pelo etnocentrismo;

6 Documento produzido na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, em Viena.



Interdependência e reforço mútuo da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento: o Brasil foi um dos responsáveis pela introdução desse princípio na Conferência de Viena, segundo o qual a falta de desenvolvimento não justifica violações de direitos civis e políticos, mas a fruição das liberdades nunca será plenamente satisfatória em contextos de pobreza extrema e falta de desenvolvimento.

Desse modo, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativa importância no regime internacional de direitos humanos. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo de direitos humanos<sup>7</sup>.

O compromisso brasileiro com os direitos humanos nos foros internacionais de direitos humanos consistiu na síntese de uma realidade interna, caracterizada pelo pluralismo, pelo funcionamento de instituições democráticas, pela existência de uma sociedade civil organizada e cada vez mais atuante, mas também pela persistência de problemas e obstáculos ao desenvolvimento, e da necessidade de conferir à atuação internacional do país contornos coerentes com o que ocorria internamente (BELLI, 2009; p.184).

## 2.2 Instrumentos domésticos de proteção dos direitos humanos

O ambiente doméstico molda a política externa através da interação com os fatores internacionais, sendo ambas filtradas pelo processo de tomada de decisão que produz o conjunto de posições e atitudes na política. As principais medidas domésticas de proteção dos direitos humanos surgiram após o processo de redemocratização e juntamente com a adesão dos principais instrumentos internacionais.

A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH) foi criada em 7 de abril de 1997, pelo Decreto nº 2.193, substituindo a Secretaria dos Direitos da Cidadania. Já a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Em uma medida provisória assinada pelo presidente da República no dia 25 de março de 2010 ela foi transformada em órgão essencial da Presidência, passando a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)<sup>8</sup>. Uma das principais atividades dessa Secretaria está relacionada ao combate a todos os tipos de violação de direitos humanos, dentre os quais se destacam o combate à tortura, ao trabalho escravo, ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, assim como a todas as formas de discriminação.

Mais um instrumento importante é o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana<sup>9</sup> (CDDPH), um órgão colegiado, criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964 (quinze dias antes do Golpe de 64), com representantes de setores representativos, ligados aos direitos humanos, e com importância fundamental na promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil. O Conselho

<sup>7</sup> O Brasil ainda está ausente da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados e da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (Conectas, 2010; Milani, 2012; p. 45).

<sup>8</sup> Informações obtidas no site da Secretaria de Direitos Humanos: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh>

<sup>9</sup> Informações obtidas no site: [http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa\\_humana](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa_humana)



tem por principal atribuição receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos, massacres, abusos praticados por operações das polícias militares, etc. Para tanto, o Conselho constitui comissões especiais de inquérito e atua por meio de resoluções. Ambos os instrumentos estão subordinados à SDH/PR, tendo como presidente a/o ministro da Secretaria de Direitos Humanos.

Outro instrumento de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil é a Rede dos Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça das Universidades Brasileiras, instituída pela Portaria nº 1.516, de 4 de agosto de 2011, cumprindo meta específica do Plano Nacional dos Direitos Humanos - 3<sup>10</sup>, sendo dirigida por um comitê de gestão<sup>11</sup>. O objetivo central da Rede é o de fomentar o aprofundamento da institucionalização acadêmica no âmbito de pesquisas envolvendo as lutas políticas ocorridas no Brasil entre 1964/1985, especialmente. Uma iniciativa dessa investigação pelas violações passadas aos direitos humanos é a Comissão Nacional da Verdade, cuja escolha dos integrantes que irão compô-la aconteceu recentemente, e que tem por objetivo apurar violações aos direitos humanos ocorridas no período de 1946 e 1988, incluindo o regime militar, investigando fatos não explicados, documentos não analisados e, principalmente, casos de desaparecidos políticos. A instauração da Comissão representa a continuidade do compromisso com os princípios dos direitos humanos pelo governo Dilma, principalmente com a apuração dos casos de violação cometidos na época ditadura, que ganha atenção especial devido à experiência pessoal da presidente, que foi presa e torturada durante o regime militar.

Dentre os principais instrumentos domésticos de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil, o que merece mais atenção é o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual pode ser considerado uma política de estado, tendo ganho três versões ao longo de governos de presidentes diferentes. Suas diretrizes, definidas por meio do governo e de sugestões e críticas de órgãos da sociedade civil, se estendem para além das administrações correntes, devendo ser levadas em consideração independente das orientações políticas das futuras gestões, pois, por ter fundamentos nos compromissos internacionais assumidos pelo país, transformou-se numa agenda do Estado brasileiro (PNDH-3, 2010; p.17).

A PNDH consiste então em diretrizes nacionais que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos que foram desenvolvidas a partir de 1996, ano de lançamento do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), atendendo as demandas sociais pós-democratização e enfatizando a garantia dos direitos civis e políticos. Em 2002, foi lançada a PNDH II, a versão atualizada que incorporava os direitos econômicos, sociais e culturais. Já a PNDH III, lançada em 2010, representou um passo maior na consolidação do programa e a concretização da promoção dos direitos humanos no Brasil. Dentre as suas principais características estão a sua transversalidade e a interministerialidade das diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas, objetivando a proteção da universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (PNDH-3, 2010; p.11), além de contribuir para

10 Eixo VI, diretriz 24 – Preservação da Memória histórica e construção pública da verdade; e diretriz 25 – Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia (PNDH-3, 2010).

11 Informações disponíveis no site: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/promocaodh/direito-a-memoria-e-a-verdade>



a ampliação da participação brasileira nos sistemas global e regional dos direitos humanos, dando continuidade à política de adesão a pactos e convenção internacionais de direitos humanos.

A definição operacional da implementação das diretrizes da PNDH, com estabelecimento de prazos, foi garantida por meio de Planos de Ação a serem construídos a cada dois anos, sendo fixados os recursos orçamentários, as medidas concretas e os órgãos responsáveis por sua execução (PNDH-3, 2010; p.19). Assim, ao estabelecer as diretrizes, os objetivos estratégicos e ações programáticas a serem feitos nos próximos anos, a PNDH-III firma as bases de uma política de estado para os direitos humanos.

### 2.3 A participação de ONGs nas políticas de direitos humanos

A qualidade principal da esfera pública é a de identificar os problemas e exercer pressão para que o governo elabore e aprove as soluções necessárias. Inserida nela, grupos domésticos perseguem um determinado interesse, tenha ele dimensões domésticas, internacionais ou ambas. De fato, tem-se observado que organizações não governamentais (ONGs) têm atuado internacionalmente de maneira orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões independentes do próprio Estado, ou seja, agindo sem o apoio ou financiamento do Estado, defendendo interesses privados ou causas políticas as mais diversas, seja provendo informações aos atores políticos, seja assinalando as deficiências ou consequências das políticas.

O que observamos no Brasil é a possibilidade de ONGs poderem participar da definição e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país, contribuindo, portanto, com a diplomacia brasileira em eventos específicos. Com o fim da ditadura, principalmente a partir dos anos 1990, o Brasil ficou caracterizado pela sua democracia, pelo seu compromisso com os direitos humanos e pelo êxito de certas políticas sociais, como a do HIV/AIDS. No entanto, algo expressivo na transição democrática no Brasil foi o fato de ativistas de direitos humanos não terem estabelecido muitos vínculos com grupos internacionais, como aconteceu nos casos da Argentina e do Chile durante o regime militar (ENGSTROM, 2011; p.6), nos quais os direitos humanos desempenharam papel importante nos processos de transições.

É claro que com a redemocratização e com o aumento do interesse e do debate público, a considerada *low politics*, na qual se enquadra a questão dos direitos humanos, ganhou relevância e espaço nas discussões da política externa e da internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012; p.41), o que fortaleceu a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa. O envolvimento da sociedade civil na questão dos direitos humanos no Brasil, nos âmbitos doméstico e externo, propondo ações internacionais perante órgãos do sistema internacional, acabou por reforçar os instrumentos internacionais na proteção e promoção não só dos direitos, mas também da democracia do país. Um exemplo disso foi o caso Damião Ximenes, paciente de uma instituição psiquiátrica pública que morreu por consequência de maus tratos, denunciado à Corte Interamericana de Direitos Humanos pela família e, posteriormente, pela ONG Justiça Global que entrou no caso como copeticionária (ROSATO; CORREIA, 2011; p.100). Julgado pela Corte Interamericana de



Direitos Humanos que abordou o tratamento cruel e discriminatório às pessoas com transtornos mentais por instituições públicas de saúde, o caso resultou na condenação do Brasil, que como parte da sentença (além das indenizações financeiras à família), fez reformulações na Política Nacional de Saúde Mental, garantindo a qualidade do atendimento da saúde mental. Outro exemplo foi a concessão de medidas cautelares pela Corte Interamericana de Direitos Humanos favorável às Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, no Pará. A solicitação da medida foi feita por ONGs, entre as quais o CEJIL (Centro de Justiça e Direito Internacional), sob a alegação de que a vida e a integridade pessoal das comunidades indígenas estariam em risco pelo impacto da construção da usina hidroelétrica de Belo Monte.

De fato, as demandas de atores não governamentais domésticos e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty<sup>12</sup> e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de redemocratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate, a exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos. Criado em 2005, estando vinculado ao poder Legislativo, o comitê conforma uma coalizão de entidades da sociedade civil e do Estado, tendo por objetivo o fortalecimento da participação cidadã e do controle democrático da política externa brasileira no campo dos direitos humanos (MILANI, 2012; pp.61-62). O Comitê realiza consultas públicas e monitora a agenda bilateral e multilateral da política externa brasileira no campo dos direitos humanos.

Uma ferramenta de controle social sobre a atuação do Estado que merece destaque são os anuários de política externa e direitos humanos, publicados pela ONG Conectas a partir de 2007. A Conectas Direitos Humanos é uma organização não governamental internacional, fundada em outubro de 2001, em São Paulo<sup>13</sup>. A missão da Conectas é promover a efetivação dos direitos humanos e do estado democrático de direito, especialmente no Sul Global (África, América Latina e Ásia)<sup>14</sup>. Desde janeiro de 2006, a Conectas tem status consultivo junto à ONU e, desde maio de 2009, dispõe de status de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. No Brasil sua principal atividade é a promoção de ações de advocacia estratégica, a difusão dos acontecimentos sobre direitos humanos para a formação e a consideração do interesse público. Uma de suas principais atuações é o Programa de Justiça que trabalha nacional, regional e internacionalmente para a proteção dos direitos humanos e o acesso à justiça de grupos vulneráveis vítimas de violações dos direitos humanos no Brasil, por meio de ações de litígio e de participação no debate constitucional. Seu principal objetivo é desestabilizar práticas de violação dos direitos humanos e responsabilizar os violadores, além de estimular o debate público.

A consolidação da democracia no plano doméstico trouxe consequências positivas para a política externa brasileira no campo dos direitos humanos. ONGs cobram de seus respectivos governos mais transparências e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas e diretrizes de direitos humanos. Sendo assim, o Brasil hoje pode ser considerado um país que desempenha papel de relativo valor no regime internacional de direitos humanos.

12 Com a aproximação da política externa das políticas públicas domésticas, houve uma ruptura do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, não sendo mais o único ator da política externa brasileira.

13 A Conectas recebe financiamento principalmente da Fundação Ford, Fundação Carlos Chagas, Comissão Europeia, OAK Foundation, entre outros.

14 Informações segundo o site da Conectas: <http://www.conectas.org/>



### 3. África do Sul: da segregação do apartheid à reposição no sistema internacional dos direitos humanos

A segregação racial esteve continuamente presente na construção da política sul-africana, desde o domínio britânico ou sob a colonização holandesa. Apesar da prévia informalidade da segregação racial durante o período colonial, e mesmo com a independência (mas ainda sob domínio britânico), em 1910, leis foram promulgadas para controlar a livre circulação de pessoas nativas. A proclamação da república, realizada pouco depois do abandono pela África do Sul da Commonwealth<sup>15</sup> em 1961, não mudou a situação, mantendo-se o regime do apartheid. Por causa disso, alguns países e instituições ocidentais começaram a boicotar os negócios com o país por causa das suas políticas de opressão racial e de direitos civis. Após anos de protestos internos, ativismo e revolta de sul-africanos negros e de seus aliados, finalmente, em 1990, o governo sul-africano, sob a liderança do presidente F. W. de Klerk, iniciou negociações que levaram ao desmantelamento das leis de discriminação, às eleições democráticas de 1994, libertando Nelson Mandela, líder do Congresso Nacional Africano (ANC), aceitando a legalização desta organização, bem como outras antiapartheid. Tais fatos marcaram tanto a elaboração de uma Constituição (a de 1993, em caráter interino) democrática quanto a reinserção da África do Sul ao sistema internacional.

#### 3.1 O apartheid no sistema internacional dos direitos humanos

A atuação da África do Sul no sistema internacional dos direitos humanos se inicia com a sua abstenção na votação pela adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. As políticas raciais sul-africanas alcançaram a ONU em 1946 quando a Índia queixou-se do tratamento discriminatório da África do Sul aos seus residentes de origem indiana. Apesar da recomendação de que tratassem os indianos em conformidade com os acordos internacionais e a Carta da ONU, a África do Sul arguiu que suas políticas eram parte da jurisdição doméstica do Estado, seguindo o Artigo 2.7 da própria Carta da ONU. Em 1955, a discriminação e segregação racial na África do Sul foram deploradas como uma violação dos direitos humanos e uma negação dos valores fundamentais da civilização e a dignidade do homem na Conferência Asiática Africana, ou Conferência de Bandung<sup>16</sup> (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010; pp.34-35).

Outra reação da sociedade internacional contra a discriminação racial na África do Sul foi a formação de um Comitê Especial para as Políticas do Apartheid e do Governo da África do Sul pela Assembleia Geral da ONU, em 1962, com objetivo de manter as políticas raciais sul-africanas sob revisão e reportar à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança e a ECOSOC. Mais um esforço de organizações externas foi a aprovação pela Assembleia Geral da Declaração pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em 1963, que, após negociações, se tornou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em 1965. (ALDEN; MORPHET; VIEIRA,

<sup>15</sup> Associação pós-colonial de países que foram ou são domínios britânicos.

<sup>16</sup> A Conferência de Bandung reconheceu o significado da cooperação cultural e declarou apoio total aos princípios dos direitos humanos como padrão comum a ser alcançado pelos povos asiáticos e africanos, e que deplorou as políticas e práticas de discriminação e segregação racial.



2010; p.51), a qual só foi assinada pela África do Sul em 1994 e ratificada em 1998. De fato, todos os tratados internacionais que dizem respeito a algum tipo de proteção dos direitos humanos só foram aderidos ou assinados após o fim do regime do apartheid.

Após o fim do apartheid, com a democratização e as eleições multirraciais para o novo Parlamento, o Congresso Nacional Africano (ANC) venceu as eleições e Nelson Mandela tornou-se o primeiro presidente sul-africano negro, formando um governo de unidade nacional que se tornou o princípio fundamental da democracia sul-africana, da “nova” África do Sul. Em 23 de maio de 1994, a África do Sul aderiu a Organização da Unidade Africana (OAU), e o que se segue é a reposição da África do Sul no cenário internacional dos direitos humanos, com uma atuação globalista e pluralista, buscando enquadrar-se na sociedade internacional.

### 3.2 A democracia pós-apartheid e os direitos humanos

A Constituição da República da África do Sul (1996) foi adotada para “curar” as divisões do passado, determinando normativamente o fim da segregação racial e buscando unir o país ao estabelecer uma sociedade baseada em valores democráticos, justiça social e direitos humanos fundamentais. Por meio dela, foram criados mecanismos para monitorar e estimular a transformação da sociedade e proteger os direitos humanos, como diversas comissões para promoverem e protegerem os direitos humanos em suas diversas formas, tais como a igualdade de gênero e os direitos de comunidades culturais e religiosas. Apesar de a Constituição ser um marco na história sul-africana dos direitos humanos, Braga (2011; p.234) distingue que os benefícios propostos por ela não se universalizaram, favorecendo estritamente a pequena burguesia negra, devido ao compromisso entre o ANC e o setor empresarial para uma reforma econômica nos moldes liberais, com uma economia de exportação.

O governo de Nelson Mandela, o primeiro governo democrático pós-apartheid, focou-se em enfatizar a democracia, promover os direitos humanos, mediar conflitos e cooperar com a justiça internacional, áreas nas quais suas qualidades pessoais ofereciam um valor substancial. Dentre os desafios do governo Mandela, estava o de criar uma nova África do Sul, um país multirracial, multiétnico e multilinguístico, buscando corrigir as desigualdades causadas por anos de segregação, mas sem estimular o revanchismo dos negros contra os brancos. De fato, a África do Sul procurou recuperar o seu espaço e sua credibilidade no cenário internacional assinando os principais documentos internacionais de direitos humanos. No período de 1993 a 1998, a África do Sul assinou e ratificou as principais Convenções e Pactos das Nações Unidas<sup>17</sup>, também, em 1996, assinou e ratificou a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), aderindo aos seus principais instrumentos (Convenção dos Refugiados, Protocolo das Mulheres, Carta da Criança, Carta Africana sobre a Democracia e o Protocolo sobre o Estabelecimento do Tribunal Africano) e, em 1998, assinou o Estatuto de Roma, ratificando-o em 2000.

Algo que merece destaque foi o papel que Mandela teve à frente das atividades da política externa da África do Sul, com sua imagem ajudando a elevar o status da África do Sul e também a

<sup>17</sup> Com exceção do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ainda não ratificado pela África do Sul.



ganhar aceitação e apoio no seu papel na comunidade internacional. Os princípios que guiaram a política externa sul-africana durante a era Mandela foram: a promoção dos direitos humanos; a promoção da democracia; justiça e lei internacional na conduta na relação entre as nações; paz internacional e mecanismos de acordos para a resolução de conflitos; os interesses da África nos assuntos globais; e desenvolvimento econômico através da cooperação regional e internacional em um mundo independente (WHITE, 2006; pp.140-141). Contudo, houve a ausência de um plano doméstico de ação efetivo para os direitos humanos, com objetivos e estratégias de implementação. White (2006) também assinala uma contradição na política externa nos direitos humanos da nova África do Sul no fato de o país ter mantido relações com países como Cuba, Líbia e China, que apesar de terem apoiado a luta pela liberalização na África do Sul, eram (de acordo com a ideologia ocidental dominante) violadores de direitos humanos.

O governo de Thabo Mbeki, sucessor de Mandela, foi marcado pela continuidade das políticas macroeconômicas e pela implementação de políticas de ação afirmativa. De visão mais nacionalista, sua prioridade estava em mover a África para o centro da atenção internacional, orientando a política externa em prol de maximizar os ganhos do país, aumentar sua influência nos assuntos globais e regionais, e estabelecer uma política externa comercial (WHITE, 2006; p.142), mudando, portanto, o foco da política externa para a criação de riqueza e segurança humana, associados ao comércio e ao investimento. Outra marca do governo de Mbeki foi o programa assistencialista destinado à correção das desigualdades históricas, o Black Economic Empowerment (BEE). Com políticas de transferência de renda, o programa objetivou a formação de uma classe média empresarial liderada por negros, tendo como resultado a redução substancial da população que vivia abaixo da pobreza e o crescimento da economia, tornando-o um dos mais bem-sucedidos programas de ação afirmativa do mundo (BRAGA, 2011; p.235-237).

Nas eleições de 2009, o ANC foi mais uma vez vencedor e Jacob Zuma se tornou o novo presidente do país. Por causa de diversos eventos, o ano de 2010 foi um marco histórico para a África do Sul: a celebração dos 20 anos de liberdade de Mandela; os 50 anos de aniversário do Massacre de Sharpeville; e, principalmente, a realização da Copa do Mundo de futebol no país, que estimulou a produção midiática em massa sobre a história sul-africana, especialmente sobre o apartheid e Nelson Mandela (BRAGA, 2011; p.239), usando o evento para mostrar ao mundo a união de um país multiétnico e multirracial.

Apesar do progresso da democracia sul-africana no campo dos direitos humanos, o país ainda sofre com o legado da segregação racial e de problemas estruturais e sociais, como por exemplo, a epidemia da AIDS. Braga (2011) atesta que a coexistência de um novo sistema político, controlado por uma elite negra, e o velho sistema econômico, ainda controlado por uma elite neoliberal branca, constituiu um sistema dual de capitalismo democrático que ainda é injusto e disfuncional, sendo a transformação socioeconômica uma meta ainda a ser atingida. Mas nada tira o crédito da notável recuperação pela África do Sul de seu prestígio internacional, principalmente em relação aos direitos humanos.



Utilizando como referência os princípios norteadores assinalados por Belli (2009) no caso do Brasil, pode-se afirmar que os princípios da atuação da África do Sul são: o da cooperação, ao ter assumido compromisso com o monitoramento e com a superação de problemas; legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, por aderir ao ideário internacional de que a democracia é o fator primordial para a promoção dos direitos humanos; universalidade dos direitos humanos ao reafirmar oposição a qualquer forma de discriminação e a que os indivíduos, independente de suas diferenças raciais ou sociais são portadores de direitos humanos inalienáveis; e a interdependência e reforço mútuo da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento ao afirmar a necessidade do desenvolvimento para a fruição das liberdades e direitos plenos e também que a falta de desenvolvimento não é justificativa para violações de direitos civis e políticos.

Enfim, o compromisso sul-africano com os direitos humanos nos foros internacionais de direitos humanos consistiu na aceitação da realidade interna multirracial, pela implementação e funcionamento de instituições democráticas, pela existência de uma sociedade civil mobilizada. Mas também se encontra marcada pela persistência de problemas sociais, obstáculos ao desenvolvimento.

### 3.3 Instrumentos domésticos de proteção dos direitos humanos

Após o histórico de segregação e de assumir o compromisso internacional com os direitos humanos, o governo sul-africano para cumprir tal compromisso desenvolveu instrumentos específicos e produziu medidas domésticas para se adequar e se reinserir no contexto internacional. Como no caso do Brasil, tais medidas domésticas de proteção dos direitos humanos surgiram após o processo de democratização e com a adesão dos principais documentos internacionais.

Um desses instrumentos é a Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos, uma instituição nacional estabelecida para apoiar a democracia constitucional, que visa à promoção, a observação e a proteção dos direitos humanos. A Comissão foi inaugurada em 02 de outubro de 1995, através do Ato 54 da Comissão dos Direitos Humanos de 1994, e previsto pela Constituição da República da África do Sul<sup>18</sup>. A Comissão, composta por comissionários e secretariado, encontra-se na obrigação de promover o respeito aos direitos humanos e a cultura de direitos humanos; promover a proteção, o desenvolvimento e a realização dos direitos humanos; e monitorar e avaliar a observância dos direitos humanos na República. A Comissão tem poderes, como regulado pela legislação nacional, necessários para realizar suas funções, incluindo o poder de investigar casos de violação, assegurar a reparação adequada e educar.

Mas a principal investida da África do Sul na promoção da justiça internacional foi a Comissão de Verdade e Reconciliação (Truth and Reconciliation Commission - TRC), criada pelo governo Mandela para julgar crimes cometidos durante o apartheid, focando-se exclusivamente na violação de direitos humanos de vítimas individuais e na identificação dos perpetradores individuais dos direitos humanos. As audiências eram televisadas e consistiam numa espécie de ritual catarse educacional voltada para a reabilitação do passado sul-africano, utilizando a emoção como meio de estabelecer

18 Informações obtidas no site da South African Human Rights Commission em: <http://www.sahrc.org.za/home/index.php?ipkContentID=1&ipkMenuID=28>, acessado em 10/05/2012.



uma reconciliação simbólica entre indivíduos, que funcionaria como uma espécie de terapia para toda a nação (SAUNDERS, 2008; p.55).

As atividades da Comissão representaram o reconhecimento de eventos pertencentes à história sul-africana por meio da promoção da justiça internacional e a promoção de uma “cultura de direitos humanos”, servindo também para que formas nacionais de reabilitação fossem usadas no lugar de formas individuais, permitindo que o governo sul-africano substituísse formas materiais de indenização por mecanismos simbólicos<sup>19</sup>. Isso se deu devido à relação simbiótica entre o ANC e a classe empresarial, parte do processo de liberalização do país, estimulando que no lugar das concessões individuais de indenizações, fossem realizadas reformas econômicas neoliberais agradáveis aos olhos das instituições capitalistas transnacionais (SAUNDERS, 2008; p.66). Dessa forma, como a Comissão não possuía meios coercitivos para executar suas recomendações, seu principal instrumento de executar suas medidas era a reconciliação, por meio de, por exemplo, programas comunitários de reabilitação, indenizações simbólicas<sup>20</sup> e reformas institucionais, sendo a concessão individual de indenizações feita apenas para casos peculiares, quando havia uma exigência da vítima pela indenização material.

A Comissão representou tanto o principal mecanismo para promoção de uma nova identidade nacional, quanto um ponto de encontro entre a experiência concreta de um lado, e os princípios universais e abstratos dos direitos humanos, de outro. A Comissão contribuiu para a idealização de uma sociedade sul-africana multirracial e inclusiva por meio da promoção da justiça restaurativa, ou seja, seus trabalhos de exposição, documentação e condenação moral (por meio de atribuição de responsabilidade e não de pena jurídica) das violações produzidas pela ideologia do apartheid, estavam baseados na busca pelo entendimento e pela reparação e não pela punição e retaliação. O próprio tema adotado pela Comissão – “Verdade: o caminho para a reconciliação” – indicava que a sua real preocupação era com a reconciliação, oferecendo anistia aqueles que confessavam ter cometido abusos aos direitos humanos, buscando esclarecer quem cometeu o quê, e, com isso, construir um futuro melhor (DYZENHAUS, 1998; p.3-8).

No entanto, a Comissão não chegou a se constituir como uma medida capaz de uma profunda mudança estrutural. Segundo assinala Saunders (2008; p.59), a Comissão não teve sucesso na tarefa de “compreender a miséria generalizada assegurada por uma mídia e um sistema educacional racistas, e outras razões complexas de natureza pessoal, política, familiar e/ou social” que dificultaram a ação da Comissão em relação aos relatos e processos não conciliatórios, os quais evidenciavam as desigualdades e divisões sociais que persistiam na África do Sul pós-apartheid. As limitações a qual a Comissão esteve submetida, ocasionadas pela relação entre o ANC e a classe empresarial (objetivando a liberalização do país), também contribuíram para essa sensação de trabalho incompleto, já que o foco da Comissão foi obrigado a permanecer na defesa de direitos de primeira geração (civis e políticos), deixando de lado os direitos sociais e econômicos. Outra falha apontada pela autora foi a conceitualização dos casos sul-africanos segundo o parâmetro internacional dos direitos humanos

<sup>19</sup> Seguindo a ideia de drama social construído por Turner (2005), no qual símbolos, crenças e linguagens simbólicas possuem um significado específico dentro do ritual, podemos entender por mecanismos simbólicos medidas não materiais, tais como pedidos oficiais de desculpa, nomeação de ruas ou escolas com o nome de vítimas ou a construção de monumentos públicos, como instrumentos do processo nacional de reparação pelo mal outrora cometido.

<sup>20</sup> Como por exemplo, a nomeação de ruas e a construção de monumentos.



(conforme determinado pela ONU), em vez classificá-los de acordo com suas características próprias, pois tal conceitualização forçada das particularidades dos casos das vítimas ocultou detalhes importantes e únicos, que não se enquadravam nos moldes internacionais, deixando tais casos sem o reconhecimento oficial (SAUNDERS, 2008; p.64).

O que a Comissão ofereceu foi o reconhecimento público, substituindo mecanismos reparatorios materiais por mecanismos simbólicos baseada na ideia do reconhecimento oficial dos casos de violação como forma de compensação das vítimas. Sendo assim, a reabilitação prometida pela Comissão, juntamente com o debate social sobre o futuro da África do Sul, foi ambígua, já que não se teve certeza se a recuperação almejada era a da nação ou dos seus indivíduos. Contudo, não se pode depreciar o trabalho de justiça restaurativa, e não de acusação, feito pela Comissão, demonstrando a importância do processo de conhecimento público e registro dos abusos passados, num processo de "cura" por meio da verdade e do perdão (CUNNEEN, 2001; p.91).

Mesmo com as dificuldades sociais e econômicas que se mantiveram após o apartheid, os governos e os instrumentos domésticos auxiliaram na consolidação da nova realidade civil e política, dando credibilidade à volta da África do Sul aos instrumentos de proteção dos direitos humanos do sistema internacional.

### 3.4 A atuação das ONGs sul-africanas: democracia, direitos humanos e justiça

A mobilização da sociedade civil na questão dos direitos humanos data desde o período do apartheid. Com a segregação do regime, ONGs se esforçaram para oferecer ajuda e oportunidades para a maioria negra, reforçando a atuação do setor da Commonwealth encarregado de cuidar dos direitos humanos que realizava uma campanha para pôr fim ao regime (BOURNE, 2010; pp.42-43), apesar do afastamento da África do Sul da associação pós-colonial.

Após o fim do apartheid e com a democratização o alvo das ONGs passou a ser a implementação de uma democracia multirracial, com o acesso aos direitos civis por todos os cidadãos, trazendo a tona as diferentes demandas por novos arranjos institucionais e mudanças pós-apartheid. Tal pressão de grupos da sociedade civil sobre o ANC pôs em prática uma nova política, marcada pela pluralização dos atores políticos, acabando com a hegemonia política da minoria branca.

Deste modo, ONGs de direitos humanos na África do Sul têm-se preocupado com a proteção dos direitos civis, em um esforço para garantir o bom funcionamento da democracia, e também auxiliando indivíduos e grupos de comunidades carentes a terem acesso à justiça. O que se observa são organizações que oferecem serviços e conselhos de gama legal e social, sendo que diversas dessas organizações de direitos humanos que prestam serviços jurídicos às comunidades carentes estão baseadas em instituições acadêmicas sul-africanas. De fato, várias ONGs e centros acadêmicos de direitos humanos possuem o status de observadores da Comissão Africana dos Direitos Humanos e Africanos<sup>21</sup>.

21 Uma lista com alguns dos centros acadêmicos e ONGs sul-africanas com status de observadores pode ser encontrada no site da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: <http://www.achpr.org/states/south-africa/>



Uma dessas ONGs é a Human Rights Institute of South Africa (HURISA), que provê serviços profissionais para a promoção da cultura dos direitos humanos, paz e democracia. Sua missão é fornecer treinamento e educação em direitos humanos, difundir informações e realizar pesquisa e advocacia na África do Sul e além dela, trabalhando com organizações da sociedade civil, departamento do governo e grupos alvos especiais na África do Sul e também no continente africano. A HURISA foi formada em 1994 dando continuidade ao trabalho realizado pelo Institute for the Study of Public Violence (ISPV), que fora fundado em 1993, como instrumento de pesquisa da Goldstone Commission of Inquiry<sup>22</sup>.

A HURISA obteve o status de observador com a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos em 25 de abril de 2001. As atividades de advocacia da HURISA fortalecem a proteção e promoção do sistema africano de direitos humanos incluindo: capacidade de construir e apoiar a defesa conjunta do sistema de direitos humanos africano; reforço da participação das ONGs sul-africanas nas atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e na defesa de um fortalecimento do Tribunal Africano de Direitos Humanos.

Cabe ressaltar também a atuação de ONGs sul-africanas de direitos humanos na questão do atendimento de refugiados e solicitantes de asilo que têm acesso negado ao tratamento contra AIDS/HIV na África do Sul, buscando garanti-lhes tratamento de acordo com a lei (AMON; TODRYS, 2009; p.169), uma vez que a Constituição sul-africana reconhece uma série de direitos a indivíduos em situação irregular, dentre eles o direito ao tratamento gratuito de emergência e à terapia antir-retroviral.

#### **4. Brasil e África do Sul em perspectiva comparada**

É evidente que as variações ao longo da história da política externa tanto do Brasil quanto da África do Sul ocorreram tanto por motivos domésticos (mudança de regime, políticas de governo, momentos críticos) quanto por motivos sistêmicos globais ou regionais (combate ao comunismo, descolonização, Guerra Fria). Como bem lembra Hill (2003), na política externa, tais mudanças afetam as escolhas dos atores que participam da tomada de decisão, dos conteúdos abordados e das visões adotadas. Sejam devido às ideologias ou à desestabilização política, os tomadores de decisão e formuladores de políticas brasileiros e sul-africanos, durante os momentos políticos adversos, não adotaram a questão dos direitos humanos nas dimensões externa e doméstica.

A policy making varia com a natureza do problema, dos impactos dela e dos atores por detrás dela. A preocupação com os direitos humanos é uma propriedade da democracia<sup>23</sup> e as trajetórias políticas do Brasil e da África do Sul demonstram isso, mesmo que seja apenas no discurso<sup>24</sup>. No caso dos países aqui trabalhados, fica evidente que o processo de democratização, principalmente

22 Informações disponíveis no site há HURISA: <http://www.hurisa.org.za/>

23 A democracia liberal possui, historicamente, laços com os direitos humanos, já que o desenvolvimento de ambos é mútuo, como por exemplo, na Revolução Francesa, onde os primeiros traços de uma democracia nos moldes liberais já se encontravam, entre os seus idealizadores, preocupações para salvaguardar os direitos dos homens.

24 Os Estados Unidos se mostram como sendo um exemplo de país democrático, mas em relação aos direitos humanos sua reputação internacional é marcada por questões como o tratamento dado aos prisioneiros de Guantánamo, tratamento esse claramente desumano e violador dos direitos humanos.



após um momento atribulado de sua política, consistiu em um estímulo especial para a adesão deles aos principais pactos e convenções internacionais e regionais. Isso fica claro ao observarmos as datas de adesão e ratificação dos principais documentos internacionais de direitos humanos (tabela 1, abaixo) por ambos os países.

**Tabela 1: Adesão e ratificação aos principais documentos internacionais de direitos humanos**

Documentos Internacionais	Brasil	África do Sul
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (16/12/1966)	Adesão: 24/01/1992	Assinado: 03/10/1994 Ratificado: 10/12/1998
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (16/12/1966)	Adesão: 24/01/1992	Assinado: 03/10/1994 Ratificado: não ratificou
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (21/12/1965)	Assinado: 07/03/1966 Ratificado: 27/03/1968	Assinado: 03/10/1994 Ratificado: 10/12/1998
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (18/12/1979)	Assinado: 31/03/1981 Ratificado: 01/02/1984	Assinado: 29/01/1993 Ratificado: 15/12/1995
Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Punições Cruéis, desumanas ou degradantes (10/12/1984)	Assinado: 23/09/1985 Ratificado: 28/09/1989	Assinado: 29/01/1993 Ratificado: 10/12/1998
Convenção sobre os Direitos das Crianças (20/11/1989)	Assinado: 26/01/1990 Ratificado: 24/09/1990	Assinado: 29/01/1993 Ratificado: 16/06/1995

Fonte: United Nations Treaty Collection. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

Ao aderirem aos principais instrumentos de proteção e promoção dos direitos humanos, o Brasil e a África do Sul materializaram a sua participação ativa nos foros multilaterais e se comprometeram com as regras e princípios das instituições internacionais. De fato, a importância de consolidar o regime democrático de ambos os países esteve associada à aceitação da normatividade e dos instrumentos dos órgãos internacionais de direitos humanos predominantes na sociedade internacional.

O Brasil firmou-se ao longo do tempo como um país de relativo destaque no regime internacional de direitos humanos, apresentando uma participação constante nos órgãos internacionais, mas também como um país que aceitou a empreitada de difundir o princípio da não intervenção como alternativa a doutrina intervencionista das principais potências do mundo nos casos de violação de direitos humanos por outros países. Já a África do Sul possui uma posição de concordância com o status quo da sociedade internacional, em contrapartida com a sua posição na era do apartheid, quando contrariava as recomendações e normas internacionais. De fato, foi por meio da concordância com o regime internacional de direitos humanos que o país sul-africano buscou reforçar a sua imagem no exterior de uma democracia consolidada.



