



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
v. 3 n. 1
p. 1 - 172
1º sem. 2015



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Thiago Corrêa Malafaia
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Nottingham)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atilio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (PUC Rio)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)
Matt Ferchen (Xinhua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (National Defense University)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (University of Australia)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Professor Jorge Lasmar

Sumário

<i>Nota do Editor</i>	7
<i>Editor's note</i>	

Artigos

¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional.	9
<i>Is Brazil a leader in South America?</i>	

The Brazilian role through the concept of situational leadership
Fernando Mourón
Janina Onuki

La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones	27
<i>The bilateral relationship between Argentina and Brazil (2011-2014).</i>	

*The confluence of domestic and systemic factors for a lower relative
intensity in the interactions*
Esteban Actis

O banco e o arranjo de reservas do Brics: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional	45
<i>The Brics development bank and contingent reserve arrangement:</i>	

relevant initiatives for international monetary and financial order enlargement
Carlos Eduardo Carvalho
William Daldegan de Freitas
Luciene Patrícia Canoa de Godoy
Natália Flach Gomes

América do Sul e África Subsaariana: trajetórias e desafios do desenvolvimento	71
<i>South America and Sub-saharan Africa: trajectories</i>	

and challenges of development
Otavio Soares Dulci
Taiane Las Casas Campos

O papel econômico e político do Mercosul como estratégia para a inserção internacional brasileira	93
<i>The economic and political role of Mercosur as a strategy</i>	

for the Brazilian international insertion
Cristhofer Weiland



Ensaio de integração:

Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação
e de afastamento até a formação do mercosul 115

*Integration trials: Brazil and Argentina in the twentieth century,
points of approximation and detachedness until mercosur's formation*
Tatyana Scheila Friedrich
Guilherme Athaides Guimarães

O discurso ambiental brasileiro e a transformação
do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo à Rio+20 . . 141

*Brazilian environmental discourse and the shift in the concept of
sovereignty: from Stockholm to Rio+20*
Moniza Heinzelmann Portella de Aguiar
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos
Nayara Tavares Cardoso

Resenhas

O adeus à Europa: a América Latina e a Grande Guerra. 165

COMPAGNON, O. Editora Rocco: Rio de Janeiro, 2014.
Tomaz Espósito Neto

Novas contribuições ao campo da análise de política externa . . . 167

*Foreign policy analysis: new approaches. ALDEN, Chris; ARAN, Amnon Routledge -
Taylor & Francis Group: New York, 2012.*
Lucas Pereira Rezende

Nota do Editor

Editor's note

Javier A. Vadell¹

Prezados leitores, nesta oportunidade apresentamos o número 3 do volume 1 do periódico Estudos Internacionais, Revista de Relações Internacionais da PUC Minas. Este número traz um conjunto de contribuições acadêmicas de excelente qualidade, que sem dúvida enriquecerão o debate na área de relações internacionais. O artigo de Janina Onuki e Fernando Mourón foca na questão da liderança do Brasil na América do Sul partindo do conceito de “liderança situacional”. Esteban Actis aborda o complexo relacionamento bilateral entre a Argentina e o Brasil, levando em consideração variáveis domésticas e as mudanças no cenário internacional contemporâneo. Os dilemas e desafios do alargamento da ordem financeira internacional, a partir da criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do Fundo de Contingência, é o objeto do artigo de Carlos Eduardo Carvalho, William Daldegan de Freitas, Luciene Patrícia Canoa de Godoy e Natália Flach Gomes. Por sua parte, Otávio Dulci e Taiane Campos discutem os modelos, trajetórias e desafios do desenvolvimento nos países do ‘Sul Global’, especificamente da África Subsaariana e da América Latina. As potencialidades econômicas e políticas do Mercosul, como instrumento da política externa brasileira para uma melhor inserção internacional, é o foco do artigo de Cristhofer Weiland. Ainda com o foco na mesma região, o trabalho de Tatyana Scheila e Friedrich, Guilherme Athaides Guimarães trata do relacionamento histórico entre Argentina e Brasil até a formação do Mercosul. Finalmente, o artigo de Monica Heinzelmann Portella de Aguiar, Beatriz Rodrigues Bessa Mattos e Nayara Tavares Cardoso versa sobre o discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania a partir de uma análise dos acordos de Estocolmo até os de Rio+20. Fecham o volume 3, número 1 do Periódico duas resenhas de livros recentemente publicados.

A equipe de editores de Estudos Internacionais deseja a todos vocês uma boa leitura.

1. Editor Chefe da Revista Estudos Internacionais

¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional

*Is Brazil a leader in south america? The brazilian role
through the concept of situational leadership*

Fernando Mourón¹
Janina Onuki²

RESUMEN:

Numerosos intelectuales han reinterpretado de diversas maneras el papel que Brasil desempeña en América del Sur. En este trabajo presentamos, primeramente, un breve resumen de las diferentes visiones que coexisten en relación al tema, para luego dar lugar a un debate teórico focalizado en el concepto de liderazgo. La diversidad de posiciones respecto a un posible liderazgo brasileiro en la región, muestra como el término es usado indiscriminadamente, sin hacer distinción entre diferentes subtipos. Por lo tanto, con el objetivo de contribuir con una línea de investigación iniciada por otros colegas, en este trabajo testamos la hipótesis que sugiere que Brasil es un líder situacional en América del Sur. Tomando como base las acciones tomadas por el Planalto ante momentos de crisis democráticas en la región, demostramos que el país asume un país de líder situacional. De esta manera concluimos que Brasil posee la capacidad de actuar en oportunidades específicas para construir y reorientar el orden político vigente en América del Sur.

Palabras-clave: Liderazgo regional. Liderazgo situacional. Brasil. América del Sur.

ABSTRACT:

Numerous intellectuals have reinterpreted in many ways the role that Brazil plays in South America. This paper presents, firstly, a brief summary of the different views that exist in relation to the theme, and secondly a theoretical debate focused on the concept of leadership. The diversity of positions regarding a possible Brazilian leadership in the region, shows how the term is used indiscriminately, without a distinction between different subtypes. Therefore, in order to contribute to the research initiated by other colleagues, this study tests the hypothesis that Brazil is a situational leader in South America. Based on the actions taken by the Planalto during regional democratic crises, we demonstrate that the country assumes the role of situational leader. Thus, we conclude that Brazil has the capacity to act on specific opportunities to build and reorient the South American political order.

Keywords: Regional Leadership. Situational Leadership. Brazil. South America.

1. Doutorando em Relações Internacionais pelo Joint Degree Program Kings College London - Instituto de Relações Internacionais USP, bolsista da FAPESP e membro do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI-USP). Possui graduação em Ciência Política, com medalha ao mérito, pela Universidade de Buenos Aires (2010) e Mestrado em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

2. Professora associada do Instituto de Relações Internacionais da USP, coordenadora do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) e pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI). É coordenadora do Programa de Pós-Graduação do IRI-USP e editora da Brazilian Political Science Review. Possui graduação em Ciências Sociais, mestrado e doutorado em Ciência Política pela USP, e pós-doutorado na North Carolina State University (NCSU, 2013). Obteve o título de livre docência em 2011 pelo IRI-USP. Foi pesquisadora visitante no Center for Latin American Studies da Georgetown University (EUA, Washington, DC, 2000), na City University of New York e na Universidad Autónoma de Madrid (2009). É bolsista Produtividade em Pesquisa (PQ-2) do CNPq.

Recebido em:

19 de abril de 2015

Aprovado em:

15 de junho de 2015

Introducción.....

Ya sea por su alto crecimiento en la última década o debido a su mayor proyección internacional, actualmente existe en el mundo un “boom” en relación al estudio específico sobre Brasil y su política externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 50). No sorprende entonces que a un mayor interés le sobrevenga una mayor producción académica y por consiguiente junto a ello la utilización de una multiplicidad de términos para definir el rol que cumple Brasil en el escenario internacional. Haciendo un resumen de los trabajos más importantes publicados en los últimos cinco años, es posible observar que Brasil ha sido definido como un “hegemon regional” (VARAS, 2008, p. 2), una “potencia emergente” (SCHENONI, 2012, p. 31), una “potencia global emergente” (HAKIM, 2010, p. 43), un “poder intermedio” (MALAMUD, 2011, p. 2), un “poder mediano” (FLEMES, 2009, p. 3), un “poder secundario” (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010, p. 10), un “poder emergente” (GIACCAGLIA, 2015) un “poder global para el desarrollo” (DAUVERGNE; FARIAS, 2012, p. 903) un “líder regional para el desarrollo” (PINHEIRO; GAIO, 2013, p. 3), un “líder regional sólido” (BATTALEME; BONSIGNORE, 2010, p. 29) y un “BRIC” (O’NEILL, 2001, p. 1), termino este último que ha sufrido innumerables variaciones, adaptaciones y modificaciones.

Ahora bien, pese a que actualmente se encuentren circulando una mayor cantidad de trabajos focalizados en el tema, no existe hoy en día un consenso en cuanto al papel que ejerce Brasil en Sudamérica³. Debido a esto, en la segunda y tercera sección de este trabajo presentamos de manera sintética las diferentes visiones que conviven al interior de la comunidad académica internacional en relación al rol que desempeña este país en América del Sur. Para ello no sólo exhibimos gran parte de la bibliografía al respecto, sino que creamos tres tipos ideales para entender cómo diversos autores entienden a la posición brasilera en Sudamérica a partir del concepto de liderazgo.

Posteriormente demostramos, trayendo a debate también aportes de otros colegas, que el concepto de liderazgo no puede interpretarse de manera uniforme por lo que distinciones entre subtipos resultan necesarias a los fines de no caer en un vacío teórico. Por consiguiente, desde este trabajo nos proponemos analizar el papel desempeñado por Brasil en la región a partir de la idea de liderazgo situacional. Tomando como referencia el accionar brasilero durante tres momentos donde la democracia corrió peligro en Sudamérica, argumentamos que Brasil puede ser catalogado como un *líder situacional*, ya que en los tres casos supo intervenir y reorientar el orden político vigente. Por último presentamos las conclusiones del trabajo, futuras líneas de pesquisa y la bibliografía de referencia.

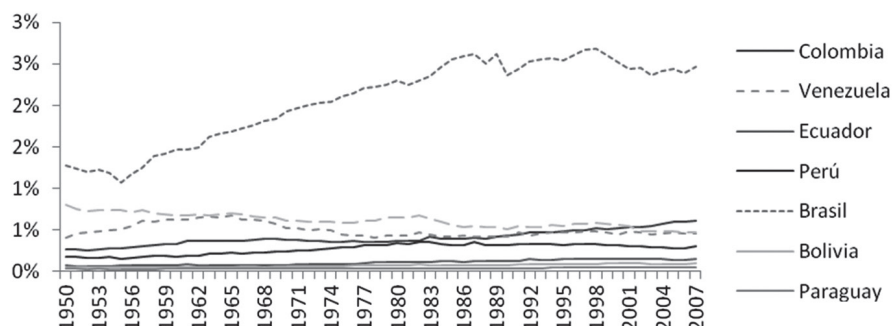
Los desafíos de escoger una categoría.....

“El papel desempeñado por Brasil en Sudamérica no es fácil de explicar o caracterizar” (HAKIM, 2010, p. 49) y de ello dan cuenta las diversas interpretaciones respecto al rol que juega este país en la región (VARAS, 2008, p. 2). Partiendo de las categorías que desde el realismo se utilizan para

3. Usaremos América del Sur y no América Latina como nuestra región de referencia.

medir el poder⁴ de un Estado, en términos absolutos y también desde una perspectiva relativa Brasil es el país más poderoso de la región.

Gráfico 1 - Poder relativo de los países sudamericanos en el escenario internacional



Fuente: Elaborado por los autores tomando como referencia la base de datos del proyecto Correlates of War (SINGER; BREMER; STUCKEY, 1972)

Tabela 1 - Poder brasileiro en Sudamérica

	Recursos de poder	Posición en Sudamérica
Gastos militares ⁵	US\$ 32,5 billones	1
Efectivos militares ⁶	327 mil	1
PBI ⁷	US\$ 1,434 trillones	1
Población ⁸	190.732.694	1
Producción de petróleo ⁹	1,94 millones de barriles diarios	1

Fuente: Elaborado por los autores

4. El indicador de Capacidades Materiales Nacionales utilizado es un índice compuesto por 6 indicadores: a) Población total del Estado b) Población urbana c) Producción de hierro y acero d) Consumo eléctrico e) Personal militar f) Gastos militares

5. PORTAL Brasil (2012).

6. Institute for Strategic Studies (2011)

7. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014)

8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

9. Agência Nacional de Petróleo (2014)

Sin embargo, y como se considerará a continuación, la cuestión del liderazgo va más allá del mero análisis de la posesión de recursos de poder. De esta manera, aun cuando están observando y analizando los mismos hechos, académicos provenientes de diversas áreas y países no concuerdan en cuanto a la idea de Brasil como líder de Sudamérica. Debido a este disenso y tomando como referencia la bibliografía existente, en este trabajo presentaremos tres grandes posturas respecto al tema que si bien no se contraponen en su totalidad, priorizan en sus análisis diferentes cuestiones que les permiten arribar a conclusiones disímiles. A modo de resumen, las tres visiones que consideraremos en el análisis pueden agruparse de la siguiente manera: aquellos que por cuestiones fundamentalmente políticas consideran que Brasil no es un líder a nivel regional y que no posee las condiciones para serlo; autores que sugieren que Brasil posee las capacidades para ejercer el liderazgo sudamericano pero que como en todo proceso aún ese liderazgo es contestado y por lo tanto no se ha consolidado; y por último los especialistas que acreditan que ya es adecuado hablar de un liderazgo brasileiro en América del Sur.

Entre escépticos, moderados y optimistas

En primer lugar es posible identificar una corriente de pensamiento que considera que, tanto por cuestiones de índole doméstica así como por

falta de apoyo por parte de otros países sudamericanos, actualmente no estarían dadas las condiciones para el ejercicio de un liderazgo brasileiro en Sudamérica.

Dentro de esta vertiente, que denominaremos de *escépticos*, se sugiere que “aun cuando Brasil conservaría la vocación de contribuir con el orden y la estabilidad de la región a través de la gestión de los disensos, al mismo tiempo no poseería la voluntad de liderar América del Sur” (CALDERÓN, 2010, p. 20). Brasilia no demostraría estar pronto a crear instituciones capaces de representar a Sudamérica a nivel global (FLEMES, 2009, p. 12), lo cual dejaría claro que existe una falta de decisión en lo que respecta al ejercicio del liderazgo regional.

Indagando en las causas por las cuales el Planalto sería reacio a pagar los costos del mismo, se ha señalado recientemente que las elites y la opinión pública brasileiras verían a América del Sur como una fuente de problemas y preocupaciones (SPEKTOR, 2010, p. 29) y que gran parte de la sociedad sería recelosa respecto a la integración regional y no estaría preparada para asumir los costos del liderazgo (FLEMES, 2009, p. 171).

Paralelamente, también se afirma que es erróneo sugerir que Brasil puede ser considerado como un líder en Sudamérica, ya que existiría una aversión por parte del resto de los países a aceptar dicho rol, el cual por momentos hasta habría sido disputado por países como Venezuela (SANTOS, 2011, p. 166). En este sentido, el ejercicio de liderazgo debería implicar su reconocimiento y la aceptación de tutelaje por parte de otros países sudamericanos, “lo cual se encontraría lejos de la realidad” (VARAS, 2008, p. 2).

Por lo tanto y resumiendo esta línea de análisis, ya sea (a) por cuestiones internas o bien por el (b) rechazo pleno de posibles seguidores, un grupo de intelectuales considera que hablar de un liderazgo de Brasil en América del Sur es por lo pronto apresurado.

En segunda instancia, la mayoría de la bibliografía existente plantea una posición intermedia o moderada, la cual si bien posee matices, puede resumirse bajo la idea de Brasil como líder en algunas áreas o como aspirante al liderazgo sudamericano, no obstante el mismo haya sido contestado en reiteradas oportunidades (ONUKE, 2006).