Além das semelhanças, alguns fatores distinguem a atuação dos dois países. Enquanto a atuação do Brasil no sistema internacional de direitos humanos reflete a conjuntura da política externa brasileira, cuja meta atual é garantir um papel importante na arena política internacional, a atuação da África do Sul está focada em mostrar a união do país, caracterizando-se especialmente pela adequação a normatividade internacional, e pela construção da imagem de um país respeitador dos direitos humanos e que, por isso, pode fazer parte do sistema, servindo de exemplo para outros países deficientes de proteção e respeito aos direitos humanos.

Em relação à política doméstica de direitos humanos, vimos que os governos sul-africanos, apesar do constante compromisso com a proteção dos mesmos, carecem de um plano com medidas efetivas que dispõem de orientações concretas para a promoção dos direitos humanos. Mesmo assim, as bem-sucedidas políticas afirmativas implementadas a partir do governo Mbeki tornaram-se exemplos de medidas para combater a desigualdade e promover o bem-estar da população carente. O Brasil por sua vez desenvolveu o PNDH, programa que assumiu status de política de estado e cujas diretrizes e metas deverão ser concretizadas pelos governos futuros. Com uma menor aceitabilidade na sociedade brasileira, mas com resultados consistentes, as ações afirmativas como medidas especiais e temporárias para remediar o passado discriminatório, também estão previstas no PNDH objetivando universalizar direitos em um contexto de desigualdades. Visto assim, podemos considerar que ambos os países têm os direitos de primeira geração (civis e políticos) garantidos, mas ainda têm a tarefa de desenvolver amplamente os direitos de segunda geração, os direitos econômicos e sociais, trabalhando na promoção do bem-estar das pessoas.

Outro aspecto a ser comparado é sobre as Comissões da Verdade instauradas para a investigação de casos de violação de direitos humanos nas difíceis situações políticas dos países. A Comissão de Verdade e Reconciliação sul-africana não teve uma missão punitiva aos perpetradores das violações e sim a de reconciliar o passado de violações com o presente de respeito aos direitos humanos em prol da unificação racial e étnica do país. Ainda é cedo para tirarmos conclusões a respeito da Comissão da Verdade brasileira, cujas atividades se iniciaram recentemente, mas que tem como objetivo principal a apuração dos casos de desaparecidos políticos, buscando a verdade sobre o que aconteceu com eles, reconciliando o Brasil com seu passado, assemelhando-se nesse ponto com o caso sul-africano. As consequências dessas investigações e se haverá punição aos violadores, ainda são uma incógnita, é preciso aguardar o resultado das investigações da comissão para saber-mos disso.

A respeito da atuação de ONGs no cenário político dos direitos humanos, sabe-se que elas tendem a influenciar o comportamento do Estado e às vezes agir em nome dele (atuando em atividades que são deveres do Estado), tornando-se atores políticos dos âmbitos externo e interno. As atuações de tais atores civis emanam das demandas por mudanças e por novos arranjos institucionais, gerando por parte dos Estados novas políticas. Como os atores não estatais atuam defendendo interesses públicos, coletivos e de determinados grupos, a participação de atores não governamentais tem sim uma participação relevante na internacionalização das políticas públicas do Estado. No caso do Brasil, variadas ONGs influenciaram no desenvolvimento das diretrizes da PNDH, defendendo medidas como as ações afirmativas. Em contraposição à ausência de atividade internacional por



parte delas durante o regime militar, elas hoje atuam ativamente no cenário externo, por exemplo, apresentando casos aos órgãos internacionais. Na África do Sul, ONGs nacionais e transnacionais atuaram ativamente em prol dos direitos humanos tanto no período do apartheid, denunciando as violações, quanto depois dele pressionando o ANC para as mudanças democráticas. Assim, ambos os países tiveram suas políticas externas de direitos humanos beneficiadas pela atuação das organizações não governamentais, principalmente para serem inseridos e respeitados no sistema internacional dos direitos humanos.

## Considerações finais

A temática dos direitos humanos é uma área amplamente estudada pela política externa e também de grande preocupação dos policy makers. Desde que se tornaram princípios universais sob a tutela do Estado, tendo então estes os deveres de protegê-los e promovê-los, os direitos humanos ganharam status de política de estado doméstica e externa, sendo, portanto uma questão "interméstica".

A propósito da relação entre dimensão doméstica e dimensão externa, claramente a conjuntura doméstica é um fator de relevância para a imagem e atuação do país na dimensão externa. Sendo os direitos humanos uma política pública, as ações e/ou não ações dos Estados, juntamente com o fator sistema político vigente, produzem efeitos tanto na política doméstica quanto na externa. Enquanto passavam por sistemas políticos repressores das liberdades básicas dos cidadãos, seja perseguindo-os ou segregando-os, não era do interesse dos governos brasileiro e sul-africano proteger os direitos humanos, apesar da pressão do sistema internacional. Somente com a instauração da democracia é que tal preocupação passou a fazer parte das agendas de governo, seja desenvolvendo políticas domésticas, seja assumindo compromissos internacionais. Dessa forma, os casos brasileiro e sul-africano tornam-se exemplos para refletir, por exemplo, sobre as crises da Líbia, da Síria e outros países árabes, cujos governos designados internacionalmente como opressores e transgressores dos direitos humanos têm sido pressionados pelo sistema internacional a cessarem a violência contra civis e implementar reformas democráticas. As medidas produzidas por ambos também servem de exemplo para os demais países em desenvolvimento que buscam aprimorar suas políticas domésticas de direitos humanos e também sua reputação em âmbito internacional.

A participação das ONGs na questão dos direitos humanos é essencial para a aproximação dos órgãos internacionais da realidade local da situação dos direitos humanos e monitorando os posicionamentos dos países. As ONGs brasileiras e sul-africanas atuaram cobrando de seus respectivos governos mais transparência, e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas e diretrizes de direitos humanos. É importante lembrar que a presença e a participação das ONGs no processo de formulação e no debate das políticas domésticas e das posições internacionais do país as tornam colaboradores importantes, mas não as tornam tomadores de decisão da política externa.



O que a trajetória da política doméstica e externa de direitos humanos do Brasil e da África do Sul nos ensina é que países em desenvolvimento, mesmo não fazendo parte do círculo de poder internacional, podem ter uma política de direitos humanos respeitável, inserida no contexto internacional, com medidas próprias voltadas para as necessidades do seu contexto doméstico. Violações acontecem, pois onde há Estado há violência, mas ao adotarem a maioria dos tratados internacionais, os dois países acataram as premissas de proteção dos direitos humanos e, por isso, estão abertos a receberem possíveis punições. Ambos os países ainda possuem sérios problemas de cunho social e que se encaixam na questão dos direitos humanos, como a pobreza extrema e a grande desigualdade social, os quais se apresentam como obstáculos para o real desenvolvimento dos países, mas ambos estão comprometidos nacional e internacionalmente com os direitos humanos, e são reconhecidos como tal.

### Referências bibliográficas

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally e VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Palgrave Macmillan, 2010.

AMON, Joseph. TODRYS, Katherine. "Acesso de populações migrantes a tratamento antirretroviral no sul global". In. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo: ano 6, Nº 10, p.163-187, junho de 2009.

ARIMA JR, Mauro Kiithi. "A proteção internacional de direitos humanos sob a perspectiva da política externa brasileira". In. Jus Navigandi. Teresina: ano 17, nº 3273, junho de 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22034>>

BELLI, Benoni. *A Politização dos Direitos Humanos*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOURNE, Richard. *Commonwealth of Nations: Estratégias Intergovernamentais e Não governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial*. In. Revista SUR. Vol. 7, nº 12, p.37-55. São Paulo: Junho de 2010. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo\\_03.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo_03.htm)

CANÇADO TRINDADE, A.A. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2ª Edição.

CUNNEEN, Chris. "Reparations and Restorative Justice: Responding to the Gross Violation of Human Rights". In. STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John. *Restorative Justice and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 83-98.

DYZENHAUS, David. *Truth, Reconciliation and the Apartheid Legal Order*. Cape Town: Juta & Company, Ltd, 1998.

ENGSTROM, Par. *Brasil: lós derechos humanos en la política exterior de uma potencia emergente*. 2011. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2005208> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2005208>.



HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. "Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". In. *Political Research Quarterly*, vol. 41, nº4, 1988.

MILANI, Carlos R. S. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". In. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, pp. 147-174, junho de 2010.

RAGIN, Charles C. *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

ROSATO, Cássia Maria. CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. In. *Revista SUR*. Vol. 8, nº 15, p.93-113. São Paulo: Dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo\\_05.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_05.htm)

SAUNDERS, Rebecca. "Sobre o Intraduzível: Sofrimento Humano, a linguagem de Direitos Humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul". In. *Revista SUR*. Ano 5, nº 9, p.53-75. São Paulo: Dezembro de 2008. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,port,artigo\\_saunders.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,port,artigo_saunders.htm)

TURNER, Victor. "Between and Betwix: O período liminar nos 'ritos de passagem'", In *Floresta de Símbolos – Aspectos do Ritual Ndembu*, Rio de Janeiro: Ed. UFF, 2005.

WHITE, Lyal. "South Africa in the post-apartheid era: converging foreign policy and trade strategy priorities to meet the challenges of economic growth and equity". In. VILLARES, Fábio (org.). *India, Brazil and South Africa: perspectives and alliances*. São Paulo: Editora UNESP; IEEI, 2006.

### **Referências adicionais:**

Site da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh>

Site da South African Human Rights Commission: <http://www.sahrc.org.za/home/index.php?ipkContentID=1&ipkMenuID=28>

Site da African Commission on Human and Peoples' Rights: <http://www.achpr.org/>

Site da Conectas Direitos Humanos: <http://www.conectas.org/>

Site da Human Rights Institute of South Africa (HURISA): <http://www.hurisa.org.za/>

Site da United Nations Treaty Collection: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>



## A “ASCENSÃO DO RESTO” E O DECLÍNIO DOS ESTADOS UNIDOS: ANSIEDADES E PERSPECTIVAS

**GUSTAVO RESENDE MENDONÇA**

Mestre em Relações Internacionais pela UnB

E-mail: gusresendem@gmail.com

### Resumo

Na última década, o tema do declínio da potência norte-americana tem ocupado o centro dos debates na comunidade relacionada à Relações Internacionais. Paralelamente, o crescimento do poder e da assertividade da China capturou a atenção de muitos observadores. O presente artigo pretende explorar as visões e perspectivas contemporâneas sobre esses dois temas, com especial atenção ao que diz respeito ao fim do Império Norte-Americano. As duas principais visões sobre o tema, declinista e anti-declinista, são mapeadas no presente artigo. O artigo também buscar relacionar as implicações do declínio dos Estados Unidos e da ascensão da China para a ordem liberal internacional. As conclusões da análise sugerem que, embora os Estados Unidos tenham experimentado um significativo declínio em sua posição de poder, é cedo demais para se escrever o obitório do Império Norte-Americano.

**Palavras Chave:** Estados Unidos; China; hegemonia.



## Abstract

In the last ten year, the subject of the declining American power has taken the center of the debate in the International Relations community. In the meantime, China has been growing stronger and more assertive. The article seeks to explore the views and perspectives on these two trends, especially the issue of the end of the American Empire. The two many views on the subject, the anti-declinst and the declinist, are mapped on the current paper. In a related issue, the paper also seeks to analyze the relation between the decline of the American power, the rise of Chine as a superpower and the state of the international liberal order. The conclusions drawn from the analysis suggest that, even thought the American power has experienced a great decline, it is tor early to write the obituary of the American Empire.

**Keywords:** United States; China; Hegemony

## INTRODUÇÃO

No início da década de 1990, a euforia derivada do fim da Guerra Fria havia dominado a opinião pública e os tomadores de decisão norte-americanos. Charles Krauthammer foi quem melhor encapsulou o espírito da época ao cunhar o termo “momento unipolar”, que sumariava a posição dos Estados Unidos no topo da hierarquia de poder internacional (HOOK; SPANIER, 2010: 184). Outros observadores descreveram os Estados Unidos como “a superpotência solitária”, “a hiperpotência’ ou “a nação indispensável (KAGAN, 2012: 122). A percepção de que a vitória na Guerra Fria havia rendido dividendos e assegurado a disseminação do capitalismo liberal era praticamente consensual. De fato, Francis Fukuyama chegou a afirmar, em artigo bastante popular, que o liberalismo democrático havia se consolidado como único modelo ideológico viável para a organização política das nações e que a história –concebida como a luta pela hegemonia das idéias políticas, havia chegado ao fim (FUKUYAMA, 1989: 13). A década de 1990 também foi marcada pelo ceticismo acerca do crescimento econômico chinês. Em 1999, Gerald Segal publicou um artigo de grande repercussão com o título de “A China importa?”, no qual o autor concluía que “o reino do meio está condenado a ser uma potência média’ (SEGEL, 1999:3). Em síntese, nos últimos anos do século XX, o poder norte-americano era praticamente incontestável.

Trinta anos após o Fim da Guerra Fria, o momento unipolar parece ter findado. Stephen Walt enuncia enfaticamente “o fim da era americana” (WALT, 2012: 6), enquanto Charles Kupchan declara “o ocaso da primazia ocidental” (KUPCHAN, 2012: 85) e Arvind Subramanian avalia que “a transferência de poder (dos Estados Unidos para a China) está completa (SUBRAMANIAN, 2012: 3). Se outrora expressões como “o fim da história”, “o consenso de Washington” e “unipolaridade” dominavam o léxico das Relações Internacionais, atualmente, “o mundo pós-americano’ (ZAKARIA, 2008: 11), “o mundo pós-ocidental” e “o consenso de Beijing” (HALPER, 2010: 20) são os jargões mais utilizados. A aceitação do declínio também é corrente entre o público norte-americano: uma recente pesquisa do instituto Gallup demonstra que 52% dos estadunidenses acreditam que a China



já é a maior economia global (CHU, 2012:1). A percepção quase generalizada é de que, não apenas a hegemonia norte-americana soçobrou, mas de que o livre-mercado encontra-se em declínio e o longo ciclo de dominação ocidental chegou ao seu crepúsculo.

No entanto, da mesma forma que as previsões acerca do "fim da história" não se concretizaram, constatações da chegada do "mundo pós-americano" podem se mostrar prematuras. Diversas vozes dissidentes enfatizam a natureza resiliente do poder norte-americano e as fragilidades dos eventuais concorrentes geoestratégicos dos Estados Unidos. Ian Bremmer enuncia que "qualquer avaliação que refute a possibilidade de uma recuperação dos Estados Unidos simplesmente desconsidera a história" (BREMNER, 2012:185). Robert Kagan argumenta que o único perigo real para a hegemonia norte-americana é o chamado "suicídio da superpotência", no qual os Estados Unidos abandonariam suas responsabilidades internacionais devido a uma crença (equivocada) na diminuição de suas capacidades (KAGAN, 2012:133). Para Joseph Nye, narrativas sobre o declínio dos Estados Unidos não são acuradas e podem levar a perigosas opções de política externa (NYE, 2010: 11). Em resumo, embora a hipótese de que o império norte-americano encontrou seu fim seja generalizada, ela está longe de ser consensual.

O presente artigo, de caráter exploratório, tem como objetivo oferecer um panorama do debate acerca do declínio hegemônico norte-americano e da ascensão da China e, em menor escala, outros países emergentes como novos centros de poder mundial. Os fatos objetivos que corroboram a percepção do fim da hegemonia norte-americana serão avaliados na primeira sessão. Posteriormente, as duas correntes - declinista e anti-declinista - serão analisadas. Subsidiariamente, a discussão sobre o destino da ordem internacional - o conjunto de instituições, normas e regras comuns que orientam o comportamento externo dos atores internacionais - também será auferida. Por fim, as conclusões da presente análise serão apresentadas.

## **1. O gigante ferido: o início do declínio do império americano**

De maneira simplista, três fenômenos ensejam o declínio da hegemonia norte-americana: a crise de legitimidade, a fragilidade econômico-institucional e a ascensão de novos concorrentes estratégicos. A presente sessão tem como objetivo elaborar de forma sintética as principais características dos três fenômenos e demonstrar como eles se intensificaram no início do século XXI.

Em retrospectiva, é possível estabelecer, não sem prejuízo de erro, que o apogeu do poder norte-americano se deu em meados de 2001. No final daquele ano, os três fenômenos deletérios à hegemonia norte-americana ganharam considerável força. Em primeiro lugar, os atentados de 11 de setembro ensejaram uma resposta política por parte da administração Bush que solapou a legitimidade da liderança internacional dos Estados Unidos e evidenciou a ineficácia de diversas organizações internacionais multilaterais. Em segundo lugar, os problemas da economia e da política doméstica norte-americana tornaram-se mais evidentes a partir de 2001. O déficit fiscal norte-americano ganhou considerável força com os cortes tributários realizados pela gestão Bush (em 2001 e 2003) e pelas respostas militares aos ataques de 11 de setembro (ALTMAN; HAAS, 2010: 25).



De forma análoga, a polarização política ganhou força nos Estados Unidos após o 11 de setembro. Finalmente, em novembro de 2001, Jim O'Neill, economista britânico da Goldman Sachs, cunhou o acrônimo BRIC, fato que ajudou a despertar o interesse internacional para os mercados emergentes e para a "ascensão do resto" (O'NEILL, 2012: 22).

### 1.1 A crise na ordem internacional

O primeiro sinal do declínio da hegemonia norte-americana foi ensejado pelos ataques terroristas de 11 de setembro. Confrontada com novas formas de ameaça à segurança dos Estados Unidos, a administração Bush empreendeu uma radical mudança na grande estratégia de política externa norte-americana (IKENBERRY, 2011:254). O centro da doutrina Bush consistia na prerrogativa de ação unilateral na defesa da segurança do país e no combate às ameaças – reais ou percebidas – aos interesses dos Estados Unidos (IKENBERRY, 2011: 255). Além da prerrogativa de ação unilateral, a doutrina Bush advogava a intervenção militar preventiva - mais ampla que a ação preemptiva, contra um ataque iminente, o ataque preventivo pode ser realizado contra inimigos percebidos que não necessariamente estão prestes a atacar -, o alcance global dos interesses de segurança dos Estados Unidos e a definição da qualidade dos relacionamentos dos Estados Unidos baseada na cooperação na Guerra ao Terror (HALPER, 2010: 231). Colin Dueck, analista conservador de política externa, definiu a política externa de Bush como uma combinação de nacionalismo e intervencionismo, duas características com limitado apelo internacional (DUECK, 2010: 266).

A visão de Bush se provou insustentável e impopular internacionalmente (IKENBERRY, 2011: 270). O sistema internacional foi rapidamente galvanizado em dois blocos: os aliados norte-americanos e seus inimigos. Bush moveu a hegemonia norte-americana cada vez mais em direção a uma hierarquia imperial baseada na coerção (LAKE, 2010: 180). Uma das concepções básicas da estratégia externa da gestão Bush é que os Estados Unidos estariam acima das normas e leis internacionais, embora o país esperasse que as demais potências respeitassem o direito internacional (IKENBERRY, 2011: 268). Como resultado, a ordem internacional – baseada em valores e leis comuns – perdeu espaço para uma nova concepção de hierarquia calcada na força e na aceitação das regras internacionais somente na medida em que fossem deferentes aos interesses dos Estados Unidos.

É importante destacar que o enfraquecimento da ordem internacional, em última instância, prejudicou a projeção de poder dos Estados Unidos. A ordem internacional, erguida com base nos valores dos Estados Unidos, proporcionou estabilidade e disseminação dos valores do capitalismo liberal, de forma que o avanço dos interesses econômicos dos Estados Unidos se tornou mais simples (LAKE, 2010: 178). A ordem internacional ajudou a legitimar a liderança dos Estados Unidos e impediu que outras potências forjassem uma aliança contra-hegemônica (IKENBERRY, 2011: 278). O unilateralismo norte-americano prejudicou sistematicamente a habilidade dos Estados Unidos de influenciar seus aliados e favoreceu o crescimento da presença da China nas nações em desenvolvimento (HALPER, 2010: 232). O crescimento da presença da China na África, por exemplo, foi facilitado pela enfraquecimento das ações humanitárias dos Estados Unidos na região, ocasionado pela restrições orçamentárias impostas pela Guerra ao Terror.



Em síntese, os Estados Unidos são os principais beneficiados pela ordem internacional vigente. Ao solapar as bases da ordem internacional, a estratégia internacional da gestão Bush atentou, em última instância, contra os próprios recursos de poder norte-americanos.

## 1.2 O panorama doméstico

### 1.2.1 O titã acorrentado: dívida, desigualdade e desemprego

A maioria das narrativas históricas sobre o declínio do poder norte-americano se foca nos problemas econômicos do gigante ocidental (JOFFE, 2009: 25). Na década de 1960, o modelo econômico planejado da União Soviética parecia mais racional e eficiente que o capitalismo liberal norte-americano, fato que levou ao economista Paul Samuelson a prever, em 1961, que a economia soviética superaria a norte-americana em 1984 (ACEMOGLU; ROBINSON 2012: 101). Na década de 1970, a dependência energética, os crescentes déficits comerciais, a queda das reservas em ouro e o aumento do gasto com programas de bem-estar pareciam sinais do colapso da hegemonia econômica dos EUA (KAGAN, 2012: 119). Posteriormente, o modelo econômico japonês, calcado no planejamento e na intervenção estatal, aparentava ser amplamente superior ao capitalismo de livre-mercado dos Estados Unidos (JOFFE, 2009: 21). As três previsões se mostraram precipitadas, especialmente após o fim da Guerra Fria e a estagnação econômica do Japão. Atualmente, no entanto, novas profecias sobre colapso econômico voltaram ao centro do debate sobre o declínio do poder estadunidense.

Uma das fraquezas estruturais mais relevantes da economia norte-americana é o expressivo déficit federal. A dívida pública do governo dos Estados Unidos triplicou na década passada, ao saltar de US\$ 3,5 trilhões (ou 35% do PIB dos EUA) para US\$ 9,0 trilhões (62% do PIB) entre 2000 e 2010 (ALTMAN; HAAS, 2010: 27). Estima-se que o déficit público norte-americano tenha somado US\$ 14 trilhões em 2011 (90% do PIB), maior valor desde o fim da Segunda Guerra Mundial (KUPCHAN, 2012:77). Segundo projeções, a dívida norte-americana pode atingir 100% do PIB em 2020 e 190% em 2035, mantidos os atuais padrões de despesa e receita (LAYNE, 2012: 27). A primeira consequência de um déficit tão elevado é um aumento na taxa de juros. Roger Altman e Richard Haas calculam que o custo dos juros elevados e do refinanciamento da dívida podem rapidamente superar US\$ 5 trilhões ao ano (ALTMAN; HAAS, 2010: 27). Outras previsões apontam os serviços da dívida pública norte-americana também serão um problema relevante e superarão os gastos com defesa em algum ponto da década de 2030 (JACQUES, 2012: 625).

Do ponto de vista da projeção de poder, o déficit público elevado tem duas consequências para os Estados Unidos. Em primeiro lugar, a austeridade deve afetar o orçamento da defesa, da inteligência, da ajuda externa e da segurança doméstica. A restrição orçamentária começou seus efeitos sobre a política externa já em 2011, quando o orçamento do Departamento de Estado foi reduzido em US\$ 8,5 bilhões (NYE, 2011:1). A defesa deve sofrer cortes ainda maiores, uma vez que representa cerca de 15% do orçamento federal dos EUA e aproximadamente 5% do PIB do país



(ALTMAN; HAAS, 2010: 30). Politicamente, é mais simples cortar gastos com defesa e ajuda externa, uma vez que, diferente de programas de bem-estar social, seus gastos não são compulsórios (FERGUSON, 2010: 30). Em segundo lugar, o alto endividamento aumenta a vulnerabilidade externa norte-americana, especialmente porque 50% dos ativos da dívida pública são controlados por estrangeiros (KUPCHAN, 2012: 77). Cerca de um quarto da dívida pública dos EUA é controlado pela China, fato que gera temor entre os analistas de política externa. Especula-se que a China pode usar os ativos da dívida pública norte-americana como ferramenta política, impedindo que os EUA ajam em questões controversas, como Taiwan ou promoção da democracia (ALTMAN; HAAS, 2010: 31).

O alto endividamento pode ter repercussões mais amplas para o poder norte-americano. O historiador Niall Ferguson argumenta que crises fiscais são a principal causa do colapso de grandes impérios (FERGUSON, 2010: 29). Segundo o autor, o problema fiscal nos Estados Unidos pode comprometer a confiança internacional na economia norte-americana. Envolve um clima de temor e desconfiança, até mesmo pequenos eventos – como a quebra de um banco – podem precipitar o fim do complexo sistema imperial norte-americano (FERGUSON, 2010: 32). O alto endividamento também compromete o valor do dólar como reserva internacional e acelera a ascensão do Reimibi no sistema financeiro internacional (JACQUES, 2012: 625).

Embora o endividamento seja o problema mais proeminente da economia norte-americana, não é único. A desigualdade econômica crescente e a estagnação da renda da classe média podem ter um efeito mais grave sobre economia norte-americana do que o problema fiscal (SUBRAMANIAN, 2011: 189). Na primeira década do século XXI, a renda da classe média norte-americana decresceu 5%, a queda foi ainda maior - cerca de 10% - nas regiões dependentes da indústria (KUPCHAN, 2012: 161). Uma análise mais ampla demonstra a dimensão do problema da desigualdade: entre 1979 e 2006, a renda da população pobre dos EUA cresceu 11%, a renda da classe média aumentou 21% e os ganhos dos ricos foram ampliados em 256% (PACKER, 2011: 29). Em outros termos: de cada dólar aumentado na renda dos americanos desde 1976, 58 centavos ficaram com o 1% mais rico da população (JACQUES, 2012: 626). Como resultado, a participação dos ricos na economia triplicou desde o início da década de 1980. Atualmente, os Estados Unidos são o país mais desigual entre as nações desenvolvidas (KUPCHAN, 2012: 161), com uma concentração de renda duas vezes superior à Alemanha (SPENCE, 2011: 40). De fato, mantidas as tendências atuais, a distribuição de renda norte-americana se tornará mais desigual que a brasileira em algum ponto da próxima década.

Por fim, o desemprego e as distorções causadas pela globalização são duas mazelas inter-relacionadas que afetam a economia dos Estados Unidos. Michael Spence, laureado com o prêmio Nobel de economia em 2001, aponta para uma grave deficiência estrutural da economia norte-americana: os setores mais internacionalizados, modernos e eficientes geram cada vez menos empregos, embora sua receita seja cada vez maior. Por outro lado, os setores mais focados no mercado doméstico e mais tradicionais foram responsáveis pela geração de 98% dos novos empregos criados pela economia dos EUA entre 1990 e 2008 (SPENCE, 2011: 29). No entanto, a produtividade nesses setores tradicionais cresceu apenas 12%, enquanto a produtividade nas indústrias avançadas cresceu 52% (SPENCE, 2011: 31). Em síntese: a globalização gerou um padrão na economia no qual os



empregos especializados pagam cada vez melhor, mas são mais raros, enquanto os empregos tradicionais pagam menos e são os responsáveis pela maior parte da criação de novas oportunidades. O problema é que a crise internacional e a competição com a mão-de-obra dos países em desenvolvimento solapou a capacidade das indústrias tradicionais de gerar empregos. O resultado é uma alta na taxa de desemprego (que dobrou após 2008) e uma aceleração da concentração de renda. Spence argumenta que o novo padrão produtivo (marcado pelo desemprego e pela concentração de renda) pode não desaparecer após a recuperação da crise internacional (SPENCE, 2011: 35).

### 1.2.2 A era da ideologia: crise na democracia norte-americana

Embora os problemas econômicos norte-americanos sejam substanciais, ainda mais preocupante é a incapacidade de gestão do sistema político dos Estados Unidos. Ações bipartidárias e moderação política são práticas que simplesmente desapareceram da política doméstica norte-americana. Roger Altman e Richard Haass entendem que o recrudescimento da divisão ideológica entre os dois partidos é um fenômeno recente, recrudescido na gestão de George W. Bush (ALTMAN; HAAS 2010: 26). Chales Kupchan observa que o fim da Guerra Fria e os embates travados entre o Congresso controlado pelos republicanos e a presidência de Bill Clinton polarizaram significativamente a política dos EUA (KUPCHAN, 2012: 159). George Packer argumenta que a origem do problema é mais remota: durante era Reagan, quando o sistema político norte-americana tornou-se mais vulnerável ao lobby e ao populismo (PACKER, 2011: 25). Não obstante divergências acerca de quando o período de paralisia partidária surgiu, grande parte dos norte-americanos perdeu a fé no sistema político de sua nação e teme que seja impossível restaurar a saúde da democracia do país (BREMNER, 2012: 66).

As consequências da era da ideologia são diversas. Do ponto de vista fiscal, a polarização partidária abriu caminho para o endividamento: democratas, demandaram um aumento nos gastos públicos, enquanto republicanos, progressivamente mais conservadores, diminuíram a receita pública ao promover cortes tributários para os mais ricos (ALTMAN; HAAS, 2010:26). O controle fiscal era fruto de um compromisso bipartidário, quando o bipartidarismo colapsou, a dívida pública escalou rapidamente. Parcker argumenta que a concentração de renda está intimamente associada ao péssimo estado da democracia norte-americana (PACKER, 2011:30). As regras para o financiamento das campanhas, a ascensão do jornalismo político parcial e o crescimento do poder dos lobbies geraram uma política fragmentada - na qual grupos de interesse prosperam - e ideológica (PACKER, 2011:25). O resultado desse processo é o surgimento de instituições que só funcionam para os ricos e politicamente relevantes. O diagnóstico é claro: nos últimos trinta anos, o governo foi um instrumento de concentração de renda (PACKER, 2011: 29).

A era da ideologia também solapa a capacidade de projeção de poder dos Estados Unidos. A falta de concordância bipartidária nos temas mais elementares torna a movimentação externa norte-americana errática e instável (KUPCHAN, 2012: 66). A falta de consistência da política externa norte-americana é especialmente preocupante se comparada com a abordagem chinesa, caracteri-



zada por um projeto estável realizado ao longo de trinta anos (ECONOMY, 2010: 150). Para Martin Jaques, enquanto a política externa chinesa é caracterizada pelo pensamento estratégico de longo prazo, o Ocidente é possui uma fixação com o curto prazo (JACQUES, 2012: 622).

Por fim, a polarização do sistema político norte-americano prejudica a projeção de Soft Power do gigante ocidental. O fim da Guerra Fria ensejou uma celebração da superioridade do modelo democrático e liberal ocidental, exaltado como mais flexível, aberto, eficiente na alocação dos recursos produtivos e socialmente justo. No entanto, o Partido Comunista Chinês (PCC) se mostrou mais eficiente do que os governos da Europa e dos Estados Unidos na gestão da crise internacional de 2008 (McGREGOR, 2010: 264). A principal virtude do Partido Comunista da China foi se mostrar adaptável às mudanças da economia internacional e, ao mesmo tempo, convencer a população chinesa da viabilidade econômica de um regime de um só partido (McGREGOR, 2010: 270). O modelo chinês tem ganhado crescente apoio ao combinar a eficiência econômica do capitalismo e a estabilidade do autoritarismo (HALPER, 2010: 126). A crise internacional mergulhou o governo norte-americano em um estado de paralisia, alimentada pela polarização política da sociedade dos Estados Unidos (JACQUES, 2012: 623). Enquanto a China se apresenta internacionalmente como uma potência decidida e eficiente, cada vez mais o modelo democrático dos Estados Unidos parece esclerosado e incapaz de promover a unidade nacional.

### 1.3 A ascensão do resto e o espectro chinês

A expressão popular “ascensão do resto” encapsula um dos desenvolvimentos mais importantes das relações internacionais contemporâneas: o rápido crescimento econômico de grandes nações em desenvolvimento e, como consequência, o deslocamento do dinamismo da economia internacional em direção à periferia (SUBRAMANIAN, 2010: 72). Embora a “ascensão do resto” seja um fenômeno evidente para o observador contemporâneo – manifesto diariamente em uma plethora de meios de comunicação –, a expansão dos mercados emergentes era uma realidade relativamente ignorada até o início da década passada. Em 2001, quando Jim O’Neill, analista de investimentos da Goldman Sachs, criou o termo BRICs para expressar o conjunto de mercados que seria responsável pela maior parte do crescimento futuro da economia internacional, suas observações foram largamente ignoradas (O’NEILL, 2012: 12).

Uma década após a criação do acrônimo BRICS, no entanto, o dinamismo dos grandes mercados emergentes parece inegável, especialmente no contexto da letargia econômica do Norte. Entre 2001 e 2011, o Produto Interno Bruto dos BRICS quadruplicou, fato que tornou o agregado de nações responsável por cerca de um terço do crescimento econômico global na última década (O’NEILL, 2012: 14). Devido à crise financeira de 2008, às condições demográficas, aos rápidos ganhos de produtividade nos mercados emergentes e às dificuldades das economias do Norte, espera-se que os BRICS logrem um espaço cada vez maior na economia internacional, superando o PIB total do G-7 em 2039 (O’NEILL, 2012: 14). Os BRICS também se converterão no motor de crescimento da economia global: estima-se que 60% da expansão da economia internacional nas próximas quatro décadas será oriunda desses países (DADUSH; SHAW, 2011: 47). Segundo o Banco Mundial, os



mercados emergentes em geral crescerão a uma média anual de 4,7% até 2025, enquanto as nações desenvolvidas terão expansão média de 2,3% (JACQUES, 2012: 604). As conquistas dos BRICS são tão impactantes que O'Neill advoga o abandono do termo "mercados emergentes" em favor da expressão "mercados de crescimento", com o intuito de evidenciar a maturidade das economias dos quatro grandes países em desenvolvimento (O'NEILL, 2012: 35). De forma análoga, Martin Jaques avalia que o novo núcleo da economia internacional será o Sul e que, devido a sua identidade como país em desenvolvimento, a China terá melhores condições de influenciar o comportamento dos mercados emergentes (JACQUES, 2012; 604).

Dentre os mercados de crescimento, destaca-se a China, país que configura-se como o principal competidor estratégico dos Estados Unidos. O crescimento chinês, sustentado por mais de três décadas, é um dos principais fenômenos da economia internacional contemporânea. Não obstante alguma controvérsia, parece relativamente certo que a economia chinesa se tornará a maior do mundo em algum momento dos próximos vinte anos. A Goldman Sachs prevê que isso ocorrerá em 2027 (O'NEILL, 2012: 12), a empresa de consultoria internacional PricewaterhouseCoopers estima o ano de 2025, enquanto a OCDE analisa que em 2020 o PIB chinês se tornará o maior do mundo (MORRIS, 2010: 582). A estimativa da revista *Economist* posiciona a ascensão chinesa ainda mais cedo: em 2018 (JACQUES, 2012: 631). Arvind Subramanian constata, de forma controversa, que o PIB chinês já é maior que o norte-americano e que a era da dominação econômica asiática já teve início (SUBRAMANIAN, 2011; 84). Segundo o economista, o valor do produto interno bruto chinês divulgado nas estatísticas internacionais está amplamente subestimado, enquanto o a inflação encontra-se superestimada. Com as duas correções realizadas, o PIB chinês atualmente soma US\$ 14,8 trilhões, enquanto a economia norte-americana totaliza US\$ 14,7 trilhões (SUBRAMANIAN, 2011: 85).

## 2. A Potência restaurada: o anti-declinismo e o novo século americano

Uma perspectiva sobre o declínio do poderio norte-americano consiste em enfatizar a solidez da hegemonia dos Estados Unidos. Segundo essa corrente de pensamento, definida no presente estudo como anti-declinista, os Estados Unidos se defrontam com sérios desafios estratégicos e econômicos, mas seguirão no ápice da hierarquia de poder internacional (LIEBER, 2011: 23). Os anti-declinistas argumentam – corretamente – que previsões de declínio e colapso são constantes na história dos Estados Unidos. O pessimismo é uma tradição política fortemente enraizada na cultura norte-americana desde a fundação das treze colônias originais, de forma que surtos fatalistas surgem a cada dez anos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, sem jamais se concretizarem (JOFFE, 2009:23). Robert Lieber delimita cinco momentos históricos marcados por previsões acerca do fim do império norte-americano: o lançamento do Sputnik (1957-58), o fim do padrão ouro de Bretton Woods (1971), o primeiro choque do petróleo (1973), o escândalo de Watergate e o fim da Guerra do Vietnã (1979) e o crescimento da competição japonesa e a queda na bolsa de valores de 1987 (LIEBER, 2011:24). Poucos anos após o último surto fatalista, os Estados Unidos triunfaram na Guerra Fria e o Japão foi tomado por um longo período de letargia demográfica e estagnação econômica.



Em síntese, previsões sobre o declínio do poder norte-americano são tão frequentes quanto incorretas.

Frente aos desafios econômicos enfrentados pelos Estados Unidos, os anti-declinistas ressaltam a grande assimetria de poder econômico entre o gigante ocidental e os demais atores internacionais. Enquanto a “ascensão do resto” corroeu a participação da Europa e do Japão na economia internacional, os Estados Unidos têm se mantido estáveis como provedores de um quinto do PIB mundial, participação que sustentam desde 1970 (LIEBER, 2011: 33). A renda per capita norte-americana (US\$ 47.000) é a maior entre as grandes potências, superando a Alemanha (US\$ 44.000), e o Japão (US\$ 38.000), enquanto China (US\$ 2.900) e Índia (US\$ 1.000) têm apenas uma pequena fração do bem-estar experimentado pelos norte-americanos (JOFFE, 2009: 25). De fato, o fraco desempenho dos grandes países em desenvolvimento em 2012 tem levado alguns analistas a reconsiderar o termo “ascensão do resto” e a questionar o papel dos BRICS como futuros motores da economia global (SHARMA, 2012: 14)

Os Estados Unidos também são amplamente dominantes em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica. Das vinte melhores universidades mundiais, 17 são norte-americanas (JOFFE, 2009: 30). Enquanto a China gasta 2,0% do seu PIB em educação, os Estados Unidos investem 6,0%, uma fração maior do que os gastos da União Européia (JOFFE, 2009:30). O percentual de investimento em pesquisa e desenvolvimento nos Estados Unidos também é o dobro do seu equivalente chinês, de forma que os Estados Unidos parecem bem-equipados para manter sua supremacia tecnológica (JOFFE, 2009: 31). De fato, alguns analistas argumentam que os Estados Unidos estão muito próximos de cruzar uma nova fronteira tecnológica na extração de petróleo e gás natural, fenômeno que tornará o Gigante Ocidental autossuficiente na produção de energia e permitirá que preciosos recursos militares sejam retirados do Oriente Médio (MEAD, 2012: 3).

As evidências da longevidade do poder americano são ainda mais contundentes no campo estratégico-militar, argumentam os anti-declinistas. Segundo dados do Centro de Pesquisas sobre a Paz Internacional de Estocolmo, o orçamento militar dos Estados Unidos (US\$ 711 bilhões) foi cinco vezes superior ao da China (US\$ 129 bilhões) em 2011. De fato, os gastos militares dos Estados Unidos são amplamente superiores ao orçamento militar de todas as outras potências combinadas, a marinha norte-americana é maior do que a frota das dezessete outras grandes potências navais somadas e os Estados Unidos são o único país a possuir uma rede global de bases internacionais (JOFFE, 2009: 26). Tamanha preponderância é realizada com pouco esforço econômico: os gastos com defesa equivalem atualmente a 4,9% do PIB dos Estados Unidos, valor inferior à média da Guerra Fria: 8,7% na década de 1960 e 5,9% na década de 1970 (LIEBER, 2011: 27). Os Estados Unidos também são a única potência a contar com uma extensa rede de alianças militares - que inclui a Europa, a Austrália e o Japão -, um claro contraste em relação à China, que realiza suas ações militares praticamente sem aliados (KAGAN, 2012: 52). Por fim, os Estados Unidos possuem 63 parceiros em alianças militares formais, enquanto a China tem apenas um (IKENBERRY, 2011: 238).

Segundo os anti-declinistas, o grande erro da corrente fatalista consiste em uma avaliação incorreta do passado norte-americano e da capacidade dos Estados Unidos de projeção de poder. Os



advogados do declínio confundem poder e influência, de forma que a inabilidade norte-americana de lograr alguns de seus objetivos de política externa não equivale ao fim do império norte-americano. Ian Bremmer, por exemplo, argumenta que o fracasso da Conferência Climática de Copenhague em 2009 é uma prova irrefutável do declínio do poder dos Estados Unidos, uma vez que o país foi incapaz de persuadir outras nações a firmar um acordo abrangente (BREMNER, 2012: 9). Robert Lieber, no entanto, afirma que, mesmo no pináculo de sua potência, os Estados Unidos nunca foram capazes de realizar todos os seus desígnios externos (LIEBER, 2011: 27). Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos não impediram a vitória comunista na China (1949), não evitaram a Guerra da Coreia (1950-1953), não solaparam a revolução cubana (1959), fracassaram na operação da Baía dos Porcos (1961), não impediram o cartel internacional de produtores de petróleo de iniciar o primeiro choque do petróleo (1973), não controlaram os resultados da revolução iraniana (1979), não evitaram os ataques terroristas no Líbano contra alvos americanos (1983), não impediram o massacre na Somália (1993) e, finalmente, não frustraram os ataques de onze de setembro de 2001. É difícil argumentar que os fracassos de política externa descritos acima sejam menores do que o resultado das negociações em Copenhague, embora todos tenham ocorrido em momentos nos quais o poder dos Estados Unidos encontrava-se em seu auge (LIEBER, 2011: 28). Joseph Nye, de forma similar, argumenta que as dificuldades norte-americanas no Afeganistão e Iraque encontram paralelo na Guerra da Coreia e do Vietnã, de forma que a crença no declínio tem uma relação maior com a psicologia do que com a distribuição de poder (NYE, 2010: 4). Em resumo, pequenos fracassos na política externa norte-americana não solapam o papel do país como grande provedor de bens comuns internacionais, como a segurança dos mares e o funcionamento das instituições de governança internacional (LIEBER, 2011: 29).

De forma análoga, os problemas institucionais norte-americanos não são nenhuma anomalia histórica e sempre foram contornados pelo modelo democrático do país. As batalhas culturais travadas na democracia norte-americana contemporânea empalidecem frente aos desafios do passado, como o McCartismo e os conflitos por direitos civis (NYE, 2010: 5). Da mesma forma, Robert Kagan avalia que o sistema político norte-americano foi acometido pela esclerose e polarização em diversas ocasiões históricas, como a Grande Depressão e a Guerra do Vietnã, mas sempre foi capaz de se reinventar e superar os desafios (KAGAN, 2012:131). O amargo debate partidário não é nenhuma novidade na vida política norte-americana e pode, discutivelmente, ser encontrado desde a fundação do país (LIEBER, 2011: 28). Robert Keohane sintetiza o argumento de forma eficaz: democracias são mais estáveis do que autocracias, por mais que as últimas simulem harmonia e consenso, as primeiras são dotadas de singular capacidade de acomodação, adaptação e reinvenção (KEOHANE, 2012: 118). Em resumo, a corrente anti-declinista argumenta que, embora existam desafios e necessidade de reforma, paralelos entre a democracia norte-americana e o império romano parecem prematuros.

Além disso, é necessário enfatizar um importante recurso de poder intangível dos Estados Unidos: a ordem internacional. As atuais instituições internacionais – como a OMC, o FMI, o Banco Mundial e as Nações Unidas – foram modeladas para disseminar os valores norte-americanos. Conforme afirma Robert Keohane, a liderança internacional é mais efetiva quando realizada em conjunto com



instituições internacionais, de forma que os custos da hegemonia sejam disseminados entre os aliados e as ações da potência hegemônica sejam imbuídas de legitimidade (KEOHANE, 2012: 117). De fato, ordem internacional possui um valor intrínseco que transcende o poder material do Estado que a forjou: ela é capaz de persistir mesmo na ausência da liderança do ator hegemônico (IKENBERRY, 2011: 13). Uma das principais dificuldades para a ascensão chinesa consiste justamente no fato de que ela não contará com o efeito catalisador das organizações multilaterais, que possuem um viés pró-americano. Embora seja possível argumentar que as instituições internacionais encontram-se em declínio, o fato é que elas permanecem como uma importante ferramenta de poder dos Estados Unidos.

Por fim, a China, principal competidor estratégico dos Estados Unidos, também encontra sérios desafios para consolidar seu papel como superpotência. A principal variável na equação de poder da China é a estabilidade do PCC e do regime comunista (NYE, 2010: 4). Embora o PCC tenha demonstrado excepcional eficiência em assegurar sua continuidade no poder, reformas democráticas e crises políticas não podem ser descartadas, especialmente se considerada a conflituosa relação que a China mantém com suas minorias no Tibete e em Xinjiang (HALPER, 2010: 180). A China possui um sério problema demográfico: sua população economicamente ativa começou a declinar em 2011 e a participação dos idosos no total da população tem crescido rapidamente (PEI, 2012: 1). Estima-se que a parcela de chineses com mais de 65 anos vai crescer de 8,6% (2010) para 14,3% (2025), fato que colocará pressão sobre o precário sistema previdenciário e que tornará a mão-de-obra mais cara.

Além disso, estima-se que a poluição e problemas ambientais de ordem geral consomem anualmente 8% do PIB chinês (PEI, 2012: 2). A China gera anualmente mais poluição do que os Estados Unidos e a Europa somados, de forma que cinco das dez cidades mais poluídas do mundo são chinesas (HALPER, 2010: 166). É provável que as consequências da poluição se tornem ainda mais evidentes conforme o desenvolvimento chinês evolua. É relevante destacar que, ao contrário dos Estados Unidos, a China deve lidar com importantes rivais estratégicos em sua região. Índia, Japão e Taiwan têm importantes razões para tentar contrabalancear o poder chinês (KAGAN, 2012: 110). Uma forte aliança entre os Estados Unidos e os rivais asiáticos da China pode obrigar o PCC a atuar de forma responsável e consentânea com a ordem internacional (NYE, 2010:5). Em síntese, ainda que os Estados Unidos enfrentem sérios desafios, não é certo que a ascensão chinesa será livre de obstáculos.

### **3. O crepúsculo do Império: apontamentos e previsões da corrente declinista**

Segundo a corrente declinista, o fim da era norte-americana será consolidado pela ascensão de novos centros regionais de poder em áreas vitais do globo e pelas próprias fragilidades norte-americanas (WALT, 2011: 9). Do ponto de vista externo, o desafio mais óbvio é o chinês, especialmente em virtude do rápido crescimento econômico do país asiático e do brusco incremento no orçamento militar do exército vermelho, que tem experimentado aumentos anuais de 10% (WALT,



2012: 9). Stephen Walt, renomado autor realista, avalia que, em breve, os interesses chineses colidirão com os norte-americanos devido ao atual arranjo de alianças na Ásia, fato que atrelará China e Estados Unidos em uma custosa corrida armamentista (WALT, 2011: 10). Por causa das melhores condições de crescimento da economia chinesa, parece pouco provável que o país asiático seja derrotado na disputa pela hegemonia na Ásia. Ademais, novos centros de poder – como Turquia, Índia e Brasil, têm ocasionalmente desafiado a ordem norte-americana. A ascensão do G-20 é uma prova contundente do declínio da ordem norte-americana erguida após a Segunda Guerra Mundial (WALT, 2011: 11).

As Guerras no Afeganistão e Iraque também demonstraram os limites da capacidade militar dos Estados Unidos. Embora o poderio bélico norte-americano seja suficiente para derrotar adversários frágeis, ele se mostrou impotente na construção de novos regimes deferentes aos interesses de Washington (WALT, 2012:12). As duas guerras colocaram peso adicional na já extenuante tarefa de manter uma complexa rede de defesa global, fato que acelerou o declínio do império norte-americano (PAPE, 2009: 1). As incursões militares pós-onze de setembro, as longas campanha para impedir Irã e Coreia do Norte de obter armas nucleares e o aumento dos compromissos estratégicos dos Estados Unidos na Europa Oriental esgotaram a capacidade norte-americana de agir na Ásia, centro da disputa de poder global (PAPE, 2009: 3). A postura unilateral norte-americana demonstra um problema ainda maior: a arrogância dos políticos em Washington, vício que será o instrumento final na derrocada do império norte-americano (PAPE, 2009: 6). Segundo Martin Jacques, a arrogância é um fenômeno comum em potências declinantes, incapazes de se dissociar do seu papel de outrora e ansiosas para se agarrar ao status quo (JACQUES, 2012: 630). Jacques avalia que a arrogância da administração Bush, imbuída da certeza da infalibilidade do poder norte-americano, acelerou o processo de declínio dos Estados Unidos e conferiu grande vantagem estratégica à China (JACQUES, 2012: 558).

Outro aspecto preocupante do declínio norte-americano é o esgotamento do soft power do modelo econômico dos Estados Unidos. Na década de 1990, os Estados Unidos foram capazes de eleger as melhores práticas e padrões econômicos internacionais e consolidá-los em um pacote conhecido como "o Consenso de Washington", amplamente adotado por nações em desenvolvimento e economias em transição. A crise financeira de 2008-2009, no entanto, demonstrou que o próprio sistema financeiro dos Estados Unidos é corrupto e que o crescimento das últimas décadas repousava em uma bolha especulativa (WALT, 2011: 12). O modelo norte-americano, argumentam os declinistas, parece obsoleto e perde cada vez mais espaço para o paradigma do capitalismo-estatal chinês. De fato, Stefan Halper argumenta que os problemas do crescimento militar chinês e da dívida norte-americana empalidecem frente ao conflito cultural e ideológico que China e Estados Unidos estão travando atualmente (HALPER, 2010: 23). No campo de batalha das idéias, o consenso de Beijing tem logrado sucessivas vitórias sobre o consenso de Washington.

Subjacente aos problemas econômicos dos Estados Unidos, há a preocupação de que a globalização tenham se tornado um fenômeno anti-americano. Robert Pape calcula que mais da metade do declínio relativo do poder norte-americano se deve à rápida difusão da tecnologia, que torna os rivais internacionais dos Estados Unidos mais competitivos (PAPE, 2009: 3). Os Estados Unidos agora



têm que lidar com um cenário internacional muito mais competitivo, realidade que enfatiza as deficiências norte-americanas (ZAKARIA, 2011: 2). A cultura norte-americana – que incentiva o consumo e desestimula a poupança e o investimento em educação – redundou em um sistema educacional pouco competitivo: os alunos do primário norte-americano figuram em 17º entre os melhores do mundo em ciências e em 24º entre os melhores em matemática, resultados amplamente inferiores aos obtidos dez anos atrás (ZAKARIA, 2011:1). Para cada graduado norte-americano em engenharia ou em ciências, existem dois chineses formados nas mesmas especialidades (SUBRAMANIAN, 2011: 75). Da mesma forma, os Estados Unidos têm uma infra-estrutura que não atende aos padrões internacionais – a 23ª melhor do mundo –, um complexo sistema tributário e uma elite política esclerosada (ZAKARIA, 2011: 5). É verdade, como muitos afirmam, que os Estados Unidos seguem melhor posicionados para inovar e criar tecnologia, no entanto, no mundo contemporâneo, a capacidade de absorver e usar novas tecnologias – uma especialidade chinesa – é ainda mais relevante do que a habilidade de inovar (SUBRAMANIAN, 2011: 75). De várias formas, os Estados Unidos não parecem preparados para competir na própria economia internacional globalizada que ajudaram a criar.

Em várias esferas, a liderança internacional chinesa parece incontestável. Segundo Martin Jacques, a China já é a principal arquiteta da globalização: a China é a principal nação exportadora do mundo, a segunda maior investidora em pesquisa e desenvolvimento, a maior compradora de commodities e a principal proprietária de reservas internacionais (JACQUES, 2012: 596). Mas talvez o dado mais relevante sobre a economia chinesa seja o fato que, em 2011, ela se tornou a principal produtora industrial do mundo, posto anteriormente ocupado pelos Estados Unidos durante 110 anos (JACQUES, 2011: 597). A China também já é a nação que mais concede patentes aos seus residentes e espera-se que ela se torne a maior importadora internacional em 2014 (JACQUES, 2012: 632).

Segundo a corrente declinista, a China tem cautelosamente usado seus crescentes recursos econômicos para enfraquecer e ignorar a ordem internacional vigente. O Banco de Desenvolvimento da China (BDC) e o Banco Chinês de Importação e Exportação (BCIE), principais instrumentos financeiros da política externa chinesa, estão gradualmente tornando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional irrelevantes. Em 2010, o BDC e o BCIE forneceram U\$S 110 bilhões em linhas de crédito para países em desenvolvimento, enquanto o Banco Mundial disponibilizou US\$ 100 bilhões (JACQUES, 2012: 599). A oferta internacional de fundos chineses frustra a agenda internacional dos Estados Unidos e das instituições de Bretton Woods, especialmente porque os empréstimos chineses são livres de condições políticas (HALPER, 2010: 76). Beijing não busca disseminar a democracia ou abrir mercados, mas apenas acesso a fontes de energia e bens primários. Como resultado desse pragmatismo, a China colabora financeiramente para a manutenção de regimes autárquicos ou hostis ao Ocidente em países como Sudão, Camboja, Angola, Zimbábue, Myanmar, Irã e Venezuela (HALPER, 2010: 91). A China não apenas procura substituir as instituições internacionais associadas à hegemonia norte-americana, mas também usa a arquitetura internacional vigente para avançar sua agenda. Após aderir à Organização Mundial do Comércio, a China tem sistematicamente manipulado as regras do comércio internacional para abrir novos mercados, sem, no entanto, realizar qualquer reforma interna (KHANNA, 2012: 67).



Ainda que exista bastante controvérsia acerca do declínio dos Estados Unidos, os declinistas argumentam que, no fim das contas, o fator determinante para o fim da hegemonia norte-americana não é a queda dos Estados Unidos, mas a ascensão da China. Arvind Subramanian construiu um elaborado modelo de dominância econômica – que leva em conta o PIB, o comércio internacional e a situação creditícia das nações – que demonstra o início do domínio chinês já em 2010 (SUBRAMANIAN, 2011: 76). O economista prevê uma queda considerável no crescimento chinês para os próximos vinte anos – cerca de 7,5% anuais contra os 11,0% vigentes na última década. Não obstante, em 2030, a China será responsável por 20% do PIB mundial (contra 15% dos Estados Unidos), o comércio internacional chinês será o dobro do norte-americano e a renda per capita chinesa será a metade da norte-americana (SUBRAMANIAN, 2011: 69). Nesse cenário, o sistema internacional será marcado pela unilateralidade e a China desfrutará de uma dominância econômica similar aos Estados Unidos da década de 1970 e ao Reino Unido de 1870. Mesmo as melhores reformas e uma explosão de crescimento nos Estados Unidos não alterariam o quadro geral da dominância chinesa. Inexoravelmente, o futuro está nas mãos da China e sua hegemonia só poderá ser frustrada pelas ações dos próprios chineses, afirma Subramanian.

Por fim, os declinistas destacam a eficiência do Partido Comunista da China e a natureza harmoniosa e consensual da sociedade chinesa como recursos de poder que assegurarão a continuidade do crescimento e a estabilidade política do gigante asiático. Uma visão bastante disseminada no Ocidente é que a natureza autárquica do governo comunista consiste na principal fragilidade da potência chinesa (JACQUES, 2012: 574). Segundo essa visão, o modelo autárquico chinês é acometido por uma inflexibilidade crônica e, eventualmente, encontrará dificuldades para manter-se no poder (KAGAN, 2012: 133). Ademais, a expansão de uma potência autárquica inevitavelmente gerará preocupação internacional e alianças contra-hegemônicas (KAGAN, 136). A realidade, no entanto, é que o Partido Comunista Chinês desfruta de considerável legitimidade interna. De acordo com uma pesquisa do Instituto Pew realizada em 2010, 87% dos chineses expressaram satisfação com o governo comunista e com suas políticas (JACQUES, 2012: 617). Uma pesquisa independente realizada pela universidade de Harvard em 2009 concluiu que 95,9% da população chinesa está satisfeita com o governo central do PCC (JACQUES, 2012: 617). Martin Jaques avalia que a sociedade chinesa possui uma cultura política muito diferente da ocidental e que a demanda por democracia e pluralismo político simplesmente não existe na China (JACQUES, 2012: 574).

O Partido Comunista Chinês tem se mostrado hábil na utilização da abertura econômica e do crescimento produtivo como ferramentas para a manutenção do poder da legitimidade (BREMNER, 2010: 134). Na ausência de um amplo debate político e eleições, é difícil medir com exatidão a popularidade do PCC. No entanto, as bases de sustentação do regime comunista - desenvolvimento econômico e nacionalismo renovado - parecem ter se fortalecido nos últimos anos (MCGREGOR, 2010: 273). A visão de um PCC esclerosado, sustentada por alguns ocidentais, também é enganosa. O partido tem se mostrado maleável e sempre disposto a combater a atrofia. Em síntese, parece claro que a China e o PCC têm sido exitosos em contestar o monopólio ocidental sobre a definição de modernidade.



#### 4. A ordem internacional em transição

Uma última questão fundamental relativa ao declínio do poder norte-americano está relacionada ao destino da atual ordem internacional, cujo nascimento e durabilidade estão intimamente associados ao status de superpotência desfrutado pelos Estados Unidos (ALEXANDROFF; COOPER, 2010:1). As previsões acerca do destino da ordem internacional contemporânea causam cisões mesmo dentro das correntes declinista e anti-declinista. De um lado, existem aqueles que argumentam que a ordem internacional encapsula valores e instituições chancelados pela comunidade internacional, de forma que, mesmo com o declínio dos Estados Unidos, a atual arquitetura normativa internacional irá sobreviver (STUENKEL, 2012: 2). Por outro lado, há aqueles que avaliam que a ordem internacional é apenas uma manifestação do poder hegemônico norte-americano (KAGAN, 2012: 136). O ocaso do colosso ocidental, portanto, findará a ordem internacional vigente, que será sucedida por uma nova ordem – baseada na hegemonia chinesa ou em um concerto de potências – ou pelo caos sistêmico.

A previsão liberal típica é que a ordem internacional - manifesta em organizações como a OMC e o FMI - resistirá ao fim do ciclo hegemônico dos Estados Unidos. A ordem internacional é maleável e integrativa, de forma que as potências emergentes podem se filiar a ela facilmente, enquanto encontram grande dificuldade em oferecer alternativas para seu funcionamento (IKENBERRY, 2011: 7). A crise na hegemonia norte-americana suscita uma renegociação das bases da ordem: as novas potências devem adquirir mais poder e ser acomodadas no centro de decisão das grandes questões internacionais (IKENBERRY, 2011: 342). As potências declinantes e os Estados emergentes têm incentivos para manter a ordem: os primeiros porque a ordem manifesta seus ideais, enquanto os últimos prosperaram devido ao seu funcionamento (IKENBERRY, 2011: 8). Ao se integrar plenamente à ordem, a China pode ser beneficiar com ganhos em sua reputação internacional, ampliar sua autoridade entre outras nações e obter uma parcela significativa na governança internacional (STUENKEL, 2012: 2). Além disso, historicamente, novas ordens internacionais são frutos de custosas guerras hegemônicas. Na presença de uma economia internacional integrada e uma ampla disseminação de armas nucleares, derrotar militarmente o atual Estado hegemônico não é uma opção para a potência chinesa. Nesse sentido, Ikenberry postula que a China terá que se movimentar na ordem internacional vigente (IKENBERRY, 2011: 346).

Outros autores têm visões menos otimistas acerca da manutenção da ordem internacional. Alexandroff e Cooper, ao avaliar as conclusões de doze estudos sobre o tema, observam que as potências emergentes enfrentam uma dicotomia relevante: ao mesmo tempo que desejam maior influência internacional dentro da estrutura vigente, também conservam sua identidade como membros do sul internacional, o que implica em um certo impulso reformador (ALEXANDROFF; COOPER, 2010: 299). Os autores avaliam que o conflito na identidade das nações emergentes somado ao declínio do ocidente resultarão em uma ordem cada vez mais informal, focada em temas específicos (ALEXANDROFF; COOPER, 2010: 301). Segundo os autores, os Estados Unidos seguirão como a nação mais relevante na definição da arquitetura normativa internacional. No entanto, as instituições formais atuais (como o FMI e o G-8) darão lugar a alianças informais que terão membros cambiantes, conforme o tema abordado. De fato, o processo de enfraquecimento da ordem atual está em curso e foi acelerado pelo crescimento da força do G-20.



Em certo sentido, a ordem internacional será eventualmente questionada porque, em seu cerne, toda potência emergente é contra o status quo (NARLIKAR, 2010: 139). Ao avaliar o resultado de um amplo estudo acerca da postura negociadora de China, Índia e Brasil, Amrita Narlikar concluiu que a noção de que o sistema pode realizar concessões para satisfazer as demandas das potências emergentes simplesmente não é verdadeira (NARLIKAR, 2010: 152). China e Índia foram as nações que mais receberam espaço na ordem internacional, enquanto o Brasil pouco foi acomodado pelas potências estabelecidas. No entanto, China e Índia possuem as estratégias negociadoras mais contestadoras, enquanto o Brasil se apresenta como mais propenso a acatar a ordem vigente (NARLIKAR, 2010: 160). A postura internacional de uma potência emergente depende muito mais de fatores domésticos do que de fatores intrínsecos à ordem internacional. Em síntese, Narlikar concorda com a proposição defendida por Alexandroff e Cooper de que a identidade chinesa é o que definirá a relação da China com a ordem internacional, não as características da arquitetura normativa internacional.

Outra visão enfatiza que a ordem internacional vindoura será marcada pela ausência de um poder capaz de preencher os requisitos para a liderança global. O século XXI será definido por múltiplas concepções de modernidade e pela ausência de um consenso acerca da arquitetura normativa internacional (KUPCHAN, 2012: 5). A ordem vigente é calcada na superioridade material do Ocidente, não na universalidade do valor da democracia e do liberalismo. Uma vez que as potências emergentes não possuem uma cultura política comum, a ordem vindoura será difusa e baseada em hegemonias regionais (KUPCHAN: 2012: 145). Kupchan advoga, no entanto, que o dissenso internacional não precisa redundar em um conflito de larga escala. O mundo multipolar pode ser caracterizado pela cooperação entre as potências, com o objetivo de acomodar a inevitável pluralidade que se avizinha (KUPCHAN, 2012: 205). Para tanto, os Estados Unidos devem reconhecer imediatamente o fato de que estão destinados a desempenhar um papel mais modesto no cenário internacional.

A ausência de um poder dominante no século XXI também é enfatizada por Richard Haass. O autor define que o sistema internacional será caracterizado pela "não-polaridade", ou seja, a disseminação do poder entre dezenas de atores estatais e não-governamentais. Haass avalia que a "não-polaridade" é resultado de três tendências: a ascensão natural de novas potências, as políticas deletérias dos Estados Unidos e a globalização, que enfraquece o Estado e cria novos atores internacionais, como empresas e terroristas (HAASS, 2008: 48). A tendência natural do mundo "não-polar" é a desordem e o caos. Assim como outros atores, Haass observa que, nesse novo contexto, alianças informais e o multilateralismo flexível podem ser as melhores ferramentas para fortalecer a governança global (HAASS, 2008: 56).

Enquanto Haass e Kupchan entendem que a falta de liderança é uma característica estrutural, Ian Bremmer adefere que o vácuo de poder na ordem internacional será eventualmente preenchido. A atual ordem internacional é caracterizada pela ausência de um poder capaz de solucionar os problemas globais (BREMNER, 2012: 5). Nessa nova realidade, definida pelo autor como G-zero, o grande dilema é que cada governo ou instituição irá defender seus interesses em detrimento dos objetivos coletivos, de forma que ameaças comuns - como o terrorismo, a mudança climática, a segurança alimentar e a proliferação nuclear - não serão abordados (BREMNER, 2012: 107). O advento



do G-zero se deve à fraqueza conjuntural das potências consolidadas - cada vez menos dispostas e capazes de prover os bens comuns internacionais - e ao fato que os atores emergentes não dispõem dos recursos necessários para assumir a liderança internacional, uma vez que devem focar suas forças nas demandas do desenvolvimento econômico doméstico (BREMNER, 2012: 21). O cenário mais provável é que a transição experimentada na era do G-Zero resulte em uma ordem na qual os líderes regionais terão mais relevância, ainda que os Estados Unidos se mantenham como a única potência militar global (BREMNER, 2012: 174).

Por fim, há o argumento que vincula o destino da ordem internacional à manutenção da hegemonia norte-americana. Essa perspectiva é partilhada tanto por autores anti-declinistas, como Robert Kagan, quanto por declinistas, como Martin Jaques. Kagan avalia que a ordem internacional, liberal e democrática, repousa sobre a primazia militar norte-americana, de forma que as potências emergentes não possuem a vontade ou os recursos para prover os bens comuns internacionais (KAGAN, 2012: 75). De forma complementar, Jaques pondera que a atual ordem internacional reflete a cultura, os interesses e os objetivos norte-americanos (JAQUES, 2012: 484). Segundo o jornalista, a estratégia chinesa será galgar uma maior influência dentro da atual ordem, enquanto, cria novas instituições que reflitam os valores chineses (JAQUES, 2012: 485). A política chinesa, eventualmente, logrará a superação da atual ordem e a construção de uma nova arquitetura normativa internacional, baseada na supremacia do Renminbi e inspirada no antigo sistema de Estados tributários vigente no pináculo do poder da China imperial (JAQUES, 2012: 566). Na perspectiva chinesa, posicionar-se no centro da ordem de poder internacional atende a dois imperativos: corrigir o erro histórico que foi "o século da humilhação", no qual a China foi subjugada pelas potências ocidentais, e realizar a noção de excepcionalidade que permeia a mentalidade coletiva chinesa, que enuncia a superioridade cultural chinesa frente a todas as civilizações rivais (FRIEDBERG, 2012: 16). Além disso, o PCC avalia que uma China forte no cenário internacional redundará em uma maior coesão interna e assegura a longevidade do regime comunista (FRIEDBERG, 2012: 25).

## 5. Considerações Finais

A percepção da ascensão ou declínio de uma potência hegemônica é um tema fundamental das relações internacionais, não apenas da perspectiva teórica, mas do ponto de vista prático. No início do século XX, uma das principais virtudes da chancelaria do Barão do Rio Branco foi perceber que o poder havia migrado de Londres para Washington. A visão de Rio Branco conferiu grande vantagem estratégica ao Brasil, enquanto a Argentina, rival regional da República Brasileira, ainda muito associada à Inglaterra, sofreu grandes revezes (CERVO; BUENO, 2008: 176). De certa forma, o destino de algumas potências médias pode repousar em uma análise acurada das capacidades relativas de poder dos Estados Unidos e da China.

A presente análise, de natureza introdutória, procurou mapear o estado da arte no que concerne o debate sobre o declínio do império norte-americano. Nesse sentido, não faz parte dos objetivos do presente estudo estabelecer conclusões rígidas sobre a longevidade da hegemonia norte-americana. No entanto, o esforço exploratório empreendido oferece algumas direções que



podem ajudar pesquisas futuras a navegar o mar de incertezas que é inerente ao tema da ascensão e queda de grandes potências.

Em primeiro lugar, parece claro que a crise enfrentada atualmente pelos Estados Unidos é inédita em alcance e impacto. Não apenas o Gigante Ocidental enfrenta sérios desafios estratégicos derivados da ascensão de um poderoso competidor, como também a economia norte-americana parece sofrer com mazelas estruturais importantes. Ainda mais relevante é o fato de que as forças da globalização - que outrora catalisaram a primazia produtiva dos Estados Unidos - parecem estar favorecendo a lenta corrosão da posição competitiva das empresas norte-americanas. Nada disso sugere que os Estados Unidos não podem se recuperar, como já fizeram inúmeras vezes. No entanto, a atual realidade torna uma recuperação norte-americana plena bastante improvável, especialmente no contexto da esclerose e apatia do sistema político dos Estados Unidos.

Em segundo lugar, é cada vez mais claro que a abertura econômica e a ascensão política não solapam o poder do Partido Comunista da China. O crescimento da economia chinesa e a restauração do nacionalismo como movimento de massa consolidaram a posição do PCC como a manifestação política legítima da civilização chinesa. De fato, o único cenário provável no qual o PCC seja ameaçado é na forma de uma queda abrupta do desempenho econômico chinês. Nesse sentido, é quase certo que os Estados Unidos deverão se relacionar com uma China autárquica, fato que deve limitar a agenda de promoção da democracia aplicada pelo gigante ocidental.

Em terceiro lugar, uma das características definidoras da superpotência chinesa (se ela realmente se estabelecer) será o fato de que a China é um país autocrático em desenvolvimento. Nesse sentido, grande parte dos recursos chineses deverá ser concentrado nos desafios internos que o país enfrenta, como poluição, migração rural e infra-estrutura. Ademais, a ação externa chinesa seguirá pragmática, com pouco interesse em promover a exportação dos valores chineses e do modelo de desenvolvimento do capitalismo estatal.

Em quarto lugar, é importante destacar que crescimento econômico não se traduz imediatamente em influência política. Ainda que mercados emergentes sejam excelentes oportunidades para investimento e exportações, isso não os converte imediatamente em potências. Além disso, os Estados Unidos somente se tornaram a maior potência mundial muitos anos após terem se tornado a maior economia do mundo. Nesse sentido, ainda que a China se torne a maior economia global nos próximos anos, a potência asiática ainda terá que percorrer um longo caminho até superar a primazia militar e a hegemonia cultural de Washington. De fato, o cenário mais provável para o ano de 2040 é uma combinação de hegemonia militar norte-americana com supremacia econômica chinesa (STUENKEL, 2012b: 2).

Em quinto lugar, o analista das relações internacionais deve se precaver contra previsões que rompem radicalmente com movimentos históricos de longa duração. O crítico literário britânico Sir Frank Kermode observou, em sua obra *The sense of Ending*, que os seres humanos precisam de uma ilusão de narrativa em suas vidas, um sentido de início e fim. Segundo o jornalista Francis Wheen, a necessidade psicológica de encerramento foi justamente a origem de tantas teorias sociais simplistas e equivocadas - como o *Fim da História* de Francis Fukuyama - após o final da Guerra Fria



(WHEEN, 2007: 84). Embora seja tentador observar o crescimento chinês e as dificuldades norte-americanas como o fim de um período de séculos de dominação ocidental, é necessário reconhecer que a realidade provavelmente seja um pouco menos definitiva e, por consequência, complexa.

Em conclusão, embora seja impossível estabelecer com precisão as características da ordem internacional vindoura, podemos avaliar a probabilidade de alguns cenários ocorrerem. O cenário de uma China agressiva e amplamente contestadora da ordem vigente é bastante improvável, notadamente no contexto das preocupações domésticas chinesas e na manutenção da hegemonia militar dos Estados Unidos. Ademais, cenários de plena cooperação entre as duas grandes potências ou de uma aceitação chinesa da ordem vigente são pouco prováveis, dada a natureza autárquica da China e a sua percepção de superioridade cultural e dívida histórica. Nesse sentido, o cenário mais provável é o marcado por uma gradual e lenta perda de poder por parte dos Estados Unidos, enquanto a China se manterá combativa apenas em temas essenciais, mas não abolirá completamente a ordem atual, por falta de recursos ou por ausência de assertividade. Uma vez que a hegemonia chinesa não será plenamente realizada no futuro próximo, os Estados Unidos podem iniciar um processo de recuperação, como já ocorreu anteriormente. A China, por sua vez, pode enfrentar seus próprios problemas e ter sua ascensão frustrada. Seja como for, parece cedo demais se escrever o obitório do império norte-americano.