Al contrario de los *escépticos*, como primera diferencia fundamental los *moderados* sostienen que es indiscutible la voluntad del gobierno brasileiro en relación a la idea de convertirse en líder regional. La mayoría de los autores señala el inicio de la Administración Lula como punto de inflexión y sugiere que desde sus comienzos, Itamaraty se habría vuelto mucho más explícito en su deseo y determinación de moverse rápidamente hacia convertirse en un líder en Sudamérica (LIMA; HIRST, 2006, p. 30), reclamado para sí mismo una posición de liderazgo en la región (VALLADÃO, 2006, p. 2).

Sin embargo, a pesar de la clara determinación mostrada desde el Planalto, como en todo proceso de consolidación, la posición de liderazgo brasileira habría oscilado entre avances y retrocesos. Aunque Brasil se haya expandido a lo largo de la región, se haya envuelto en crisis políticas locales y haya aumentado su intercambio comercial y el nivel de inversiones en los países vecinos (QUENAN; ORDONEZ, 2011, p. 2), al mismo

tiempo la aspiración al liderazgo regional todavía tendría que asegurarse apoyo estable entre los países sudamericanos (LIMA; HIRST, 2006, p. 32) o, en otras palabras, la cuestión del liderazgo efectivo brasileiro continuaría abierta.

Por otro lado y en palabras de Vadell (2013), a pesar de Brasil ser un líder del proceso de integración sudamericana por medio del Mercosur y UNASUR, este rol estaría fuertemente influenciado, positiva y negativamente, por la creciente presencia económica china en el hemisferio, lo que implicaría un desafío crucial para la política externa brasileira y su posición en la región.

Por lo tanto, de acuerdo a los *moderados* podría decirse que a pesar de que en algunas ocasiones el resto de los países de la región no hayan reconocido el liderazgo brasileiro y existan desafíos extra regionales, ello no implica necesariamente que en otras oportunidades Brasil no haya sido capaz de direccionar el curso de los acontecimientos en la región y haya sido visto como líder en diversos sectores (HAKIM, 2010, p. 49).

Por último, resta hacer referencia a una corriente optimista que ha aparecido en escena recientemente, reflejo del mayor involucramiento brasileiro en Sudamérica, ya sea mediante el despliegue de capacidades materiales o la creación y aceptación de organismos regionales impulsados desde Brasilia. A grosso modo, dicha perspectiva sugiere que además de poseer los recursos, la voluntad política y el consenso al interior del país para asumir los costos del ejercicio del liderazgo, la imagen de Brasil como líder sudamericano sería aceptada por sus posibles seguidores y, por lo tanto, estaríamos en presencia de un “liderazgo que actualmente se nos presentara como sólido” (BATTALEME; BONSIGNORE, 2010, p. 29).

Por un lado, dentro de esta vertiente de pensamiento prima la idea de que la diplomacia brasileira en los últimos años habría asumido el papel de un líder que ejerce el rol de *paymaster* (SARAIVA, 2012, p. 96) y que habría establecido como prioridad política la construcción de un liderazgo regional (SARAIVA, 2010, p. 160). De esta manera, se afirma que mediante inversión financiada por el BNDES (NYKO, 2011, p. 92-93) y por medio de proyectos de cooperación para el desarrollo (PINHEIRO; GAIO, 2013, p. 9), desde el Planalto se habrían dado claras señales de que en materia económica o de cooperación, Brasil estaría dispuesto a ejercer un liderazgo efectivo en Sudamérica. Por lo tanto, si bien los posibles seguidores han presentado recelos y han existido tensiones en dicho proceso, en ningún momento habría existido un rechazo al liderazgo como tal, sino en todo caso diferencias en cuanto a temas específicos, fruto natural de un mayor involucramiento en áreas donde nunca antes se había tenido influencia.

A su vez, otros autores consideran que al haber sido capaz de impulsar instituciones como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), “la estrategia brasileira de liderar Sudamérica estaría funcionando hasta el momento” (TEIXEIRA, 2011, p. 207). Como analizaremos más adelante, desde esta visión el accionar ejercido desde el Planalto no tendría únicamente un sustento estructural basado en sus recursos de poder, sino que además contaría con el consenso del resto de sus vecinos, lo cual abriría la puerta para afirmar que el liderazgo es legitimado por el resto de los actores de la región.

Reinterpretando lo exployado anteriormente, es posible afirmar entonces que tres elementos son esenciales a la hora de hablar de la capacidad de liderazgo de un país:

- capacidades materiales que le permitan pagar los costos del liderazgo;
- voluntad política;
- aceptación por parte de los posibles seguidores (MOURON, 2012)

Quadro 1 - Visiones respecto al liderazgo brasileiro en Sudamérica

	Escépticos	Moderados	Optimistas
Capacidades materiales	X	✓	✓
Voluntad política	X	✓	✓
Aceptación regional	X	?	✓

X: Insuficiente. ?: Fluctuante. ✓: Suficiente

Fuente: Elaborado por los autores

Por lo tanto, llegado a este punto del análisis surgen dos interrogantes que se encuentran interrelacionados: ¿De qué hablamos cuando hacemos referencia a liderazgo regional? ¿Es posible hablar de un solo tipo de liderazgo o sería mejor distinguir entre subtipos?

La importancia de la teoría a la hora de analizar el concepto de liderazgo ...

Si dentro de la comunidad académica no existe un consenso respecto a la idea de Brasil como líder de América del Sur, ello se debe, en parte a las diversas interpretaciones que intelectuales han hecho en cuanto al tema, pero también fundamentalmente debido a la complejidad de la categoría. “El concepto de liderazgo es un término controversial dentro del área de Relaciones Internacionales” (DESTRADE, 2008, p. 18), el cual ha sido sobre usado y muchas veces de manera indefinida. En este sentido, subrayar los problemas de la categoría no implica de ninguna manera invalidar la relevancia e importancia de llevar adelante un detallado trabajo comparativo (HURRELL, 2000, p. 3) entre las diferentes visiones que existen respecto a la misma, sino destacar que sin las aclaraciones pertinentes es factible arribar a conclusiones erróneas, dada la falta de un adecuado marco teórico.

Si liderazgo entendido únicamente como poder puede ser definido como la capacidad de hacer que otros hagan cosas que de otra manera no harían, al mismo tiempo el término no es sinónimo de coacción. Para el ejercicio de un liderazgo resulta imprescindible la habilidad de proyectar un set de ideas y principios respecto a la manera adecuada y efectiva del ordenamiento político, lo cual implica poseer la capacidad de producir acciones concertadas y colaboradas por diversos actores y Estados. Por lo tanto, como primera aproximación puede afirmarse que “liderazgo no es únicamente el ejercicio del poder, sino que también envuelve la habilidad de proyectar un set de objetivos y principios en común que permiten al

grupo de Estados definir y procurar sus intereses de manera concertada” (IKENBERRY, 1996, p. 396).

Ahora bien, aun cuando pueda hablarse en términos generales de liderazgo, quienes han trabajado en profundidad el tema han optado siempre por crear subtipos de la categoría. Dentro de la bibliografía existente, dos de los autores de referencia obligada son John Ikenberry (1996) y Arlid Underdal (1994), quienes distinguen entre cinco formas mediante las cuales un país puede liderar una región:

- *Liderazgo estructural*, hace referencia a la distribución de capacidades materiales que otorga la habilidad a algunos Estados de direccionar y moldear el ordenamiento político vigente (IKENBERRY, 1996, p. 389).
- *Liderazgo institucional*, supone reglas y prácticas que los Estados acuerdan establecer para instituir los principios y procedimientos que guíen las relaciones entre ellos (IKENBERRY, 1996, p. 391).
- *Liderazgo situacional*, hace alusión a la capacidad de un Estado de actuar en oportunidades específicas para construir y reorientar el orden político vigente (IKENBERRY, 1996, p. 395).
- *Liderazgo coercitivo*, el cual se ejercería a través del control de importantes eventos y usando a estos mismos para premiar a aquellos que lo siguen o para castigar a cualquiera que se rehúsa a seguir sus lineamientos (UNDERDAL, 1994, p. 186).
- *Liderazgo instrumental*, cuando la dirección imprimida por un actor es aceptada por otros, ya sea porque fueron convencidos respecto al diagnóstico que el posible líder presentó y la cura que prescribe o por una difusa creencia en la habilidad del actor de “encontrar el camino” (UNDERDAL, 1994, p. 187).

Por lo tanto, si existen diferentes formas de liderar regionalmente, la posibilidad que Brasil sea catalogado como un líder en Sudamérica debería ser analizada realizando las distinciones pertinentes entre diferentes subtipos. A continuación presentamos dos trabajos que han abordado el tema con mayor profundidad y que merecen destaque por su densidad teórica.

Marcando el camino pero sin un fundamento institucional sólido.....

Sería inapropiado afirmar que todos los análisis respecto a la posición de Brasil en América del Sur, y que utilizan el concepto de liderazgo como referencia, no proponen una distinción entre los diversos subtipos presentados previamente.

Uno de los autores que más ha abordado el tema es Andrés Malamud (2011), quien afirma que Brasil es “un líder sin seguidores” debido a que el resto de los países de la región no se habrían alineado a los principales objetivos brasileños en el escenario internacional. La falta de apoyo de países sudamericanos a las candidaturas de brasileños en organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹⁰ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹ y, en el caso de la Argentina, fundamentalmente a la iniciativa brasileña para conseguir un Asiento Permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, serían

10. En 2005 la candidatura del brasileño Luiz Felipe de Seixas Corrêa no fue apoyada por países sudamericanos y el puesto de Director de la OMC sería finalmente para Pascal Lamy. Cabe señalar que en 2013 la candidatura de Roberto Azevêdo fue apoyada por el resto de los países de la región.

11. En 2005 João Sayad, candidato brasileño al puesto de Director del BID, acabaría perdiendo la disputa contra otro sudamericano, el colombiano Luis Alberto Moreno.

claras muestras de la incapacidad brasilera para liderar América del Sur. Ahora bien, en tanto que para operacionalizar el concepto de liderazgo el autor sugiere observar cómo el resto de los países sudamericanos recibieron las iniciativas brasileiras en foros internacionales, podemos afirmar entonces que el enfoque que utiliza posee un fuerte componente institucional.

Volviendo a la definición de liderazgo institucional, concordamos con el autor en que Brasil es incapaz de liderar a través de reglas y prácticas que los Estados acordaron dentro de un marco institucional definido, ya sea externamente (como él demuestra), así como hacia el interior de la región. En un trabajo reciente, Ventura, Onuki e Medeiros (2012) señalan que el nivel de ratificación de reglas del Mercosur es en promedio del 50%¹² para sus países miembros, lo que evidencia que estamos en presencia de un organismo regional sin un corpus institucional consistente. A su vez, podemos agregar que su funcionamiento aún hoy en día se basa fundamentalmente en las negociaciones directas entre presidentes, lo que el mismo Malamud (2005) llegó a denominar “interpresidencialismo”.

Por lo tanto, podemos concluir primeramente que Brasil no ejerce un liderazgo de tipo institucional, dado que no representa a la región en el plano internacional y porque nunca ha dado un fuerte sustento institucional a los organismos regionales, principalmente para no verse imposibilitado de actuar según sus preferencias.

Por su parte, Pinheiro e Gaio (2013) agregan al debate nuevos aportes que merecen ser resaltados dada su originalidad y densidad teórica. Los autores argumentan que “el tipo de liderazgo que Brasil ha venido realizando debe ser visto y asociado a su capacidad de convertirse en una referencia de modelo para el desarrollo” (PINHEIRO; GAIO, 2013, p. 6). Por lo tanto, no sólo por su éxito económico, sino fundamentalmente porque ha sabido presentar un nuevo modelo de cooperación para el desarrollo que sirve para todos los países de la región, se podría afirmar que Brasil es un “líder regional para el desarrollo”.

Retomando los aportes teóricos en relación al concepto de liderazgo, podemos decir que la postura de este trabajo se asemeja mucho a la noción de liderazgo instrumental. Para los autores, Brasil no sólo habría encontrado el camino, sino que también sus acciones serían aceptadas por otros países de la región dado que adscriben al diagnóstico que éste presenta. A través de programas de cooperación técnica, proyectos bilaterales e iniciativas como el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)¹³, este último nacido en 2004 gracias al impulso de la diplomacia brasileira (PAUTASSO, 2012), Brasil ha sabido expandir una visión de región que ha ganado aceptación entre sus seguidores. A su vez, si se analiza el grado de apoyo otorgado por países sudamericanos a organismos regionales como UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, ambos de iniciativa brasileira (BURGES, 2008), puede garantizarse que el mayor país de la región viene desempeñando el papel de líder instrumental.

Las alternativas propuestas por Brasil para ampliar la cooperación entre países y hacer frente a amenazas externas no sólo fueron bien reci-

12. Existen datos disponibles sólo para el 5,3% de las normas.

13. El 70% de dicha iniciativa es financiada por Brasil.

das por el resto de los actores de la región, sino que una vez implementadas fueron levantadas como bandera y defendidas en momentos de crisis por diversos gobiernos sudamericanos. Ejemplos de ellos son la Cumbre de Bariloche de 2009, cuando bajo el marco del CDS se prohibió la ampliación de militares estadounidenses en suelo colombiano; y la resolución de la crisis entre Colombia y Venezuela del año 2010, que puede explicarse en grande parte debido a la intermediación de los ex presidentes Luis Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, bajo el marco de la UNASUR.

Por lo tanto, a pesar de que la legitimidad sea algo muy difícil de medir objetivamente y que algunos autores entiendan que es tarea imposible (GUZZINI, 2009, p. 4), es correcto afirmar que “Brasil ha ganado aceptación y legitimidad a nivel regional proyectando normas y valores que incluyen las creencias de sus potenciales seguidores en su proyecto regional” (FLEMES; WOJCZEWSK, 2010, p. 12).

De esta manera, si trabajos existentes ya han demostrado que la posición de Brasil puede ser abordada a partir de diferentes perspectivas, restaría por analizar si no existen otros subtipos de liderazgo que sirvan para explicar el accionar brasileiro en la región.

Líder en momentos críticos

Si bien América del Sur es una región pacífica si se la compara con otras partes del mundo, esto no implica que necesariamente esté libre de dificultades internas. Crisis democráticas son frecuentes y en los últimos años medidas cruciales para la región como un todo tuvieron que ser tomadas de forma urgente en Venezuela, Bolivia y Paraguay. Por lo tanto, si se entiende liderazgo situacional como la capacidad de actuar en oportunidades específicas para construir y reorientar el orden político vigente, entonces el líder debería haber sido capaz de guiar a sus posibles seguidores en esos momentos críticos.

En este sentido, tres¹⁴ han sido los momentos en que la democracia peligró en Sudamérica en los últimos diez años y esto se debe en parte a lo que ya señalaba Guillermo O'Donnell (1982) hace más de 30 años, el alto grado de informalidad y debilidad de las instituciones regionales que atenta contra la manutención de procesos democráticos estables. La sustentabilidad de políticas democráticas en Sudamérica puede resultar compleja en términos estructurales, dado que muchos de los regímenes regionales se caracterizan por poseer ambientes institucionales frágiles, en los cuales la imposición de reglas es débil o existe una amplia discreción *de facto* en lo que respecta a su aplicación. A su vez, la durabilidad institucional es baja dado que las reglas formales mudan constantemente y raramente sobreviven a fluctuaciones en la distribución de poder y preferencias de los principales actores domésticos (LEVITSKY; MURILLO, 2013)

Sin embargo, señalar estas flaquezas no implica necesariamente que no hayan acontecido avances para la democracia como tipo de régimen en la región. “Entre los actores sociales y políticos de Sudamérica, las reglas de la democracia se van consolidando... al menos como las únicas políticamente correctas y defendibles” (INSULZA; MUÑOZ, 2011, p. 15). Además, de acuerdo al Informe 2013 de Latinobarómetro, el apoyo a la

14. No incluimos la crisis ecuatoriana de 2010 dado que dicho conflicto no precisó de intervención externa para ser resuelto.