## Referências bibliográficas

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. (2012) Por que as nações Fracassam. São Paulo: Campus.

ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (2010) Rising States, Rising Institutions. Washington: Brookings - CIGI.

ALTMAN, Roger; HAASS, Richard. (2010) American Profligacy and American Power. Foreign Affairs, Nova York, V. 89, N.6, p. 25-34.

BARDHAN, Pranab. (2010) Awakening Giants: Feet of Clay. Princeton: Princeton Press.

BREMMER, Ian. (2012) Every Nation for Itself. Nova York: Penguin Group.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. (2008) História da Política Exterior do Brasil. 3ª Edição. Brasília: Editora UnB.

CHU, Kathy. Most Americans think China is No. 1 economy; it isn't. Disponível em: [http://usatoday30.usatoday.com/money/economy/2011-02-14-chinapoll14\\_ST\\_N.htm](http://usatoday30.usatoday.com/money/economy/2011-02-14-chinapoll14_ST_N.htm). Acesso: 20 de novembro de 2012.

DADUSH, Uri; SHAW, William. (2011) Juggernaut: How Emerging Markets Are Reshaping Globalization. Washington: Carnegie Endowment For International Peace.



DUECK, Colin. (2010) *Hard Line: The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II*. Princeton: Princeton University Press.

ECONOMY, Elizabeth. (2010) *The Game Changer*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.6, p. 142-153.

FRIEDBERG, Aaron. (2011) *Hegemony with Chinese Characteristics*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 114, p. 18-28.

FERGUSON, Niall. (2010) *Complexity and Colapse*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.2, p. 18-32.

HAASS, Richard. (2008) *The Age of Nonpolarity*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 87, N.3, p. 44-56.

HALPER, Stefan. (2010) *The Beijing Consensus*. Nova York: Basic Books.

HOOK, Steven; SPANIER, John. (2010) *American Foreign Policy Since World War II*. Nova York: CQ Press.

IKENBERRY, John G. (2011) *Liberal Leviathan*. Princeton: Princeton Press.

JAQUES, Martin. (2012) *When China Rules the World*. Nova York: Penguin Press.

JOFFE, Josef. (2009) *The Default Power*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 88, N.5, p. 21-35.

KAGAN, Robert. (2012) *The World America Made*. Nova York: Alfred A. Knopf.

KEOHANE, Robert. (2012) *Hegemony and After*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 91, N.4, p. 114-118.

KHANNA, Christopher. (2012) *The Surge of the Second World*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 119, p. 62-70.

KUPCHAN, Charles A. (2012) *No One's World*. Nova York: Oxford Press.

LAKE, David A. (2010) *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell Paperbacks.

LAYNE, Christopher. (2012) *The Global Power Shift from West to East*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 119, p. 21-30.

LIEBER, Robert. *Can the US Retain Primacy?* Disponível em: <http://israelcfr.com/documents/5-3/5-3-4-RobertJLieber.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

McGREGOR, Richard. (2010) *The party: The Secret World of China's Communist Rulers*. Nova York: HapersCollins.

MEAD, Walter Russel. *Energy Revolution 3: The New American Century*. Disponível em: <http://blogs.the-american-interest.com/wrm/2012/07/18/energy-revolution-3-the-new-american-century/>. Acesso em 18 de dezembro de 2012



MORRIS, Ian. (2010) *Why The Rest Rules - For Now*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux.

NARLIKAR, Amrita. (2010) *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*. Londres: Hurst Press.

NYE, Joseph. (2010) *The Future of American Power*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 89, N.6, p. 2-12.

O'NEILL, Jim. (2012) *O Mapa do Crescimento - Oportunidades Econômicas Nos Brics e Além Deles*. Rio de Janeiro: Editora Globo.

PACKER, George. (2012) *The Broken Contract*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.6, p. 20-31.

PAPE, Robert. (2009) *Empire Falls*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 101, p. 01-15.

PEI, Minxin. *Superpower Denied? Why China's 'Rise' May Have Already Peaked*. Disponível: <http://thediplomat.com/2012/08/09/superpower-denied-why-chinas-rise-may-have-already-peaked/>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

SEGAL, Gerald. *Does China Matter?* (1999) *Foreign Affairs*, Nova York, V. 78, N.5, p. 11-20.

SHARMA, Ruchir. (2012) *Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.6, p. 12-16.

SPENCE, Michael. (2011) *The Impact of Globalization on Income and Employment*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.4, p. 28-41.

STUENKEL, Oliver. *Why we are underestimating today's global order*. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/01/04/why-we-are-underestimating-todays-global-order/>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *2040: US military supremacy vs Chinese economic leadership*. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/11/18/2040-us-military-supremacy-in-a-world-economy-led-by-china/>. Acesso em 13 de novembro de 2012.

SUBRAMANIAN, Arvind. (2011) *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Washington: Peterson Institute for International Economics.

\_\_\_\_\_. (2012) *The Inevitable Superpower*. *Foreign Affairs*, Nova York, V. 90, N.5, p. 66-78.

WALT, Stephan. (2011) *The End of the American Era*. *National Interest*, Washington, V.1, N. 116, p. 6-17.

WHEEN, Fancis. (2007) *Como a Picaretagem Dominou o Mundo*. Rio de Janeiro: Record.

ZAKARIA, Fareed. (2008) *O Mundo Pós-Americano*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. *Are America's Best Days Behind Us?* Disponível em: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2056723,00.html>. Acesso em 13 de novembro de 2012



## **A UNIÃO EUROPEIA E O ACERVO DE SCHENGEN: ENTRE A EVOLUÇÃO CRIATIVA E A FRAGMENTAÇÃO DESTRUTIVA**

**MARC ANTONI DEITOS**

Professor do Curso de Relações Internacionais da Uniritter

Doutorando em Direito Internacional pela UFRGS

E-mail: marc\_deitos@uniritter.edu.br

### **Resumo**

O Acervo de Schengen constitui o eixo responsável pela livre circulação de pessoas na União Europeia (UE). Por não ter origem na estrutura institucional do bloco europeu, ele foi recepcionado pelos Estados-membros por meio de flexibilidades. Esse mecanismo de integração diferenciada estabeleceu uma UE em duas velocidades, com alguns Estados que andam à frente do processo de livre circulação de pessoas, e outros que avançam mais lentamente. Desde a inserção das flexibilidades na UE, o debate sobre os riscos desse mecanismo desencadear uma fragmentação destrutiva do projeto integrativo esteve presente, tendo em vista as velocidades díspares com que os Estados implementam as políticas comuns. O Tratado de Lisboa, de 2009, potencializou as flexibilidades, criou novos mecanismos de integração diferenciada, e aumentou os riscos de uma fragmentação destrutiva. Com o objetivo de investigar a reconstrução de algumas fronteiras internas na UE e sua relação com as novas flexibilidades inseridas em Lisboa, esse artigo conclui pela preponderância histórica do componente criativo sobre os riscos da fragmentação, mesmo que, em cenários de crise, as análises de conjuntura ressaltem os riscos de cisão no processo integrativo europeu.

**Palavras-chave:** União Europeia; Schengen; Flexibilidades.



## Abstract

The Schengen Acquis is responsible for the free movement of persons in European Union (EU). Despite its origin outside the institutional structure of the EU, it was integrated by EU Member States under some flexibility. This mechanism of differentiated integration established a two-speed EU, with some States moving faster than others in relations to the free movement of persons. Since the insertion of flexibilities in EU, the debate about the risks of a destructive fragmentation was present, given disparate speeds that States implement common EU policies. In 2009, the Lisbon Treaty potentiated the flexibilities, established new mechanisms for differentiated integration and subsequently increased the risk of a destructive fragmentation. Aiming to investigate the reconstruction of some internal borders in EU and its relationship with the new flexibilities embedded in Lisbon, this articles conclude by a historical preponderance of the creative component over the risks of fragmentation.

**Keywords:** European Union; Schengen; Flexibilities.

## INTRODUÇÃO

Um forte pessimismo e descrença pairam sobre o futuro da União Europeia (UE). Em 2013, a crise na Grécia não dá sinais de trégua e Inglaterra ameaça retirar-se do processo de integração. O ressurgimento das fronteiras internas, abolidas há mais de duas décadas, foi tema central da última eleição francesa, e a Dinamarca restituiu o controle do ingresso de pessoas em seu território. Ao pessimismo generalizado (DALRYMPLE, 2010), e como resposta para os problemas atuais por que passa o bloco, de que é exemplo a grave crise econômica, alguns analistas defendem um aprofundamento da integração na UE. Diante desse quadro altamente controverso, e com foco nas implicações da conjuntura econômica desfavorável sobre a livre circulação de pessoas, pergunta-se: está-se diante de uma nova onda de evolução criativa na UE, ou partimos para a temida fragmentação destrutiva, como antecipou Stephen Wetherill em 1995 (WETHERILL, 1995)?

Quando Stephen Wetherill cunhou as expressões evolução criativa e fragmentação destrutiva ele referia-se à inserção de flexibilidades pelo Tratado de Maastrich, de 1992, para a adesão dos Estados a determinados acordos da UE, como, por exemplo, à livre circulação de pessoas, à zona do euro e à carta social europeia. Sem dúvidas, uma maior flexibilidade para os Estados optarem em participar ou não em certos temas da integração implicava diretamente o risco de uma fragmentação no processo integrativo que, em um cenário pessimista, levaria a destruição do próprio sistema. Esse risco, portanto, deveria ser contornado pela concepção funcionalista de que a cooperação entre os Estados evoluiria a partir da percepção dos ganhos mútuos em fazer parte do conjunto das áreas inseridas na integração. O Tratado de Maastrich, nesse sentido, constituiu uma aposta na cooperação e na evolução criativa por meio de flexibilidades para o aprofundamento do processo integrativo do bloco europeu, assumindo os riscos de uma fragmentação destrutiva.

O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, possibilita aos Estados-membros uma flexibilidade sem precedentes nos acordos da UE. Por um lado, o Tratado de Lisboa estabeleceu um procedi-



mento facilitado para o Estado retirar-se de determinadas áreas da integração. Por outro lado, como forma de frear ou desencorajar esse comportamento, criou também um mecanismo de afastamento desse Estado do processo integrativo por decisão da UE. Ou seja, a UE, ao mesmo tempo em que concedeu mais flexibilidade aos Estados, também ameaçou que o uso dessa flexibilidade pode implicar a expulsão do Estado da organização internacional.

As flexibilidades tem relevância especificamente importante para os temas compreendidos no Acervo de Schengen, que tem como característica essencial os avanços e os retrocessos decorrentes da segurança ou da insegurança com que os Estados percebem a livre circulação de pessoas entre suas fronteiras. O Acervo de Schengen constitui a parte do processo de integração europeia responsável pela livre circulação de pessoas no espaço comum europeu, formado tanto por Estados-membros da EU como por Estados não-membros do bloco.

A iniciativa do Acervo de Schengen nasceu de uma ação intergovernamental fora do âmbito da integração europeia, e foi introduzido no arcabouço institucional da UE por meio do Tratado de Amsterdam de 1997. Ele constitui a primeira experiência na UE na utilização do mecanismo de cooperação reforçada entre alguns Estados-membros, em que as flexibilidades são plenamente operantes, e que demonstra o funcionamento da evolução criativa do processo de integração europeu.

Desde a inserção do Acervo de Schengen na estrutura institucional da UE, os Estados podem optar por participar de novos aprofundamentos nos temas por ele abarcados. Essa alternativa corresponde a fazer uso das flexibilidades, pois o Estado pode optar por permanecer imune às novas rodadas de integração. Em 2007, a Corte de Justiça da União Europeia<sup>1</sup> (CJUE) analisou o modo de operação das flexibilidades, em que transparece um claro incentivo à participação máxima dos Estados no Acervo de Schengen, e um desestímulo aos Estados que optam por aderir somente a algumas de suas políticas.

Esse posicionamento da CJUE constituiu uma força determinante para a reforma das flexibilidades no Tratado de Lisboa, inclusive pela previsão da expulsão de um Estado-membro quando ele se retirar de parte do Acervo de Schengen. Esse mecanismo busca constranger o comportamento do Estado que escolhe à la carte no menu do Acervo de Schengen o que, quando e como deseja aderir. As flexibilidades no Tratado de Lisboa são certamente mais extensas, e agora estão disponíveis tanto para Estados como para a UE. Ainda não se sabe se, num cenário de crise, e diante dos novos desejos políticos nacionais que buscam segurança e estabilidade no Estado, essas flexibilidades potencializadas em Lisboa não conduzirão à fragmentação destrutiva.

Para responder ao problema colocado nesta introdução, o artigo divide-se em duas partes, além de uma conclusão. Na primeira parte, busca-se compreender os mecanismos de integração diferenciada que possibilitaram acoplar o Acervo de Schengen a UE: a evolução criativa. Na segunda parte, investiga-se como o uso desses mecanismos de integração diferenciada foram extremados no Tratado de Lisboa: a fragmentação destrutiva. Na conclusão, um balanço dessas duas posições

1 Adotar-se-á Corte de Justiça da União Europeia para designar o tribunal responsável por interpretar o direito da União Europeia, mesmo que, ao longo do processo integrativo europeu, essa Corte tenha recebido nomes vários, como Corte de Justiça das Comunidades Europeias, por exemplo. Por isso, Corte de Justiça da União Europeia, nesse texto, refere-se a esse tribunal, independente do momento histórico da integração europeia, em que outras nomenclaturas lhe antecederam.



aponta para um momento em que a evolução criativa guiará a UE para um novo patamar de integração.

## **2. Acervo Schengen e a geometria variável na União Europeia: a evolução criativa**

### 2.1 Schengen na União Europeia: o jeitinho europeu

O Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), previa a criação de um mercado comum, em 12 anos, onde quatro liberdades estivessem garantidas: a livre circulação das pessoas, dos serviços, das mercadorias e dos capitais. Após 55 anos de funcionamento do mercado comum europeu e das reformas nos tratados constitutivos da CEE ocorridas, principalmente, com o Ato Único Europeu, de 1986, e com o Tratado de Maastricht, de 1992, o mercado comum segue como uma das principais políticas da UE previstas no Tratado de Lisboa, de 2009.

O mercado comum previsto no Tratado de Roma corresponde a um grau bastante elevado de integração econômica, em que os fatores produtivos precisam circular livremente para alcançar o objetivo de promover um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas. A realização desse objetivo exige a livre circulação dos fatores de produção, tendo em vista que o empresário e o trabalhador possam instalar sua empresa ou prestar seu serviço em qualquer Estado-membro do mercado comum, vender os bens produzidos e deslocar o capital obtido tanto com a produção de bens como com a prestação de serviço.

A lógica descrita acima implica que a liberdade de circulação das pessoas em um mercado comum deve ser entendida como um fator de produção. O beneficiário do direito à livre circulação no mercado comum não é, por isso, qualquer pessoa, mas a pessoa trabalhadora, a pessoa assalariada, a pessoa como fator de produção e geração de riqueza. Além de essa liberdade restringir-se à pessoa trabalhadora, ela incide exclusivamente sobre os trabalhadores nacionais dos Estados-membros do bloco. Por isso, a liberdade de circulação de pessoas, na origem do processo de integração europeu, privilegiava exclusivamente os trabalhadores assalariados ou prestadores de serviços nacionais dos Estados-membros. Logo, esse direito à liberdade de circulação não constituía um direito autônomo dos nacionais dos Estados-membros, mas um direito derivado de ser a pessoa um trabalhador.

O caminho percorrido para a livre circulação de pessoas alcançar os indivíduos em geral, e desvincular-se da relação de trabalho, foi alargado com o Ato Único Europeu, de 1986. Esse tratado prescreveu o estabelecimento progressivo de um espaço sem fronteiras internas, onde deve ser assegurada a livre circulação das pessoas. Mas, sobretudo, esse direito deixou de estar ligado a uma atividade econômica para se tornar um direito do cidadão europeu com o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, de 1992. O Tratado de Maastricht criou a cidadania europeia, e reconheceu a qualquer cidadão europeu o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros. Desde então, a livre circulação de pessoas no bloco europeu não está mais conectado a uma atividade econômica, mas a um direito de cidadania.



Para a construção do espaço sem fronteiras internas, foi necessária a cooperação dos Estados para suprimir as clássicas fronteiras nacionais e transferir o controle do ingresso de pessoas para uma fronteira alargada, que constitui a porta de acesso ao espaço comum. Essa foi a estratégia que impulsionou alguns Estados, antecipando-se aos tratados comunitários, a iniciarem a construção do Espaço Schengen.

O Acordo de Schengen, que dá início a construção do Acervo de Schengen<sup>2</sup>, foi concluído em 1985, por cinco Estados: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, República Federal da Alemanha e França. O Acordo de Schengen tem a natureza de um tratado internacional clássico, intergovernamental, não pertencendo ao arcabouço institucional e à construção normativa do processo integrativo europeu. Ele constitui uma declaração de intenção para suprimir progressivamente o controle das fronteiras comuns e estabelecer um regime de livre circulação aplicável a todas as pessoas – não somente aos nacionais dos Estados signatários do Acordo, mas também aos nacionais de outros Estados-membros do bloco europeu, e mesmo aos nacionais de Estados-terceiros que cruzassem suas fronteiras.

Em 1990, após cinco anos de negociações consideradas pouco transparentes, foi assinada a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen entre os cinco países signatários originários do Acordo de Schengen, com o objetivo de definir as condições de aplicação e as garantias para a execução da política de livre circulação de pessoas. As principais críticas endereçadas ao, já então, Acervo de Schengen advieram da forma como as negociações foram conduzidas e por sua natureza extra-comunitária (COSTA-LASCOUX, 1992).

De fato, o Acervo criava um espaço experimental de aprofundamento da integração exclusivo aos Estados signatários, e que não pertencia aos mecanismos e processos de decisão da CEE. A natureza desse acordo intergovernamental impossibilitava que Estados-membros da CEE deixados de fora de Schengen, e que a ele desejassem posteriormente aderir, pudessem negociar os seus termos. O Acervo firmado entre os cinco Estados desenhava o caminho que seria trilhado pelos demais Estados-membros para a implementação da livre circulação de pessoas, mesmo que os tivessem excluído do processo de elaboração dessa política.

A decisão dos cinco Estados signatários do Acervo de Schengen em perseguir uma cooperação fora do âmbito da CEE deveu-se ao amplo debate que dividia os Estados em dois grupos. De um lado, alguns Estados-membros desejavam que a livre circulação de pessoas se aplicasse exclusivamente aos nacionais dos Estados-membros, o que implicaria a manutenção do controle nas fronteiras internas para identificar as pessoas beneficiárias da livre circulação. De outro lado, alguns Estados defendiam a livre circulação para qualquer indivíduo que se encontrasse dentro do espaço comum. Foi esse último grupo que estabeleceu o Espaço Schengen, ao considerar a supressão dos custos administrativos nas fronteiras internas como fator econômico essencial da teoria da integração econômica (COSTA-LASCOUX, 1992).

Em 1995, o Acervo de Schengen passou a vigorar entre os cinco Estados signatários, somados a Portugal e a Espanha. Mesmo que outros países já tivessem aderido ao Acervo (Itália, Grécia, Áustria),

2 Acervo de Schengen refere-se a toda construção normativa que hoje o compõe, e que foi iniciada com o Acordo de Schengen.



eles não possuíam o controle necessário de suas fronteiras para serem plenamente incluídos do Espaço Schengen. O Comitê Executivo do Acervo Schengen realizava uma avaliação da capacidade de cumprimento do Acervo por parte do Estado, só aprovando sua inclusão quando considerasse o Estado apto para executar as suas medidas. Desde sua entrada em vigor, ele possibilitou a abolição do controle nas fronteiras internas entre os Estados-parte e o estabelecimento de uma fronteira externa única, onde é efetuado o controle de acesso ao espaço comum.

O Acervo de Schengen, concebido fora do âmbito institucional do bloco europeu, foi posto em operação com uma estrutura independente das instituições comunitárias. Foi estabelecido um Comitê Executivo, formado por um Ministro de cada Estado-parte, com a responsabilidade de zelar pela execução do Acordo, e cujo procedimento de tomada de decisões ocorria com base no consenso. Apesar dessa estrutura autônoma, os Estados-parte do Acervo tinham o objetivo de inseri-la, oportunamente, no arcabouço institucional da UE, impondo aos demais Estados-membros a sua visão de como a política de livre circulação de pessoas no bloco deveria funcionar.

A oportunidade de inclusão do Acervo de Schengen na estrutura institucional da UE ocorreu com as reformas decorrentes do Tratado de Amsterdam, de 1997, que, dentre outros objetivos, buscava desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e justiça, ampliando e refinando o conceito de espaço sem fronteiras internas. Além disso, o Tratado de Amsterdam transferiu as funções do Comitê Executivo do Acordo de Schengen para o Conselho da UE, unificando o processo decisório na estrutura institucional do bloco europeu, e submeteu o Acervo de Schengen e sua aplicação à análise da CJUE.

A criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), em que o Acervo de Schengen foi incluído, visava, claramente, dois objetivos. Por um lado, buscava garantir que a evolução do Acervo de Schengen ocorresse dentro da base de objetivos e princípios da UE (unidade, coesão e solidariedade, cooperação leal, dentre outros). E, por outro lado, visava que a livre circulação de pessoas não implicasse o aumento da criminalidade transfronteiriça, como o tráfico de drogas, de seres humanos, de armas, além de qualquer forma de criminalidade organizada, como o terrorismo.

## 2.2 Mecanismos de integração diferenciada: as flexibilidades no Acervo de Schengen

Os mecanismos de integração diferenciada se referem a uma variedade de formas de cooperação que não contemplam todos os Estados-membros da UE e que, por isso, distribui de forma desigual os efeitos políticos entre os países do bloco (CLOSA MONTERO, 2011). A natureza da integração diferenciada exige a concessão de flexibilidades aos Estados-membros para participarem ou permanecerem à margem da área de cooperação específica envolvida pelo acordo internacional.

Historicamente, as flexibilidades, em um processo de integração caracterizado pela supranacionalidade, geraram debates sobre os riscos de uma fragmentação irreversível, que degenerasse a unidade do processo integrativo (ERLHERMANN, 1984). A superação dos riscos inerentes às flexibilidades advém da percepção de que elas constituem muito mais um meio para aprofundar a integração que um fim em si mesmo (MANIN, 1996), ao possibilitar que alguns países avancem mais rapidamente, e funcionando como uma força motriz do processo integrativo.



Apesar do debate sobre a integração diferenciada ser mais antigo, as flexibilidades só foram inscritas no direito comunitário com o Tratado da UE, ou Tratado de Maastrich, em 1992. A inserção das flexibilidades adveio da necessidade de acomodar dois temas considerados sensíveis na agenda no bloco: a implantação da zona do euro (União Econômica Monetária<sup>3</sup>) e da Carta Social Europeia<sup>4</sup>. Para essas duas políticas, os Estados-membros puderam optar em aderir ou não ao aprofundamento do processo integrativo. A implicação em permanecer fora dessas políticas constituía na não participação no processo decisório sobre a evolução desses temas.

O Tratado de Amsterdam, de 1997, criou um mecanismo de integração diferenciada para integrar os acordos internacionais (Acervo de Schengen e Carta Social Europeia) que não faziam parte do acervo comunitário na arquitetura institucional na UE: a cooperação reforçada. A lógica da cooperação reforçada é de que os Estados-membros que desejam avançar no processo integrativo não devem ficar atados aos países que buscam uma integração mais lenta e menos extensiva.

A estratégia política, na origem da cooperação reforçada, consistia na concepção de que os Estados agem com maior cautela ao bloquear uma negociação que pode acarretar o seu abandono pelos demais Estados, e, por consequência, a implementação da integração sem a sua participação. Mesmo que o Estado não participe da cooperação reforçada e não seja afetado por suas decisões, ele também não é capaz de participar das negociações nessas áreas e, portanto, de defender seus interesses na evolução do processo integrativo.

A cooperação reforçada foi estabelecida no Tratado de Amsterdam com dois objetivos. O primeiro foi receptionar o Acervo de Schengen e a Carta Social Europeia, que constituíam projetos de cooperação em áreas específicas estabelecidas fora da arquitetura institucional da UE. O segundo era evitar que novos aprofundamentos viessem a ocorrer pela via intergovernamental, colocando a disposição dos Estados-membros um instrumento de integração diferenciada que pudesse ser ativado, mas cujo desenvolvimento se vinculava à estrutura comunitária.

Quando o Acervo de Schengen foi receptionado pela UE, os Estados puderam adentrar a cooperação reforçada (opt-in), ou ainda, após experimentar a participação no Acervo, se retirar desse mecanismo (opt-out), utilizando plenamente das flexibilidades ofertadas. Os Estados poderiam ainda opt-in para medidas específicas, como o asilo, e a imigração, por exemplo, sem a necessidade de vincular-se à completude do Acervo de Schengen.

A origem intergovernamental do Acervo de Schengen aliada à sua inclusão, no Tratado de Amsterdam, na forma de um mecanismo de cooperação reforçada, em que os Estados podem opt-in/opt-out, criou um acordo de geometria variável. A geometria variável é definida como um sistema em que diferentes grupos de Estados, membros ou não de um processo de integração, participam de diferentes políticas vinculadas a esse processo (CLOSA MONTERO, 2011). Por sua natureza inicial ser intergovernamental, aderiram ao Acervo de Schengen países que não são membros da UE. Além disso, pelo fato de, quando de sua recepção pela UE, alguns países optarem por não se vincular ao Acervo, nem todos os países da UE dele participam, criando a seguinte geometria variável:

<sup>3</sup> Desde o seu início, a União Econômica e Monetária funcionou dentro do arcabouço institucional da UE, mesmo que os Estados pudessem escolher em fazer parte da zona do euro ou permanecer com suas moedas nacionais.

<sup>4</sup> A Carta Social Europeia constituía um acordo intergovernamental entre 11 Estados que, assim como o Acervo de Schengen, foi integrada à estrutura institucional da UE com o Tratado de Amsterdam.



- Estados-membros da União Europeia e parte do Acervo de Schengen;
- Estados-parte do Acervo de Schengen que não são membros União Europeia;
- Estados que, apesar de membros da União Europeia, não participam do Acervo de Schengen.

Essa geometria variável inicial torna-se mais complexa ao se considerar que os Estados-membros da UE, mas que não são partes do Acervo de Schengen, podem selecionar quais políticas cobertas pelo Acervo eles desejam exercer o direito de opt-in. Essa dinâmica estabelece feixes em que o Estado se vincula mais estreitamente à integração europeia, e feixes em que se ele distancia politicamente do projeto integracionista.

Outro aspecto importante diz respeito aos Estados que, apesar de membros da União Europeia, não participam do Acervo de Schengen. Razões diferentes explicam a não participação desses Estados nas fronteiras comuns. Enquanto, de um lado, Inglaterra, Dinamarca, Irlanda e Irlanda do Norte optaram por não aderir ao Acervo de Schengen e manter a soberania sobre suas fronteiras, de outro lado, Romênia, Bulgária e Chipre não reúnem os requisitos para o cumprimento do Acervo de Schengen, segundo o Conselho da UE, órgão responsável por aprovar o ingresso dos Estados candidatos. Para zelar pelas fronteiras comuns, o bloco serve-se da Hungria, Eslováquia e Eslovênia como Estados-tampão. Participar do mecanismo de cooperação reforçada constitui um encontro entre o interesse do Estado e a aprovação do Conselho da UE.

Como se pode verificar, do momento em que os cinco Estados decidiram, em 1985, suprimir as fronteiras internas até a incorporação e desenvolvimento do Acervo de Schengen na arquitetura institucional da UE, a evolução criativa foi uma de suas características fundamentais. Mesmo na presença de divergências quanto à forma do Acordo e quanto ao seu conteúdo, os Estados foram capazes de buscar uma unidade na diversidade de interesses que os impulsionam a cooperar na construção de um espaço comum de liberdade. Os mecanismos de integração diferenciada constituem uma ferramenta para evoluir criativamente o processo de integração europeu, mesmo que esses mecanismos criem uma integração que caminha em múltiplas velocidades e que carregue consigo um risco de fragmentação destrutiva, quando essas velocidades tornam-se demasiadamente díspares, paralisando alguns Estados e fazendo com que outros caminhem a passos largos rumo às novas fases da integração.

### **3. As flexibilidades do Acervo de Schengen no Tratado de Lisboa: a fragmentação destrutiva**

#### **3.1. As fórmulas opt-in/opt-out**

Em 2009, o Tratado de Lisboa potencializou as flexibilidades. Essa decisão inscrita em Lisboa teve origem em decisões da CJEU que analisou o uso que os Estados fazem desses mecanismos. As decisões da CJUE apontam, sobretudo, para um desestímulo aos Estados que se comportam como



consumidores na gôndola do Acervo de Schengen, em que compram somente aquilo que desejam, quando desejam, na quantia que desejam e, se caso não gostarem, devolvem. A questão que se coloca, portanto, nesse novo desenho institucional, é se os Estados comprarão mais, ou deixarão de comprar. E a razão por trás disso é simples: os Estados-membros da UE ainda respondem aos interesses nacionais e, em cenários de crise, os nacionais demandam maior responsabilidade do Estado pela contensão de seus efeitos. Nessa conjuntura, o medo da fragmentação destrutiva torna-se real, pois a maior flexibilidade conferida pelo Tratado de Lisboa pode implicar a exclusão do Estado de determinada área da integração europeia ou, em um cenário intermediário, a paralisação do aprofundamento do processo integracionista.

Quando o Acervo de Schengen foi recepcionado pela UE, alguns Estados-membros optaram por preservar o controle em suas fronteiras ou só aderir em parte ao Acervo, fazendo uso das fórmulas opt-in/opt-out. O regime geral das fórmulas opt-in/opt-out, no Tratado de Amsterdam, estabelece que nenhuma medida adotada pelos órgãos da UE, assim como nenhuma decisão da CJUE interpretando essas fórmulas, vinculará os países que fizeram uso das flexibilidades.

Esses Estados, portanto, analisam, caso a caso, as medidas do Acervo de Schengen de que pretendem fazer parte, tendo a sua disposição uma larga margem de manobra, indisponível aos demais Estados da UE. Eles podem aderir, por exemplo, somente àquilo que vai ao encontro dos interesses nacionais, não tendo obrigação de aceitar termos que possam causar alguma repercussão doméstica negativa, caracterizando um comportamento típico de free-rider. Além disso, eles podem influenciar o processo decisório da medida a ser adotada, não assumindo compromissos no caso da aprovação ocorrer em desacordo com seus interesses, e ainda estudar com mais parcimônia as consequências da adoção de medidas específicas antes de sua adoção, já que podem opt-in a qualquer tempo.

O Acervo de Schengen foi submetido a um regime específico de flexibilidades, menos extensas que a do regime geral. Essas flexibilidades possibilitam aos Estados solicitar, a qualquer tempo, aderir às medidas do Acervo, sem exigir o consenso de votos do Conselho da EU para aprovar a participação dos Estados. Além disso, estabelece que esses Estados possam participar do processo decisório das medidas baseadas no Acervo de Schengen, mediante a notificação ao Conselho de seu desejo em tomar assento na negociação. Esse mecanismo ainda prevê que se, dentro de um prazo razoável, esses Estados não notificarem o Conselho de seu desejo em participar, os demais Estados estão automaticamente autorizados a prosseguir com a negociação.

A CJUE, em 2007<sup>5</sup>, pode se pronunciar a respeito da extensão e da forma como as flexibilidades são utilizadas pelos Estados. A CJUE deixou nítido um entendimento que limita o uso especulativo desses mecanismos por parte dos Estados, e que visa um engajamento mais profundo com as políticas do Acervo de Schengen.

O pronunciamento da CJUE foi motivado pelo interesse do Reino Unido em adentrar o processo decisório de medidas do Acervo de Schengen em áreas da integração de que não participava. A solicitação, contudo, foi recusada pelo Conselho da EU. De forma objetiva, a CJUE

5 United Kingdom v. Conselho, C-137/05 e C-77/05, 18 dezembro de 2007.



buscava responder a seguinte pergunta: é possível um Estado participar do processo decisório de uma medida que aprofunda uma política da qual o Estado não faz parte?

Responder essa pergunta implica estabelecer os limites das flexibilidades. Em caso de resposta afirmativa, as flexibilidades são potencializadas para permitir ao Estado participar do processo decisório sem que tenha se vinculado a essa área da integração, podendo, então, guiar o processo integrativo sem arcar com os custos da participação. A resposta negativa à pergunta, contudo, comprime as flexibilidades ao exigir do Estado que se vincule à medida do Acervo de Schengen da qual deseja participar do processo de aprofundamento da cooperação. Pela resposta negativa, posicionou-se a CJUE.

A decisão da CJUE foi interpretada como um movimento em direção a máxima participação dos Estados-membros no Acervo de Schengen. A CJUE atuou no sentido de forçar os Estados que desejam participar de certas medidas específicas no Acervo a aceitarem todo o desenvolvimento legal anterior conectado àquela medida. Contudo, outra leitura aponta que essas decisões podem alavancar muito mais os riscos da fragmentação (FLETCHER, 2009), pela não participação em nenhuma medida, que incentivar a máxima participação.

A CJUE enviou um claro sinal de desaprovação quanto ao exercício das flexibilidades de forma descomprometido com o projeto integracionista no que diz respeito às medidas baseadas no Acervo Schengen. Deve-se verificar se esse posicionamento da CJUE terá o condão de incentivar a integração ou se afastará os Estados rumo à fragmentação. De qualquer forma, a tensão entre a CJUE e os Estados refletiu diretamente no novo regime de flexibilidades previsto no Tratado de Lisboa.

### 3.2 Entre a hesitação do comprometimento e o medo de expulsão

Em tempos de crise política, acomodar as diversidades dos Estados-membros da UE, e manter a unidade do bloco, torna-se o eixo central de atenção das instituições europeias e de seus Estados. Nesse sentido, o Tratado de Lisboa possibilita novos mecanismos de diferenciação e acrescenta flexibilidades à extensão das fórmulas opt-in/opt-out. Pode-se interpretar esses novos mecanismos como uma margem de manobra necessária para que os Estados possam contornar suas adversidades. Em contrapartida, eles estabelecem uma linha muito tênue entre a acomodação da diversidade e o rompimento da unidade do processo integrativo.

Em Lisboa, as flexibilidades do Acervo de Schengen vieram acompanhadas de novos mecanismos de integração diferenciada e sofreram alterações importantes. Dentre elas, a criação de uma nova fórmula opt-out que pode ser utilizada quando os Estados desejarem se retirar de medidas específicas no Acervo de Schengen. Essa nova fórmula opt-out criou um mecanismo derogatório/denúncia das medidas específicas à que os Estados já haviam solicitado a sua adoção.

Essa nova fórmula opt-out implica, diretamente, o aumento da insegurança e da imprevisibilidade quanto aos Estados-parte do Acervo de Schengen que não fazem uso das



flexibilidades. De fato, quando os Estados tomam assento no processo decisório, e buscam uma estratégia mais agressiva para aprofundar a integração, como ocorreu em outros momentos, eles deverão ser mais cautelosos, pois não podem causar medo ou desconforto em outro Estado, sobre o risco de ouvir: eu não participo mais. Essa fórmula estabelece uma válvula de escape para o Estado que sentir que a negociação dirige-se para um desfecho contrário aos seus interesses. Ela enquadra o processo decisório em um espectro estreito de possibilidades que limita uma negociação mais agressiva por parte dos Estados sob o risco de seus parceiros utilizarem a válvula de escape.

Pode-se visualizar três cenários distintos no comportamento dos Estados, a partir do momento em que passarem a fazer uso dessa nova fórmula de opt-out. Um cenário mais otimista infere que, com tantas margens para manobras – participar do processo decisório e se retirar, aderir posteriormente, denunciar medidas específicas – os Estados tenham a oportunidade de experimentar certos aprofundamentos na integração que, num desenho institucional menos flexível, certamente não participariam. Tanta margem de discricionariedade ao Estado pode também conduzir a um cenário pessimista, em que os Estados que não fazem uso das flexibilidades deixem de investir em negociações de aprofundamento, sendo que os demais Estados participantes, após longas e extenuantes rodadas de negociação, simplesmente se retirem. Por fim, um cenário realista aponta para um avanço mais parcimonioso do Acervo de Schengen, tendo em vista que os Estados mais agressivos tenderão, sob o risco dos demais se retirarem das negociações, a avançar mais lentamente.

Além da novidade da fórmula opt-out e suas implicações, o cenário fica mais complexo diante do mecanismo que o uso dessa fórmula desencadeia nas instituições da UE. No Tratado de Lisboa, é a UE que delibera qual a extensão do Acervo de Schengen de que o Estado será afastado, após a opção pelo uso da nova fórmula opt-out. Esse mecanismo confere à UE o direito de expulsar do Acervo o Estado-membro que optou por se retirar das medidas de aprofundamento da cooperação, após já ter aderido ao seu processo decisório. Em essência, esse mecanismo incentiva à máxima participação dos Estados por meio de uma ferramenta que, ao mesmo tempo, confere maior flexibilidade ao Estado e mais poder à UE para decidir sobre a extensão do exercício dessa flexibilidade. Em resumo, o Tratado de Lisboa coloca a seguinte situação: ou participa de tudo, ou corre o risco de não participar de nada.

Esse mecanismo tem como objetivo guiar as flexibilidades por uma base de princípios mais sólida e coerente (FLETCHER, 2009). A lógica por detrás desta reforma é disciplinar o comportamento dos Estados na utilização das fórmulas opt-in/opt-out em sua relação com a UE. Do ponto de vista do Estado, busca desencorajar a ação internacional que não reflete cooperação, mas, simplesmente, o interesse nacional de se engajar em algumas medidas do Acervo que tem o potencial de lhe serem benéficas, sem vincular-se aos objetivos do projeto de integração. Do ponto de vista da UE, é incentivar as suas instituições a buscar um avanço comum dos interesses do bloco, delegando-lhes mais poderes para regular a extensão com que se faz uso das flexibilidades.

Alguns autores, contudo, tem chamado atenção para o fato de que o novo mecanismo das flexibilidades, ao invés de conduzir a um medo de expulsão e gerar mais integração, poderá resultar numa fragmentação destrutiva, uma vez que possibilita a denúncia pelos Estados de medidas do



Acervo a cujo processo decisório já se vincularam (CARRERA, GEYER, 2007). Nesse sentido, uma reflexão necessária ao Estado, antes de optar por se retirar do processo decisório da medida específica, é se ele prefere ser um espectador do aprofundamento do Acervo de Schengen, ou se ele deseja exercer algum papel na evolução dessas medidas. Esse questionamento é imprescindível, pois implica diretamente atuar na defesa dos interesses nacionais no desenho futuro da integração da UE, ou deixar que o processo integrativo siga um rumo que, muitas vezes, pode não ser o mais adequado segundo os interesses do Estado.

Essa política da UE pode conduzir a dois caminhos. Por um lado, ela força os Estados à máxima participação, já que o Estado não aceita, passivamente, serem excluídos do processo decisório de uma medida da UE. Nesse sentido, o Tratado de Lisboa confirmaria, mais uma vez, a tendência à evolução criativa inerente ao bloco europeu, e o sucesso da manutenção da unidade diante das diversidades nacionais. Por outro lado, o Estado, a partir de uma primeira decisão de opt-out, não exercendo mais influência ativa na evolução das medidas do Acervo de Schengen, e ainda podendo ser excluído pelo Conselho da UE de outras partes do Acervo, se constituiria em um naufrago que segue o fluxo da corrente, e que dela pode se desgarrar. O Estado que exerce o direito de opt-out em uma medida à que já havia se vinculado, resta inerte à evolução do processo integrativo, que prosseguirá na sua ausência. Essa dinâmica pode, a cada nova medida, deixar o Estado mais isolado, o que levaria, naturalmente, a fragmentação destrutiva.

## Considerações Finais

A implementação da livre circulação de pessoas no bloco europeu foi uma das áreas em que a evolução criativa se manifestou de forma nítida e contínua no tempo. Pode-se apontar poucas áreas em que tamanha evolução criativa tenha ocorrido, como, por exemplo, o caminho traçado pelos direitos humanos no bloco, ou a definição progressiva das competências para o exercício da política externa da UE. Esse caminho, contudo, sempre foi trilhado sobre uma linha muito tênue, que busca acomodar as diversidades dos 27 Estados-membros em uma arquitetura institucional guiada por princípios e objetivos pautados pela coerência, pela solidariedade e pela cooperação leal, dentre outros.

O Acervo de Schengen iniciou fora do âmbito institucional da UE. A estagnação do bloco para evoluir na temática da livre circulação de pessoas foi a razão que levou alguns países a lançar mão de uma iniciativa intergovernamental para tratar desse tema. Mas, esse projeto tinha os olhos no futuro, pois o Acervo de Schengen foi construído para se adaptar à moldura da UE. Essa estratégia alternativa, em sua origem, já carregava a grande questão: será que levará à evolução criativa, ou a fragmentação destrutiva?

A evolução criativa prevaleceu e, alguns anos depois, com o Tratado de Amsterdam, surgiu a oportunidade de inserir o Acervo na arquitetura institucional da UE. Nos anos anteriores, contudo, o Acervo cresceu um pouco disforme: Estados terceiros tornaram-se parte do Acervo, e Estados-membros da UE não suportavam a idéia de suprimir as velhas fronteiras internas e oferecer liberdade



para que as pessoas cruzassem suas fronteiras. A UE respondeu aos Estados mais conservadores em relação à nova configuração das fronteiras ofertando-lhes liberdade, e estabeleceu um regime de integração diferenciada por meio das flexibilidades. Os Estados foram recebidos com suas limitações e acomodados no desenho institucional da UE, demonstrando mais uma vez a força da evolução criativa do bloco.

As flexibilidades consubstanciadas nas fórmulas opt-in/opt-out mostraram-se capazes de evitar a estagnação política da livre circulação de pessoas no bloco. Como um contrapeso ao tratamento diferenciado, coube a CJUE disciplinar o seu. A interpretação da CJUE visou engajar alguns Estados aos princípios que norteiam a integração europeia, e repercutiu, diretamente, na transformação do mecanismo que rege as flexibilidades no Tratado de Lisboa.

A evolução criativa novamente superou o medo da fragmentação destrutiva. A UE respondeu, no Tratado de Lisboa, com mais flexibilidades para os Estados, com o objetivo de fornecer-lhes meios contra a estagnação e a favor da acomodação das diferenças entre os Estados-membros. A UE não desconsidera os riscos da fragmentação destrutiva, por isso ela regula os mecanismos de integração diferenciada. Mas, o uso que os Estados fazem desses mecanismos é que pode ferir a unidade e a coerência do processo integrativo. A nitidez desse risco fez com que a UE, em Lisboa, reservasse mais poderes para si, permitindo-se determinar a expulsão do Estado de partes do Acervo de Schengen, quando ele faz uso incoerente das flexibilidades, ou abandona o aprofundamento das medidas que visam à livre circulação de pessoas no bloco.

Muitos se surpreendem quando a UE desata os nós das constantes crises pelas quais passa o seu processo integrativo. Década após década, a UE se reorganiza com novos instrumentos em benefício da cooperação, e responde com mais integração, além de criar flexibilidades que conservam a sua unidade e a sua coerência. A história do processo integrativo europeu indica que se presencia mais uma fase em que a evolução criativa superará a fragmentação destrutiva.

## REFERÊNCIAS

CARRERA, Sergio; GEYER, Florian. 2007. "The Reform Treaty & Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security & Justice." Policy Brief: Centre for European Policy Studies, Nº 141, 2007, p. 1-12.

CLOSA MONTERO, Carlos. 2011. "Differentiated Integration and Flexibility in the EU under the Lisbon Treaty: Challenges for the Trio Presidency". In: FABRY, Elvire; RICARD-NIHOUL, Gaëtane (Orgs). Think Global – Act European. Paris: Notre Europe, p. 198-205.

CONVEY, Andrew; KUPISZEWSKI, Marek. 1995. "Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union". International Migration Review, Vol. 29, Nº 4, p. 939-963.

COSTA-LASCOUX, Jacqueline. 1992. "L'Espce Schengen". Revue européenne de migrations internationales, Vol. 8, Nº1, p. 207-212.



DALRYMPLE, Theodore. *The new Vichy syndrome: why European intellectuals surrender to barbarism*. New York: Encounter Books, 2010.

EHLERMANN, Claus-Dieter. 1984. "How flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of "Two Speeds". *Michigan Law Review*, Vol. 82, Nº 5/6, p. 1274-1293.

FLETCHER, Maria. Schengen. 2009. "Schengen, the European Court of Justice and Flexibility under the Lisbon Treaty: balancing the United Kingdom's Ins and Outs". *European Constitutional Law Review*, Vol. 5, Nº1, p. 71-98.

LENAERTS, Koen. 2010. "The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice". *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, Nº 2, p.255-301.

MANIN, Philippe; LOUIS, Jean-Victor. 1996. *Vers une Europe différenciée? Possibilité et limite*. Paris/Bruxelas: A. Pedone/TEPSA.

NISSEIN-ADLER, Rebecca. 2011. "Opting Out of an Ever Closer Union: The Integration Doxa and the Management of Sovereignty". *West European Politics*, Vol. 34, Nº 5, p 1092-1113.

WETHERILL, Stephen. 1995. *Law and integration in European Union*. Oxford: Oxford University Press.



## GLOBALIZAÇÃO E IDENTIDADE: QUESTÕES DE FRONTEIRA

**VALDIR ARAGÃO DO NASCIMENTO**

Mestre em Antropologia pela UFGD

E-mail: 33valdir@gmail.com

**Resumo:** O ensaio aqui apresentado tem por objetivo discutir algumas das contribuições atuais, por parte de vários teóricos, sobre questões que versam em torno de temas como Globalização, Identidade e Fronteira. Objetivou-se, também, apontar as influências e transformações que a globalização, enquanto fenômeno mundial, exerce na vida cotidiana dos indivíduos; tomando como mote os conceitos de identidade e fronteira adotados por estudiosos que tem a fronteira, em todas as suas dimensões, como objeto.

**Palavras-Chaves:** globalização; identidade; fronteiras.

**Abstract:** The essay presented here is to discuss some of the current contributions, by various theorists on issues that deal with topics such as Globalization, Identity and Frontier. The aim is also to point out the influences and transformations that globalization, while global phenomenon plays in the daily lives of individuals, taking as his motto the concepts of identity and boundary adopted by scholars who have the border in all its dimensions, as object.

**Keywords:** globalization; identity; borders.



## INTRODUÇÃO

Alguns teóricos e estudiosos (Samuel Huntington; Antonio Martinez; Mário Murteira; Paul Singer, dentre outros) do que se convencionou denominar de globalização, traduzem o fenômeno como uma manifestação de caráter capitalista; tributária da época das grandes conquistas, ou descobrimentos, como preferem alguns. Costuma-se dividir a globalização em três fases: a primeira está indissociavelmente relacionada à expansão mercantilista europeia, levada a cabo inicialmente por Portugal e seguida – um pouco depois – por Espanha, Inglaterra, Holanda e França, para citar os historicamente tidos como mais importantes. A segunda fase teve como característica principal o expansionismo industrial, matizado pela lógica imperialista e colonialista que particularizou o período – e cujas influências ainda plasmam as realidades socioculturais e econômicas das muitas nações que estiveram, e estão sob seus domínios. A terceira e última fase diz respeito aos fenômenos mais recentes da globalização, associados intimamente ao início das transformações e consequente desestruturação da União Soviética na década de 80. Outro fator relevante dessa fase foi a queda do muro de Berlim, em 1989. A terceira fase iniciou-se no decorrer desses eventos – e por conta deles – e dura até os dias de hoje.

Atualmente, a globalização tem sido interpretada – principalmente por teóricos oriundos da economia – como produto das transformações e interações facultadas tanto pelo pós Segunda Guerra Mundial quanto pela Revolução Tecnológica. Nesse sentido, pode ser entendida como causadora dos desenvolvimentos históricos por que passaram a ciência e a técnica que, graças aos seus avanços, oportunizaram a criação e consequente evolução, tanto dos meios de transporte e de comunicação, como das instituições globais que lhe conferem legitimidade e sustentação, das quais a OMC (Organização Mundial do Comércio) seria a principal representante.

A globalização tem inúmeras definições, nenhuma delas de caráter definitivo ou de consenso geral, como observa Conversi (2003), dado sua natureza dinâmica e fluida, bem como as constantes ressignificações e reinterpretações elaboradas pelos teóricos das mais diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, acredito pertinente a análise de Bauman (1999: 7) “Todas as palavras da moda tendem a um mesmo destino: quanto mais experiências pretendem explicar, mais opacas se tornam.” Martínez, Salas e Márquez (1997) definem globalização como um novo período do desenvolvimento do capitalismo mundial; que se caracteriza – grosso modo – pela descentralização dos mercados, dos processos que envolvem as relações de trabalho e pela privatização das economias.

Ribeiro (1996: 42) entende globalização como um processo de expansão em nível mundial do sistema político capitalista e das redes que este estabelece. Está, para ele, intrinsecamente relacionada a contextos onde diferentes regiões do globo se interconectam das mais variadas formas, independentemente de distâncias geográficas ou de ingerência dos Estados Nacionais em que se encontram. Isso se tornou possível com o advento e desenvolvimento das novas tecnologias midiáticas, que conectam – através dos mass media – o mundo todo em um só minuto, transformando o planeta inteiro num grande aldeia global (MCLUHAN, 1964).

Seguindo o mesmo raciocínio integralizador, Castells (1999) descreve as transformações que o desenvolvimento das tecnologias, notadamente às relacionadas às mídias, impôs à realidade socio-



cultural e econômica em todo o mundo. Elabora, na tentativa de explicar tal fenômeno, o conceito de sociedade em rede:

[...] redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio (CASTELLS, 1999: 499).

De acordo com o autor, o conceito resume os aspectos mais relevantes desse mundo globalizado: “Essa sociedade é caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes; pela flexibilidade e instabilidade do emprego e a individualização da mão de obra.” É constituída também “Por uma cultura de virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado.” (CASTELLS, 1999: 17).

Para Haesbaert (2004) a globalização ensejou um processo de intensas mudanças na concepção do espaço-tempo, tornando ainda mais complexa a compreensão das realidades socioculturais e econômicas dentro dos territórios. Complexidade essa que faz com que alguns indivíduos interpretem a globalização como sinônimo de localização, ou, ainda, como sinalização de liberdade – e para muitos outros é reputada como um destino indesejado e cruel (BAUMAN, 1999).

Vila (2000) acredita que o processo de globalização está aqui para ficar. Tal processo leva a uma grande circulação de dinheiro, pessoas, culturas que se movem constantemente, permitindo que os indivíduos possam fixar as suas identidades às novas entidades que esse processo produz. De acordo com o autor, essas novas identidades podem variar amplamente: mixtecos podem denominar-se como uma comunidade indígena binacional (e enterrar seus mortos também na Califórnia), as pessoas podem ser nomeadas a partir das relações com sua região de origem, ou de uma região antiga, cujo nome adquire um novo significado (Fronterizos é um bom exemplo aqui); europeu assume um novo significado dentro do emergente bloco europeu (Nafteño pode ser uma identidade do futuro).

Contudo, nesse processo, as pessoas se sentem ameaçadas pela ideia de terem de abandonar suas designações – simbolizadas nos nomes a elas atribuídas – nacionais, raciais e étnicas e com esse abandono perder a cultura que tais designações encerra; perdendo, com isso, o que os identifica enquanto povos detentores de história e cultura peculiares. Assim, Vila exemplifica suas análises quando informa que

[...] alguns mexicanos estão preocupados porque o McDonald está deslocando alguns taquerias (restaurantes mexicanos de fast-food) em Ciudad Juárez; e os americanos, por sua vez, estão preocupados porque o ketchup tem sido preterido em favor da salsa em alguns estados – e em algumas das suas missões, a tripulação do ônibus espacial trouxe tortillas, em vez de pão (porque tortillas não produzem migalhas, uma consideração muito importante no espaço sideral). O problema é que ambos os processos estão ocorrendo simultaneamente, e diferentes atores de uma mesma região, por razões diferentes, reagem de forma diferente (VILA, 2000, Introdução).



Stuart Hall (2009) chama a atenção para o debate sobre a “crise de identidade” que tende a fazer com que o sujeito antes reputado como unificado se apresente, agora, como desarticulado, descentrado e órfão de si num processo que atinge proporções globais e globalizantes. Em sua análise, o sujeito do iluminismo, centrado, unívoco e palpável deu lugar ao sujeito sociológico do interacionismo simbólico, nascido da relação entre indivíduo e sociedade e dos seus desdobramentos; sujeito este que, por sua vez, deu lugar ao sujeito pós-moderno, construído de fragmentos identitários que recolhe ao longo do seu caminho; de frações da “realidade” simbólica que ele consegue abarcar e usar em seu favor; de invenções e discursos culturais os mais variados possíveis, enfim, de máscaras que lhe possibilitem uma maneira de atravessar a vida sem perder a razão, ou perder-se a si mesmo.

### **Identidade: do Iluminismo à pós-modernidade**

O Iluminismo concebia o homem – ou o sujeito – assentado em uma noção inamovível de indivíduo portador de humanidade; dessa maneira, completamente coeso, unívoco, munido da razão e de suas possibilidades, percebendo a si mesmo e ao mundo. O cerne desse ser humano era composto por um núcleo interno que, desde o nascimento, com ele se desenvolvia, sendo o mesmo ao longo de sua existência; portanto, imutável, impenetrável e inatingível depois de consolidado. Assim, o que consistia o indivíduo, o que lhe dava forma diante de si, ou seja, a essência que o particularizava e o edificava enquanto um eu era o que à época reputava-se de a identidade de uma pessoa (HALL, 2001).

Outra concepção de sujeito girava em torno das análises sociológicas em voga durante o século XVIII. Essas análises revelavam o recrudescimento das transformações socioculturais, econômicas e existenciais por que passava o mundo; mergulhado nas constantes vicissitudes da chamada modernidade e da percepção que não mais entendia o sujeito e seu núcleo como autônomo e independente; mas, sim, constituído através das relações com outros indivíduos que se afiguravam relevantes para ele, e que funcionavam como mediadores de valores, sentidos e símbolos deste sujeito.

A respeito das análises sociológicas que influenciaram o século XVIII, uma das grandes perspectivas da sociologia à época era o Interacionismo Simbólico ou – como preferem alguns – Perspectiva Interacionista; que tem por base a concentração nos detalhes concretos do que acontece entre indivíduos na vida diária. Estuda, ainda, a maneira como os símbolos são trabalhados na criação e manutenção do SELF, do eu. Tal perspectiva teve sua origem na Escola de Chicago e é, atualmente, muito utilizada na microssociologia e na psicologia social. Os teóricos responsáveis por essa concepção foram o psicólogo Herbert Blumer – a partir da leitura do livro *Mente, Self e Sociedade*, de Georg Hebert Mead –; e o sociólogo norte-americano Charles Cooley com a publicação de *Social organization*. (JOHNSON, 1997: 131-174).

Nessa concepção sociológica, a interação entre o eu e a sociedade é o que torna possível a formação e a existência da categoria identidade. O sujeito conserva, ainda, uma espécie de essência no seu âmago, ou seja, um eu que se configura e se movimenta na realidade. No entanto, este eu que se movimenta no real tem sua construção alterada por meio de uma dialogia ininterrupta entre



o cultural – dado exteriormente – e as possibilidades de formação de identidades que este abriga. (Hall, 2001).

Essa noção de identidade matizada pelas análises sociológicas pretende, de acordo com Hall (2001), complementar – no sentido de acrescentar algo – as extensões vazias existentes entre o que está dentro e o que está fora no intervalo concebido em meio ao mundo pessoal e o mundo público. Partindo do exposto, e ainda parafraseando Hall, o que se tem, então, é a construção e a consequente projeção de um nós mesmos nessas identidades culturais e, concomitantemente, a interiorização dos seus valores e significados, transformando-os em parte de nós, conduzindo o indivíduo a dispor sua sensibilidade subjetiva em consonância com os espaços tidos por objetivos e passíveis de ocupação no mundo sociocultural.

Hall (2009), examinando a influência da globalização ao redor do mundo, acredita que o fenômeno do desenvolvimento do capitalismo no globo converge as culturas e os estilos de vida, produzindo o surgimento de distintos resultados em termos de identidade. Acredita que a homogeneização cultural ensejada pelo mercado global pode esgarçar e diluir as identidades, distanciando-as dos aspectos identitários relativos à comunidade e à cultura local. Contudo, pondera que isso pode, também, fomentar a resistência; que pode fortalecer e reafirmar – ou favorecer o aparecimento de novas identidades – de identidades nacionais e locais.

Hall (2001) relativiza a ideia de homogeneização das identidades. Para ele, ela é simplória e ingênua, denotando tendências divergentes: o encantamento com a diferença; a distribuição desigual que o processo de globalização engendra; e a ocidentalização da globalização – sendo estas últimas quem impõem as regras do jogo em todo o mundo. O autor considera, no que denomina de modernidade tardia, Freud, Marx, Lacan, Foucault e Saussure como responsáveis pelo descentramento do sujeito (ou a morte do sujeito enquanto herança cartesiana); haja vista as abordagens destes autores colocarem em cheque as múltiplas e incontáveis condições possíveis que podem intervir nas constituições identitárias do indivíduo. Em outras palavras, ou melhor, nas palavras do autor: “[...] o sujeito do iluminismo, visto como tendo uma identidade fixa e estável, foi descentrado, resultando nas identidades abertas, contraditórias, inacabadas, fragmentadas do sujeito pós-moderno.” (2001: 46).

Nesse sentido, a identidade se tornaria algo como “uma ‘celebração móvel’: formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam.” Isso porque o sujeito, diante desses condicionantes, “assume identidade diferentes em diferentes momentos, identidade que não são unificadas ao ‘redor’ de um ‘eu’ coerente. Dentro de nós há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções [...]”. Assim

[...] Se sentimos que temos uma identidade unificada desde o nascimento até a morte é apenas porque construímos uma cômoda estória sobre nós mesmos ou uma confortadora “narrativa do eu” [...]. A identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, à medida que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar – ao menos temporariamente. (HALL, 2001: 13).



Bauman corrobora a análise de Hall no que respeita ao caráter modelador da globalização – em escala planetária – concernente aos estilos de vida, hábitos de consumo; manifestações identitárias dentre outras possíveis. Contudo, observa limites no bojo dessas interpenetrações e atribui à liberdade de movimentos – dentro do processo de globalização – um valor de mercadoria; que é, segundo ele, “sempre escassa e distribuída de forma desigual [...]”, tornando-se “o principal fator estratificador de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos.” (Bauman, 1999: 6). O que não deixa de ser uma forma que propicia, como apontado por Hall, o fortalecimento ou diluição de identidades locais e nacionais, o que – nesse último caso – engendraria a emergência de outras identidades, reconstruídas sobre os escombros das que foram perdidas ou abandonadas dado o fato de não serem mais proveitosas a quem delas fizesse uso. Assim, Bauman assevera que (2005: 96) “Nesse nosso mundo fluido, comprometer-se com uma única identidade para toda a vida, ou até menos do que a vida toda, mas por um longo tempo à frente, é um negócio arriscado. As identidades são para usar e exibir, não para armazenar e manter.”

A identidade constitui-se, para Bauman (2005) algo a ser construído, inventado e não simplesmente descoberto como uma coisa edificada, pronta e acabada. Concorda com outros autores quando reconhece o caráter fluido, maleável, ficcional e situacional das identidades, avalia que estas não têm a solidez de uma rocha, sendo mutáveis, negociáveis e revogáveis. Nesse sentido, torna-se responsabilidade do indivíduo, que diante da modernidade líquida escolhe os aspectos identitários que formarão o seu ser. Todavia, nascida num constructo ficcional a identidade precisa de intensa e controlada coerção e convencimento para se estabilizar, se reificar e se corporificar em uma dada realidade.

Quanto à globalização e sua influência, Bauman (2005) acredita que a globalização e o processo que a engendra chegou a um ponto sem volta. Existe uma interdependência entre as nações e seus povos, diz ele, “todos nós dependemos uns dos outros”; ou se rema na mesma direção ou se abandona o barco; ou, dito de outra maneira, ou nadamos juntos ou afundamos juntos. O autor acredita que a humanidade caminha na mesma direção quando comenta seu ponto de vista no ex-certo seguinte: “Creio que pela primeira vez na história da humanidade o auto- interesse e os princípios éticos de respeito e atenção mútuos de todos os seres humanos apontam na mesma direção e exigem a mesma estratégia.” Para Bauman,

De maldição, a globalização pode até transformar-se em bênção: a ‘humanidade’ nunca teve uma oportunidade melhor! Se isso vai acontecer, se a chance será aproveitada antes que se perca é, porém, uma questão em aberto. A resposta depende de nós (2005: 95).

O autor (2005: 18-19) assume, então, a descoberta da identidade como “um monte de problemas – e não uma campanha de tema único – é um aspecto que compartilho com um número muito maior de pessoas, praticamente com todos os homens e mulheres da nossa era ‘líquido-moderna’”. É nessa modernidade líquida que “o mundo em nossa volta está repartido em fragmentos mal coordenados, enquanto as nossas existências individuais são fatiadas numa sucessão de episódios fragilmente conectados.” Esse mundo, de acordo com Bauman (2001: 238), é um “território flutuante, ao qual só se adaptam coisas ou pessoas fluídas, ambíguas, em estado de constante transgressão.”



Eriksen (2001: 9) não concorda com a ideia de um indivíduo flutuante e ambíguo à cata de fragmentos identitários que possa escolher a seu bel-prazer para compor sua identidade, ou seja, o indivíduo não engendra seu ser social a partir do nada. Para esse autor, a construção da identidade se daria a partir dos condicionantes que a sociedade impõe, isto é, os fragmentos identitários não surgem do nada, são oriundos de determinados contextos socioculturais; não sendo, desse modo, simples escolhas dos indivíduos, mas parte das suas vivências cotidianas. Eriksen não nega o caráter de fluidez que as identidades assumem, só não concorda com a ideia de uma identidade construída a partir de um limbo.

Geertz (1989) já havia identificado essas múltiplas influências que atuam na composição do homem enquanto ser histórico, social e cultural:

O homem não pode ser definido nem apenas por suas habilidades inatas, como fazia o iluminismo, nem apenas por seu comportamento real, como faz grande parte das ciências sociais contemporâneas, mas sim pelo elo entre eles, pela forma em que o primeiro é transformado no segundo, suas potencialidades genéricas focalizadas em suas atuações específicas (GEERTZ, 1989: 37-38).

Santos (2002) assinala que – aparentemente – as transformações levadas a cabo pelo processo de globalização têm esgarçado as fronteiras nas suas dimensões políticas, econômicas e socioculturais. Contudo, lembra que é no interior de cada uma delas, e nas inter-relações que elas estabelecem entre si, que se originam os espaços de conflitos os mais complexos possíveis. Tais fenômenos acabam por desbancar e desacreditar análises apressadas e inconsistentes, fazendo perceber a manifestação de formas diversas de globalizações, de matizes políticas, artísticas, culturais, tecnológicas e econômico-financeiras. A globalização e seus desdobramentos possibilitaram a emergência de outras fronteiras, não necessariamente providas do caráter de novidade, ou seja, desprovidas de originalidade apenas se vestem do novo.

Mas quais seriam essas outras fronteiras ventiladas por Santos? Como se dariam no seio do processo globalizante? Quais suas características? Pensemos – na tentativa de responder às questões colocadas – as fronteiras identitárias que emergem da globalização enquanto fenômeno mundial. Giddens (2002: 79) aponta, no bojo desse fenômeno, fronteiras identitárias que surgem devido às inúmeras relações estabelecidas pelos indivíduos no que ele chama de “condições do mundo moderno”.

Problematizando a questão do estilo de vida diante da globalização, o autor em questão analisa que “não só seguimos estilos de vida, mas num importante sentido somos obrigados a fazê-lo, não temos escolha senão escolher.” (2002: 79) Aqui, o autor põe em relevo o arsenal multifacetado e opcional do qual a identidade pode se valer quando em construção: “Um estilo de vida pode ser definido como um conjunto mais ou menos integrado de práticas que um indivíduo abraça, não só porque essas práticas preenchem necessidades utilitárias, mas porque dão forma material a uma narrativa particular da autoidentidade.” (2002: 79). Ou na definição de Bourdieu (1983: 82) “estilos de vida, sistemas de desvios diferenciais que são a retradução simbólica de diferenças objetivamente inscritas nas condições de existência.”



Contudo, Giddens (2002: 81) deixa claro que – em que pese a miríade de possibilidades de escolhas – estas não estão disponíveis, em escala mundial, para todos os indivíduos. Isso porque a predileção deste ou daquele estilo de vida pode ser associada às injunções de uma infinidade de grupos e seus interesses; ou pelo caráter simbólico atribuído a alguns estilos, seja pela visibilidade e importância social nos quais estes estejam envolvidos ou pelas limitações determinadas pelas condições socioeconômicas.

Woodward (2009) argumenta que essas crises globais relacionadas à identidade vão ao encontro do que Ernesto Laclau (1990) denominou de deslocamento. Para Laclau, as sociedades modernas são desprovidas de quaisquer núcleos ou centros determinados onde se possam produzir identidades fixas, existindo, em vez disso, uma gama enorme de centros. Um dos centros que foi deslocado é o da chamada classe social, “não a classe como uma simples função da organização econômica e dos processos de produção, mas a classe como um determinante de todas as outras relações sociais: a classe como a categoria mestra [...]” (WOODWARD, 2009: 29).

Na avaliação de Laclau (1990) inexistia uma única força de ação, uma única força totalizante e determinante, mas como mencionado, uma profusão de centros. Tal deslocamento traria, segundo este autor, “implicações positivas”, posto que este “indica que há muitos e diferentes lugares a partir dos quais novas identidades podem emergir e a partir dos quais novos sujeitos podem se expressar.” (WOODWARD, 2009: 29).

Tal deslocamento de centros ensejaria, em tese, a interconexão – ou interconexões – entre fronteiras culturais; o que propiciaria a emergência de novas expressões de sujeitos, matizadas não somente pelo deslocamento, mas também pelas necessidades de interação, aceitação, transformação e manutenção de características identitárias.

Mas como se define uma fronteira cultural? O que é, afinal, uma fronteira cultural? Poder-se-ia argumentar que se expressa nos limites simbólicos e situacionais onde culturas diferentes se inter-relacionam e se influenciam, guardando – em que pese sua aproximação – as características culturais que as particularizam e as definem, tanto diante de si mesmas quanto diante do “outro”.

Mas para que isso possa ser atingido, para que a “condição de fronteira possibilite construir algo que tenha valor, para ser compreendido/lido/apropriado por outros que não os próprios que a vivenciam – é preciso romper”, ou deslocar, como prefere Laclau. Rompimento com “o local/regional”, facultando a perda da “territorialidade que foi o início da ancoragem do conceito de fronteira e chegar a uma terceira dimensão” (Pesavento, 2002: 38). As fronteiras são, de acordo com Pesavento, eminentemente culturais, isto é, construções de sentido. Fazem parte do jogo social das representações que estabelece classificações, hierarquias, limites, guiando o olhar e a apreciação sobre o mundo (2002: 35-36).

## **Identidade e Fronteiras**

Alguns pesquisadores que se dedicam a estudar as fronteiras – em seus variados aspectos – tendem a dividi-la, para facilitar as análises dos fatos que ocorrem nesses espaços, em duas cate-



gorias: aquelas cuja inquietação advém do conceito de fronteira enquanto espaço geográfico, no qual as sociedades têm existência; e aquelas onde a fronteira é o lugar por excelência de construção e manifestações identitárias produzidas pelas injunções impostas pela pós-modernidade. Na Antropologia, o uso cultural e simbólico a respeito das fronteiras tem tido larga ressonância entre estudiosos interessados em questões que levam em consideração as desconexões entre territórios, Estado e identidade. Tais abordagens são produzidas em grande parte pelo que se denominou de estudos culturais (HEYMAN; CUNNINGHAM, 2004: 290),

Grimson (2003: 22) enfatiza que o enfoque contemporâneo, que direciona e motiva esses estudos, tem por objetivo analisar como as negociações identitárias nas fronteiras afetam a construção de novos sentidos da nacionalidade e, inversamente, como as novas políticas definidas desde os centros político-econômicos transformam a vida cotidiana e a experiência das populações locais. É nesse aspecto que, ao ressaltar a importância do estudo da fronteira, Sahlins (2000) destaca a sua contribuição no sentido de evidenciar o papel dos grupos locais como agentes e atores históricos na formação de identidades e territórios (BANDUCCI JÚNIOR, 2011).

Apesar do advento, ou reconhecimento da existência, da globalização, as fronteiras ainda exercem papel fundamental na organização das sociedades. Haesbaert (2004) acredita que a fronteira não deve ser entendida como um fim, mas como algo que propicie a noção de contato entre os territórios. O território, aqui, é antes de tudo, "um território simbólico, ou um espaço de referência para a construção de identidades." (2004: 35).

Para Grimson (2000: 39): "Frontera ha devenido un concepto clave en los relatos y explicaciones de los procesos culturales contemporáneos. Las análisis – económicos e simbólicos – de la llamada 'globalización' se refieren, uma y outra vez, a los limites, los bordes, las zonas de contacto". O autor analisa, em relação ainda ao conceito de fronteira, que este tem sido aplicado de maneira difusa, tanto pelos estudos de cunho acadêmico quanto pelas instâncias representativas dos governos: "El concepto de frontera sigue siendo difuso tanto en cierta retórica diplomática como en gran parte de los ensayos sociales y estudios culturales."

Grimson (2000) localiza na categoria da duplicidade uma das características mais marcantes do conceito, constituindo-se – ao mesmo tempo – em um objeto/conceito e um conceito/metáfora; ou seja, flutua entre a materialidade da fronteira física constante dos mapas e tratados e entre as inegáveis influências e trocas culturais e simbólicas que ocorrem entre os povos que habitam as fronteiras. Nas palavras de Grimson "De uma parte parece haber fronteras físicas, territoriales; de la outra, fronteras culturales, simbólicas. [...] Esas fronteras entre estados y, supuestamente, entre 'naciones' son límites materiales cargados de sentidos diversos." Tal combinação, advinda da junção polissêmica do material e do simbólico, acrescida de relevância política e cultural "[...] ha convertido a las fronteras em una herramienta y um centro de disputas teóricas." (2000: 39).

Desse modo, para o autor em questão, é de extrema relevância considerar que "[...] a historicidad de la frontera está presente tanto para la población local como para una antropología que busque considerar la relación entre Estado, nación, territorio e identificaciones" (GRIMSON, 2003:



20). Sem tais imbricações, é impossível a elaboração eficiente de diagnósticos que ambicionam dar explicações sobre as inúmeras situações que as fronteiras podem gerar.

Como assinala Bourdieu (2006: 113) “[...] o que nelas [disputas teóricas] está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social através dos princípios de divisão que, quando se impõem ao conjunto do grupo realizam o sentido e o consenso sobre o sentido e, em particular, sobre a identidade e a unidade do grupo [...]”. Assim, a noção de “fronteira” — entendida como uma realidade política que se impõe às relações entre nações e povos com os territórios, ou como uma metáfora para a interpretação dos processos de definição de identidades sociais — remete ao mesmo tipo de processo: o poder de criar e legitimar classificações, definir limites entre o interior e o exterior (FERREIRA, 2009).