15. (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2013).

16. Acuerdo firmado entre los partidos Acción Democrática, Unión Republicana Democrática y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), el cual excluía del juego político al Partido Comunista Venezolano. Paulatinamente la URD perdería peso en el escenario doméstico y la política local se caracterizaría por un fuerte bipartidismo hasta el año 1993.

17. (DECLARACIÓN DEL GRUPO DE RIO SOBRE LA SITUACIÓN EN VENEZUELA, 2002).

18. Grupo conformado por Brasil, Chile, Estados Unidos, México y Portugal.

democracia¹⁵ ha aumentado en todos los países de la región exceptuando a Uruguay, donde de todas formas la preferencia de este tipo de régimen continúa en un 71%. Por lo tanto, analizar cómo Brasil ha respondido ante momentos donde la estabilidad de gobiernos elegidos popularmente estuvo en riesgo se presenta como una forma apropiada para evaluar si el mismo se ha comportado como un líder situacional.

Tras la firma del Pacto de Punto Fijo¹⁶ en 1958, Venezuela inició un proceso de estabilidad política caracterizado por un marcado bipartidismo que se vería interrumpido con el advenimiento de un *outsider* del sistema (WEYLAND, 2001). Desde su primera victoria en la elección de 1998, el gobierno de Hugo Chávez estuvo marcado por una creciente polarización (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007) que tuvo como uno de sus momentos críticos el intento de Golpe de Estado perpetuado entre los días 9 y 14 de abril de 2002 (CANNON, 2004).

Luego de una victoria por más del 56% de los votos, Chávez emprendió una serie de profundas reformas institucionales enmarcadas bajo un nuevo tipo de ideología: el bolivarianismo (SANOJA, 2009). Con el correr de los meses, este tipo de medidas ganaron el rechazo tanto de empresarios así como de altos ejecutivos de la petrolera estatal, que culminó con una serie de paros coordinados por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la federación de empresarios Fedecámaras. En este marco, la oposición venezolana convocó a una marcha para el 11 de abril, día en que Chávez acabaría por ser encarcelado y su lugar sería ocupado por Pedro Carmona Estanga, por ese entonces presidente de Fedecámaras. Cabe señalar en este caso que si bien rápidamente los sectores chavistas junto a parte de las Fuerzas Armadas pudieron hacer con que el mandatario de derecho volviese a asumir su cargo, la condena internacional al Golpe de Estado y específicamente el apoyo otorgado a Chávez por parte del Grupo de Río¹⁷, del cual Brasil es miembro fundador, fueron cruciales para hacer desistir a los sectores golpistas.

De todas formas, aun cuando las tensiones en Venezuela cesaron momentáneamente tras la vuelta de Chávez al poder el día 14 de abril, para finales del mismo año los problemas volverían a suscitarse, esta vez a través de paros generales iniciados el día 1 de diciembre, que para finales de 2002 llevarían a desabastecimientos generales de alimentos y energía. Ante esta situación crítica y un pedido de ayuda por parte del presidente Chávez, Brasil, por entonces en los últimos días de mandato de Fernando Henrique Cardoso, envió primeramente un navío petrolero de la estatal Petrobras para boicotear el desabastecimiento de combustible. Sin embargo, será luego de la asunción del ex-presidente Lula y del viaje de Chávez a Brasil para asistir a la ceremonia de pose que Brasilia tomará decididamente una actitud proactiva.

El 15 de enero fue creado, por iniciativa brasilera, el Grupo Amigos de Venezuela¹⁸ con el fin de intentar encontrar una salida pacífica a la crisis venezolana (LIMA; KFURI, 2007, p. 6). Tras semanas de ardua negociación, este organismo consiguió encontrar una solución que conformase a opositores y oficialismo, lo cual puede ser considerado una victoria diplomática brasilera. Por un lado, el Grupo Amigos de Venezuela incluyó a países como Estados Unidos, los cuales de manera explícita,

habían expresado fuertes críticas al gobierno chavista. A su vez, Brasil consiguió que el organismo no fuese únicamente un conjunto de países que apoyase al oficialismo, tal como pretendía Chávez desde sus comienzos (AMORIM, 2013).

Por lo tanto, estamos en condiciones de afirmar que la capacidad de liderazgo brasilera fue testeada con éxito no sólo al resolver una situación crítica para la democracia en la región, sino también debido a que desde el Planalto se supo otorgar una alternativa a la propuesta estadounidense, país que apoyaba la idea de realizar un referéndum revocatorio previo a lo establecido por la Constitución Venezolana y que históricamente hasta entonces había desempeñado un papel hegemónico en la región (RUSSELL, 2006, p. 57).

La crisis separatista boliviana de 2008 fue la segunda prueba de fuego que Brasil superó como líder situacional, aglutinando voluntades con el resto de los países de la región para evitar que dichos peligros no pasasen a mayores. En ese momento prefectos departamentales de la región conocida como Media Luna (Santa Cruz, Tarija, Berni, Pando y Chuquisaca) iniciaron una serie de paros y bloqueos de rutas que alcanzaría su punto de tensión máximo con el asesinato de 16 campesinos partidarios del presidente Evo Morales. Lo que estaba en juego en ese entonces no era únicamente la estabilidad de un gobierno elegido democráticamente y la continuidad de un proceso de transformaciones sociales y económicas profundas (AYERBE, 2011), sino que a su vez la cohesión territorial del país llegó a peligrar (FREIRE, 2008) luego de la victoria de referendos separatistas en los Estados de Santa Cruz, Pando, Berni y Tarija. Tras dichos incidentes y posterior expulsión del país de la United States Agency for International Development (USAID) por espionaje e incitación al movimiento sedicioso, la UNASUR decidió reunirse en Santiago de Chile donde en un comienzo dos propuestas se presentaron como antagonistas: la chilena que pretendía la intervención de la Organización de Estados Americanos; y la venezolana que como contrapartida procuraba incluir una mención crítica al papel de los Estados Unidos.

Tras deliberaciones y gracias a una posición más conciliadora por parte de Brasil, se llegó a una resolución en conjunto¹⁹ que instaba a las partes en conflicto a sentarse en una mesa de diálogo, la cual estaría coordinada por el presidente pro-tempore del órgano, la mandataria Michelle Bachelet. Será justamente esta resolución la que hará que los “autonomistas” cedan en su postura intransigente y levanten los bloqueos en Santa Cruz, inicio del fin de un conflicto que casi deriva en una guerra civil. Merece ser destacado en este caso que no sólo que se evitó la caída de un gobierno elegido popularmente, sino que el organismo que actuó activamente en dicha oportunidad, UNASUR, era en ese entonces una reciente creación fruto de la iniciativa brasilera (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p.172).

En lo que concierne a la deposición del expresidente Lugo mediante un proceso que no cumplió con lo establecido por la Constitución paraguaya²⁰, los resultados se presentan más claros todavía. Una vez iniciado el conflicto, los cancilleres de UNASUR viajaron rápidamente a Asunción para evitar el Golpe de Estado, pero, como ya es sabido, no tuvieron éxi-

19. Resolución en conjunto tomada por la UNASUR (CHILE, 2015).

20. Si bien el artículo 225 de la Constitución paraguaya instituye la figura de juicio político, el artículo 17, focalizado en los derechos procesales, establece previamente mediante el inciso 7 que toda persona tiene derecho a la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación. Desde el inicio del juicio a Lugo y su destitución no pasaron más de 48 horas.

to. De ese fracaso justamente derivaron dos posiciones distintas, una que pretendía la expulsión de Paraguay de ambos bloques y aplicar sanciones económicas al país que había quebrado el protocolo de Ushuaia (Mercosur) y la Cláusula Democrática de UNASUR, justamente sancionada luego de los incidentes en Bolivia; y otra más conciliadora que buscaba mantener a Paraguay en los bloques y evitar cualquier tipo de castigo económico. Inicialmente Dilma Rousseff fue la primera mandataria que públicamente expresó su apoyo a la expulsión de Paraguay de los organismos regionales²¹ y luego a su retórica se sumaron otros jefes de Estado de la región como Hugo Chávez y Rafael Correa.

21. (RODRIGUES, 2012).

Sin embargo, tras una reunión con tres miembros de su gabinete (Antonio Patriota, Celso Amorim y Edson Lobão), la presidenta decidió optar por una postura más flexible y sugerir solamente la suspensión paraguaya sin prejuicios materiales. Este cambio de actitud se debió a tres factores fundamentalmente: el pedido del presidente Franco de entablar negociaciones directas con Brasil para evitar el aislamiento total, lo que le permitiría al Planalto mantener cierto control sobre la situación; la presión de la comunidad brasilera en Paraguay y fundamentalmente de los empresarios con grandes intereses en el país²²; y sobre todo el peligro que supondrían represalias paraguayas en materia de energía²³, caso se decidiese por un bloqueo o el cierre de fronteras. De hecho no es casual que en dicha reunión haya participado el Ministro de Minas y Energía con la colaboración del director-presidente de la represa Itaipú, Jorge Samek.

22. De acuerdo al Ministerio de Hacienda de Paraguay, las inversiones brasileras en dicho país ascienden en 2013 a USD 900 millones.

23. Itaipú provee actualmente el 17,3% de la energía consumida en Brasil (ITAIPU, 2015).

Finalmente tanto el Mercosur como la UNASUR se reunirían en la ciudad de Mendoza para tratar dicho asunto de manera urgente. En tal ocasión, ambos bloques acabaron decidiendo la suspensión de Paraguay de sus funciones pero no se aplicaron sanciones económicas, tal como pretendía Brasil. De hecho, el Planalto no sólo consiguió cambiar una postura intransigente de algunos países por otra más conciliadora, sino que a su vez con la inclusión de Venezuela al Mercado Común, cancilleres países miembros del bloque llegaron a reconocer que “el posicionamiento de Brasil fue decisivo en esta historia”²⁴. En pocas palabras, Brasilia supo coordinar *post facto* una estrategia en común con sus vecinos y si bien la misma no consiguió volver atrás con la decisión tomada por el Congreso paraguayo, garantizó por lo menos la permanencia del país en el bloque, el cual retornó a ser miembro pleno en la Cumbre de Surinam de agosto de 2013, luego de haberse celebrado elecciones democráticas en abril del mismo año.

24. Declaraciones del canciller uruguayo Luis Almagro (EL CANCELLER, 2012).

Conclusiones y una agenda de investigación que continúa abierta.....

A modo de conclusión, si actualmente existen posturas contrapuestas respecto a la idea de un posible liderazgo brasilero en Sudamérica, ello se debe a que además de llevar a cabo interpretaciones disímiles de una misma coyuntura, los autores previamente citados entienden al concepto de diferentes formas. Dado que esto puede repercutir en las conclusiones a las cuales arriban en sus análisis, consideramos que se hace indispensable explicar desde que abordaje teórico se va a trabajar el tema, para así evitar confusiones que se deben únicamente a una ambigüedad conceptual.

Adentrándonos en los diferentes subtipos de liderazgo, desde este trabajo argumentamos que Brasil no puede ser considerado un líder institucional. La estrategia del Planalto e Itamaraty no ha sido condensar institucionalmente organismos regionales y tampoco han conseguido ganar adhesiones incondicionales de países sudamericanos en el escenario internacional.

Como contrapartida, sí estamos en condiciones de aseverar que Brasil ejerce un tipo de liderazgo instrumental. A pesar de algunos inconvenientes, la dirección imprimida por Brasil es aceptada por el resto de sus vecinos y “su liderazgo es legitimado por los mecanismos de integración y cooperación que se encuentran en marcha y otros que han mejorado” (PECEQUILLO; CARMO, 2012).

A su vez, concluimos también que Brasil puede ser definido como un líder situacional en Sudamérica. Brasilia supo guiar al resto de los países de la región hacia decisiones consensuadas en momentos críticos para la región como un todo, ya sea por medio de organismos que él mismo había propulsado, así como por la mediación directa. De esta manera, en momentos de crisis diplomáticas entre países y fundamentalmente durante interrupciones democráticas, el Planalto consiguió actuar de forma activa y reorientar el orden político que reinaba en ese entonces.

Por lo tanto, consideramos que este trabajo ha conseguido esclarecer algunas cuestiones en relación a la categoría de liderazgo y sobre todas las cosas colaborar con el debate latente en cuanto a la posibilidad de interpretar a Brasil como líder regional de Sudamérica. Asimismo, se abre una agenda de investigación en cuanto a la necesidad de intentar analizar si éste país se comporta tanto como un líder estructural, así como uno de tipo coercitivo.

Por un lado, algunos autores afirman que Brasil “posee un liderazgo estructural dada sus mayores capacidades materiales” (SCHENONI, 2013, p. 661), lo cual ya hemos demostrado que es cierto. Sin embargo, poseer un diferencial de poder no implica necesariamente el ejercicio de liderazgo, dado que habría que analizar cómo esos recursos son utilizados por el líder. Por ejemplo, especialistas señalan que Brasil todavía no ha asumido de manera unilateral los costos económicos de liderar la región (BERNAL-MEZA, 2008, p. 173), por lo cual esta cuestión continúa abierta.

Por su parte y en relación a la categoría de liderazgo coercitivo, si pensamos que desde el Planalto se han tolerado una serie de acciones que fueron contra intereses brasileiros, aún en muchos casos pagando altos costos en el ámbito doméstico, podemos inferir que Brasil no suele penalizar a sus posibles seguidores. Casos como la nacionalización de hidrocarburos efectuada por el gobierno boliviano en el año 2006²⁵ que acabó afectando intereses de la estatal Petrobras y la expulsión de la empresa Odebrecht de Ecuador en 2008²⁶, son muestra que ante situaciones límites, el gobierno brasileiro ha optado en algunos casos por disminuir los niveles de confrontación y en última instancia ceder a las demandas de sus vecinos (VILELA; NEIVA, 2011). Sin embargo quedaría por ver si este tipo de sanciones no se da por otro medio, a través del cierre a importaciones y la aplicación de medidas *antidumping*, acciones frecuentemente aplicadas por Brasil a otros países (URDINEZ, 2013).

25. A través del Decreto 28701 publicado el 1 de mayo del 2006, el presidente boliviano Evo Morales dispuso que las empresas petroleras que realizaban actividades de producción de gas y petróleo en el territorio boliviano, estaban a partir de ese momento obligadas a entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPFB, toda la producción de hidrocarburos.

26. En octubre de 2008 el presidente ecuatoriano Rafael Correa firmó un decreto expulsando a la constructora brasileira Odebrecht del país por supuesto incumplimiento de obligaciones contractuales.

Por último, en un contexto internacional en crisis, es de esperar que se desarrollen nuevos trabajos sobre el tema, ya que la atención de gran parte de la comunidad académica está focalizada en cómo los países emergentes, posibles líderes de sus respectivas regiones del mundo, van a dar respuesta a los desafíos que presenta un mundo tan convulsionado. Por lo tanto, consideramos que se hace relevante el análisis comparado entre casos y fundamentalmente el esfuerzo de buscar operacionalizar los subtipos de liderazgo de forma homogénea, con el fin último de no caer en un vacío teórico que derive en la sobreutilización del concepto.

Referencias

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Dados Estatísticos Mensais. Disponible en: <http://www.anp.gov.br/?pg=69299&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1446287983926>. Acceso en: 31/10/2015.

AMORIM, Celso. **Breves narrativas diplomáticas**, São Paulo: Benvirá, 2013.

AYERBE, Luis Fernando. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, São Paulo, n. 83, 2011.

BATTALEME, J.; BONSIGNORE, A. Brasil: Liderazgo en un sistema internacional en transición. In: JORNADAS DE RELACIONES INTERNACIONALES, n. 2., 2010, Buenos Aires. **Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?** Buenos Aires: FLACSO, 2010.