De acordo com o exposto, o que se tem são inegáveis influências e conexões que se complementam – matizados pelo fenômeno da globalização – no cenário mundial. Nessa conjuntura, as identidades ao redor do mundo sofrem as injunções impostas no devir do processo de interação, injunções tanto físicas quanto virtuais. Nesse contexto, as fronteiras aparecem como repositórios por excelência de manifestação dos fenômenos associados às transformações socioculturais e econômicas que tais fenômenos possibilitam, engendram e fomentam.

Inegáveis também são as contribuições da Antropologia, da Sociologia, da História e das demais ciências do social que tiveram, e tem, a fronteira como objeto. Tais contribuições desconstroem a noção errônea de que a fronteira é meramente um espaço geográfico e político; emergindo – de suas pesquisas e conseqüentes elucubrações – a constatação de que os estudos que elegem as fronteiras como tema são de extrema importância para a construção de um conhecimento que leve em conta as complexas e multifacetadas particularidades culturais e sociais de contextos tidos por não hegemônicos.

## Referências Bibliográficas

BANDUCCI JÚNIOR, Álvaro. Turismo e fronteira: integração cultural e tensões identitárias na divisa do Brasil com o Paraguai. In: Revista Pasos (Revista de turismo e patrimônio cultural) Vol. 9 (3) Special Issue páginas. 7-18. 2011. Disponível em: [http://www.pasosonline.org./Publicados/9311special/PS0311\\_02.pdf](http://www.pasosonline.org./Publicados/9311special/PS0311_02.pdf). Acesso em: 12-02-2011

BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as conseqüências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. Título original: [Globalization: The Human Consequences] Disponível em: [http://www.4shared.com/office/JwINXNO3/Bauman\\_Zygmunt\\_Globalizao\\_as\\_c.html](http://www.4shared.com/office/JwINXNO3/Bauman_Zygmunt_Globalizao_as_c.html) Acesso em 25-04-2012

\_\_\_\_\_. Modernidade Líquida. RJ: Jorge Zahar Ed. 2001.

\_\_\_\_\_. Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005. Título original: Conversations with Benedetto Vecchi. Disponível em: [http://www.4shared.com/office/L9Un\\_FIZ/BAUMAN\\_Zygmunt\\_-\\_Identidade\\_en.html](http://www.4shared.com/office/L9Un_FIZ/BAUMAN_Zygmunt_-_Identidade_en.html) Acesso em 13-03-2012



BOURDIEU, Pierre. Gostos de classe e estilos de vida. In: ORTIZ, Renato (org.). São Paulo: Ática, 1983. (Grandes Cientistas Sociais, 39).

\_\_\_\_. A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de região. In: \_\_\_\_\_. O poder simbólico. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. Cap. V p. 107-132.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 2. Título original: The Power of Identity.

CONVERSI, Daniele. Americanization and the planetary spread of ethnic conflict: The globalization trap. in Planet Agora, dezembro 2003 - janeiro 2004. Disponível em: [http://www.planetagora.org/english/theme4\\_suj2\\_note.html](http://www.planetagora.org/english/theme4_suj2_note.html). Acesso em 20-08-2012.

ERIKSEN, Thomas Hylland. Ethnic identity, national identity and intergroup conflict: the significance of personal experiences. In: ASHMORE, Richard D.; JUSSIM, Lee J.; WILDER, David (Org.). Social identity, intergroup conflict, and conflict reduction. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 42-70. Disponível em: [http://folk.uio.no/geirthe/Identity\\_politics.html](http://folk.uio.no/geirthe/Identity_politics.html) Acesso em 27-09-2011

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Políticas para Fronteira, História e Identidade: a luta simbólica nos processos de demarcação de terras indígenas Terena. Mana, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, Oct. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132009000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132009000200003&script=sci_arttext)

Acesso em 15-09-2011

GEERTZ, Clifford. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GIDDENS, Anthony. Modernidade e identidade. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002. Título original: Self and society in the late modern age. Disponível em: [http://www.4shared.com/office/IE86gc9y/Giddens\\_Anthony\\_Modernidade\\_e\\_.html](http://www.4shared.com/office/IE86gc9y/Giddens_Anthony_Modernidade_e_.html) 17-08-2011

GRIMSON, Alejandro. Fronteras, naciones e identidades, la periferia como centro (comp.). Buenos Aires: Ed. CICCUS; La Crujía, 2000.

\_\_\_\_. La nación en sus limites. Contrabandistas e exilados em la frontera Argentina-Brasil. Barcelona, Editorial Gedisa. 2003.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da. (Org. e trad.). Identidade e diferença. A perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 103-133.

\_\_\_\_. A identidade cultural na pós-modernidade. Tradução Tomás Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 6. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 103 p. Título original: The question of cultural identity. Disponível em: [http://www.4shared.com/office/tidoLqxf/HALL\\_Stuart\\_A\\_Identidade\\_Cultu.htm](http://www.4shared.com/office/tidoLqxf/HALL_Stuart_A_Identidade_Cultu.htm) Acesso em 20-07-2011



HEYMAN, Josiah McC.; CUNNINGHAM, Hilary. Introduction: mobilities and enclosures at borders. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, v. 11, p. 289-302, 2004. Disponível em: <http://www.mendeley.com/research/introduction-mobilities-and-enclosures-at-borders/#page-1> Acesso em 07-04-2012

LACLAU, Ernesto. *New Reflections on the Revolution of Our Time*. In: *New Reflections on the Revolution of Our Time*. Londres: Verso, 1990.

JOHNSON, G. Allan. *Dicionário de Sociologia*. Jorge Zahar Editor, 1997, Rio de Janeiro.

MARTÍNEZ, E., SALAS, H. y MÁRQUEZ, D. "Los efectos económicos, políticos y socioculturales de la globalización en el sistema lechero de México", ponencia presentada en el 3º Encuentro Nacional sobre el Desarrollo Regional en México, Tlaxcala, México, UAT, AMECIDER, Abril de 1997.

MCLUHAN, Marshall Herbert. *Understanding media: the extensions of man*. Nova York, USA: McGraw-Hill Book Company, 1964. Disponível em: <http://beforebefore.net/80f/s11/media/mcluhan.pdf> Acesso em 15-06-2012

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Além das fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). *Fronteiras culturais. Brasil-Uruguai-Argentina*. São Paulo: Ed. Ateliê Editorial, 2002, p. 35-39

RIBEIRO, Gustavo Lins. Globalización y transnacionalización: perspectivas antropológicas y Latinoamericanas. *MAGUARÉ* nº 11-12, Colombia, 1996. Disponível em: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/maguare/article/view/14272> Acesso em 12-08-2012

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: \_\_\_\_\_. (org.) *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002. Disponível em: [http://www.4shared.com/office/P0r\\_jzLr/SANTOS\\_Boaventura\\_de\\_Souza\\_or.html](http://www.4shared.com/office/P0r_jzLr/SANTOS_Boaventura_de_Souza_or.html)

Acesso em 25-07-1011

VILA, Pablo. *Crossing borders, reinforcing borders: social categories, metaphors and narratives identities on the U.S – Mexico Frontier*. Austin: University of Texas Press, 2000.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu (Org. e trad.). *Identidade e diferença. A perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 7-72.



## **BRASIL E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS INTERNACIONAIS: UM DEBATE TEÓRICO PARA A CONSTRUÇÃO DO PODER DO ESTADO NO SÉCULO XXI**

**DANIELLE JACON AYRES PINTO**

Doutoranda em Ciência Política - UNICAMP/IFCH, área de Relações Internacionais.

Professora do curso de Relações Internacionais do IESB-PREVE/Bauru

E-mail: djap2222@yahoo.com

### **Resumo**

Na tentativa de pensar uma nova dinâmica para a construção do poder do Estado, este artigo visa ampliar a compreensão das fontes de poder que o ator estatal pode utilizar para se fortalecer, demonstrando que a consequência desta ampliação será uma interação diferenciada deste agente no sistema internacional. Tais fontes de poder irão agrupar ações do Estado, criando dessa maneira um rol de comportamentos que poderão ser associados a um tipo de poder, que por sua vez poderão ser associados a uma classificação de soft power ou hard power, que juntas levarão o nome de smart power. A mediação de conflitos internacionais, focada na transformação do conflito, será uma dessas ferramentas. Reconhecida como uma ação política de soft power, sua aplicação pode ser capaz de construir uma nova dinâmica de relacionamento entre os Estados, seja para os que estejam em conflito, ou para o Estado mediador junto da comunidade internacional. Para as ambições políticas de liderança regional e influência internacional do Brasil, construir seu poder de forma diferenciada pode ser a única maneira de se fortalecer junto das grandes potências, ao mesmo tempo em que promove uma nova forma de interação na ordem internacional.

**Palavras-Chaves:** soft power; smart power; mediação; Brasil; poder; Estado.



## INTRODUÇÃO

Na tentativa de pensar uma nova dinâmica para a construção do poder do Estado, este artigo visa ampliar a compreensão das fontes de poder que o ator estatal pode utilizar para se fortalecer, demonstrando que a consequência desta ampliação será uma interação diferenciada deste agente no sistema internacional. Tais fontes de poder irão agrupar ações do Estado, criando dessa maneira um rol de comportamentos que poderão ser associados a um tipo de poder, que por sua vez poderão ser associados a uma classificação de soft power ou hard power, que juntas levarão o nome de smart power.

A mediação de conflitos internacionais, focada na transformação do conflito, será uma dessas ferramentas. Reconhecida como uma ação política de soft power, sua aplicação pode ser capaz de construir uma nova dinâmica de relacionamento entre os Estados, seja para os que estejam em conflito, ou para o Estado mediador junto da comunidade internacional.

Para as ambições políticas de liderança regional e influência internacional do Brasil, construir seu poder de forma diferenciada pode ser a única maneira de se fortalecer junto às grandes potências, ao mesmo tempo em que promove uma nova forma de interação na ordem internacional.

A Noruega, em suas políticas públicas, trabalha com esse papel de mediador que busca a transformação do conflito como forma de construção de poder na esfera internacional, por isso será o exemplo utilizado como modelo neste artigo.

### **A construção do poder do Estado**

O objetivo da perspectiva teórica deste artigo não está em apresentar uma proposta de modificação do status quo atual da ordem mundial, que vê o mundo como anárquico, onde o objetivo do Estado é lutar pela sua sobrevivência, ou seja, manter o seu poder soberano e sua integridade regional através da coerção, como defendido pelo realismo (WALTZ, 1979). A proposta teórica deste texto foca na busca pela construção de uma ordem que se baseia na cooperação e na interdependência (PECEQUILLO, 2004), considerando, igualmente a ideia realista, do ambiente internacional como uma esfera anárquica. Uma visão neo-institucionalista que acredita que regras, normas e instituições são os melhores meios de garantir a segurança e a estabilidade no sistema internacional (KEOHANE; NYE, 1989).

Diferentemente das correntes teóricas clássicas das relações internacionais, realismo e liberalismo, o neo-institucionalismo vai propor um olhar renovado sobre o cenário internacional, que inclui o reconhecimento do Estado como ator relevante na política internacional (mas não único como propõe o realismo) e a aceitação do ambiente anárquico do sistema internacional. Essas mudanças denotam uma aproximação da teoria realista, mas com um diferencial, pois os neo-institucionalistas acreditam que apesar da disputa de poder e da adoção pelo Estado de estratégias de sobrevivência neste ambiente, o resultado não será o conflito de forças, e sim, a criação de oportunidades de



cooperação e interação entre esses atores. Para os neo-institucionalistas, a cooperação deixará de ocorrer, constantemente, na esfera dos atores transnacionais e passará a ter seu foco recaído sobre o Estado (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Ou seja, a renovação encontra-se na ideia do Estado como ator principal do sistema internacional, mas com o foco em uma política de cooperação multilateral, ocorrendo diretamente entre os atores estatais e não através de algum ator transnacional com um poder supranacional.

Neste sentido, será importante para a edificação do poder do Estado a ideia de como construir sua política de cooperação, ou seja, como proporcionar a realização de seus interesses, ao mesmo tempo, que promove um ganho nos interesses de seus parceiros. A proposta a ser trabalhada é a ideia de ganhos absolutos e não de ganhos relativos<sup>1</sup>. O objetivo é reconhecer que o importante nessa cooperação é a identificação de interesses comuns, que irão privilegiar a cooperação, ao invés do conflito, fazendo com que todos atores possam ver seus interesses satisfeitos.

Assim, a intenção de conquista de poder no cenário internacional por parte do Estado é vista neste artigo amparada no objetivo de evitar a busca por aumento de poder nos padrões que geram insegurança aos parceiros (quadro realista). Como diz Joseph Nye (2004), a manutenção do poder se dá por uma mescla de hard power e soft power, o que o autor denomina como smart power.

O smart power é entendido como a integralidade de poder que abrange as vertentes de poder militar e econômica de um Estado, e vai procurar desenvolver outras áreas, no intuito de complementar as duas primeiras vertentes. O desenvolvimento dessas áreas deve se focar em cinco pontos principais: a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica e; f) inovação e tecnologia (ARMITAGE; NYE, 2007, p. 5).

Para relacionar o smart power com a organização da ordem internacional, acredita-se que o melhor caminho são os conceitos da Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH). Entretanto é preciso esclarecer vários e importantes pontos sobre essa teoria, para que as ambições pelo poder por parte de um Estado, nos dias hodiernos, não sejam identificadas como uma réplica da clássica hegemonia exercida pelas grandes potências mundiais, principalmente no século XIX e XX<sup>2</sup>.

A TEH foi elaborada na década de 1970 pelo economista Charles Kindleberger e tinha por foco argumentar que a hegemonia se dava pela "capacidade de um país de dispor de determinados recursos de poder através de suas fontes de riqueza" (VIGEVANI et al., 1994, p. 13). Ou seja, para que uma estabilidade exista, segundo Kindleberger, é necessário que uma potência hegemônica conduza, através de elementos concretos de poder como: matéria-prima, capital, mercado e preponderância na produção de bens de alto valor agregado (KEOHANE, 1984).

Após as duas crises do petróleo de 1973 e 1979, a TEH vai sofrer severas críticas, pois autores como Robert Keohane, Robert Gilpin e Joseph Nye vão argumentar que só fatores econômicos não são suficientes para determinar características da distribuição de poder dos Estados na ordem

1 Considera-se ganhos absolutos a distribuição equitativa de ganhos no relacionamento entre os Estados, ou seja, a simetria entre os benefícios gerados pela cooperação. Os ganhos relativos seriam o inverso, ou seja, desproporcionalidade entre esses ganhos, sendo que um Estado ganharia mais com a cooperação do que o outro, que necessariamente perderia algo nesta relação. Para saber mais sobre esse assunto consultar o capítulo de J. M. Grieco (1993) Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, no livro de D.A. Baldwin (1993) Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate.

2 Para saber mais sobre o tema consultar Paul Kennedy (1987) Ascensão e Quedas das grandes potências.



internacional, sendo preciso incluir também fatores ideológicos e políticos (PECEQUILO, 2004). A crença de que a existência de uma hegemonia econômica, onde um Estado seria suficientemente poderoso para assegurar o cumprimento das regras e normas das relações entre os Estados, é por si só incompleta. Como afirma Keohane “atitudes domésticas, estruturas políticas e processos de tomada de decisão são muito importantes” (KEOHANE, 1984, p. 35).

Desta maneira vai surgir o que Pecequilo (2004) também classifica como TEH, mas que sustenta os recursos de poder não só na vertente econômica, mas em três categorias: a) estrutural, b) institucional e, c) situacional. A categoria estrutural é referente ao que Keohane (1984) classifica como recursos de poder tradicionais, que são o território, as forças armadas, a população, e a localização geográfica; já o institucional é a criação de normas e organismos que possam reger a relação entre os Estados de forma cooperativa, e por último, o fator situacional que é a habilidade do Estado em projetar suas idéias e princípios para os outros atores (PECEQUILO, 2004).

Estas três categorias podem ainda ser classificadas em duas vertentes de ação política, o hard power e o soft power. O hard power é composto pelos poderes militares e econômicos, que induzem e ameaçam os outros atores para que o Estado detentor destes poderes possa obter aquilo que deseja (NYE, 2004). Já o soft power é o que Nye (2004) chama de a “outra face do poder”, uma maneira indireta de se conseguir os próprios objetivos.

Como define Nye

Soft power é conseguir que os outros atores queiram a mesma coisa que você quer – cooptando-os ao invés de coagi-los. [...] Um país pode obter o que quer na política mundial devido aos outros Estados admirarem seus valores, copiando seus exemplos, e aspirando seu nível de prosperidade e abertura. (NYE, 2004, p. 5)

Mediante essas definições de hard e soft power podemos classificar as dimensões dos recursos de poder da TEH da seguinte maneira:

Classificação dos recursos de poder do Estado			
	Hard power	Soft Power	Smart Power
Estrutural	X		X
Institucional		X	X
Situacional		X	X

Fonte: PINTO, 2009

Apesar de a TEH ser classificada como realista, o que se vê nessa abordagem de Nye e Keohane é uma mistura de neorealismo e institucionalismo liberal, ou seja, um neo-institucionalismo, como cita Pecequilo (2004, p. 146). “Embora ‘realista’ a teoria da estabilidade hegemônica compartilha elementos de ambas as visões teóricas”, e o que nos interessa é perceber o que é a cooperação sugerida por esses autores acima citados e, como essa pode ser aplicada de maneira a aumentar o poder do Estado permitindo que este conquiste espaço de influência no sistema internacional e uma posição de liderança na região onde se insere.



O conceito de cooperação que será usado é a idéia proposta por Keohane (1984) em seu livro *After Hegemony*, ao fazer uma análise sobre cooperação, harmonia e discórdia o autor vai afirmar que a cooperação nem sempre está desprendida do conflito, pelo contrário, muitas vezes a cooperação nasce do conflito. Como também vai argumentar que a harmonia é uma maneira de perpetuar idéias e ações de uma força hegemônica, sem que as necessidades dos outros atores do sistema sejam levadas em conta.

Como afirma Keohane (1984, p. 51), harmonia é "a situação na qual a política de um Estado, (aplicada em seu auto-interesse sem considerar os outros) automaticamente facilita a realização de outros objetivos", um exemplo que o autor dá de harmonia é a idéia hipotética de competitividade do mercado mundial, que seria assegurada pela "mão invisível"<sup>3</sup>, conceito de Adam Smith que propõe que a busca pelo auto-interesse contribuiria para o desenvolvimento do interesse geral.

A cooperação seria uma questão mais complexa que harmonia e que teria resultados mais profundos, como o de produzir uma interdependência entre os Estados, onde devido a esta o interesse em resolver divergências seria mais pela cooperação do que pelo conflito bélico, visto ser a conflitualidade armada um processo muito mais custoso.

Assim, cooperação para Keohane (1984, p. 51-52)

Ocorre quando os atores ajustam seus comportamentos atuais ou antecipados, pela preferência dos outros, através de um processo de coordenação política. [...] Em resumo é quando a cooperação intergovernamental na política atual seguida por um governo é considerada pelos seus parceiros como um facilitador da realização dos seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política.

Esta cooperação vai gerar entre os Estados uma interdependência, como classifica Keohane e Nye (1989), uma interdependência complexa<sup>4</sup>, ou seja, os Estados irão cooperar em vários setores, levando em consideração que seu interesse só pode ser alcançado, se o interesse do outro não for negligenciado.

Mediante os fatores citados acima se acredita que os Estados precisam alicerçar sua participação internacional através destas três fontes de poder, considerando que se os pilares estrutural e institucional já estão em pleno desenvolvimento, falta então uma melhor construção do terceiro pilar, o situacional. Uma das possibilidades de reforço deste pilar por parte do ator estatal é a participação nos processos de paz e resolução de conflitos não só dentro dos limites da Organização das Nações Unidas, como também, através de uma política individual de maior participação nos processos de paz, considerando que a resolução do mesmo também faça parte do seu conceito de segurança estatal e mundial. Então, para fortalecer esse terceiro pilar, o Estado deve utilizar dos recursos do soft power, recursos estes que emergem de três fontes principais: a) cultura; b) valores políticos; e c) políticas externas (NYE, 2004).

3 Adam Smith foi um economista escocês do século XVIII que criou a teoria do livre mercado; para saber mais consultar os cinco volumes seu livro "A riqueza das Nações" publicado pela primeira vez em 1776.

4 A interdependência complexa tem três características principais, são elas: a) múltiplos canais de contato; b) ausência de uma hierarquia de assuntos e; c) papel menos relevante das forças armadas. Para saber mais sobre o tema consultar a obra de Robert Keohane e Joseph Nye Jr, (1989) *Power and interdependence*.



A cultura seria “um conjunto de valores e práticas que criam um significado para uma sociedade” (NYE, 2004, p. 11), a proposta é incluir esses valores nas políticas públicas, de maneira que sirva de exemplo para os outros atores e desperte nesses a intenção de partilhá-los. As duas outras fontes de poder, os valores políticos e a política externa, podemos chamá-las de políticas de Estado, ou seja, políticas que fazem parte do Estado e não mudam cada vez que um governante entra no poder. Nos valores políticos isso significa defender a democracia, as instituições e o respeito pela diversidade, já na política externa é o respeito e a promoção de valores da paz e dos direitos humanos (NYE, 2004).

Por isso, a visão deste artigo de uma nova construção do poder estatal acredita que mais do que hegemônico, o Estado deve buscar um papel de liderança junto aos seus parceiros regionais, fortalecendo a cooperação, os ganhos absolutos, a coordenação política e a interdependência, para assim criar um sentimento de proximidade de valores e uma coesão entre todos os parceiros.

### **Mediação de conflitos: uma ferramenta de política internacional**

Levando em conta os três pontos para alicerçar o poder do Estado, o estrutural, o institucional e o situacional, nesta parte será analisado como o poder situacional do ator estatal pode ser aumentando através da sua participação em processos de paz e resolução de conflitos.

Todavia, antes de se analisar como a participação do Estado deve ser alicerçada, se faz necessário definir alguns conceitos para que entendamos o que se denomina de conflito neste estudo e como serão construídas as intervenções para eliminá-lo.

Assim, se conceitua conflito como sendo “a perseguição de objetivos incompatíveis por diferentes grupos” (RAMSBOTHAM et al., 2005, p. 27). Essa definição abrangente vai dar a liberdade ao Estado de participar na resolução de uma grande gama de conflitos, centrados essencialmente em motivações políticas.

Esta liberdade de ação vai se encaixar na possibilidade de atuação em dois cenários que Fisas (2004) vai traduzir como situações de tensão e conflito armado.

Assim situações de tensão seriam:

Contextos graves de situações de tensão e polarização social ou política, com o enfrentamento entre grupos políticos, étnicos ou religiosos, ou entre estes e o Estado, com a alteração do funcionamento ordinário das instituições do Estado e com significativos índices de destruição, medo, mortos e deslocamentos forçados da população. (FISAS, 2004, p. 14-15)

Já conflito armado o autor classifica como:

O enfrentamento protagonizado por grupos de diversas índoles, que com armas ou outros meios de destruição, e organizados, provocam mais de cem mortes ao longo de um ano através de atos intencionados. (idem, p. 14)



Diante desta definição de conflito, abordar todas as vertentes e ferramentas dos processos de paz e resolução de conflitos seria uma tarefa muito abrangente para este artigo, como também, nem todas as características desses processos se enquadrariam no que se denomina poder situacional. Assim, o foco será a mediação de conflitos e como um Estado pode projetar suas idéias, valores e cultura através deste mecanismo.

A partir dessa delimitação se entende que a ação mediadora do Estado será útil em todo um processo de desentendimento entre duas partes, sejam elas estatais ou não. A idéia é a mediação não só em cenários de flagrante violência armada, mas também, em todas as ocasiões onde haja um conflito entre duas partes que representem uma ameaça à segurança e a paz internacionais, sendo esta participação estatal um ato sempre solicitado e nunca imposto.<sup>5</sup>

Deste modo se faz importante definir o que se entende por mediação. O conceito vai nascer de duas premissas utilizadas por Bercovitch (1997) para definir mediação. A primeira do autor Oran Young que define mediação como sendo:

Toda ação promovida por um ator que não é parte direta da crise, essa ação é desenhada para reduzir e remover problemas na relação negocial entre as partes, e depois facilitar o término da própria crise. (YOUNG apud BERCOVITCH, 1997, p. 128)

A segunda premissa é de Christopher Mitchell e diz o seguinte:

atividade intermediária realizada por um terceiro com a primeira intenção de alcançar alguns compromissos resolutivos das questões em voga entre as partes ou, pelo menos, de romper com o comportamento conflitivo. (MITCHELL apud BERCOVITCH, 1997, p. 128)

Esses conceitos corroboram a idéia deste estudo, que aponta o mediador como um ator imparcial no processo de negociação entre as partes, com a intenção de facilitar o processo de contato entre os conflitantes e ao mesmo tempo produzir compromissos em questões de suma importância para o fim do comportamento conflituoso. O diferencial deste posicionamento é que o mediador não tem a intenção de sugerir uma solução para as partes, e sim de trabalhar com as vontades e interesses de ambas visando produzir um resultado balanceado. Como afirma Fisas (2005, p. 129): “mediação é um exercício de comunicação que persegue reconciliar os interesses das partes em disputa, as ajudando a encontrar uma saída sem impor uma solução de fora para o conflito”.

No entanto o resultado que o Estado deve visar para que consiga acabar com a violência e conquistar, para si, maior influência política, é a transformação do conflito, ou seja, a mudança da cultura belicosa que rege as relações dentro do ambiente conflituoso.

Como afirma Wher e Lederach (1991, p. 96)

Transformação do conflito é o envolvimento contínuo de uma terceira parte para mover o conflito latente para um estágio de negociação. Isso é um esforço de longo prazo que envolve

---

<sup>5</sup> Um exemplo recente onde esse tipo de mediação estatal poderia ocorrer é o caso do conflito político em Honduras. Sendo este um desentendimento entre duas partes, que não chegou à violência armada, mas que é uma clara ameaça a segurança e a paz regional e internacional.



o aumento do poder das partes mais fracas, a construção da confiança, desenvolvimento de habilidades e outros requisitos do conflito para transformar uma situação de confronto em uma paz sustentável.

Neste cenário de transformação todos os atores presentes do conflito serão importantes e devem ser ouvidos para a busca da paz, ou seja, o processo mediatório transpassa horizontalmente as camadas da sociedade, buscando a conciliação não somente ao nível governamental e dos acordos, como também, da reconciliação dos elementos que compõem a sociedade.

Assim a mediação seria uma facilitação negocial conduzida por uma terceira parte, e o mediador o principal auxiliar para o alcance de um acordo voluntário entre as partes (WHER; LEDERACH 1991). Essa facilitação pode ser reconhecida como “mediação como processo” (LEDERACH 2003, p. 33), que inclui múltiplas regras, funções e atividades na busca da transformação do conflito.

Para construir essa mediação como processo é preciso identificar quem vai exercer o papel de mediador, ou seja, que tipo de agente pode mediar o conflito. Pode-se identificar três tipos de agentes: a) Indivíduos; b) Estados e; c) Organizações e Instituições (SCHNEIDER e BERCOVITCH, 2000). Para este estudo vai ser levado em consideração dois tipos de agentes, o Estado e as organizações e instituições, privilegiando assim o que se entende por uma mediação multitrack, ou seja, onde vários agentes irão estar envolvidos durante o processo de mediação.

Neste momento é importante compreender como os Estados e as organizações e instituições podem atuar como mediadores. O Estado é uma das formas mais antigas de organização política e social dos indivíduos, sua capacidade de influenciar o cenário internacional é reconhecidamente eficaz, mas não só por ser Estado e, sim, por ter recursos e capacidades que aumentam seu poder na esfera internacional (SCHNEIDER; BERCOVITCH, 2000). Os recursos farão desse ator político um agente em potencial para ser mediador, já que para manutenção de um processo longo de transformação do conflito será preciso despender tempo e recursos para sustentá-lo.

Um ponto importante a ressaltar sobre o Estado mediador, é que este escolhe um indivíduo para representá-lo na mediação, esse por sua vez é uma reconhecida figura nos meios de decisão políticos da esfera nacional (BERCOVITCH, 1997). Esta é uma importante referência, pois este indivíduo será o responsável por representar a imparcialidade do Estado, como também, de demonstrar quais as idéias e valores do Estado diante dos processos de resolução de conflito: é o primeiro passo para o aumento do poder situacional do agente estatal.

Outro tipo de agente pode ser representado pelas organizações e instituições internacionais. Este tipo de ator vem tendo sua importância aumentada desde os anos 1960. Segundo Schneider e Bercovitch (2000), é possível identificar três tipos de organizações: a) grupos multilaterais ad hoc; b) organizações internacionais e; c) organizações transnacionais não-estatais.

As organizações internacionais já são altamente reconhecidas (i.e. ONU). Já as organizações transnacionais não-estatais são organizações que representam indivíduos com os mesmos interesses em comum (BERCOVITCH, 1997), e que atuam no cenário internacional com uma lógica própria que não depende da vontade dos Estados. Um exemplo desse tipo de agente é a Anistia Internacional.



Estas organizações, também denominadas organizações não governamentais – ONG's –, são importantes para o Estado no seu papel de mediador, em razão de estarem mais próximas da população de uma região conflituosa, e por isso conhecerem mais profundamente as raízes dos problemas e as necessidades da população. O trabalho conjunto com essas organizações vai produzir um resultado de transformação do conflito mais eficaz, como também, vai associar as idéias e valores do Estado as premissas que guiam tais instituições, promovendo assim uma maior legitimidade da sua atuação.

Cabe, entretanto, identificar qual o papel de cada um dos agentes mediadores supracitados, demonstrando como se configura sua inserção no conflito, e porque esses atores são complementares.

De acordo com Wehr e Lederach (1991) sempre houve a idéia que para o mediador ser eficaz ele deveria ser neutro ao conflito, acreditando que uma terceira parte neutra e imparcial traria mais legitimidade ao processo de mediação, no entanto na experiência desses autores em processos de mediação na América Central, eles vão identificar outra peculiaridade sobre o processo de pacificação, que é a necessidade de um maior comprometimento dos mediadores não só com o fim da violência, mas também, com o cenário posterior de conciliação. Ou seja, os beligerantes queriam mais que neutralidade do mediador, queriam atores em que pudessem confiar, para sentirem-se seguros na evolução pacífica de todo o processo.

Assim, para o sucesso do processo mediatório era preciso o envolvimento de dois tipos de mediadores: os outsider-neutral e os insider-partial (WEHR; LEDERACH, 1991). Os outsider-neutral são mediadores de fora do conflito, que só possuem contato direto com as partes conflitantes durante o processo de mediação, pautam sua atuação pela neutralidade e imparcialidade e não visam permanecer no território depois do processo mediatório resultar em um acordo entre as partes (WEHR; LEDERACH, 1991). Na resolução de um conflito, a participação exclusiva dos outsider-partial denota um processo negativo, pois como argumentamos acima, seu objetivo é a construção de acordo para resolver o conflito, e não a produção da transformação do ambiente conflituoso. E isso na maioria das vezes produz uma paz frágil, sendo que a possibilidade de regresso a violência é uma realidade muito provável.

Os insider-partial segundo Wehr e Lederach (1991) são mediadores de dentro do conflito, que conhecem as causas profundas dos embates e as maiores necessidades dentro do contexto social, ou seja, possuem uma relação de confiança com as partes do conflito. No entanto, um processo de mediação só levado a cabo pelo insider-partial também verá seu sucesso limitado, já que apesar de estarem conectados com as partes conflitantes, esses agentes mediadores não tem proximidade suficiente com os atores governamentais, e logo não conseguem garantir o comprometimento político necessário para a conquista da paz e transformação do conflito.

Como conclusão a essas duas prerrogativas, Wehr e Lederach (1991, p. 98) vão sugerir como a mediação pode ser mais eficaz na interação entre o outsider-neutral e o insider-partial: "a mediação internacional seria mais eficaz se mediadores externos e internos [...] fossem identificados".



Esse tipo de ação conjunta ficou conhecida como *multitrack diplomacy*, ou seja, quando a intervenção envolve vários tipos de agentes, sejam eles governos e atores inter-governamentais, reconhecidos como Track I; as ONG's, centros acadêmicos e outros atores não governamentais reconhecidos como Track II e; a intervenção de líderes locais e comunitários que tem seu trabalho muito ligado as ONG's como o Track III (WOODHOUSE; DUFFEY, 2000). O que se verá é uma superação da diplomacia tradicional, mais próxima dos centros de poder, para privilegiar o contato com as instituições acadêmicas e as ONG's, promovendo um maior e melhor conhecimento das peculiaridades do conflito.

Como afirma Moita e Moita:

Ficou mesmo consagrada a expressão 'multi-track diplomacy', que articula com a flexibilidade de fatores distintos e complementares, impondo-se no plano da resolução de conflitos, abrindo trilhos alternativos no sentido da paz. Emerge assim uma diplomacia paralela, de alguma forma 'semi-privada' que, contando ainda com uma base logística na retaguarda, normalmente associada a um governo sem interesses no conflito, ganha pelo caráter informal e neutro que imprime aos processos de mediação em que se envolve. O caso da Noruega, que se tem vindo a afirmar como um reforço valioso na feitura da paz, é um dos melhores exemplos dessa sinergia conseguida com a discrição e a flexibilidade dos meios não governamentais, associadas à imparcialidade que caracteriza já a presença da potência escandinava nas relações internacionais. (MOITA; MOITA, 2004, p.3)

Este tipo de comportamento do mediador vai transformar sua aura de poder, de uma percepção de imposição e coerção associada ao que se chamou de *hard power* anteriormente, para uma noção de cooperação, legitimidade e persuasão associada ao *soft power* (RAMSBOTHAM et al., 2005). Conseqüentemente, esse comportamento *soft power* do poder do mediador vai gerar o que se pode denominar de poder integrativo, ou seja, que estará associado à persuasão e transformação do cenário conflituoso a longo prazo, produzindo um entendimento de que "juntos podemos fazer coisas que sejam boas para todos nós" (RAMSBOTHAM et al., 2005, p. 20). Para esse estudo, estas premissas são importantes, pois podemos identificar o papel mediador que o Estado brasileiro deve ocupar e, também determinar qual a influência que essa participação exerceria na criação da liderança política do Brasil.

Um Estado que se utiliza de maneira eficaz do poder integrativo através da participação em processos de paz é a Noruega. O diferencial deste ator é a prática de uma política inovadora e original, com a proposta de promover uma maior interação entre o Estado e organizações não estatais nos processos de resolução de conflitos. Com esse comportamento a Noruega maximizou a possibilidade de sucesso nos processos de paz e estabeleceu um novo parâmetro de atuação estatal. Como conseqüência desse processo, o Estado norueguês criou para si canais de influência junto das superpotências, onde, de maneira eficaz, pode promover sua política de interesse nacional (MEZZAROBBA; PINTO, 2008).

De acordo com Cravo (2005) a Noruega especializou-se, nos últimos anos, no apoio a transições pacíficas em países em conflito. Este tipo de ação virou uma prioridade da política externa deste Estado, chegando a desenvolver um "modelo" de participação nos processos de paz que tem como



pilares básicos a cooperação entre autoridades governamentais e organizações civis. Esta atuação é construída com o intuito de promover a paz, a reconciliação e o desenvolvimento refletidos nos pressupostos da solidariedade humana e no respeito aos valores individuais (JOHANSEN, 2006).

Para atingir os propósitos acima citados, a Noruega desenvolve políticas públicas conceituais, no intuito de assumir uma responsabilidade pública maior no cenário internacional que vai servir de sustentação à sua participação em resolução de conflitos. Essas políticas são: a política de engajamento e a política para a paz. Essas duas premissas vão gerar um modelo norueguês de atuação em resolução de conflitos (MEZZARROBA; PINTO, 2008), como afirma o próprio ministério dos negócios estrangeiros da Noruega (MNEN) "o intuito é garantir a paz e a segurança internacionais, assumindo ser essa uma responsabilidade de toda a comunidade internacional e não só da ONU" (MNEN, 2007).

A política de engajamento foi alicerçada em cinco pressupostos: a) os conflitos não são isolados, e a tendência é se espalhar se não houver envolvimento da comunidade internacional; b) auxiliando os Estados conflituosos, o país estará se auto-ajudando, já que conflitos locais tendem a gerar reflexos globais; c) se recursos militares forem necessários, eles devem ser utilizados a partir de um plano político e econômico que vise à restauração sistêmica dos Estados envolvidos; d) o uso do soft power deve prevalecer sobre o hard power e; e) todo Estado tem direito de se proteger diante de possíveis ameaças terroristas, desde que considere as conseqüências que tal proteção pode gerar no sistema internacional (STORE, 2007).

A afirmação destes pressupostos é a concretização de uma política de governo para a atuação em prol da paz, uma política que vai trespassar horizontalmente todo o governo da Noruega, se tornando uma política de Estado, que prevalece não importando as mudanças dos agentes políticos locais. Outro ponto relevante desta política é que ela ressalta os poderes estrutural, institucional e situacional da Noruega, afirmando que todos podem ser usados, se necessários forem. Isso demonstra uma construção do poder alicerçado no smart power.

A política de engajamento vai resultar no alicerce de uma política para paz, que vai ter como pilares de sustentação três pontos: 1) o fortalecimento do direito internacional; 2) desenvolvimento de parcerias com outros atores do sistema político internacional e; 3) promoção da paz e do desenvolvimento em locais em que a Noruega atue como parte interveniente. Para que essa política não se torne apenas uma linha de ação externa, sem resultados concretos o governo norueguês a fundamenta em seis pontos: 1) Consistência – ou seja, esforços prolongados ao longo de diferentes governos; 2) Vasta abordagem dos esforços de paz, através de amplos acordos políticos entre as partes conflitantes; 3) Interação entre assistência humanitária, cooperação para o desenvolvimento e esforços de paz; 4) Cooperação com organizações não-estatais e institutos de pesquisa noruegueses, aos quais cabe instigar e promover o envolvimento da Noruega em processos de paz; 5) Reproduzir os valores noruegueses em processos de paz, enfatizando suas características de imparcialidade, embora sem neutralidade em questões como violações dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário consagrados internacionalmente, e; 6) Relevância da cooperação internacional entre os mais diversos atores políticos (STORE, 2007).



Todo o quadro político norueguês vai ao encontro de pontos importantes definidos anteriormente sobre o smart power, traduzidos na definição de linhas de ação política concreta que vão alicerçar os poderes situacional e institucional de um Estado. Esse contexto cabe de inspiração ao Brasil para criar uma lógica de ação, que ao mesmo tempo legitime sua participação, e leve seu compromisso com os pressupostos do Direito Internacional e crie para si a possibilidade de através do seu soft power, produzir políticas concretas que vão diferenciá-lo junto aos atores conflitantes.

Da política de engajamento e da política para a paz da Noruega vai nascer o “modelo norueguês” para interagir diante de um conflito, esse vai identificar os momentos em que a atuação deste Estado será útil, e quais as características básicas de sua participação. Segundo o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega (2007) existem três momentos para atuar em um conflito: a) apoio ao processo de negociação entre as partes; b) apoio aos mecanismos de monitoração para garantir o cumprimento dos compromissos negociados, e; c) apoio as medidas urgentes de reconstrução das zonas devastadas pelo conflito. Já as características do “modelo norueguês” são divididas em seis pontos: 1) ser um facilitador paciente; 2) disponibilidade de recursos; 3) cooperação com ONGs nacionais e internacionais; 4) interação entre diplomacia e a assistência humanitária, bem como entre governo e atores não-governamentais; 5) caráter imparcial e; 6) relações de proximidade com importantes e reconhecidos atores internacionais (HASSEN-BAUER, 2005, p. 4-5).

A contribuição para a construção da paz em regiões conflituosas por parte da Noruega não se apresenta como algo meramente altruísta. Para este Estado cada participação em zonas de conflito se apresenta como uma janela de oportunidade, lhe dando a possibilidade de inserção na comunidade internacional como uma “potência moral” (CRAVO, 2005). Assim mesmo sendo um país de dimensão territorial não muito representativas, consegue influenciar o sistema político internacional, devido a sua atuação política por meio do soft power e do seu sólido poder financeiro interno.

Na prática a política norueguesa se destaca por adotar duas estratégias complementares: uma delas apresentada por Matlary (apud GREER, 2003) quando busca o caminho para chegar ao centro das decisões políticas mundiais, assumindo o papel de facilitador na resolução de conflitos em regiões periféricas, o que lhe dá destaque junto aqueles espaços decisórios pela singularidade e originalidade de suas ações. A outra estratégia mencionada por Tonnesson (apud GREER, 2003) decorre diretamente dos resultados obtidos pela atuação na primeira, quando diplomatas noruegueses aproveitam para falar de assuntos de interesse nacional com outras potências mundiais, a partir dos canais de diálogo abertos pela atuação singular da Noruega em zonas de conflito.

Assim o envolvimento da Noruega em processos de paz trabalha em mão dupla, pois, se por um lado, sua participação ao mesmo tempo é uma forma diferenciada de se inserir como Estado influente no sistema internacional, por outro, também abre caminho para que os interesses nacionais da Noruega sejam alcançados de maneira mais eficaz (MEZZARROBA; PINTO, 2008).

## **Mediação e poder do Estado: o Caso do Brasil**

As ambições do Brasil na sua política externa nos últimos anos são baseadas na idéia que deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos (SARAIVA, 2007).



Para isso, este artigo afirma como essencial a participação brasileira nos processos de paz, onde irá construir uma reputação sólida como ator interveniente no cenário internacional, enquanto também cria canais de acesso para suas ambições políticas junto de outros atores do sistema. Esta participação se dará através do exercício de mediação, ou seja, através do trabalho de promover o diálogo entre duas partes conflituosas, sendo esse papel do Brasil um tramite de facilitação entre as partes e não de propositor de soluções para o conflito.

Todavia, para que as idéias, valores e cultura brasileira possam servir de ferramenta para influenciar outros atores, é imprescindível que na esfera interna os valores e idéias sejam legitimados nos documentos mais importantes que guiam todo o sistema de governo. Só dessa maneira será possível defender tais características externamente na certeza das mesmas serem a linha mestra que conduz a política brasileira.

Como se pode conferir, as relações internacionais brasileiras são regidas por dez princípios constitucionais; mas para que possamos compreender a importância e eficácia desses elementos, precisamos identificar qual a função da Constituição e qual é a importância de seus princípios nesta questão. A Constituição é reconhecidamente a lei fundamental de um Estado, mas sua função é mais profunda do que somente ser tida como lei máxima. Segundo Carvalho (2008, p. 280) a

Constituição é vocacionada para a estabilidade e para a dinamicidade, dando abertura para captar as mudanças da vida política e social. [...] não é somente a lei fundamental do Estado, mas a lei fundamental da sociedade, devendo estabelecer não só a conformação política do Estado, como também os princípios relevantes para uma sociedade aberta.

Como complemento a essa visão, Riva de Freitas (2009) diz que, mesmo contendo muitos ou poucos artigos, há duas premissas que toda Constituição deve incluir: os Direitos Humanos Fundamentais e a regulação do Poder do Estado.

Levando em consideração as afirmações acima, a atual Constituição Federal do Brasil<sup>6</sup> (CFB) produzida em 1988 vai corroborar tais pensamentos, estabelecendo algo mais do que um conjunto de normas, um verdadeiro leque de características que definem o Estado brasileiro e seu poder, e que guiam suas ações mediante o respeito aos Direitos Humanos Fundamentais. Essas características podem ser vistas em seu preâmbulo, onde a CFB estabelece como premissas instituir ao Brasil o Estado Democrático, a sociedade pluralista, fixando a ordem internacional como base para solução pacífica de controvérsias e, por fim, instituindo a república federativa como meio de organização (MELO, 2008).

Os princípios constitucionais vão estar contidos, preponderantemente, no início da CFB, servindo como valor capaz de guiar a interpretação da Constituição e de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Sendo os princípios que guiam as relações internacionais do Brasil, cabe aqui uma de-

<sup>6</sup> A atual Constituição brasileira é fruto da Assembléia Nacional Constituinte, formada por deputados federais e senadores, em 1987. Esta foi a primeira criada após o fim do regime ditatorial militar vivido no Brasil entre 1964 e 1985. Sua primeira revisão foi feita em 1993, de acordo com o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é composta, até dados de dezembro de 2008, por 250 artigos dispostos em IX Títulos e por 57 emendas constitucionais, que servem para alterar o conteúdo da carta constitucional. Para saber mais sobre o tema consultar renomados constitucionalistas brasileiros como: José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Manuel Gonçalves Ferreira Filho, além das obras que comentam a constituição de autoria de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery.



finição mais precisa de tal elemento constitucional, para que assim possamos identificar como as políticas públicas emanam deste conteúdo.

Para Miguel Reale nas ciências em geral os princípios terão o seguinte significado

Verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou garantia de certezas a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultante de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. (REALE, 1986, p. 60)

Bandeira de Mello será mais incisivo na tradução do princípio dentro do Direito

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (BANDEIRA DE MELLO, 1994, p. 450)

Para a CFB de 1988, Riva de Freitas vai definir seus princípios como sendo elementos que “traduzem de maneira abstrata os valores adotados por essa sociedade, não descrevem de maneira concreta nenhuma norma de conduta” (FREITAS, 2009, p. 2). Assim poderemos perceber que os princípios constitucionais da CFB de 1988 são elementos guias onde as normas irão buscar sua legitimidade, ao mesmo tempo em que toda política pública do Brasil nascerá de acordo com esses preceitos, caso contrário não terão validade.

Feito um quadro conceitual, cabe analisar agora o artigo 4º da CFB de 1988 e compreender seus elementos e sua importância para a participação do Brasil em mediações internacionais e da legitimação de sua posição de líder regional. O artigo 4º da CFB de 1988 é composto por dez princípios e um parágrafo único, e vai tratar relativamente como o Brasil deve se reger em suas relações internacionais. O artigo diz o seguinte:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;



IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade

X – concessão de asilo político;

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (CFB, 2009, p. 2)

Na análise do conteúdo de tal artigo constitucional pode-se observar a conformidade com a tradição político-diplomática democrática e pacífica do Brasil, ressaltando que a explicitação em texto constitucional evidencia a determinação brasileira em demonstrar seu interesse em manter e construir uma interação mais sólida com os demais Estados do sistema internacional (ALMEIDA, 1989).

Os princípios VI e VII são vistos, neste estudo, como os mais relevantes na construção e legitimação do papel do Brasil como mediador, pois trazem para a base ideológica da legislação brasileira um comprometimento internacional com a busca da paz e com a resolução pacífica do conflito, cabendo ao governo dentro da essência destes dois princípios, elaborar políticas públicas que fortaleçam a participação mais efetiva e direta do país nestas questões em âmbito internacional. Todavia, os outros princípios não terão sua importância diminuída, já que todos se inter-relacionam, e em conjunto vão fortalecer o pilar situacional de poder do Brasil.

O princípio VI – defesa da paz – vai ter relevância no papel mediador do Brasil pela sua abrangência em entender o que é defesa da paz, ou seja, cabe ao governo interpretar a realidade internacional e através dessa se pronunciar sobre sua ameaça a paz. Dessa maneira será possível construir políticas públicas coerentes com a realidade de cada momento, sendo o Brasil preciso e rápido em dar uma resposta as ameaças da paz, o que vai aumentar a percepção de suas ações e comprometimento internacionais.

#### Como afirma Dallari sobre o princípio VI

não se trata apenas de procurar construir, sob uma ótica geopolítica de operacionalização de um sistema de relações internacionais, um quadro principiológico de referência, bem como um conjunto de mecanismos voltados para a superação de situações de conflito determinadas. [...]Passou a se impor a necessidade permanente de oxigenação de um sistema de relações internacionais capaz de operar, sob uma ótica ecopolítica, a perspectiva de inviabilização, por antecipação, das situações potenciais de conflito, ou, pelo menos, a perspectiva da atenuação da carga destrutiva inerente a situações de conflito potenciais ou em curso. (DALLARI, 1994, p. 172)

No princípio VII – solução pacífica dos conflitos – sua relevância é a afirmação do pressuposto pacífico para solução de conflitos. Apesar de não parecer tão abrangente como o anterior, esse ponto vai legitimar a mediação como forma reconhecidamente pacífica de resolução de um conflito. Pelo fato de não determinar quais são os meios pacíficos, o princípio vai possibilitar ao Brasil reconhecer e apoiar uma gama de soluções pacíficas de conflito reconhecidas ao nível internacional, podendo se utilizar desses meios para sua própria ação isolada, como para a corroboração junto dos organismos internacionais que os promovem.



Segundo Ferreira (1989) o direito internacional propõe, dentro dos meios pacíficos de soluções de conflito, duas vertentes<sup>7</sup>: a) uma de caráter não jurisdicional que engloba negociações diretas, congressos, conferências, bons ofícios, mediação, consulta e conciliação e; b) de caráter jurisdicional que engloba arbitragem, recurso à Justiça Internacional, comissões de inquérito e conciliação e comissões mistas. Esta definição é importante para que percebamos que pacífico significa também não-violento, ou seja, meio que não cause danos colaterais aos atores beligerantes, nem que utilize da coerção para fazê-los chegar a uma solução do embate (i.e. embargos econômicos, bloqueios).

Para Dallari (1994) o Brasil busca soluções não-violentas, que se escusa de infligir traços coativos a sua ação. Pois, como já vimos acima, os princípios são complementares e agir coercivamente, mesmo que seja através de atitude de violência indireta, seria contra outros princípios constitucionais como a prevalência dos Direitos Humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Essa disposição a uma atitude de não coação vai reforçar o traço político de soft power tão importante para o Brasil na edificação de sua liderança na América do Sul e de seu papel ativo no ambiente internacional. É uma nova maneira de interagir que favorece a cooperação ao invés do embate, seja ele por meios violentos ou não.

Ao traçar a base jurídica do Estado brasileiro para a regência de suas relações exteriores, cabe pensar quais os pontos necessários para elaborar políticas públicas que fortaleçam a participação mediadora do Brasil, e ao mesmo tempo, criem a esse Estado uma aura de liderança regional e fortifiquem seu papel interveniente no cenário internacional. A intenção dessas políticas públicas é mais do que legitimar a participação externa brasileira, é também objetivo cooptar parceiros, fazendo com que partilhem deste Estado seus valores e idéias, e que se utilizem desses para sua própria ação política, criando elos de ligação do Brasil junto dos grandes Estados decisores mundiais.

Para o Brasil interessa compreender a lógica da ação política da Noruega e buscar aplicá-la a si, desenvolvendo suas próprias políticas públicas voltadas para uma maior participação deste Estado em resolução de conflitos, tendo em vista não só os gerir, mas ser um ator que busca a transformação do conflito. A idéia é que o Brasil procure inserir em cada política pública voltada para paz sua percepção e idéias sobre o mundo, de maneira que essas sejam reconhecidas como apoiantes do Direito Internacional, focadas na busca da paz e segurança internacionais e apoiada no interesse do todo e não dos interesses nacionais brasileiros.

A participação da Noruega tem sucesso porque compreende que sua própria segurança nacional<sup>8</sup> depende da inexistência de conflitos armados em qualquer parte do mundo e do fortalecimento da segurança internacional (MEZZARROBA; PINTO, 2008). Entendendo que para isso é preciso formar novas instituições viáveis e de instrumentos de boa governança, com legitimidade para promover a distribuição igualitária do poder político e econômico, sendo essas condições imprescindíveis para

7 Relevante salientar a ideia que nem todas as soluções de conflito são medidas jurisdicionais institucionalizadas, existem outras possibilidades de igual eficácia, como demonstra Ferreira. Todavia, é importante reafirmar o caráter não violentos desses meios de solução de conflitos, jurisdicionais ou não, visto que essa características prioriza a cooperação, e por outro lado, se diferencia das correntes internacionais que propõem medidas opressivas como forma de solucionar o conflito, medidas essas que podem gerar graves problemas sociais como as sanções ou bloqueios econômicos.

8 Para a Noruega a sua segurança nacional está intimamente ligada há não existência de conflitos armados ao redor do mundo, esta é uma premissa constante nos documentos oficiais produzidos pelo governo norueguês, para consulta-los acessar: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud.html?id=833>.



evitar o (re)aparecimento de conflitos de proporções ingerenciáveis (STORE, 2007). Procurar inspiração nesses pontos pode fazer do Brasil um reconhecido ator na resolução de conflitos no âmbito regional e até mundial, como também, consegue para si a aura de líder que busca a cooperação e satisfação da necessidade do todo e não imposição de sua vontade de maneira coerciva.

## Considerações finais

Pensar no contexto teórico das relações entre os Estados é uma excelente maneira de perceber a necessidade de uma mudança na lógica que até então regeu as relações no sistema internacional. Buscar uma nova maneira de o Estado construir e exercer o seu poder expande a possibilidade das relações entre os atores estatais não permanecerem em uma lógica conflitiva, de imposição da sua vontade, e privilegia uma percepção cooperativa e uma nova maneira de edificar alianças externas.

A divisão do poder em três esferas distintas, mas complementares, promove a desmistificação da idéia de que recursos de hard Power estejam exclusivamente ligados a uma imposição da vontade. É preciso neste ponto analisar mais do que os recursos, é necessário perceber a direção que cada Estado dá a suas ações políticas, referenciando àqueles que visam ganhos absolutos sobre os ganhos relativos. Dessa maneira, o próprio aumento do poder estrutural não significa, necessariamente, uma ameaça, podendo sim, representar um auxílio ao todo.

No que toca o poder situacional, fica clara a idéia de que tal recurso ainda é pouco utilizado pela maioria dos países na construção de seu poder, e vale ressaltar que a sua utilização pode produzir resultados favoráveis para as ambições de um Estado. O caso da Noruega e de sua participação em processos de resolução de conflito denota bem essa idéia, visto que ao criar identificação de outros Estados com seus valores, princípios e cultura, este ator conseguiu ao mesmo tempo ser mais participativo e influente no cenário internacional, como também conseguiu ver seus interesses nacionais satisfeitos de maneira eficaz, ou seja, realizados em sua quase totalidade.

No caso do Brasil, a conclusão a que se pode chegar neste artigo é que existe a possibilidade deste Estado conseguir fortalecer sua liderança regional e se inserir no cenário internacional como ator influente, ou seja, satisfazer seus interesses nacionais. Para isso precisa praticar uma política de cooptação de aliados, e não de coação e intimidação dos parceiros. A participação em processos de paz e resolução de conflito como mediador vai trazer ao Brasil não só a possibilidade de demonstrar seus valores e cultura, como também de buscar sua inserção de maneira diferenciada, não pelo merecimento tácito, mas sim pelo reconhecimento de uma atuação eficaz e contínua no cenário da segurança e paz internacionais.

O contexto jurídico interno do país beneficia tais ações brasileiras, basta agora a evolução da sua política externa para percepção do papel internacional do Estado, como também, para a importância da elaboração de políticas públicas que sejam políticas de Estado, que se prolonguem no tempo, e não políticas de governo que mudam a cada troca de governo<sup>9</sup>.

9 Aqui pretendemos que todos, tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo, evoluam na ideia da Política de Estado, ou seja, que mesmo o Poder Legislativo seja capaz de manter a coerência na elaboração das leis, levando em conta os interesses nacionais e não o partido que está no poder, e as clivagens partidárias existentes.



Neste contexto, se vê este artigo como uma peça importante nas tentativas de repensar a inserção do Estado brasileiro no cenário internacional atual. Inserção que visa não somente a independência e os benefícios individuais, mas também a busca por uma modificação das redes de exploração e de vantagens do sistema atual de interação estatal. Promover a cooperação e a interdependência, visando uma multilateralidade recíproca, vai demonstrar a busca por uma justiça social em âmbito internacional, promovendo um desenvolvimento sustentável e demonstrando uma nova maneira de liderança estatal no cenário internacional.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto (1989) "As relações internacionais na ordem Constitucional" Revista de informação legislativa. 101, 47-70.

ARMITAGE, Richard L.; NYE, Joseph S. (2007) "A smarter, more secure America" CSIS Commission on Smart Power. Washington: Center for Strategic and International Studies.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (1994) Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros.

BERCOVITCH, Jacob (1997) "Mediation in International Conflict" in Zartman, I. W.; Rasmussen, J. L. (eds.) (1997) Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques. Washington. United State Institute of Peace Press, 125-153.

\_\_\_\_\_ ; SCHNEIDER, Gerald (2000) "Who mediates? The political Economy of International Conflict Management" Journal of Peace Research. 37, 145-164.

CARVALHO, Kildare Gonçalves (2008) Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição / Direito Constitucional Positivo. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

CFB - Constituição da República Federativa do Brasil (2009) São Paulo: Editora Saraiva.

CRAVO, Teresa (2005) "A Noruega e o Processo de Paz no Sri Lanka" Janus 2005 – A guerra e a paz. [www.ces.uc.pt/nucleos/nep/documentos/janusTeresaCravo.pdf](http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/documentos/janusTeresaCravo.pdf) [15 de Outubro de 2008].

DALLARI, Pedro (1994) Constituição e Relações Exteriores. São Paulo: Saraiva.

FERREIRA, Luiz Pinto (1989) Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva.

FISAS, Vicenç (2004) Procesos de paz y negociación en conflictos armados. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

FREITAS, Riva Sobrado de (2008) Professora do Departamento de Direito Público e do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, campus Franca, especialista em Direito Constitucional e Direitos Humanos. Franca 08 de janeiro de 2009.



GREER, Mark (2003) "Norway's Peace Role" Medill News Service [http://www.medillnewsdc.com/cgi-bin/ultimatebb.cgi?ubb=get\\_topic&f=35&t=000020](http://www.medillnewsdc.com/cgi-bin/ultimatebb.cgi?ubb=get_topic&f=35&t=000020) [26 de Outubro de 2008].

HANSSEN-BAUER, Jon (2005), "The Norwegian "model" for conflict resolution" Conferência sobre o Prémio Nobel da Paz e o trabalho para paz da Noruega, <http://www.noruega.org.pt/NR/rdonlyres/EA311075-92A7-483B-B905-AF9C0337A2B7/35583/TheNorwegianmodelJHBAListboaoct2005.doc> [11 de Novembro de 2008].

JOHANSEN, Raymond (2006), "Norway's Role in Peace and Conflict Resolution" 2nd Annual Somali Peace Conference: Good Governance and Rule of Law, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/About-the-Ministry/Other-political-staff/State-Secretary-Raymond-Johansen/Speeches-and-articles/2006/Norways-Role-in-Peace-and-Conflict-Resolution.html?id=420842> [26 de Outubro de 2008].

KEOHANE, Robert O. (1984) *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_; NYE, Joseph S. (1989) *Power and Interdependence*. New York: Longman.

KINDLEBERGER, Charles (1973) *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

LEDERACH, John Paul (2003) "Cultivating Peace: A Practitioner's View of Deadly Conflict and Negotiation" in Darby, John P.; Mac Ginty, Roger (eds.) (2003) *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 30-37.

MELO, José Tarcízio de Almeida (2008) *Direito Constitucional do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

MEZZAROBA, Orides; PINTO, Danielle Jacon Ayres (2008) "Resolução de conflitos internacionais: o caso da Noruega como novo ator político" *Revista Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos*, 56, 29-40.

MNEN: Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega (s/d) "Os esforços da Noruega em favor da paz e reconciliação em diferentes partes do mundo." <http://www.noruega.org.pt/policy/peace/peace/peace.htm> [26 de Outubro de 2007].

MOITA, Luís; MOITA, Madalena. Novos intervenientes na guerra e na paz. Painel 19: Novíssimas Guerras, Novíssimas Pazes VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. 1-5, 2004.

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

NYE, Joseph S. (2004) *Soft Power: The means to success in World Politics*. New York: Publicaffairs.

PECEQUILO, Cristina Soreanu (2004) *Introdução as Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Editora Vozes.



PINTO, Danielle Jacon Ayres (2009) *Mediação de conflitos internacionais e a inserção política mundial do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

RAMSBOTHAM, Oliver et al. (2005) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.

REALE, Miguel (1986) *Filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva.

SARAIVA, Miriam Gomes (2007) "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007" *Revista Brasileira Política Internacional*. 50 (2), 42-59.

STORE, Jonas Gahr (2007), "A policy of engagement. Norwegian peace policy" Norman Paterson School of International Affairs, [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister\\_Jonas\\_Gahr\\_Store/taler\\_artikler/2007/A-policy-of-engagement-Norwegian-peace-policy.html?id=456828](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2007/A-policy-of-engagement-Norwegian-peace-policy.html?id=456828) [15 de Novembro de 2007].

VIGEVANNI, Tullo et al. (1994) "Realismo versus Globalismo nas relações internacionais" *Lua Nova: Revista de cultura e política*. 24, 5-26.

WALTZ, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGrawhill.

WEHR, Paul; LEDERACH, John (1991) "Mediating Conflict in Central America" *Journal of Peace Research*. 28, 85-98.

WOODHOUSE, Tom e DUFFEY, Tamara (2000) *Peacekeeping and International Conflict Resolution*. New York: Unitar Poci.



## **RESENHA: POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A BUSCA DA AUTONOMIA, DE SARNEY A LULA**

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP 1o Ed. São Paulo, Editora Unesp, 2011, p.192. ISBN: 8539301350

**REINALDO ALENCAR DOMINGUES**

Mestrando em Relações Internacionais pela UnB

E-mail: reinaldoalencar@gmail.com

As potências médias têm política externa? O que significa ter autonomia nas relações internacionais? Quais os melhores caminhos para alcançá-la? Como as noções de autonomia se relacionam com a crescente interdependência econômica global? E como é processada diante dos movimentos de integração regional? Guiados por tais problemas, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni - professores da Universidade Estadual Paulista (Unesp) - pensam a experiência internacional contemporânea do Brasil. Por um lado, as reflexões teóricas sobre os significados de autonomia delimitam o foco do estudo sobre a política externa brasileira após o fim do regime militar. De outro, a investigação empírica confere substância à construção conceitual sobre as formas peculiares de como a busca por autonomia se manifestou em cada contexto. Sob uma abordagem dialógica entre geral/particular e abstrato/concreto, os autores explicitam a co-constituição e a simbiose entre o pensamento teórico e o empírico.

No primeiro capítulo, Vigevani e Cepaluni debatem as diferentes noções de autonomia nas Relações Internacionais e apresentam suas próprias formulações. De acordo com os autores, a literatura latino-americana compreende autonomia como uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos mais poderosos. Nesse sentido, autonomia é o espaço do não-impedimento e da autodeterminação. É a capacidade de resistir ou neutralizar as forças externas que restringem a liberdade de um Estado de traçar seus próprios rumos. Essa visão se contrapõe às noções presentes nas teorias mainstream, que reduzem seu significado à igualdade



jurídica da soberania dos Estados. A interpretação comum de que os Estados são “unidades iguais” vivendo sob a anarquia do sistema internacional é questionada. Para os países mais fracos, o ambiente internacional tem fortes traços de hierarquia. Assim, os autores buscam apresentar uma interpretação consciente das assimetrias de poder e das desigualdades jurídicas entre os Estados. Para o Brasil, a autonomia passa a ter significados particulares, estando sempre presente em sua política externa. Os meios para atingí-la (distância, participação e diversificação) tiveram impactos profundos sobre a ação externa do país. Nos capítulos seguintes, cada uma dessas estratégias são apresentadas e relacionadas com a conjuntura internacional de cada período.

A democratização e a crise econômica marcaram o contexto da realidade brasileira que fundamentaram a política externa do governo de Sarney (Capítulo 2). Vigevani e Cepaluni descrevem o desafio da diplomacia brasileira de agir sob os constrangimentos internos e externos que geravam pressões por mudança. Domestically, o novo presidente buscava consolidar sua legitimidade num ambiente politicamente instável. A transição democrática exigia uma ampla reforma legislativa para readequar as instituições ao novo regime. O esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações começava a parecer evidente ao coexistirem diversos fatores num cenário econômico preocupante: estagnação, inflação em alta e crescente dívida externa. Também na dimensão externa a diplomacia brasileira buscou reconstruir a imagem do país sob novas molduras democráticas. Os autores ressaltam as disputas do Brasil com os Estados Unidos nos casos do contencioso da informática, na questão das patentes farmacêuticas e nas negociações da Rodada do Uruguai como pontos centrais de tensão da política externa do Brasil. Em cada um dos casos fica patente a tentativa de preservar o espaço de atuação e decisão sobre estratégias de desenvolvimento nacional. Ou, em outros termos, a busca da autonomia pela distância, cujas principais características são: i) a contestação das regras e princípios fixados nas instituições internacionais; ii) a perseguição de uma estratégia de desenvolvimento autárquico; iii) e a resistência às pressões externas por abertura de mercado e por adesão à regulações de regimes internacionais.

Os governos de Collor e Itamar Franco (Capítulo 3) foram caracterizados pela instabilidade na formulação da política externa brasileira, sendo afetada por muitas mudanças de ministros e de orientações num curto espaço de tempo. Os autores ressaltam as turbulências que marcaram o período com as tentativas de repensar a inserção internacional do Brasil em meio a profundas mudanças na política internacional. Collor ensaiou dois movimentos que se intensificariam posteriormente: a diplomacia presidencial e a autonomia pela participação. O presidente assumiu o controle da política exterior com a intenção de projetar uma nova imagem do Brasil no mundo que estivesse em consonância com as reformas liberais e a modernização da economia do país. A abertura dos mercados nacionais aos investimentos e à competição estrangeira veio acompanhada da adesão do país aos regimes internacionais e da vontade de alcançar oportunidades de voz na agenda global. Os ajustes políticos e econômicos do país, somados à renúncia de pretensões militares, cumpriram esse papel. Mas, segundo os autores, as insatisfações com os retornos dessa estratégia não tardaram.

No segundo ano de governo, Collor concedeu novamente ao Itamaraty a função de formular a política exterior. O novo ministro, Celso Lafer, desenvolveu os conceitos de visão de futuro e de



adaptação criativa para reconectar a tradição da política externa brasileira à necessidade de ajustar-se a conjuntura internacional, de forma a reencontrar o lugar do Brasil no mundo. Em seguida, a diplomacia do País substituiu as posições iniciais do presidente por um novo discurso de denúncias aos desafios das assimetrias de poder, do protecionismo dos países desenvolvidos e dos entraves à transferência de tecnologia. Mas o impeachment de Collor deu origem a mudanças políticas que afetaram mais uma vez as orientações externas do país. Sob a gestão de Itamar Franco, a política externa não se figurava entre as prioridades do governo, o que permitia ao Itamaraty agir com maior autonomia. As experiências de FHC e Celso Amorim como ministros serviram para ensaiar estratégias de inserção internacional distintas. Entretanto, nas palavras dos autores, não houve tempo suficiente para gerar grandes resultados. Foi um período de transições no qual o antigo paradigma de política externa não havia se esgotado completamente e um outro não havia surgido para tomar seu lugar.

A era FHC (Capítulo 4) foi marcada por um duplo movimento de ajustes domésticos e de adesão aos regimes internacionais como forma de influenciar a formulação das regras da sociedade internacional. O governo de FHC ambicionava sintonizar a economia nacional com as tendências liberais da globalização. Para tanto, buscou construir instituições que garantissem um ambiente favorável aos negócios e ajudassem a reconstruir a credibilidade do Brasil no exterior. A reconstrução da imagem do país passava também pela adesão brasileira aos regimes internacionais. Na visão dos formuladores políticos da época, essa aceitação era facilitada pela crescente convergência dos valores e princípios domésticos com os das instituições internacionais. A transição democrática e a construção de uma economia de mercado aproximavam o Brasil das tradições ocidentais. O ato de aceitar os regimes internacionais ajudava a tornar o país um interlocutor legítimo e capaz de influenciar a formulação das regras nas organizações internacionais. Essa é, na visão de Vigevani e Cepaluni, a essência da autonomia pela participação.

No lugar de fazer frente aos Estados Unidos, a política externa de FHC aceitava a unipolaridade americana como uma realidade incontornável. Ciente das limitações do poder brasileiro, a estratégia perseguida era a de ampliar o alcance e influenciar o caráter das regras a fim de diminuir as interações puramente de poder. O espaço de ação dos mais poderosos seria parcialmente restringido pelas regras, enquanto os mais fracos poderiam se respaldar nelas a fim de garantir uma margem de liberdade. Na visão dos autores, essa estratégia mostrou sinais de esgotamento a partir da inflexão da diplomacia norte-americana após o 11 de Setembro de 2001. Desse ponto em diante, a política externa brasileira buscou uma aproximação com países emergentes. Algumas das iniciativas tomadas nos últimos anos do governo de FHC tiveram continuidade no governo seguinte, sob forma e intensidade distintas.

Os anos Lula (Capítulo 5) foram marcados pela reafirmação da soberania nacional e pelo reavivamento da lógica de desenvolvimento nacional como diretrizes da política externa. Na visão de Vigevani e Cepaluni, enquanto FHC iniciou o diálogo com os países emergentes no final de seu mandato, a diplomacia de Lula avançou a aproximação e construiu alianças estratégicas. As articulações externas ganharam um novo sentido. A ação conjunta com os BRICs, Ibas, G3 e G20 demonstraram a versatilidade da estratégia da Cooperação Sul-Sul. A mobilização de países com poder e interesses semelhantes aos do Brasil visava alterar os regimes internacionais por meio da formação



de coalizões capazes de contrabalançar a agenda criada pelos mais poderosos, mas evitando tensões desnecessárias e buscando manter relações amistosas com os países desenvolvidos. Sob essa lógica, a autonomia pela diversificação previa que a assimetria de poder entre os países do norte e do sul seria diminuída e os países emergentes recuperariam parte de sua autonomia.

No sexto capítulo, Vigevani e Cepaluni investigam como as ideias de autonomia e diversificação de parcerias se relacionam com o processo de integração regional nos quadros conceituais da política externa do Brasil. Integração presume a aceitação de um certo grau de interdependência e aumenta a necessidade de coordenação entre os Estados. Simultaneamente, a consequente limitação da autonomia restringe as opções e caminhos disponíveis para o país, solapando sua capacidade de buscar outras parcerias. Os autores argumentam que, durante a era FHC, o regionalismo era visto como forma de alcançar uma inserção internacional competitiva e um maior poder de barganha. Não era um fim em si. Estava subordinado à marcha brasileira para se tornar um global player e um global trader e ao objetivo de garantir uma gradual liberalização econômica multilateral. Já ao final de seu mandato, diversos setores da sociedade brasileira passaram a perceber o Mercosul como potencial obstáculo para a abertura de novos mercados.

Durante o governo Lula, apesar de ser indicada como prioritária pelo discurso oficial, a integração regional perdeu importância. O aumento do comércio com os países do Sul - principalmente com a China - levou a uma redefinição de prioridades da política externa brasileira que enfraqueceu a disposição para o aprofundamento do Mercosul e conduziu à diminuição relativa de importância das relações com a Argentina. Dessa forma, os autores concluem que o baixo grau de institucionalização do Mercosul está de acordo com os interesses das elites brasileiras. A perda de autonomia, os impedimentos à diversificação de parcerias e os custos que acompanham o aprofundamento da integração com um maior nível de institucionalização explicam a preferência do país pelo formato atual do Mercosul.