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

BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. **SAGE Publications**, Los Angeles, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

CALDERÓN, Emilse. Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso? In: JORNADAS DE RELACIONES INTERNACIONALES, 2., 2010, Buenos Aires. **Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?** Buenos Aires: FLACSO, 2010.

CANNON, B. Venezuela, April 2002: coup or popular rebellion? The myth of a United Venezuela. **Bulletin of Latin American Research**, v. 23, n.3, p. 285-302, 2004.

CHILE. Ministério das Relações Exteriores. **Documentos**: Declaración de La Moneda. Disponible en: < http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm > Acceso en: 27 out. 2015.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe 2013**. Disponible en: < http://www.latino-barometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf > Acceso en: 28 out. 2015.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, London, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012.

DECLARACIÓN DEL GRUPO DE RIO SOBRE LA SITUACIÓN EN VENEZUELA. San José, 12 de abr. 2002. Disponible en: < <http://www.resdal.org/gruporio-v.html> > Acceso en: 28 out. 2015.

DESTRADE, S. Empire, hegemony and leadership: developing research framework for the study of regional powers. **GIGA Working Papers**, Hamburgo, v. 19, p. 1-31, 2008.

EL CANCELLER uruguayo cuestionó el ingreso de Venezuela al Mercosur. **Clarín**, 3 jul. 2012. Disponible en: < http://www.ieco.clarin.com/economia/canciller-uruguayo-cuestiono-Venezuela-Mercosur_0_730127041.html > Acceso en: 28 out. 2015.

ESPACH, R.; TULCHIN, J. Brazil's rising influence and its implications for other Latin American Nations. **CAN**, Washington DC, p. 1-24, 2010.

FLEMES, D. Brazilian foreign policy in the changing world order. **South African Journal of International Affairs**, South Africa, v. 16, p. 161-182, 2009.

FLEMES, D.; WOJCZEWSKI, T. Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. **GIGA Working Papers**, Hamburgo, v. 121, p. 1-35, 2010.

FREIRE, E. **Bolivia: crise de coesão territorial na América do Sul**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-13022009-123304/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

FREIXO, A; RISTOFF, T. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: o BNDES como elemento de política externa no Governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 2, p. 24-31, 2012.

GEHRE GALVÃO, T. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, 2009.

GIACCAGLIA, C. Poderes emergentes: ¿todo es sólo para la foto? El caso de Brasil. **Estudios Internacionales**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 101-115, 2014.

GUZZINI, S. On the measure of power and the power of measure in international relations. **DIIS Working Papers**, Copenhagen, n. 28, p. 1-18, 2009.

HAKIM, P. O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 1, 2010.

HURRELL, A. Some reflections on the role of intermediate powers. In: HURRELL, A. Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states international institutions. Working Paper American Program, **Woodrow Wilson International Center**, Washington DC, n. 244, p. 23-41, 2000.

IKENBERRY, John. The future of international leadership. **Political Science Quarterly**, New York, v. 111, p. 385-402, 1996.

INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. The military Balance. The annual assessment of global military capabilities and defence economics. [S. l.]: IISS, 2011. Disponível em: <<http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/>>. Acesso em: 31/10/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PIB - valores correntes – Brasil -2008-2014. Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes.html>. Acesso em: 31/10/2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 31/10/2015

INSULZA, J.M.; MUÑOZ, H. Presentación “Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina.” In: PNUD; OEA (Org.) **Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina**, La Paz, Plural Editores, 2011, p 13-15.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Venezuela: Hugo Chavez’s Revolution. **Latin American Report**, Bogotá, n. 19, 2007.

ITAIPU Binacional. Perguntas frequentes. [S. l.]: Itaipu, 2015. Disponível em: < <http://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>> Acesso em: 28 out. 2015.

LESSA, A.C. Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 115-131, 2010.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M.V. Lessons from Latin America: building institutions on weak foundations. **Journal of Democracy**, Washington DC, v. 24, p. 93-107, 2013.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, Londres, v. 82, p. 21-40, 2006.

LIMA, M. R. S.; KFURI, R. Política externa da Venezuela e relações com o Brasil. **Papéis Legislativos**, n. 6, 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22330.pdf>>. Acesso em: 31/10/2015.

MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. Com um pé na região e outro no mundo: o dualism crescent da política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 167-183, 2013.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin America Politics and Society**, Miami, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Search Review**, Pittsburgh, v. 40, n.1, p. 138-164, 2005.

MOURON, F. El rol de Brasil en América del Sur: el concepto de liderazgo y su debate teórico In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 6., 2012, La Plata: Universidad de La Plata, 2012. Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/VI_congreso/ponencias/MOURON,%20Fernando_El%20Rol%20de%20Brasil%20en%20Sudam%E9rica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

- NOLTE, D. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Working Papers**, Hamburgo, v. 30, p. 1-37, 2006.
- NYKO, D. Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- O'DONNELL Guillermo. **El Estado burocrático autoritario, 1966-1973**: triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1982.
- O'NEILL, J. Building better global economic BRICs. **Global Economics**, Londres, Goldman Sachs, p. 1-13, 2001.
- ONUKI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, H.; LESSA, A. (Org.) **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 299-320.
- PAUTASSO, D. Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional. **Meridiano 47**, Brasília, v. 13, n. 129, p. 10-16, 2012.
- PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. Brazil and south america regional integration projects: co-operation or power projection? In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, n. 22, 2012, Madrid.
- PINHEIRO, L.; GAIO, G. The role of cooperation for development on Brazilian regional leadership and global protagonism. In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, n. 7, Bordeaux: ECPR, 2013.
- PORTAL Brasil. **Orçamento da Defesa no Brasil deveria ser igual ao dos Brics, diz ministro**. Brasília: Brasil, 26 abr. 2012. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/orcamento-da-defesa-no-brasil-deveria-ser-igual-ao-dos-brics-diz-ministro>> Acesso em: 28 out. 2015.
- QUENAN, C.; ORDONEZ, D. Brasil: investidor em ascensão. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 2, p. 2-11, 2011.
- RESUMEN DE PRENSA. Petróleo y energía. Caracas: Camara Petrolera, 13 de Agosto de 2012. Disponível em: < <http://www.camarapetrolera.org/wp-content/uploads/2012/09/Resumen-de-Prensa-13-08-20121.pdf>> Acesso em: 28 out. 2015.
- RODRIGUES, Fernando. Dilma sugere expulsar Paraguai do Mercosul e da Unasul. Folha de São Paulo, 22 jun. 2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2012/06/1109034-dilma-sugere-expulsar-paraguai-do-mercosul-e-da-unasul.shtml>> Acesso em: 28 out. 2015.
- RUBIOLO, M. F. Emerging economic actors in the South American economic scenario: China-Southeast Asia and Argentina since 2007. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 27-37, 2013.
- RUSSELL, R. América Latina para los Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida? **Nueva Sociedad**, 2006, p. 48-62. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3394_1.pdf>. Acceso en: 31/10/2015.
- SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.
- SANOJA, P. Ideology, institutions and ideas: explaining political change in Venezuela. **Bulletin of Latin American Research**, Oxford, v. 28, n.3, p. 394-410, 2009.
- SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.
- SARAIVA, M. G. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n. 97-98, p. 87-100, 2012.
- SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 151-168, 2010.
- SCHENONI, L. As possíveis causas domésticas da liderança brasileira na América do Sul, **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 659-691, 2013.
- SCHENONI, L. Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 31-48, 2012.
- SINGER, J. D.; BREMER, S.; STUCKEY, J. Capability distribution, uncertainty, and major power war, 1820-1965. In: RUSSETT, B. (Org.) **Peace, War, and Numbers**. Beverly Hills: SAGE, p. 19-48, 1972.

SORJ, B.; SERGIO, F. **Brasil e América do Sul: olhares cruzados**, Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2011.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 25-44, 2010.

TEIXEIRA, C. G. P. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 189-211, 2011.

UNDERDAL, Arlid. Leadership theory. Rediscovering the Arts of management. In: ZARTMAN, W. (Org.) **International multilateral negotiations: approaches to the management of complexity**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994. p. 178-197.

URDINEZ, F. The causes (and the consequences) of noncompliance: Case study of the recognition of the Chinese Market Economy Status by Argentina and Brazil. **Latin American Studies Association**, Washington DC. n. 31, 2013.

VADELL, J. The north of the south: the geopolitical implications of “Pacific Consensus” in South America and the Brazilian dilemma. **Latin American Policy**, v. 4, n. 1, p. 36-56, 2013.

VALLADÃO, A. Brazil: an ambiguous leader. In: GIGA CONFERENCE. **Regional Powers in Asia, Africa, Latin America and the Middle East**. Hamburg: GIGA, 2006.

VARAS, A. **Brazil in South America: from indifference to hegemony**. [S. l]: FRIDE. 2008. Disponível em: < http://www.fride.org/download/COM_Brazil_Sudamerican_ENG.pdf>. Acesso em: 06 nov.2013.

VENTURA, D.; ONUKI, J.; MEDEIROS, M. Internacionalização das normas do Mercosul. **Serie Pensando o Direito**, Brasília, v. 45, 2012.

VILELA, E.; NEIVA, P. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 70-96, 2011.

WEYLAND, K. Will Chavez lose his luster? **Foreign Affairs**, 2001. Disponível em: < <http://www.foreignaffairs.com/articles/57418/kurt-weyland/will-chavez-lose-his-luster>>. Acesso em: 31/10/2015.

La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones

The bilateral relationship between Argentina and Brazil (2011-2014). The confluence of domestic and systemic factors for a lower relative intensity in the interactions

Esteban Actis¹

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la dinámica del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil entre los años 2011-2014, recorte que coincide con el traspaso del mando presidencial de “Lula” Da Silva a Dilma Rousseff. A partir de la selección de ciertos indicadores, la evidencia señala que la relación estuvo signada por una menor intensidad relativa, tanto en las interacciones económicas como políticas. Para explicar dicho fenómeno se optó por indagar en un conjunto de factores propios del sistema internacional como elementos domésticos de cada una de las unidades estatales analizadas.

Palabras-clave: Argentina. Brasil. Intensidad relativa. Factores sistémicos. Factores domésticos.

ABSTRACT

This study aims to analyze the dynamics of the bilateral relation among Argentina and Brazil between the years 2011-2014, period of time that coincides with the assumption of President Dilma Rousseff. The facts indicate that the relationship was characterized for a moment of lower relative intensity, both in the economic and politics interactions. To explain such phenomenon we opted to dig and interrelated a set of systemic and domestics factors in both countries.

Key words: Argentina. Brazil. Relative intensity. Systemic factors. Domestic factors.

1. Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor de la cátedra de Política Internacional Latinoamericana de La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) Becario Posdoctoral del Consejo Argentino de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Recebido em:
19 de maio de 2015
Aprovado em:
13 de agosto de 2015

Introducción

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, en el marco de los procesos de redemocratización, el vínculo bilateral entre Argentina y Brasil se transformó en un pilar central para las políticas exteriores de ambos países. Sin embargo, en los últimos treinta años, la intensidad de la relación entre Buenos Aires y Brasilia no fue lineal ni homogénea, la misma estuvo signada por etapas fluctuantes entorno al dinamismo, robustecimiento y afianzamiento de la interacción entre ambos países. En ese contexto, con la llegada al poder en el año 2003 de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva, la relación entre Argentina y Brasil experimentó una nueva fase – luego de la merma provocada por los años de crisis de finales de los años noventa (RAFANELLI, 2010)- de fortalecimiento del vínculo que se extendió hasta finales de la primera década del siglo XXI. En aquellos años, tanto en la dimensión económica como política, los vínculos -en un contexto internacional y regional particular- adquirieron una fuerte intensidad que posibilitó que ambos países ubicasen al “otro” en la centralidad de sus estrategias de inserción internacional. No obstante, al comparar un conjunto de indicadores referentes al vínculo en los últimos ocho años (2007-2010 y 2011-2014) queda en evidencia que la interacción bilateral atravesó, desde el año 2011, una etapa de *baja intensidad relativa*. Entendemos por *baja intensidad* un proceso de merma en la fortaleza y dinámica de los pilares (económicos y políticos) centrales en los cuales se estructuró la relación en lo que va del siglo XXI. La connotación *relativa* refiere a que dicho proceso debe analizarse en función de lo acontecido en el período inmediatamente anterior.

Dicho esto, el presente trabajo tiene como objetivo central brindar una serie de datos empíricos (apartado II) en relación a la hipótesis planteada. En segundo lugar, se propone analizar los motivos/factores que posibilitaron el tránsito de una etapa a la otra, haciendo especial hincapié en los condicionantes domésticos al interior de ambos países como también en los cambios en el sistema internacional (apartado III). En un primer apartado se presentará en breve marco analítico desde donde se estructura el trabajo. Para concluir se esbozan unas reflexiones finales en torno a los principales hallazgos encontrados.

Los “análisis interactivos” en la disciplinas de las relaciones internacionales

Desde la consolidación de la disciplina de la Relaciones Internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX el debate teórico/analítico versó en identificar cuáles son los factores que explican- y guían- el comportamiento de los estados en el plano internacional. En ese marco, la disciplina -en su desarrollo anglosajón- se estructuró históricamente a partir de la divergencia entre las dos corrientes teóricas, el Realismo y el Liberalismo, en torno a dicha problemática¹.

1. La escuela realista (en su versión clásica) entendió al Estado como a black box, es decir como un actor unificado, coherente y racional que perseguía intereses nacionales claros y de manera racional (CARR; COX, 1964; MORGENTHAU, 1960). Desde esa perspectiva los factores internos al estado carecían de relevancia para comprender las acciones en el plano externo. Posteriormente, con la hegemonía del neorrealismo o realismo estructural (WALTZ, 1988) el nivel de análisis pasó a ubicarse en el plano sistémico (o estructural de acuerdo a la conceptualización neorrealista) a partir de explicar el comportamiento de los estados de acuerdo a su ubicación en la estructura internacional en torno a la distribución de las capacidades materiales relativas. Por el contrario, los enfoques propios del liberalismo han sostenido la necesidad de abrir la denominada black box con el objetivo de analizar qué sucede al interior del estado y así analizar los condicionantes a la hora de proyectarse en el escenario internacional. Así, los estudios estuvieron focalizados en la política burocrática (ALLISON; HALPERIN, 1972), en el régimen político (GARTZKE, 1998) o en las fuentes y tipos de poder (NYE JÚNIOR, 1990) para dar solo algunos ejemplos.

Promediando los años setenta, la disputa teórica implicó una fuerte separación en el *nivel de análisis* (HILL, 2003) organizándose alrededor de dos grandes áreas analíticas complementarias pero profundamente separadas como objetos de estudio. Mientras que los enfoques neorrealistas realizaban “estudios de política internacional” (*study of international politics*) al estudiar las interacciones entre los estados y otros actores internacionales con el objetivo de obtener conclusiones acerca de los atributos del sistema y su impacto en las unidades, otros académicos, que pretendían adentrarse al interior de las unidades estatales, se centraron en los análisis de política exterior (*foreign policy analysis*), dedicado esencialmente a estudiar los atributos y las características interna del estado con el objetivo de obtener conclusiones acerca de su comportamiento externo.

Como bien señalaba Van Klaveren (1992, p.176) los estudios disciplinares en Latinoamérica estuvieron constreñidos por la evolución de dicho debate teórico/analítico:

[...] mientras que en los años setenta los estudios sobre la política exterior latinoamericana a menudo partieron del supuesto de que el comportamiento externo de los países de la región era principalmente reflejo o una reacción de los hechos que ocurrían en el sistema internacional, durante los años ochenta ha habido un evidente cambio de fuentes externas hacia fuentes internas (VAN KLAVEREN, 1992, p.176)

Hacia fines del siglo XX si bien la distinción entre factores externos e internos siguió siendo un punto de debate y discusión, comenzaron a proliferar propuestas analíticas cuya finalidad radicaba en integrar distintas variables explicativas para comprender de manera cabal lo que acontecía en la práctica. Referenciándose en la clásica obra de James Rosenau (1969) muchos internacionalistas decidieron impugnar aquella clásica frontera, siendo un claro ejemplo la teoría de los juego de doble nivel de Robert Putnam (1988). A su vez, los propios enfoques teóricos tradicionales, comenzaron a incorporar variables anteriormente vedadas para *aggiornarse* a los nuevos tiempos. La novedad del *Realismo Neoclásico* (ROSE, 1998; ZAKARIA, 2000) incorporando como variables intervinientes las “percepciones de los hacedores de políticas” mostró importantes cambios al interior de la disciplina, no solamente ontológico sino también metodológico.

Dicho esto, y como podrá observarse a lo largo del trabajo, adscribimos a la necesidad de privilegiar, en palabras de Maria Regina Soares de Lima (1994), los *enfoques interactivos* que combinen *factores sistémicos* y *domésticos* con la finalidad de aprehender lo que acontece en la realidad internacional. Entendemos que cualquier análisis que eleve los factores internos o externos a la categoría de determinantes primarios y exclusivos está condenado al fracaso (VAN KLAVEREN, 1992, p.178). Motivo por el cual, luego de exponer la evidencia empírica de la menor intensidad relativa que ha adquirido en el último tiempo la relación bilateral entre Argentina y Brasil, la explicación aquí propuesta radica en comprender la existencia de una conjunción de fenómenos de índole interno (en cada una de las unidades) y externos (producto de las transformaciones en el sistema internacional) los cuales han condicionado el devenir del vínculo.

La relación bilateral entre argentina y brasil (2011-2014).
Una etapa marcada por la menor intensidad (relativa)
en las interacciones.....

2. El aspecto más emblemático en relación a este cambio de la percepción del "otro" en ambos lados de la frontera ha sido la cooperación en materia nuclear. Desde los años ochenta Argentina y Brasil han realizado distintas medidas de confianza mutua en la materia que dieron como resultado la creación de una agencia binacional, La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) fue creada el 18 de julio de 1991, cuando se firmó el Acuerdo de Guadalajara para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.

3. De acuerdo a Russell y Tokatlian (2003, p. 421): "La Argentina que nunca miro con buenos ojos el acercamiento histórico de Brasil a Washington, procuraba en los noventa imitar al Brasil de ayer pero no al de hoy. Se prefería el Brasil del statu quo, el "políticamente correcto" de antaño, el país "lucido" que supo entender, adaptarse y aprovechar las grandes transformaciones del orden mundial. El Brasil contemporáneo era percibido como políticamente incorrecto" más aún, como un poder revisionista"

4. Como veremos más adelante, cuando nos referimos a "diplomacia presidencial" hacemos alusión a un mayor peso de la variable individual sobre la variable gubernamental (el peso de los ministerios de relaciones exteriores, de las burocracias etc.) a la hora de explicar el comportamiento de las políticas exteriores.

Desde los años ochenta, producto principalmente de la redemocratización de la región y del agotamiento del mundo bipolar, la relación bilateral entre Argentina y Brasil adquirió una nueva dinámica que dejó atrás la competencia y la desconfianza² para iniciar un período -que se extiende hasta nuestros días- caracterizado por una autopercepción compartida en torno a la necesidad de afianzar la integración y las relaciones de interdependencia (CANDEAS, 2010; RUSSELL; TOKATLIAN, 2003).

Si bien en los años noventa los gobiernos de corte liberal (Menem en Argentina y Collor de Mello, Franco y Cardoso en Brasil) continuaron y profundizaron la integración binacional, en particular en la dimensión económica-comercial, ambas políticas exteriores se diferenciaron producto de la percepción que sus decisores desarrollaron en torno a las relaciones exteriores. En tanto el gobierno argentino abandonó la creencia tradicional que reservaba un lugar de privilegio para Argentina en el mundo (sea como participante privilegiado o como opositor de relieve), el gobierno brasileño mantuvo la postura que sostiene que Brasil ocupa un lugar especial en términos político-estratégicos (SARAIVA, 2007, p. 130). Esta disímil percepción sobre el orden internacional quedó plasmada en como desde Buenos Aires y Brasilia entendieron la relación con Washington una vez finalizada la guerra fría³

En la primera década del siglo XXI, con la llegada al poder en 2003 de Luiz Inácio Lula Da Silva y Néstor Kirchner, la relación bilateral adquirió *Um novo ensaio estratégico* (SARAIVA, 2004) como consecuencia de la confluencia de tres factores, cuya combinación no ha sido muy usual en la historia del vínculo. En primer lugar una visión compartida sobre la centralidad del vecino en sus respectivas estrategias de inserción internacional (AMORIM, 2004; BIELSA, 2004). En segundo, una etapa de crecimiento y dinamismo económico experimentada, más allá de sus diferentes matices, de manera conjunta. Por último, un menor involucramiento relativo de los Estados Unidos (EEUU) (tomando como referencia desde la segunda guerra mundial) en los asuntos hemisférico producto, principalmente, de la centralidad del terrorismo en la política exterior de Washington luego del 11-S. Como bien señala Escudé (2004) las estrategias autonómicas de Argentina y Brasil fueron posibles en el marco de un contexto de "rio revuelto" (desorden global).

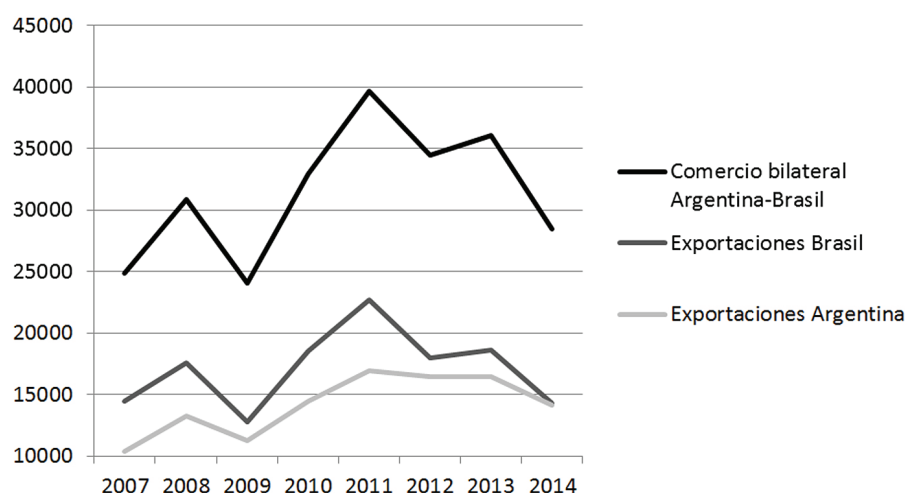
En esta particular coyuntura de profundización de la *parceria estratégica*, la dinámica de vínculo bilateral entre los años 2003 y 2011 tuvo como principales pilares la ampliación de las *relaciones económicas*, principalmente en materia de comercio, inversiones y financiamiento, como así también -y de manera interrelacionado- el establecimiento de dinámicos *lazos políticos* estructurados y motorizados por una fuerte diplomacia presidencial⁴. Dicho esto, en las próximas páginas nos interesa evidenciar cómo entre los años 2011 y 2014 se observa una marcada retracción de

los principales indicadores que sustentaron la mayor aproximación entre Brasil y la Argentina, si la misma es comparada con los cuatros años inmediatamente anterior.

En *materia comercial*, los datos en torno a la merma de la intensidad son elocuentes. Según los datos del *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* de Brasil (MDIC, 2015), entre 2006 y 2012 la corriente de comercio bilateral (exportaciones e importaciones) tuvo un crecimiento sostenido únicamente interrumpido en el año 2009 producto del inicio de la gran crisis internacional. Para el año 2006 se registró un aumento del 22% de los flujos de comercio en relación al año anterior (19782/16.171 US\$ millones), en 2007 el incremento fue de un 25% (24821 US\$ millones) y en 2008 la cifra creció un 24% (30864 US\$ millones). Una vez superada la turbulencia internacional, en el 2010 el comercio bilateral alcanzó la cifra de 33 mil millones (un 37% de aumento en relación al año anterior), alcanzando el punto máximo en 2011 donde se registraron intercambios por 39615 millones (21% de incremento). A partir de entonces se observa una tendencia *decreciente* en materia comercial que se acentuó con el transcurrir de los últimos años. En 2012 el intercambio decae a los 34.441 millones de US\$ (-15%), en 2013 se produce un crecimiento casi nulo (0,5%) volviendo a retroceder en 2014 a la cifra de 28425 millones (-22%). Como bien queda graficado, las exportaciones brasileñas fueron las que experimentaron una mayor contracción relativa, reduciéndose paulatinamente el superávit comercial logrado a partir del año 2004⁵. Por ejemplo, las ventas de bienes y servicios brasileños a la Argentina durante 2014 fueron similares a las realizadas en el año 2007 (cerca de los 14.000 US\$ millones)

5. Según los datos de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, entre 2004 y 2012, el gigante sudamericano acumuló más de 30.000 millones de dólares de superávit comercial en su relación con la Argentina.

Gráfico 1 - Corriente de comercio entre Argentina y Brasil (2007-2014).
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MDIC (2015)

En relación a las *inversiones*, entre 2012 y 2014⁶ también se observa una menor intensidad relativa del fuerte proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina, fenómeno acentuado en el siglo XXI. Una de las grandes novedades en el vínculo bilateral fue la consolidación de Brasil como uno de los principales emisores de la IED de la Ar-

6. A partir del 2011 se observa que el tema de las inversiones deja de formar parte de una agenda positiva en el vínculo (tema que contrabalanceó los desacuerdos comerciales en el período 2003-2010) para también verse afectado por distintas controversias (ACTIS, 2012a)

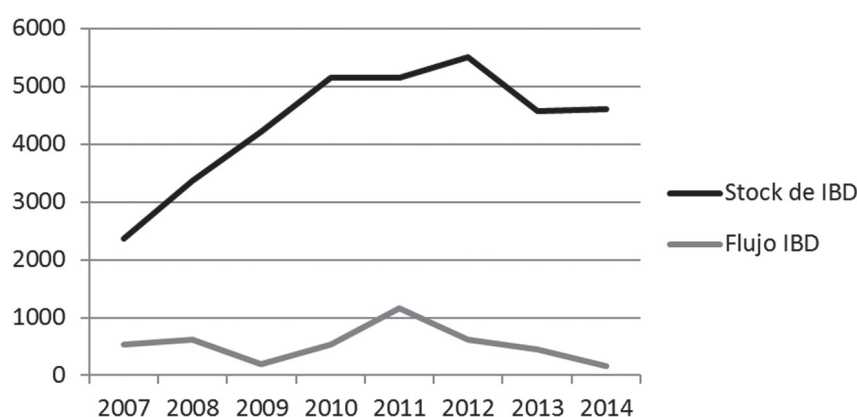
7. Entre el año 2002 y 2007, las empresas brasileñas adquirieron gran parte de la “burguesía nacional argentina” que había sobrevivido a la fuerte extranjerización de la economía durante la década de los noventa. Algunos ejemplos: en 2002 Petrobras compró la petrolera PeCom y Ambev adquirió Quilmes, en 2004 Camargo Correa se quedó con Grafa, en 2005 la misma firma brasileña obtuvo la cementera Loma Negra, a su vez JBS adquirió Swift Armour y Gerdau a Siderco.

8. Los datos de IBD son el principal indicador para intentar cuantificar el proceso de internacionalización del capital brasileño pero dista de dar una foto exacta de las inversiones de empresas brasileña. Como señala la CEPAL (2005, p. 157), “en el sector de ingeniería y la construcción, la frontera entre la inversión extranjera directa y las exportaciones de servicios no está claramente definida. En algunos casos los ingresos pueden registrarse como una exportación desde la casa matriz y otros como ventas efectuadas por una subsidiaria en el extranjero”. Andrés López (1999, p. 321) argumenta que “el sector de ingeniería y construcción sigue siendo aquél en donde las cifras de IED brasileña están más subestimadas, o mejor dicho las operaciones de inversiones se realizan por vías que no aparecen registradas en la balanza de pagos”. Por su parte, los registros de los destinos de IBD también están subestimados, debido a que los datos no reflejan exactamente la dispersión geográfica de las inversiones. Como señala Marcio Pochmann (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 143), “[...] como muchas de las inversiones son hechas en plazas externas a las jurisdicciones de los países, en paraísos fiscales, parte importante de los flujos deben ser considerados por datos extraoficiales”. Según la Embajada de Brasil en Argentina, a comienzos del 2014 más de 130 empresas brasileñas han invertido más de 17 mil millones de dólares

9. Para dar algunos ejemplos, en 2005 la empresa Odebrecht ejecutó Gasoductos Libertador Gral. San Martín y Neuba II, en 2006 la Ampliación Transporte Firme de Gas y en 2008 Sistema de Potabilización del Área Norte. Por su parte, Camargo Correa estuvo a cargo, ese mismo año, de la Planta de potabilización de agua en Berazategui, provincia de Buenos Aires

gentina. Las firmas brasileñas no solo adquirieron empresas argentinas⁷, sino que llevaron a cabo importantes inversiones en formación del capital (productivas). De acuerdo al relevamiento realizado por el *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento* (CINDES, 2015) de 136 inversiones realizadas por capitales brasileños en América del Sur entre 2007 y 2011, el 41% fueron hechas en la Argentina (FONSECA, 2014). No obstante, como bien muestra el gráfico 2, el auge descripto comienza a sufrir una importante retracción hacia 2012. De acuerdo a los datos del Banco Central de Brasil, entre 2007 y 2010 el stock de Inversiones Brasileñas Directas (IBD)⁸ se duplicó, alcanzado los 5500 millones de US\$. En contraposición, en los últimos años se produce una declinación significativa que tiene su mayor expresión en 2014 (4680 millones). Asimismo, el mismo fenómeno se observa si consideramos los flujos anuales de IBD, los cuales pasan de 1160 millones en 2011 a 162 millones en 2014 (los primeros tres trimestres). Retomando los datos del CINDES, la Argentina perdió terreno en relación a los destinos del capital brasileño en América del Sur dado que solo se concretaron 6 inversiones -de un total de 50- que se ejecutaron entre los años 2012 y 2014 (un 12% del total).

Gráfico 2 - Inversiones Brasileñas Directas (IBD) en la Argentina (2007-2014). En millones de dólares



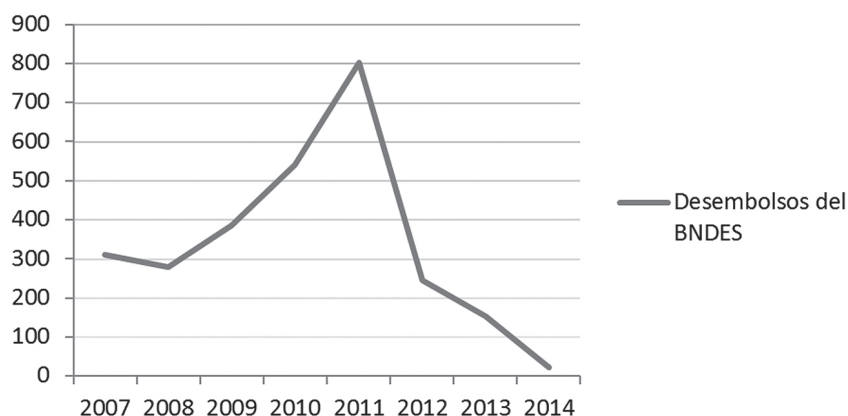
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Brasil (BCB, 2014).