O sétimo capítulo, o mais curto do livro, descreve a evolução da política externa da Venezuela em cinco fases, perpassando o século XX até o governo de Hugo Chávez. Este último é descrito como uma inflexão da tradição do país de manter fortes vínculos políticos com os Estados Unidos. Em seguida, oferece uma breve avaliação das relações Brasil-Venezuela, enfatizando o potencial da cooperação entre os dois países e as diferenças ideológicas e estratégicas de cada um em suas ações externas. Ressaltam, por fim, a importância da Venezuela como pólo energético regional e mercado potencial para as exportações brasileiras na América do Sul.

O livro é uma versão traduzida e expandida da edição em inglês publicada pela Lexington Books, em 2009, sob o nome de *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Embora alguns textos já tenham sido publicados anteriormente em revistas acadêmicas no Brasil e no exterior, a obra coloca as reflexões sobre cada governo num contexto amplo da história e das reflexões teóricas. O resultado é uma análise panorâmica, abrangente sem cair na superficialidade, concisa sem perder clareza, didática sem perder sofisticação. Por sua qualidade descritiva e analítica, o livro certamente irá se consolidar como uma das principais referências sobre política externa brasileira contemporânea.



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **BANCO DE RESUMOS: TESES E DISSERTAÇÕES**

### **Vinte dissertações e teses na área de Política Externa Brasileira**

**(2010 e 2012)**

Muito já se falou e se escreveu sobre a expansão do campo e das pesquisas e, conseqüentemente, das publicações na área de relações internacionais. A equipe da Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD selecionou 20 dissertações e teses defendidas, nos principais programas de pós-graduação stricto-sensu do país, nos últimos três anos, todas disponíveis nos sites dos respectivos programas.

A equipe fez uma breve amostragem dos trabalhos. Buscou-se privilegiar a pluralidade dos programas de pós-graduação e a diversidade da temática abordada por essas pesquisas, que vão desde a questão de Itaipu ao papel da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos deputados. Com isso, espera-se demonstrar a ampliação quantitativa e qualitativa da agenda das pesquisas na área de Política Externa Brasileira, bem como, ajudar a difusão das obras entre os membros da comunidade acadêmica. Por fim, destaca-se que o atual banco de resumo **não é** um índice qualitativo dos trabalhos.

Boa pesquisa.

Equipe Editorial Monções.



<b>Autor (a)</b>	Ana Paula da Silva
<b>Título</b>	A construção da coordenação política e da cooperação estratégica entre Brasil e Argentina na área nuclear (1980-1997)
<b>Orientador (a)</b>	Héctor Luis Saint-Pierre
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	UNESP/FCHS/Franca – Mestrado História
<b>Resumo:</b>	<p>O trabalho analisa o processo histórico do surgimento, desenvolvimento e consolidação da coordenação política e da cooperação estratégica entre Brasil e Argentina na área nuclear. Levando em conta a rivalidade existente entre os dois países, faz-se um exame das políticas interna e externa exercida por ambos, considerando ainda aspectos importantes da política regional e global, e de que maneira foram implantados os mecanismos para a superação da desconfiança mútua e estabelecimento da cooperação, baseada na assinatura de uma série de acordos e declarações conjuntas. O recorte temporal utilizado aborda desde a assinatura do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado em maio de 1980, que evidencia o surgimento de uma nova proposta estratégica e geopolítica nas relações bilaterais, até a assinatura, em novembro de 1997, da Declaração Conjunta por ocasião do 5º Aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), que atesta a consolidação de uma relação baseada na coordenação política e cooperação no campo nuclear entre ambos os países.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa; Cooperação Brasil-Argentina
<b>Link</b>	<a href="http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=20112133004072013P0">http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=20112133004072013P0</a>



<b>Autor (a)</b>	Kamilla Raquel Rizzi
<b>Título</b>	O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010)
<b>Orientador (a)</b>	Paulo Gilberto Fagundes Visentini
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UFRGS – Ciência Política - Doutorado
<b>Resumo:</b>	A presente Tese de Doutorado em Ciência Política analisa o conteúdo político, econômico, cultural e cooperativo da política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (os Pequenos PALOP), no período compreendido entre 1974 e 2010. O estudo da orientação dessa política em relação ao sistema mundial e, a partir desse, para atores específicos (como Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe) concretizou-se na identificação do interesse brasileiro nesses países e na forma como esse se manteve ao longo do período estudado: a ação cooperativa externa, nos marcos da cooperação Sul-Sul. Palavras-chave: Política externa brasileira; Cabo Verde; Guiné-Bissau; São Tomé e Príncipe; PALOP.
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa brasileira; Cabo Verde; Guiné-Bissau; São Tomé e Príncipe; PALOP.
<b>Link</b>	<a href="http://hdl.handle.net/10183/54081">http://hdl.handle.net/10183/54081</a>



<b>Autor (a)</b>	Tiago Estivallet Nunes
<b>Título</b>	Política externa brasileira para a América Central e o Caribe (1995-2010): a ampliação das esferas de influência de uma potência média emergente.
<b>Orientador (a)</b>	André Luiz Reis da Silva
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UFRGS – Ciência Política - Mestrado
<b>Resumo:</b>	Apesar de manter relações diplomáticas com os países da América Central e do Caribe desde o princípio do século XX, a diplomacia brasileira se manteve distante dessa região até pouco tempo atrás. Para os formuladores da política externa brasileira, existiam “duas Américas” que integravam distintas esferas de influência. Nesse sentido, o Brasil concentrou a sua atuação regional junto aos países sul-americanos – respeitando a supremacia estadunidense sobre a porção setentrional do continente. Contudo, esse cenário de distanciamento vem se alterando de forma gradual no período recente. Juntamente com outras regiões que até então não faziam parte da agenda diplomática brasileira, a América Central e o Caribe passaram a receber uma maior atenção da chancelaria do país, na busca por novos parceiros que apoiassem seus projetos internacionais. Destarte, o presente trabalho buscou analisar a formulação e a implementação de uma política externa brasileira específica para essa região. Para tanto, foram observados os projetos brasileiros no subcontinente ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A partir da análise empírica, argumenta-se que a transformação testemunhada no período recente é decorrente das alterações internas sofridas ao longo da década de 1990 – que, por um lado, ampliaram consideravelmente a importância da variável externa no projeto de desenvolvimento nacional, e por outro, possibilitaram ao país uma atuação mais proeminente no sistema internacional. Argumenta-se ainda que a inclusão da região centro-americana e caribenha na agenda internacional brasileira faz parte da busca por uma democratização da política internacional e pela consolidação de um sistema internacional multipolar como forma ampliar o grau de autonomia do país.
<b>Palavras-Chave</b>	Política Externa Brasileira; América Central; Caribe; Potência Média Emergente; Governo Fernando Henrique Cardoso; Governo Luiz Inácio Lula da Silva.
<b>Link</b>	<a href="http://hdl.handle.net/10183/62025">http://hdl.handle.net/10183/62025</a>



<b>Autor (a)</b>	Andrea Oliveira Ribeiro
<b>Título</b>	Leituras brasileiras sobre a nova ordem internacional
<b>Orientador (a)</b>	João Marcelo Ehlert Maia
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	FGV – História - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>O presente trabalho é resultado de pesquisa realizada a respeito das leituras brasileiras sobre a Nova Ordem Internacional. A partir da investigação em fontes históricas depositadas no Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV), como os documentos textuais do Arquivo Marcílio Marques Moreira e as entrevistas de Celso Amorim, Celso Lafer, Gelson Fonseca e Luiz Felipe Lampreia, procurouse analisar as principais ideias de três personagens históricos diretamente envolvidos com a formulação da política externa brasileira no período da Nova República, mais especificamente entre 1989 e 1994: Celso Lafer, Gelson Fonseca e Rubens Ricupero. Para tanto, buscou-se destacar as principais formas de interpretação do sistema internacional alterado pelo fim do conflito bipolar com o apoio da literatura mais recente produzida na área, como os trabalhos de Odd Westad (2005), Andrew Hurrell (2001, 2007) e John Ikenberry (2005). Os dados coletados durante o processo de feitura da pesquisa permitem-nos afirmar que, no Brasil, os temas da autonomia e do desenvolvimento são resilientes. Os debates sobre autonomia e desenvolvimento, tão caros ao discurso acadêmico e político nacionalista desenvolvido nos anos 50, além de terem permanecido como preocupação de fundo nas análises dos formuladores de política externa, demonstra que, no Brasil, o discurso modernizante retomou as ideias básicas do pensamento político nativo.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Integração econômica internacional; Brasil; relações Exteriores.
<b>Link</b>	<a href="http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2011931011012012P8">http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/resumo.html?idtese=2011931011012012P8</a>



<b>Autor (a)</b>	Rodrigo Oliveira de Lima
<b>Título</b>	Brasil-FMI: a política externa financeira no desenvolvimento internacional.
<b>Orientador (a)</b>	Vera Lucia Michalany Chaia
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	PUC/SP – Ciências Sociais - Doutorado
<b>Resumo:</b>	<p>A relação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI) guarda, uma expressiva quantidade de experiências acumuladas, bem como embates políticos sobre os modelos de desenvolvimento econômico que, suscitaram, permanentemente, a atualização dos debates nacionais no que diz respeito ao posicionamento do país nas suas relações internacionais. Para tanto, a política externa brasileira, diante de novos dilemas, ao término da Segunda Guerra Mundial, foi rearticulada em seu papel, inserção e atuação na Economia Internacional e Macroeconomia Financeira durante o período de formação das instituições de Bretton Woods. Caminhos foram construídos para a relação do Brasil com os organismos financeiros internacionais neste período de pós-guerra. Nesse sentido, o Banco do Brasil, dispôs de novas instalações para as visitas técnicas internacionais para o intercâmbio das operações financeiras. E um departamento específico foi criado pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, o Departamento de Política Financeira do Ministério das Relações Exteriores (DPF-MRE), com o objetivo de assessoramento do Poder Executivo e Ministério da Fazenda. Peremptoriamente, o DPF-MRE produziu linhas de atuação estratégica em ambiente multilateral, em resposta a Globalização Financeira em curso. O trabalho acompanhará os registros produzidos pelo DPF que, dão conta do relacionamento de autoridades brasileiras no FMI, em contendas financeiras na segunda metade do século XX. Empiricamente, a documentação obtida no Arquivo Histórico do Itamaraty, em conjunto a literatura tratará as discussões, críticas e contribuições dos autores ao tema e assunto. A narrativa percorrerá as formulações políticas e as discussões que levaram a estruturação de uma política externa financeira para o desenvolvimento internacional.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Brasil. FMI, Política externa, Relações financeiras, Relações diplomáticas.
<b>Link</b>	<a href="http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=13389">http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=13389</a>



<b>Autor (a)</b>	Tomaz Espósito Neto
<b>Título</b>	Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder.
<b>Orientador (a)</b>	Oliveiros da Silva Ferreira
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	PUC/SP – Ciências Sociais - Doutorado
<b>Resumo:</b>	O objetivo do presente trabalho é examinar as relações entre o Brasil e o Paraguai durante as tratativas políticas sobre a construção de Itaipu, que se iniciaram em 1962, com a divulgação do projeto Otávio Marcondes Ferraz, e tiveram seu término em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite, que consolidou um marco legal na exploração hidroelétrica na bacia do Rio da Prata. Esta análise é crucial para o entendimento da atuação da política externa brasileira e das relações de poder interestatais em torno da construção da usina hidroelétrica binacional de Itaipu.
<b>Palavras-Chave</b>	Itaipu, Política Externa Brasileira, Política Externa Paraguai.
<b>Link</b>	<a href="http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14734">http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=14734</a>



<b>Autor (a)</b>	Gustavo Miranda Puerari
<b>Título</b>	Empresariado e política externa brasileira para a África: convergências e associações no governo Lula.
<b>Orientador (a)</b>	Leticia de Abreu Pinheiro
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	PUC/RJ– Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>Com base no marco teórico liberal de Moravcsik e de Risse-Kappen, a presente pesquisa analisa as interações entre o empresariado e o governo brasileiro durante os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010, no âmbito da política externa nacional para a África. Nos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, a África voltou a ocupar um papel de destaque na política externa brasileira. Diversas viagens presidenciais e de comitivas do governo foram realizadas ao continente, assim como representações diplomáticas brasileiras foram ali abertas (e vice-versa). Grandes empresas nacionais iniciaram vultosos investimentos naquele continente, aumentando a importância dos mercados africanos para a comunidade empresarial e para a balança comercial brasileiras. As estruturas domésticas podem influenciar a formulação da política externa, assim como o governo pode utilizar-se de políticas públicas para catalisar seus interesses em conjunto/associação com membros do setor produtivo privado. O Brasil, por sua vez, com vistas ao seu desenvolvimento econômico e aumento de seu poder decisório na arena internacional, busca utilizar o empresariado como ponta de lança em sua política externa. As interações entre o governo e o setor privado muitas vezes possibilitam ganhos para uma ou ambas as partes. O acesso do empresariado às instâncias decisórias e às linhas de financiamento do governo brasileiro permite que algumas empresas tanto se utilizem do aparato estatal para se lançar ou aprofundar sua presença em mercados externos, assim como o governo pode utilizar os investimentos diretos daquele como moeda de troca com seus homólogos africanos. Neste contexto, foram analisadas as operações africanas de três grandes empresas de capital brasileiro: Vale na República da Guiné, Andrade Gutierrez na República do Congo e Camargo Corrêa em Moçambique.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa brasileira; Empresariado brasileiro; Política pública; África.
<b>Link</b>	<a href="http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/1012236_2012_pretextual.pdf">http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/1012236_2012_pretextual.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	Suhayla Mohamed Khalil Viana
<b>Título</b>	Da institucionalização à prática: A política externa brasileira para o Terceiro-Mundo nas décadas de 1950 e 1960
<b>Orientador (a)</b>	Vagner Camilo Alves
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	UFF – Estudos Estratégicos – Mestrado.
<b>Resumo:</b>	Este trabalho trata das relações do Brasil com o terceiro-mundo nos dois primeiros governos militares pós-1964. O problema que motivou o trabalho é que, embora o discurso de política externa do governo Castello Branco fosse fortemente vinculado à bipolaridade, ao alinhamento com os Estados Unidos e ao combate ao comunismo, a prática mostrou um estreitamento de relações com o terceiro-mundo e seus arranjos, propugnadores de uma nova divisão de mundo, muitas vezes vista como subversiva. Tal prática permaneceu no governo Costa e Silva, já sob nova tônica. Sugerimos que a análise de idéias institucionalizados é fundamental para explicar a atuação brasileira frente ao terceiro-mundo entre os anos de 1964 e 1969.
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa brasileira; terceiro-mundo; regime militar; PEI.
<b>Link</b>	<a href="http://www.uff.br/ppgest/page29/files/suhayla_khalil.pdf">http://www.uff.br/ppgest/page29/files/suhayla_khalil.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	João Paulo Marques Schittini
<b>Título</b>	A agenda do desenvolvimento na promoção dos direitos humanos: uma análise da política externa brasileira no governo Lula
<b>Orientador (a)</b>	Miriam Gomes Saraiva
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	UERJ – Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	Os direitos humanos consolidaram um conjunto de valores ético-políticos considerados fundamentais para assegurar o respeito à dignidade do ser humano. externa de países como o Brasil. A consagração do Direito ao Desenvolvimento (DaD) como um direito humano desafia a divisão artificial dos direitos humanos e revela a evolução temática deste campo de estudo. Essa dissertação usa o instrumental dos direitos humanos para avaliar a relevância e a singularidade de algumas posições brasileiras. Após uma dissonância observada nos anos 1970, reflexo do ciclo autoritário por que passava o país, verificou-se postura cooperativa do Brasil nas proposições que versavam sobre o DaD. No mesmo sentido, observou-se que, conquanto não seja conceito recorrente no discurso oficial brasileiro, as posições do país, no que dizem respeito ao modelo de desenvolvimento defendido e aos direitos humanos, autorizam a inferência de que há uma harmonia em relação aos princípios fundamentais dispostos na Declaração sobre o DaD, de 1986. Da análise das posições brasileiras, tornou-se possível particularizar a política externa do governo Lula. Do levantamento das variáveis internas e externas que exercem influência sobre a formulação política do governo, bem como das iniciativas públicas e dos discursos oficiais, encontramos alguma evidência empírica no sentido de que a política externa brasileira para os direitos humanos, na administração de Luiz Inácio Lula da Silva, passa por um viés de promoção do desenvolvimento e de crítica à ordem internacional. A política se singulariza por incorporar uma dimensão de valores à crítica. Com isso, harmoniza-se com as posições defendidas pelo país nos plenários internacionais, onde o tema do DaD tem sido objeto de debate.
<b>Palavras-Chave</b>	Sistema internacional. Desenvolvimento. Direitos Humanos. Política Externa.
<b>Link</b>	<a href="http://www.ppgri.uerj.br/form/JoaoPaulo.pdf">http://www.ppgri.uerj.br/form/JoaoPaulo.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	Dhiego de Moura Mapa
<b>Título</b>	Inserção internacional no governo Lula: o papel da política africana
<b>Orientador (a)</b>	Miriam Gomes Saraiva
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	UERJ – Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>O arco geográfico de atuação internacional de um país se delimita a partir das linhas de ação traçadas pela política externa. No caso brasileiro, o continente africano é percebido pelo pensamento diplomático como espaço privilegiado para a presença internacional do Brasil, em vista dos laços históricos e culturais, além de complementaridades econômicas e políticas. Essa percepção apresentou oscilações ao longo dos anos, nas relações Brasil-África, em uma dinâmica de maior aproximação ou afastamento, em vista de conjunturas internacionais e domésticas de ambos os lados. Nos últimos anos, ao longo do governo de Lula da Silva no Brasil, esse movimento convergiu para o estreitamento de laços e estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação diversos. A compreensão desse processo, bem como de seus desdobramentos iniciais, é o que se pretende tratar na dissertação ora apresentada. Ao arguir acerca da relevância das relações diplomáticas do Brasil com países africanos, a presente dissertação baseou-se em levantamento de dados de comércio exterior, análise de discurso diplomático, leitura de reflexões de especialistas e acompanhamento dos desdobramentos suscitados pela valorização do continente africano para a política externa brasileira. A pesquisa efetuada encaminhou-se para o levantamento da hipótese acerca da assertividade e pragmatismo da política africana de Lula da Silva, em vista de seus resultados e vínculos com o interesse nacional.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Relações Brasil-África. Política Africana. Governo Luis Inácio Lula da Silva. Política Externa Brasileira.
<b>Link</b>	<a href="http://www.ppgri.uerj.br/form/DissertacaoDhiego.pdf">http://www.ppgri.uerj.br/form/DissertacaoDhiego.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	Ana Carolina Vieira de Oliveira
<b>Título</b>	Brasil e Argentina sob Lula e Kirchner(s): percepções de política externa e efeito sobre o Mercosul (2003-2010)
<b>Orientador (a)</b>	Miriam Gomes Saraiva
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UERJ – Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>Brasil e Argentina nutriram ao longo de décadas sentimento de rivalidade. Aos poucos, tal sentimento foi substituído pela cooperação e conseqüentemente integração entre os mesmos. A aproximação entre os países culminou na formulação do Mercado Comum do Sul, um dos blocos mais importantes da região sul-americana. Porém, ao longo da década de 1990, a organização passou por momentos de crises, bem como as próprias economias nacionais. Isto provocou a possibilidade de haver retrocesso ou até mesmo a dissolução do bloco que, em períodos anteriores, já tinha proporcionado aumento de fluxo de comércio e de confiança entre seus dois membros maiores. No entanto, a partir de 2003, novos governantes que assumiram o cargo de presidente no Brasil e na Argentina propiciaram uma mudança naquele contexto. Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Brasil, e Néstor Kirchner, presidente da Argentina, subiram ao poder com ideias e objetivos muito semelhantes para a integração regional. Também, havia grande preocupação com o outro em termos de política externa, considerado como forte parceiro em termos políticos, estratégicos e econômicos. A partir da aplicação de literaturas que colocavam o Estado como figura central na elaboração de política externa e de mudanças na mesma, assim como daquelas que estudam o período de 2003 a 2010, avalia-se Brasil e Argentina. O segundo mandato de Lula e o mandato de Cristina Fernández de Kirchner também são estudados, porque são considerados governos de continuidade aos anteriores. A partir desta reaproximação de Brasil e Argentina, enquanto Estados, pode-se perceber uma mudança na reconfiguração do Mercosul. Há maior interesse político para que o bloco seguisse por caminhos que não o meramente comercial. Desde então, há maior quantidade de iniciativas dentro do bloco, e maior disponibilidade e confiança por parte dos governos.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política Externa; Brasil; Argentina; MERCOSUL; Mudança; Integração Regional.
<b>Link</b>	<a href="http://www.ppgri.uerj.br/form/AnaCarolina.pdf">http://www.ppgri.uerj.br/form/AnaCarolina.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	Paula Gomes Moreira
<b>Título</b>	Política Externa Brasileira para a Amazônia: imperativos, atores e políticas (1964-2002)
<b>Orientador (a)</b>	Antonio Carlos Peixoto
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UERJ – Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>A presente dissertação demonstra as mudanças introduzidas na formulação de política externa para a Amazônia com a entrada de novos atores com interesses variados na área. Ao longo do texto é mostrado como a diversidade de atores que participa desse processo mostra-se diferenciada com relação ao de outras regiões do Brasil. A dissertação tem como objetivo ampliar o debate acerca do papel de atores não-tradicionais nessa área de estudos, inserindo-os em uma corrente de pensamento que olha a política externa tanto a partir de seus constrangimentos internos quanto pelo viés das "forças profundas" que atuam no cenário internacional. A importância desse estudo para as pesquisas envolvendo a Amazônia deve-se, principalmente, em função da área possuir uma variedade de atores com caráter doméstico, internacional ou transnacional que atuam através de lobbies e redes políticas na tentativa de influenciar as políticas domésticas e externas para o espaço. Apresenta então a discussão do surgimento das principais preocupações da política externa no que tange o espaço brasileiro da floresta em decorrência da maior atenção verificada na arena internacional com o meio ambiente, o que traz mudanças políticas importantes durante o período autoritário (1964-1985). Como consequência da redemocratização (1985-2002) e do aumento dos fluxos intra e interpaises, o espaço amazônico devido a suas riquezas potenciais voltou ao cerne dos debates de meio ambiente, o que teve impactos diretos no rearranjo político doméstico. Mais atores passaram a atuar na discussão pública sobre a floresta o que gerou novas formas de promoção da política externa do país nesse campo por meio de grupos e novas condutas na sua história diplomática, porém em acordo com seu principal formulador de política externa: o Itamaraty.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política Externa Brasileira; Meio Ambiente; Amazônia; Grupos de interesse 1964-2002.
<b>Link</b>	<a href="http://www.ppgri.uerj.br/form/Paula.pdf">http://www.ppgri.uerj.br/form/Paula.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	Gabriela Gonçalves Barbosa
<b>Título</b>	A inserção da América do Sul no discurso diplomático brasileiro no governo Lula (2003-2010)
<b>Orientador (a)</b>	Silvia Garcia Nogueira
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UEPB – Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>As relações do Brasil com a América do Sul nem sempre foram consideradas prioritárias para a política externa brasileira. Ao analisarmos o histórico de aproximações e distanciamentos do Brasil em relação aos seus vizinhos, percebemos que durante a década de 1990 começa a ocorrer uma mudança de foco, especialmente após a adesão do México ao NAFTA, seguido pela proposta de criação da ALCA pelos Estados Unidos, crises financeiras e atentados de 11 de setembro de 2001, entre outros. Já no final do governo Cardoso percebe-se a necessidade do aprofundamento político com a América do Sul, mas é apenas durante os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva que essa ideia foi amplamente defendida e de certo modo, popularizada. Sendo assim, este trabalho busca discutir a importância atribuída ao sul-americanismo para a Política Externa do Brasil a partir de uma análise da inserção da "América do Sul" discurso diplomático brasileiro durante o governo Lula. Para isso, serão analisados os pronunciamentos oficiais do presidente Lula entre 2003 e 2010. A abordagem dos modernistas lingüistas ao enfatizarem o discurso e seu poder de construir a realidade social nos serve de inspiração, e ao final, propomos uma análise da inserção da América do Sul no discurso diplomático brasileiro no período objeto do nosso estudo a partir da ideia "correção de modelo" e do aprofundamento do paradigma logístico - propostos por Cervo, e também da ideia de "continuidade de parâmetros de política externa" e do conceito de diplomacia presidencial - propostos por Danese. Percebemos que a consolidação da América do Sul, no entendimento do governo brasileiro, seria um processo chave na qualidade da inserção internacional do Brasil, onde o grande desafio é estabelecer a confiança nas relações políticas a partir de uma demonstração de comprometimento do Brasil com o aprofundamento da integração sul-americana, passando por um processo de conhecimento e convencimento que, através de atos da fala e relacionamento direto, a coordenação entre os países da América do Sul é de destacada importância para uma participação mais eficaz em foros internacionais.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política Externa Brasileira; Discurso Diplomático; Governo Lula; América do Sul.
<b>Link</b>	<a href="http://posgraduacao.ascom.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb_dl=19">http://posgraduacao.ascom.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb_dl=19</a>



<b>Autor (a)</b>	Rodrigo Santiago da Silva
<b>Título</b>	A política externa brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos Deputados.
<b>Orientador (a)</b>	Marcelo Medeiros
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UFPE – Ciência Política - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>O principal objetivo desta pesquisa é analisar a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, em três dimensões (individual, institucional e partidária). O foco é na elaboração da política externa, durante as 52ª e 53ª legislatura. Partese do pressuposto de que em matérias de política externa, o Legislativo pode atuar como um ponto de veto. Na literatura há duas importantes correntes. A primeira aponta os parlamentares como omissos em debates sobre o tema; E a segunda, acredita que mesmo com restrições, o Congresso tenta influenciar na questão supracitada. Para responder aos objetivos da pesquisa são empregadas três estratégias. A primeira (atuação individual) busca analisar os momentos em que os parlamentares exercem o controle ex-post na CREDN. A segunda (relação institucional) verifica se há interferência do Executivo sobre o trabalho legislativo na CREDN. A terceira (dimensão partidária) observa se há diferenças entre os membros das comissões. Neste caso, entre os deputados da CREDN e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Os resultados assinalam para: (1) Baixo controle do Executivo na CREDN; (2) Uma relevante participação do parlamentares, o que nos impossibilita aderir à tese da passividade dos deputados; e, (3) Que não existem diferenças significativas entre o perfil dos deputados da CREDN, comparados aos da CCJC.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política Externa; Sistema de Comissões; Poder Legislativo; Poder Executivo
<b>Link</b>	<a href="http://ufperi20122.files.wordpress.com/2012/11/ufpe_dissertac3a7c3a3o_rodrigo.pdf">http://ufperi20122.files.wordpress.com/2012/11/ufpe_dissertac3a7c3a3o_rodrigo.pdf</a>



<b>Autor (a)</b>	Guilherme do Prado Lima
<b>Título</b>	A atualização da política externa do Brasil na agenda internacional ambiental a transformação da posição brasileira em mudança do clima
<b>Orientador (a)</b>	Antonio Carlos Lessa
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UnB – Relações Internacionais - Merstrado
<b>Resumo:</b>	A política externa ambiental brasileira alterou-se quanto à posição sobre mudança do clima, a partir de 2009, ao assumir compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa. Busca-se nesse trabalho identificar essa mudança, bem como as motivações, processos e consequências, com o objetivo de analisar a atualização da política externa no regime internacional de governança climática e de compreender a alteração de posturas tradicionais e o significado do novo posicionamento. Reconhece-se que a atualização está inserida em uma conjuntura internacional e condicionada por um contexto doméstico. No âmbito do multilateralismo, recordou-se o papel do G77 entre as coalizões que o Brasil faz parte, como país em desenvolvimento, e o conflito com países desenvolvidos no regime. Nesse contexto, o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) é a expressão dos países emergentes em buscar garantir que seus interesses, principalmente aqueles não compartilhados com o G77, sejam devidamente contemplados nos resultados das negociações.
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa brasileira, Meio ambiente, mudança do clima
<b>Link</b>	<a href="http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/11557">http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/11557</a>



<b>Autor (a)</b>	Haroldo Ramanzini Junior
<b>Título</b>	Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC
<b>Orientador (a)</b>	Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira
<b>Defesa</b>	2010
<b>Programa / Instituição</b>	USP – FFLCH – Ciência Política - Mestrado
<b>Resumo:</b>	O objetivo desta dissertação consiste em analisar a atuação da coalizão G-20, no âmbito da Rodada Doha, da OMC, tendo como foco principal o entendimento das posições brasileiras na coalizão. Procuramos compreender a receptividade da política externa brasileira às pressões domésticas, no caso da atuação do país, no G-20, bem como a influência dos atores domésticos, governamentais e não governamentais, no processo de formulação e de implementação da estratégia brasileira na coalizão. Argumentaremos que a forma como o Brasil atua, no G-20, relaciona-se, tanto com o processo interno de construção da posição negociadora do país, quanto com os limites que a própria lógica das negociações estabelece. A unidade de decisão que estrutura a posição brasileira é uma variável importante para o entendimento da postura do país e para manutenção da coalizão.
<b>Palavras-Chave</b>	Coalizões internacionais; G-20; OMC; Política externa brasileira; Processo decisório; Rodada Doha
<b>Link</b>	<a href="http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02032010-174055/pt-br.php">http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02032010-174055/pt-br.php</a>



<b>Autor (a)</b>	Wilson Mendonça Junior
<b>Título</b>	A Cooperação Técnica com a África como instrumento de Política Externa nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva
<b>Orientador (a)</b>	Carlos Aurélio Pimenta de Faria
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	PUC/MG – Relações Internacionais - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>Esta dissertação realizou um estudo comparativo entre os governos FHC (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), tendo como base os acordos de cooperação técnica prestados pelo Brasil na África e a relação desses com as diretrizes de política externa implementadas em cada período. Objetivou-se examinar as estratégias gerais de política externa dos dois governos e o papel nelas concedido ao continente africano, bem como analisar a Política Africana de Lula da Silva, sob a ótica da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Sul-Sul), examinando a sua dispersão geográfica e a variedade temática ofertada e/ou demandada por parceiros novos e tradicionais. Realizou-se, para tanto, a compilação de dados de todos os atos internacionais que se enquadrariam no escopo desta pesquisa, ao longo do espaço temporal pré-estabelecido (1995-2010). Para tratar dos temas concernentes à política externa de cada período, recorreu-se à revisão bibliográfica e a questionários que foram submetidos a profissionais do Ministério das Relações Exteriores. A avaliação dos dados, associada à análise do contexto histórico em que os acordos foram firmados, demonstrou a estreita relação entre a gestão dos acordos de cooperação técnica internacional e as diretrizes de política externa de cada período. Identificou-se, ademais, a possível instrumentalidade dos atos de cooperação internacional brasileiros como potencial recurso de poder brando, para fins de projeção e de inserção internacionais do país em distintos âmbitos da comunidade internacional</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Cooperação técnica; teses; Cooperação Internacional; África; Política Externa; Brasil; Relações Internacionais.
<b>Link</b>	<a href="http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg_BDPPrincipal.html">http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg_BDPPrincipal.html</a>



<b>Autor (a)</b>	Adriana Mesquita Corrêa Bueno
<b>Título</b>	Política Externa Brasileira e Coalizões do Sul: o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA)
<b>Orientador (a)</b>	Henrique Altemani de Oliveira
<b>Defesa</b>	2010
<b>Programa / Instituição</b>	PUC/SP – STD - Mestrado
<b>Resumo:</b>	<p>Este trabalho desenvolve análise da relação da política externa brasileira com as coalizões do Sul, especificamente por meio do estudo de caso do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA). A agenda da Política Externa Brasileira do governo Lula (2003-2010) privilegiou a cooperação Sul-Sul como consequência da nova situação internacional multilateral dos anos 1990 e da inserção internacional realizada pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Neste contexto, o Brasil buscou uma posição de líder do Sul, organizando a ação coletiva e cooperando com outros países em desenvolvimento. O Fórum IBSA representa a institucionalização cooperativa que congrega não apenas três países em desenvolvimento, mas também líderes regionais e democráticos que escolheram a cooperação Sul-Sul como uma de suas prioridades para atingir o desenvolvimento. Estes três países cooperam em fóruns multilaterais desde as décadas de 1980 e 1990 e compartilham valores comuns como democracia, inclusão social, direitos humanos e igualdade. É neste contexto que se deve compreender a cooperação trilateral que levou à criação desta parceria, em junho de 2003. Neste sentido, este trabalho visa analisar o papel do IBSA na agenda da política exterior do Brasil, qual a importância deste, enquanto organizador da ação coletiva desta coalizão do Sul e examinar as vantagens, limitações e perspectivas da parceria trilateral.</p>
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa brasileira; Cooperação Sul-Sul; Líderes Regionais/ IBSA.
<b>Link</b>	<a href="http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/item/135-2010-05-03-adriana-mesquita-correa-bueno.html">http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/item/135-2010-05-03-adriana-mesquita-correa-bueno.html</a>



<b>Autor (a)</b>	Frederico de Almeida Castro Marinho
<b>Título</b>	A cooperação entre Brasil e Estados Unidos na área de biocombustíveis
<b>Orientador (a)</b>	Flávia de Campos Melo
<b>Defesa</b>	2011
<b>Programa / Instituição</b>	PUC/SP – STD - Mestrado
<b>Resumo:</b>	A dissertação analisa as ações da Política Externa Brasileira (PEB) para a área de energia entre 2003 e 2010, sendo foco central conferido ao etanol e a cooperação com os Estados Unidos da América (EUA). É por meio desse ponto referencial que se contextualiza e explicitam as causas e os objetivos que influenciam a ação bilateral e multilateral do governo brasileiro perante ator central nessa área, os Estados Unidos da América. A análise da literatura que versa sobre o tema e sobre o processo de interação, especialmente nos aspectos técnicos, entre Brasil e Estados Unidos no âmbito do etanol, apontam a existência de três elementos centrais para o desenvolvimento das ações do governo brasileiro nessa área.
<b>Palavras-Chave</b>	Relação internacional, Biocombustível, Cooperação internacional, Política externa, Energia, Estados Unidos
<b>Link</b>	<a href="http://repositorios.inmetro.gov.br/handle/10926/1259">http://repositorios.inmetro.gov.br/handle/10926/1259</a>



<b>Autor (a)</b>	Daniel Wartchow
<b>Título</b>	Ideologia e razão : as transformações na política exterior brasileira durante o Governo Lula da Silva (2003-2010)
<b>Orientador (a)</b>	Raúl Enrique Rojo
<b>Defesa</b>	2012
<b>Programa / Instituição</b>	UFRGS – Relações Internacionais – Mestrado
<b>Resumo:</b>	Esta dissertação defende que a política externa brasileira sofreu transformações significativas durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Neste período, o Brasil mudou seu foco de ação diplomática, passando a privilegiar a chamada esfera Sul-Sul. Neste sentido, países e regiões que eram apenas parceiros periféricos, passaram a ser alvo de esforços diplomáticos inéditos na história internacional brasileira. Estas transformações estão relacionadas com uma ruptura da própria estrutura geradora da diplomacia, dentro do Ministério das Relações Exteriores. Busca-se elucidar os principais fatores que levaram as mudanças. Para isso, são desenvolvidas três questões fundamentais: a primeira considera se houve uma ruptura nos moldes segundo os quais o Itamaraty lidou com a política externa brasileira neste período. A segunda trata em qual medida essa ruptura esteve relacionada à visão-mundo, e a ideologia presente no grupo político que chegou ao poder com a eleição de Lula da Silva. Por fim, a terceira estuda as vantagens e desvantagens que esse tipo de abordagem resultou quanto à composição da diplomacia brasileira nas relações exteriores.
<b>Palavras-Chave</b>	Política externa brasileira, governo Lula da Silva, governo Cardoso, Itamaraty, ruptura
<b>Link</b>	<a href="http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61197">http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61197</a>