Estrechamente vinculado con el indicador anterior, en materia de *financiamiento* también se observa una importante merma de una herramienta nodal a la hora de vehiculizar los flujos de inversión y comercio como fueron los desembolsos del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Es menester señalar que el financiamiento de la banca pública brasileña fue un elemento central para la consolidación de la internacionalización del capital principalmente para realizar grandes obras de infraestructura⁹. A partir del año 2005, los préstamos del BNDES para obras en la Argentina crecieron exponencialmente hasta superar los 800 US\$ millones en 2011, comenzando un marcado retroceso hasta casi desaparecer, en el año 2014, como herramienta de financiamiento para la economía Argentina (una cifra cercana a los 10 millones de dólares). Esta realidad debe entenderse por la retirada de proyectos de empresas brasileñas con financiamiento del BNDES (caso de la empresa Vale en la provincia de Mendoza), el freno en la ejecución de obras proyectadas (como le

soterramiento del Belgrano a cargo de la empresa Odebrecht) y por la no adjudicación de nuevas obras a cargo de empresas brasileñas (ejemplos las Represas Hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz).

Gráfico 3 - Desembolsos del BNDES para obras en la Argentina (2007-2014).

En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Soares (2014)

Como profundizaremos en el siguiente apartado, la menor intensidad relativa en la dimensión económica del vínculo bilateral trajo como consecuencia -no fue el único factor- que la dimensión política de la relación también se vea afectada. Cabe recordar, que las relaciones interpersonales entre el matrimonio Kirchner y el Presidente “Lula” Da Silva había sido un canal central tanto para el fortalecimiento de la interacción entre ambos países como para apaciguar muchas de las tensiones y controversia que surgían en la agenda económica¹⁰. Esta situación sufre alteraciones a partir del cambio del mando presidencial en Brasil en el año 2011.

La evidencia señala que el vínculo entre Cristina Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff careció de la vigorosa intensidad que tuvo la presidenta Argentina con el ex líder sindical. Un indicador importante a la hora de evidenciar la baja intensidad relativa de los lazos políticos se vincula con la propensión de los Jefes de Estados de visitar el país vecino, la cual se vio disminuida en los últimos años (Gráfico 4). Entre 2007 y 2010, existió un promedio de 4,75 visitas oficiales al año, siendo de 2,25 entre 2011 y 2014. Algunos datos son llamativos, por ejemplo, la primera mandataria argentina no asistió a la asunción de su homóloga brasileña en el año 2011 (tampoco lo hizo en el inicio de su segundo mandato en enero del 2015), por su parte, Dilma Rousseff no visitó realizó ninguna visita estrictamente bilateral¹¹ en 2014 siendo la primera vez que sucede desde que el Partido de los Trabajadores (PT) gobierna Brasil. De manera relacionada, la primera misión al exterior del flamante Canciller Mauro Vieira en enero de 2015 fue a China y no a la Argentina como lo habían hecho Antonio Patriota y Luiz Alberto Figueiredo.

Por su parte, la merma relativa del rol de la “diplomacia presidencial” no solo fue cuantitativa sino cualitativa. Por ejemplo, en agosto de 2008 en el marco de un fuerte cortocircuito entre la Argentina y Brasil por las negociaciones que se llevaron a cabo en Ginebra en el marco de

10. Por ejemplo, a fines del 2004, Celso Amorim criticó a un alto funcionario brasileño por amenazar con retaliaciones a la Argentina, señalando que ese no era el espíritu con que el Presidente Lula “venía trabajando las relaciones con la Argentina” (BARRETO, 2012).

11. En diciembre de 2014, la Jefa de Estado Brasileña visitó la Argentina en el marco de la 47 Cumbre de Jefes y Jefas de Estado del Mercosur que se desarrolló en la provincia de Entre Ríos

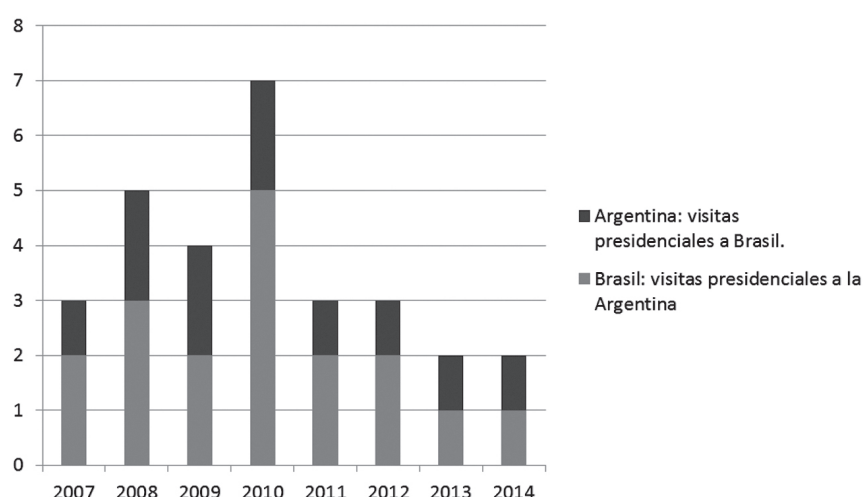
12. En un intento para destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha iniciada en 2001, la delegación negociadora de Brasil decidió apoyar una propuesta del Director General de la Organización (llamada "paquete Lamy") generando un cortocircuito en la coalición del G-20, la cual Brasil había liderado. La delegación Argentina se diferenció de la postura brasileña aduciendo de que la misma no era funcional a los intereses de la Argentina

13. En términos concretos, la medida anunciada en agosto de 2011 significó que las empresas brasileñas tendrán un margen de preferencia de hasta un 25% en las licitaciones de compras gubernamentales por sobre compañías del exterior.

14. Cabe recordar el antecedente en 2004 cuando el entonces ex Ministro de Economía Roberto Lavagña, solicitó mayor apoyo brasileño al incipiente proceso de reindustrialización argentino, llevándose como respuesta la propuesta del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). Dicho mecanismo que contemplaba la puesta en práctica de una restricción voluntaria de las exportaciones por parte de Brasil nunca fue llevado a la práctica.

la Ronda de Doha de la OMC¹², el presidente Lula visitó la Argentina acompañado de una comitiva con 264 empresarios y logró –con promesas de financiamiento e inversiones, relativizar los contrapuntos en el plano multilateral. Por su parte, en agosto de 2011, la presidenta Dilma Rousseff lanzó un programa para el fomento industrial denominado Plan Brasil Maior que endureció la ya restrictiva política de compras gubernamentales¹³. Ante el malestar de Argentina con dicha medida, la presidenta Dilma Rousseff se reunió con Cristina Fernández de Kirchner para discutir estos temas, en el marco de la cumbre de la CELAC en Caracas. Ante el reclamo argentino por los pocos avances en la integración productiva, Brasil volvió a recurrir al ofrecimiento de la creación de un mecanismo gubernamental bilateral¹⁴ de seguimiento del tema, denominado Mecanismo de Integración Productiva (MIP). Hasta la fecha, no se conocen ningún avance concreto logrado en el marco de dicho mecanismo.

Gráfico 4 - Viajes presidenciales al país vecino (2007-2014)



Fuente: Elaboración propia

La parálisis de la minera brasileña Vale de su mega inversión (Complejo Minero Industrial de Potasio Río Colorado) en la provincia de Mendoza fue otro ejemplo que evidenció como la agenda bilateral dejó de estar controlada y gestionada desde el entendimiento político (por el éxito de la gestión política) de ambos ejecutivo. En otras palabras, existió una menor capacidad relativa de la diplomacia del gobierno de Rousseff de alcanzar resultados en la intermediación gubernamental entre el capital brasileño y el gobierno argentino. De manera contraria, el gobierno de Lula logró sobreponer la lógica política a los aspectos técnicos en situaciones sensibles para la Argentina. Ante la parálisis de la obra y los pocos avances en las negociaciones en los mandos medios de ambas burocracias, Dilma Rousseff arribó a la Argentina en abril del 2013 para un encuentro con la primera mandataria de este país. Al salir del encuentro, Rousseff declaró: “[...] el diálogo es el mejor camino para encontrar soluciones y Vale va a encontrar el camino para construir un acuerdo con las autoridades argentinas”. La temática de la compañía Vale fue el único aspecto bilateral tratado en la reunión que fue mencionado por las presidentes en su declaración conjunta a la prensa” (APÓS..., 2013). No obstante, de manera simultánea a las palabras

de la Presidenta donde afirmaba que la multinacional iba a buscar un acuerdo, el propio presidente de la firma, Murilo Ferreira -que no formó parte de la comitiva presidencial- declaró que la empresa “no llevaría adelante el proyecto”¹⁵. Las afirmaciones de Ferreira provocaron un duro golpe al intento de contribuir a la solución por parte del gobierno y una deslegitimación importante de la palabra presidencial¹⁶. El acontecimiento descripto reflejó la declinación del canal político/presidencial para encauzar temas sensibles de la relación bilateral.

Los *porqués* de la nueva etapa en el vínculo bilateral:
factores sistémicos y domésticos.....

*Factores sistémicos: el ascenso de China y el estancamiento
de las economías emergentes*

La evidencia empírica recolectada mostró una *baja intensidad relativa* en la interacción relación entre Argentina y Brasil entre los años 2011 y 2014 en comparación con los años anteriores. Ahora bien, ¿qué factores han tenido incidencia a la hora de explicar el paso de una etapa a la otra? Como indicamos en el marco analítico, creemos necesario indagar tanto factores de índole interno en cada uno de los países como así también la incidencia que han tenido algunos cambios en el sistema internacional con la llegada de la segunda década del siglo XXI. Con respecto a estos últimos, es necesario destacar la renovada expansión y consolidación de la *influencia de China* (ZAKARIA, 2011; SCHWELLER; XIAOYU, 2011; KLIMAN, 2014) en escenario internacional y el fin del auge de crecimiento económico de las *economías emergentes* (THE GREAT..., 2013; FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2014) asociada a una caída de los precios internacionales de las materias primas.

En lo referente al primer aspecto, y como ya adelantamos anteriormente, a comienzos del siglo XXI el distanciamiento relativo y el rechazo a muchas políticas que impulsaba la potencia hegemónica EEUU fue un factor clave para retomar el impulso del vínculo entre Argentina y Brasil. Así, una de las llaves para evitar los constreñimientos de los EEUU (como su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) era alcanzar una “autonomía relacional” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2001) entre Buenos Aires y Brasilia para así fortalecer la inserción internacional de ambos países. Lograr un “polo regional de poder” (GARCÍA, 2013) era una percepción compartida en ambos lados de la frontera y fundamental para ganar márgenes de maniobra y alejar las injerencias negativas de Washington.

La voluntad política de avanzar en la alianza estratégica quedó reflejada no sólo en documentos¹⁷, sino en hechos e iniciativas puntuales como la firma del “Banco del Sur” y el establecimiento del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil (MICBA) en 2007, en los múltiples proyectos de inversión en infraestructura y energía financiado por BNDES, en la creación del Sistema de Pagos en Monedas Locales lanzado en 2008, en la instrumentalización de un préstamo swap por el equivalente a 1.500 millones de dólares en 2009, para citar algunos ejemplos.

15. En trabajos anteriores hemos analizado el estrecho vínculo entre la expansión de las empresas multinacionales brasileñas y la política exterior del gigante sudamericano (ACTIS, 2012b). Esta situación no debe llevar a interpretar que las decisiones diplomáticas y de los empresarios se traducen de manera automática, dado que los vínculos entre las líneas de política exterior y las acciones por parte de las corporaciones tienen lógicas distintas (TUSSIE, 2013, p. 255) La lógica del mercado tienen su dinámica propia y muchas veces van a contramano del interés diplomático. Sin embargo, así como desde Brasilia se capitalizaron las “ganancias” que trajo en general que un importante conjunto de firmas de capitales brasileñas realicen inversiones en el exterior, también debió pagar algunos “costos” cuando las mismas no tuvieron el comportamiento esperado por los países receptores.

16. El propio Asesor Internacional de los gobiernos del PT, Marcos Aurelio García, mostró su malestar ante las declaraciones del empresario. Esta situación conllevó al malestar del gobierno, expresado por Marco Aurelio García: “Vale es una empresa privada, sin embargo, tratamos de ayudar en el acercamiento de posiciones entre Vale y el gobierno argentino. Tengo entendido que había una propuesta importante, de buena calidad, sobre eso y tanto la presidenta Cristina como la presidenta Dilma fueron sorprendidas por una declaración de la retirada de Vale que se hizo a la hora en que las dos estaban reunidas. Eso nos parece un gran error, no la retirada sino hacer una declaración cuando dos presidentes están reunidas” (MARCO..., 2013)

17. El caso más emblemático fue la firma en 2004 del documento titulado “Consenso de Buenos Aires”. Como bien señala Saraiva (2004), los términos del Consenso de Buenos Aires indicaban una voluntad política inédita de dos presidentes en el sentido de un trabajo conjunto y articulado de forma cooperativa, orientado a acciones y tácticas en la misma dirección

Sin embargo, con la llegada de la segunda década del siglo XXI, el escenario descripto comienza a sufrir alteraciones. Como en otras oportunidades históricas, el deterioro relativo del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil tiene una explicación (entre muchas otras) por los cambios en el escenario internacional. En esta oportunidad no se debió a la estrategia de avance y cooptación (la famosa tesis de divide y reinarás) por parte de Washington. En otras palabras, no fue el *Tio Sam* quien se entrometió, sino la *cola del dragón asiático* la que alteró el escenario. Como explicaremos más adelante, la mayor influencia internacional de China produjo una mayor propensión de Brasil a interactuar en el plano global muchas veces en detrimento del plano regional¹⁸. Como argumentan Saraiva y Flandes (2014) la actuación de Brasil en el grupo BRICS fue el enfoque renovador de la política exterior de Dilma Rousseff -especialmente en el campo financiero- a partir de la mayor propensión de China de colocar recursos. Empero, de manera paralela bajo la misma administración se produjo una “silenciosa crisis del liderazgo brasileño en América del Sur” (BURGES, 2013).

Por su parte, el robustecimiento de la presencia de China en América del Sur logró un paulatino pero constante desplazamiento del eje neurálgico de la política exterior argentina, una transición que puede describirse como un viaje de *Brasilia a Pekín*. También como ahondaremos en las páginas siguientes, en un contexto de merma del liderazgo de Brasil en la región -vinculado a su incapacidad de ofrecer *bienes públicos*- desde Buenos Aires se comenzaron a acordar cuestiones que antes se negociaban con Brasil. Por ejemplos, las principales obras de infraestructura a ejecutarse (Represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic sobre el río Santa Cruz) fueron ganadas por la empresa china Gezhouba, con financiamiento de China Development Corporation, el ICBC y el Bank of China. Cabe recordar que en primera instancia la obra había sido adjudicada a un consorcio liderado por la brasileña Camargo Correa¹⁹ pero debido a los problemas para conseguir financiamiento el convenio fue dejado sin efecto. En el mismo plano, el avance de la construcción del soterramiento del Sarmiento -adjudicado a la brasileña Odebrecht- está paralizada por las demoras en el financiamiento del BNDES. A su vez, ante la falta de dólares de la economía argentina, el Gobierno acordó a mediados de 2014 un swap de monedas con el Banco Central de China para robustecer las reservas internacionales. Ante un contexto similar en 2009, ese mecanismo se había realizado con el Banco Central de Brasil. Por último, la hoja de ruta que sirvió para afianzar el vínculo bilateral entre ambos países (Consenso de Buenos Aires) parece quedar opacado en el marco del avance de los convenios firmados entre la presidenta Cristina Fernández y su par chino, Xi Jinping²⁰. Los mismos ofrecen facilidades y beneficios para el arribo de inversiones y financiamiento chino a sectores estratégicos de la economía argentina.

El segundo factor sistémico que influyó en una menor intensidad relativa del vínculo bilateral ha sido la ralentización del crecimiento de muchas economías emergentes producto, entre otras cosas, por una caída (relativa) de los principales *commodities* (como la soja, el petróleo, el mi-

18. Si bien parte de la literatura especializada señala que la reciente inserción internacional de Brasil ha procurado trazar una estrategia de *geometría variable* en función de articular y compatibilizar las coaliciones en el plano internacional con la agenda regional (OLIVEIRA, 2005; SILVA, 2015), coincidimos con Malamud y Rodríguez (2014) que en los últimos años se observa una “prioridad decreciente de la región” y un reforzamiento del “escenario global”. Los vínculos de Brasil en los últimos años con China y Argentina muestran este novedoso movimiento de la política exterior de Brasil.

19. La ejecución de grandes obras de infraestructura por parte de un Estado son realizadas, generalmente, vía procesos licitatorios con el fin de obtener el mejor precio para así ejecutar eficientemente los recursos estatales. No obstante en la práctica, las empresas ganadoras no siempre acceden a la obra por ser la más “eficiente”, en ese proceso intervienen múltiples condicionantes políticos que pueden explicar la elección de una empresa o grupo (mediante una UTE). Entre esos factores, las administraciones nacionales muchas veces vinculan cuestiones en el plano de sus relaciones internacionales para fortalecer alguna línea de política exterior.

20. En julio de 2014, en el marco de la visita oficial del Presidente de China a la Argentina, se firmó un conjunto de convenio marco de cooperación en materia de comercio e inversiones con el objetivo de otorgar mayor facilidades al capital chino

neral de hierro²¹, entre otros). De forma paralela, aconteció una merma en los flujos de inversiones (en cartera como en IED) que antes tenían como destino los mercados emergentes. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI):

La inversión siguió siendo el factor más importante de la desaceleración, ya que la moderación de la demanda externa y el deterioro de los términos de intercambio obligaron a las empresas a recortar sus presupuestos de capital, sobre todo en América del Sur. En algunos países, la incertidumbre en torno a las políticas socavó aún más la actitud del sector privado. La caída de los precios de las materias primas también provocó nuevos aumentos de los déficits en cuenta corriente externa en la mayoría de los países exportadores de esos productos (FMI, 2015, p. 67)

Las dificultades económicas al interior de ambos países (que insistentemente no se explica solamente por el factor externo) repercutieron en los entramados productivos como consecuencia de la caída de la demanda, afectando inexorablemente el comercio bilateral en sectores sensibles como el automotriz. Un menor precio relativo de los productos exportables coadyuvó a la aparición de déficits en las cuentas corrientes de la balanza de pagos, presionando así a un recrudecimiento de medidas para-arancelaria en ambos lados de la frontera. La mayor administración del comercio no ha sido un monopolio argentino, también desde Brasilia se profundizaron las trabas al ingreso de productos de Argentina pero con un ingeniería más sofisticada. Según Javier Madanes Quintanilla, dueño de la empresa Fate: “En materia de restricciones a las importaciones, la Argentina lo hace a lo bruto, sin la expertise que tiene Brasil, ellos son especialistas en ese ámbito” (Kantor, 2015)

A su vez, los problemas económicos en ambos lados de la frontera²² coadyuvaron para una menor propensión para tener políticas activas en los asuntos internacionales debido a que en la agenda pública la política exterior fue perdiendo peso y recursos, situación visible en el caso del gigante sudamericano. Por ejemplo, en el caso de Brasil ha sido significativa la baja relativa del presupuesto otorgado al Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty). En los tres primeros años de Dilma Rousseff el dinero destinado a dicha dependencia creció sólo un 3,7%, cifra inferior si la comparamos con el 14% del gobierno de Lula entre 2003 y 2006. En una entrevista, Matias Spektor señaló un aspecto que merece ser destacado:

Política externa é barata. É um investimento muito pequeno para um retorno muito grande, porque o ganho de prestígio e a projeção que se tem com um ministério profissionalizado como o nosso é enorme. Mas tentar fazer política externa sem custos dá problema (FLECK, 2014)

Brasil: retracción internacional, prioridades globales y el ocaso de la influencia del PT en política exterior

Las relaciones internacionales de Brasil atravesaron, durante los cuatro años del primer gobierno de Dilma Rousseff un período caracterizado por una *declinación relativa* al período correspondiente a los dos mandatos de Lula Da Silva, cuando se lidiaba con el concepto de ascenso (CERVO; LESSA, 2014, p. 133)

Con esta afirmación los académicos Cervo y Lessa comienzan un trabajo dedicado a mostrar el tránsito de la noción de “potencia emergente” hacia otra de “declinación sistémica”, que Brasil comenzó a sufrir

21. Por ejemplo, en la controversia entre el gobierno argentino y la empresa brasileña Vale en torno al proyecto de extracción de potasio en Mendoza, la caída del precio internacional del mineral de hierro fue fundamental para entender lo sucedido. Los menores precios de la principal fuente de ingresos de VALE, el mineral de hierro provocó que la empresa tomase la decisión de replantear y reestructurar el desarrollo de nuevos proyectos alrededor del mundo, entre los que se encuentra Potasio Río Colorado en la Argentina. Vale decidió reducir sus inversiones sustancialmente, suspendiendo y abandonando distintos emprendimientos, y concentrándose en la producción de su producto tradicional (mineral de hierro), dejando de lado sus planes de diversificación a otros minerales no tradicionales.

22. En 2013 Brasil comienza a experimentar la aceleración de la suba de precio lo que produjo que la tasa de inflación (5,91%) haya superado las metas de inflación propuesta (4,5%). Desde entonces el gobierno de Rousseff enfrentó una paulatina suba de precios que alteró toda la política macroeconómica. Si bien dicho fenómeno no obedece a un solo factor, las mayores tasas de inflación coinciden con el aumento del déficit fiscal a finales del primer mandato de Rousseff. En este contexto debe comprenderse los ajustes presupuestarios en varias dependencias gubernamentales.

a partir del año 2011. Los autores señalan que dicha retracción obedece a factores domésticos como la baja innovación y la baja competitividad de los sistemas productivos y de servicios – excepto el agronegocios y el agravamiento de los resultados en las cuentas externas. A estas variables económicas, debemos sumar la importancia que tuvo la variable política “individual” para explicar el fenómeno en cuestión. Dilma Rousseff, a diferencia de su predecesor, tuvo en su primer mandato una menor propensión a ocuparse de los asuntos de política exterior. Durante todo su primer mandato, la actual Presidenta de Brasil no ha logrado tener una vocación por los asuntos internacionales. En realidad, la emergencia en Brasil de una fuerte “diplomacia presidencial” a partir de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva (CASON; POWER, 2009) se contrajo entre los años 2011 y 2014. Motivo por el cual, en un contexto de inestabilidad de la agenda doméstica, quedó plasmada en la retracción relativa de los viajes internacionales de la Presidenta Rousseff (Soares de Lima & Duarte).

Tabela 1 - Media anuales de viajes internacionales presidenciales

	Lula Da Silva (2003-2010)	Dilma Rousseff (2011-2014)
Viajes al mundo	30,5	13,75
Viajes a Sudamérica	11,375	4,75

Fuente: Elaboración propia em base a Lima e Duarte (2013) y Planalto (2015)

Así, la reducción significativa de las visitas de la presidenta de Brasil a la Argentina debe comprenderse en el marco de la merma de una diplomacia encabezada por el Palacio del Planalto. A su vez, otro de los aspectos institucionales que influyeron de forma negativa para un mayor dinamismo de Rousseff en la agenda internacional se vinculó con la menor sintonía política relativa con Itamaraty. Cabe recordar, que Celso Amorim fue una pieza clave en la política exterior de los primeros dos gobiernos del PT al compartir una afinidad personal y política con Lula Da Silva. El vínculo (y confianza) que supo tener Lula con Amorim no fue la misma que entabló Dilma Rousseff con sus dos Ministros de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota (1/2011-8/2013) y Luiz Alberto Figueiredo (08/2013-12/2014). Por ejemplo, con Patriota la relación estuvo atravesada por distintos episodios de tensión (los contrapuntos por la posición a adoptar por la destitución del Presidente Lugo en Paraguay en septiembre de 2012) que culminaron con el pedido de renuncia de la mandataria brasileña ante la desprolija salida del Senador boliviano Roger Pinto Molina de la embajada de Brasil en La Paz hacia Brasilia.

Otro de los aspectos al interior de la política exterior de Brasil que explican la retracción relativa en el vínculo con Argentina se vincula al espacio geográfico predilecto donde se ancló la inserción en el mundo. Compartimos con Miriam Saraiva (2013, p. 15) que bajo la administración Rousseff “América del Sur perdió peso en nombre de la actuación en los marcos del sur global. Como ya indicamos, en el equilibrio entre la proyección global y la proyección regional la primera pasó a ser prioritaria”. En un contexto de fragmentación de América Latina (ALMEIDA, 2014) y de dificultad de Brasil de convencer a sus pares de los beneficios de

su liderazgo regional (MALAMUD, 2011), se erosionó paulatinamente la visión de los gobiernos de Lula en relación a la necesidad imperiosa de conformar un polo de poder regional unificado previo a la actuación en el plano global.

Por último, y plenamente relacionado, otro elemento doméstico que tiene fuerte peso explicativo obedeció al paulatino desplazamiento de un grupo que por fuera de la corporación diplomática tuvo importante injerencia en las decisiones sobre la política regional, nos referimos a la denominada “tradición progresista” (SARAIVA, 2010). Dicha corriente es integrada por académicos e intelectuales vinculados al Partido de los Trabajadores y tiene una visión marcadamente política sobre la integración, la cual se debe sustentar en la participación de la sociedad civil y bajo principios morales como el de la solidaridad y fraternidad. La figura más influyente ha sido Marco Aurelio García quien se desempeña desde el año 2003 como un Asesor Presidencial para Asuntos Exteriores. En los últimos años de gobierno de Rousseff, dicha figura tuvo un perfil mucho más bajo que durante los gobiernos de Lula Da Silva. La pérdida de poder de García afectó las relaciones bilaterales con la Argentina dado que él representaba un “canal diplomático” central con el gobierno de Cristina Kirchner y ha sido uno de los máximos defensores de la tesis de la “paciencia estratégica”

Argentina: regreso de la restricción externa y giro hacia China

El contexto doméstico de la República Argentina también coadyuvó para la configuración de una merma en la intensidad del vínculo con Brasil. Debemos señalar que a partir del año 2009 la economía argentina comienza a evidenciar desajustes en su política macroeconómica (DAMILL; FRENKEL, 2014) que, sumado al contexto internacional restrictivo, dieron como resultado la reaparición del fantasma de la *restricción externa*. En la segunda década del siglo XXI, los dólares provenientes del complejo sojero exportador no fueron suficientes para generar un superávit de la balanza de pagos, situación agravada por la (auto) exclusión de Argentina de la globalización financiera desde la crisis del 2001²³.

En ese marco, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner condicionó su política económica, y también gran parte de su política exterior, al objetivo de evitar la escasez de dólares en la economía. Una serie de medidas de corte netamente proteccionistas -como la profundización de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y las disposiciones del Banco Central (BCRA) sobre restringir la remisión de utilidades y dividendos por parte de las empresas multinacionales- afectaron negativamente los flujos comerciales y de inversiones. La configuración de Brasil como uno de los principales socios comerciales y uno de los mayores inversores externos provocó, inexorablemente, el recrudecimiento de las tensiones en el plano bilateral.

Las restricciones comerciales no solo afectaron el canal comercial, sino también perjudicó a las empresas brasileñas radicadas en la Argentina. Para muchas de las empresas dicho mercado formaba parte de una

23. Luego de que la Argentina declarase el default en enero del 2002, dado la imposibilidad de afrontar sus obligaciones con sus acreedores externos, la Argentina decidió, a la par de solucionar el tema de su deuda externa, autoexcluirse del sistema financiero internacional. Según la tipología propuesta por Bresser-Pereira (2010) la Argentina intentó en lo que va del siglo XXI basar su crecimiento en la “globalización comercial” (ingreso de dólares por la cuenta corriente) en detrimento de la “globalización financiera” (ingreso de dólares por la cuenta financiera de la balanza de pagos). Sin embargo, para el año 2011, la economía argentina comienza a sufrir una importante merma de su superávit comercial producto de la caída de los precios internacionales y de una pérdida de la competitividad de su economía como consecuencia de la apreciación de su tipo de cambio. Ante este escenario, el regreso a los mercados internacionales se tornó complejo debido a los costos políticos internos de volver a “endeudarse” y como consecuencia de los temas no pendientes del default, siendo el más relevante el tema de los “fondos buitres”.

24. La noción de integración productiva es central a la hora de conformar procesos de integración regional. Al reducir o eliminar los costos de la transacción y favorecer un aumento en el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo, se espera que las firmas de un país incluyan entre sus proveedores a fabricantes de insumos o componentes de los países socios. Además, la cooperación intrarregional incentiva el desarrollo conjunto de nuevos productos y la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales mediante la utilización común de infraestructura productiva o comercial (BOTTO, 2013, p. 15). Por ejemplo, una de las primeras firmas brasileñas que se vio afectada por las medidas comerciales argentinas fue la empresa Dass la cual decidió abrir una fábrica de calzados en Eldorado (Misiones) en el año 2007 cuando estableció su primera planta fuera de Brasil. En el proceso productivo de la empresa, la fábrica en la Provincia de Misiones tenía el objetivo de realizar el ensamblado final, motivo por el cual gran parte de los insumos son importados -como es el caso de las plantillas de las zapatillas. Ante las trabas para importar los insumos, en abril del 2012 la empresa anunció la imposibilidad de seguir con su línea de producción.

25. Según el propio Embajador de Brasil en Buenos Aires: "La merma de las inversiones brasileñas en los últimos años en Argentina se debe a que las inversiones ya se realizaron. Además, evidentemente los industriales miran el clima, miran el crecimiento de la economía, la cual nada tiene que ver con años anteriores. Esta situación está lejos de ser algo que pueda calificarse como un desinterés de Brasil o como una etapa de desinversión". Entrevista realizada por el autor al Embajador Everton Viera Vargas el día 15/9/2014 en la Embajada de Brasil en la Argentina, Ciudad de Bs As.

26. En junio de 2014, el máximo tribunal de los EEUU no hizo lugar al pedido argentino de revisión del fallo del Juez Griesa que obliga a la Argentina a pagar el total de la deuda reclamada por los tenedores de que no ingresaron al canje de deuda (holdouts) en 2005 y 2010. Dicha decisión empeoró las expectativas económicas de la Argentina en relación a la capacidad del gobierno de cumplir con sus obligaciones externas.

estrategia de *integración productiva regional*²⁴ (BOTTO, 2013) cuya característica se relaciona con la deslocalización del proceso productivo. Para que la integración empresarial tenga lugar se requiere -como premisa- la reducción o eliminación de barreras arancelarias, motivo por el cual, una de las principales ventajas del mercado argentino para la llegada de inversiones brasileñas durante el siglo XXI fue la existencia de una zona de libre comercio institucionalizada bajo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Motivo por el cual, además del freno del proceso de internacionalización de capitales brasileños de los últimos años (PASSANEZI, 2011) y del debilitamiento del vínculo entre la política exterior y el empresariado, debemos comprender la caída de las *investimentos brasileiros* por aspectos domésticos de la Argentina como son las mayores trabas económicas y el estancamiento de la economía²⁵

En ese sentido, la situación interna de la Argentina fortaleció las posturas más adversas al interior de Brasil con respecto a la política hacia la Buenos Aires. El ex embajador de Brasil ante el MERCOSUR, Regis Arslanian (2013) reclamó al gobierno de Roussef el fin de la "paciencia estratégica" y la aplicación de retaliaciones dado que era inconcebible la no aplicación de un trato diferencial a los productos brasileños.

De forma paralela, al interior de la clase política argentina comenzaron a surgir dudas sobre la verdadera vocación de Brasil de integrar a la Argentina a su proyecto económico e internacional y de la benevolencia de su liderazgo. El trato asimétrico que según el gobierno argentino Brasil tenía en mucha de su política (como por ejemplo la política restrictiva en materia de Compras Gubernamentales descripta supra) provocaron en Buenos Aires un malestar y una desilusión en torno a la relación con Brasil.

Ante el -doble- escenario de restricción externa y de obstáculos en la relación con Brasil, la política exterior argentina comenzó a ensayar un mayor acercamiento hacia China. Compartimos con Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian que:

La relación con China -y otros países del sur- fue la menos afectada por factores internos y fue definida, en una lectura que reunió componentes pragmáticos e ideológicos, como el lugar de la promesa futura. Se desarrolló, del lado argentino, según el parámetro de *reliable engagement*, esto es, el estrechamiento de lazos preferentemente económicos con la expectativa de resultados promisorios (RUSSELL; TOKATLIAN, 2014, p. 254)

Cabe resaltar que si la "complementariedad comercial" fue el pilar de la relación de Argentina y China a comienzos del siglo XXI (MIRANDA, 2015), la reciente decisión de Pekín de hacer valer internacionalmente su rol de gran acreedor internacional se ensambló con las necesidades económicas de la Argentina provocando una intensificación en el vínculo. Complementando lo dicho más arriba, la solución -parcial- que el gobierno argentino encontró para sortear la asfixia externa que provocó la decisión de la Corte Suprema de los EEUU²⁶ fue refugiarse en los dólares provenientes de un Swap negociado con China. En esta oportunidad se volvió a evidenciar las dificultades de Brasil y Argentina de encontrar fórmulas para fortalecer la relación. Las gestiones del gobierno brasileño junto con un grupo de empresarios para comprar la deuda argentina bajo disputa nunca se pudo materializar (FALAK, 2014). La relativa tranquilidad cambiaria y financie-

ra que atravesó la Argentina en el segundo semestre del 2014 obedeció en gran medida a la asistencia del gigante asiático.

Reflexiones finales

La evidencia empírica recolectada a lo largo de trabajo es contundente a la hora de afirmar que la relación bilateral entre Brasil y Argentina tuvo una menor intensidad relativa entre los años 2011 y 2014, en comparación con años precedidos (2007-2010). Los indicadores relacionados al *comercio, a las inversiones y al financiamiento*, así como la merma cuantitativa y cualitativa de la *interacción presidencial* revelaron una importante retracción relativa en la intensidad del vínculo. Para intentar comprender los motivos que posibilitaron dicho fenómeno, se ponderaron factores de índole sistémicos como domésticos. En relación a los primeros, la transformación de China de “potencia emergente” a “potencia global” ha impactado en el subsistema sudamericano, alterando la dinámica regional. Asimismo, la desaparición de un contexto económico internacional favorable para las economías emergentes también debe considerarse como una variable explicativa. El fin del “boom de los commodities” afectó tanto a la economía argentina como la brasileña generando un contexto restrictivo para el crecimiento de la actividad productiva y, subsecuentemente, para los lazos bilaterales.

A nivel de las unidades, la política exterior de Brasil retornó, entre 2011 y 2014, a una *inclinación natural* de su curva internacional luego de experimentar, bajo los gobiernos de Lula Da Silva, un momento excepcional de activismo internacional. La reducción de la diplomacia presidencial, una menor inversión política en la agenda sudamericana y la reconfiguración de la injerencia de los principales hacedores de políticas impactaron significativamente en el vínculo con Buenos Aires. Por su parte, la compleja realidad macroeconómica que comenzó a atravesar la Argentina desde finales de la primera década del siglo XXI condicionó la agenda externa al afectar todos los vínculos económicos internacionales. Las medidas aplicadas para intentar controlar la reaparición de la restricción externa constriñeron aún más las relaciones comerciales y de inversiones. Así, el malestar por el no desmantelamiento de medidas proteccionistas (más agudizado en el caso argentino) estuvo presente en ambos lados de la frontera provocando el aumento de los tradicionales cortocircuitos y tensiones de la agenda económica. En ese contexto, la Argentina comenzó a ensayar un incipiente giro en materia de política exterior producto de un mayor acercamiento a China con el fin de lograr una oxigenación de sus cuentas externas. Así, desde el 2014 se hace cada vez más notorio como las relaciones internacionales de Argentina comienzan a tener una mayor complejidad dado que dejan de estar estructuradas sobre el tradicional “triángulo” cuyos vértices eran los EEUU y Brasil, para dar lugar a la gestación de un “rombo” donde China se transforma en un nuevo y principal ángulo.

Como última reflexión, es pertinente señalar que si se observa la actual fase de retracción desde una mirada histórica y estructural del vínculo, lo que acontece en el presente no debe ser considerado como extraño y

excepcional sino, todo lo contrario, como una nueva fase dentro un largo ciclo de altas y bajas en torno a la intensidad de la interacción entre Brasil y Argentina. La profundización de la integración económica, política, social y cultural alcanzada desde la redemocratización de ambos países en la década del ochenta, hace difícil pensar que la pérdida de intensidad en la interacción se transforme un fenómeno de mediano y largo plazo.

Referencias

- ACTIS, Esteban. Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil: el turno de las inversiones (2010-2012). **Revista Integración y Cooperación Internacional**, Rosario, n.13, p. 18-29. 2012a.
- ACTIS, Esteban. Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 2, n. 3, p. 39-63, 2012b.
- ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, n. 1, p. 40-79, 1972.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A grande fragmentação na América Latina: globalizados, reticentes e bolivarianos. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 79-93. 2014.
- AMORIM, Celso. Conceitos y estratégias da diplomacia do governo Lula. **Revista DEP**, v. 1, n. 1, p. 41-49, 2004.
- APÓS encontro com Cristina, Dilma diz que vale pode retomar projeto de potássio. **Valor Econômico**, 26 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3101822/apos-encontro-com-cristina-dilma-diz-que-vale-pode-retomar-projeto-de-potassio#ixzz3FNCs6n>>. Acesso en: 30 sept. 2015.
- ARSLANIAN, Regis. Chega de paciência estratégica. **Política Externa**, v. 21, n. 3, p. 23-32, 2013.
- BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**: tomo I: 1985-2002. Brasília: FUNAG, 2012.
- BCB. Capitais Brasileiros No Exterior (CBE), Ano-Base 2014", Banco Central de Brasil. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>>. Acesso en 30 sept 2015.
- BIELSA, R. A política externa da Argentina quadro da integração regional. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política**, v. 1, n. 1, p. 5-22, 2004.
- BOTTO, Mercedes. Los alcances de la política de integración productiva regional: el caso del Mercosur en perspectiva comparada. **Revista Perspectivas Internacionales**, v. 9, n. 1, p. 9-46, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalización y competencia**: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Buenos Aires: Siglo XXI editora, 2010.
- BURGES, Sean. Revisiting Brazil's consensual hegemony in South America: Brazilian regional leadership in question', paper presentado en la Conferencia Rising Powers and Contested Orders in the Multipolar System, 19 y 20 de septiembre, PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brasil, 2013.
- CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na "visão do outro". Brasília: FUNAG, 2010.
- CARR, Edward Hallett. **The twenty years' crisis, 1919-1939**: an introduction to the study of international relation. Introduction by Michael Cox. New York: Harper & Row, 1964.
- CASON, Jeffery W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p.117-140. 2009.
- CEPAL. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie anual, Santiago de Chile, 2005. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1130/S0600135_es.pdf?sequence=1>. Acesso: 30 set. 2015.
- CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CINDES. IndexInvest. Publicación del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro – RJ, 2015. Disponível en: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>. Acesso: 30 set. 2015.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En: GERVASONI, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique. (Ed.). *¿Década Ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate, 2014.

ESCUDE, Carlos. A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, v.1, n.1, p. 16-27, 2004.

FALAK, Marcelo. Confirmó Brasil negociaciones de empresarios con los buitres. *Diario Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 2 oct. 2014. Disponible en: <<http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=761021>>. Acceso: 30 set. 2015.

FLECK, Isabel. Itamaraty perde espaço no orçamento. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2014. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1566948-itamaraty-perde-es-paco-no-orcamento.shtml>>. Acceso: 30 set. 2015.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Perspectivas de la economía mundial: crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo. Washington, abr. 2015. Disponible en: <<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/texts.pdf>>. Acceso: 30 sept. 2015.

FONSECA, Carlos da. A expansão econômica brasileira na América do Sul: uma perspectiva política. *Revista Política Externa*, v. 23, n. 2, 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: FLACSO, 2013.

GARTZKE, Erik. Kant we all just get along? Opportunity, willingness, and the origins of the democratic peace. *American Journal of Political Science*, v. 12. n. 1, p. 1-27, 1988.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *CEBRI*, Brasília, v. 2, n. 2, 2003.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

KANTOR, Damían. Fate culpa a Brasil por las suspensiones de personal. *Diario Clarín*, Bs. As. 11 abril 2015. Disponible en: <http://www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Fate-culpa-Brasil-suspensiones-personal_0_1336666983.html>

KLIMAN, Daniel M. *Is China the fastest-rising power in history?* [S.l.]: Foreign Policy, 16 May 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigma en la política exterior brasileña. *Revista América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. *Observador On-Line*, v.8, n. 9, p. 1-25, 2013.

LÓPEZ, Andrés, "El caso brasileño", En CHUDNOVSKY, KASACOFF y LÓPEZ, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Bs. As, FCE, 1999.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Julio C. A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña. *Desarrollo Económico*, v. 54, n. 212, p. 63-78, 2014.

MARCO Aurelio García. *La declaración de vale nos parece un gran error*. Buenos Aires: Diario La Nación, 21 mayo 2013. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1583802-marco-aurelio-garcia-la-declaracion-de-vale-nos-parece-un-gran-error>>. Acceso en: 30 sept. 2015.

MIRANDA, Roberto. Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Revista Estudios Internacionales*. Chile, v. 47, n.180, p. 91-113, 2015.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Nueva York: Knopf, 1960.

NACIONES UNIDAS. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

NYE JÚNIOR, Joseph S. Soft power. *Foreign policy*, n. 80, p. 153-171, 1990.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.

PASSANEZI, Reynaldo. Avanço das empresas brasileiras no Brasil. *Carta da SOBEET: Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica*, Ano 14, n. 64, 2011.

- PLANALTO. Viagens Presidente Atual y Ex-Presidentes. Biblioteca da Presidência da República. Disponible en: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/pagina-inicial-3>> Acceso. 30 Sept. 2015.
- POCHMANN, Marcio. Relações comerciais e de investimento do Brasil com demais países dos BRICS. En PIMENTEL, V. (pres.), *Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília, livro do FUNAG, 2012.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. **International Organizations Journal**, v. 18, n. 36, p. 427-460, 1988.
- RAFANELLI, Pilar. Las relaciones exteriores del gobierno de “La Alianza” (1999-2001). En: SIMONOFF, Alejandro (Comp.). **La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad**. La Plata: UNLP, 2010. p. 387-406.
- SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **Revista Contexto Internacional**, v. 37 n. 1, p. 143-184, 2015.
- ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policies. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.
- ROSENAU, James N. Toward the study of national and international linkages. New York: Essays in the Convergence of National and International System, Free Press, 1969.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur. **POSTdata Revista de Reflexión y Análisis Político**, n.7, 2001.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. La política exterior del Kirchnerismo. En: GERVASONI, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique. (Ed.) **¿Década ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo**. Buenos Aires: Debate, 2014.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *Um novo ensaio estratégico Argentino-Brasileiro: possibilidades e limites* - Documento de Trabajo. [S.l.]: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Brasil, 2004.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomista. **Revista Mural internacional**, Ano I, n.1, p. 45-52, 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. **América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales**, v. 45, p. 127-140, 2007.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 3-a21, jan. / jun. 2013.
- SARAIVA, Miriam Gomes. FLEMES, Daniel. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int**, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.
- SCHWELLER Randall ; PU, Xiaoyu. After unipolarity: China's visions of international order in an era of U.S. Decline. **International Security**, v. 36, n. 1, p. 41-72. 2011.
- SOARES, Pedro. Crédito do BNDES na Argentina despenca. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jul. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1488546-credito-do-bndes-na-argentina-despenca.shtml>>. Acesso en: 30 set. 2015.
- THE GREAT deceleration: the emerging-market slowdown is not the beginning of a bust. But it is a turning-point for the world economy. [S.l.]: The economist, July 27th 2013. Available in: <<http://www.economist.com/news/leaders/21582256-emerging-market-slowdown-not-beginning-bust-it-turning-point>>. Access: 30 Sept. 2015.
- TSOUNTA, Evridiki. Slowdown in emerging markets: sign of a bumpy road ahead.[S.l.]: IMF Working Paper, 2014.
- TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 243-272, 2013.
- VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales**, n. 98, p. 169-2013, 1992.
- WALTZ, Kenneth. **Teoría de la política internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- ZAKARIA, Fareed. **De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos**. Barcelona: Gedisa, 2000.
- ZAKARIA, Fareed. **The post-american world: release 2.0**. New York: W.W Norton & Company, 2011.

O banco e o arranjo de reservas do Brics: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional¹

The Brics development bank and contingent reserve arrangement: relevant initiatives for international monetary and financial order enlargement

Carlos Eduardo Carvalho²
William Daldegan de Freitas³
Luciene Patrícia Canoa de Godoy⁴
Natália Flach Gomes⁵

RESUMO

O Novo Banco de Desenvolvimento - NBD e o Arranjo Contingente de Reservas - ACR, criados na Cúpula do BRICS de Fortaleza, em julho de 2014, são passos importantes na institucionalização do grupo que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, até então concentrado em emitir posicionamentos comuns e defender maior participação na ordem mundial. A análise dos documentos de Fortaleza indica que se trata de iniciativas para o alargamento de espaços dos cinco países na ordem monetária e financeira internacional existente, inclusive pelo montante de recursos envolvidos, mas não para a criação de uma ordem alternativa e muito menos para a ruptura com a ordem atual. O NBD e o ACR são definidos como complementares às instituições financeiras multilaterais e regionais e à rede de segurança financeira internacional existentes, com exigência de acordo de cada país membro com o FMI para acesso a parte relevante dos recursos no ACR. A orientação cautelosa adotada na formalização das duas instituições e a previsão de aval do FMI podem ser atribuídas a uma precaução da China em relação aos demais membros do BRICS.

Palavras-chave: BRICS; Arranjo Contingente de Reservas; Novo Banco de Desenvolvimento; Sistema monetário e financeiro internacional

ABSTRACT

The New Development Bank - NDB and the Contingent Reserve Arrangement - CRA, created in the BRICS Summit in Fortaleza, on July 2014, are important steps in the group's institutionalization that brings together Brazil, Russia, India, China and South Africa, now concentrated to issue common positions to defend larger share of world order. The analysis of the rules defined in Fortaleza, including the amount of funds involved, suggests that these initiatives are intended for the enlargement spaces of the five countries in the existing monetary and financial international order, but not to create an alternative order, much less break with the current order. The NBD and ACR are defined

1. Agradecemos as críticas, sugestões e comentários de dois pareceristas anônimos de Estudos Internacionais e de Maria Cristina Penido de Freitas, Marcos Antônio Macedo Cintra e Suzeley Kalil Mathias, em seminários realizados no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/PUCSP/Unicamp) e na PUCSP. Pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa em Moeda, Finanças e Desenvolvimento.

2. Doutor em Economia (Unicamp), Professor do Departamento de Economia da PUCSP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUCSP). cecarv@uol.com.br

3. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUCSP), Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas, Professor da Escola de Negócios da Universidade Anhembi Morumbi. william.daldegan@gmail.com

4. Mestre em Economia Política pela PUCSP, Coordenadora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. godoy.luciene@hotmail.com

5. Graduada em Comunicação Social pela UFMG, graduanda em Relações Internacionais na PUCSP. nataliaflach@gmail.com

Recebido em:
15 de julho de 2015
Aprovado em:
27 de outubro de 2015

as complementary to the multilateral and regional financial institutions and the existing international financial safety network, with requirement according to each member country to the IMF for access to relevant part of the resources in the ACR. The cautious guidance adopted in the formalization of the two institutions, including the assignment of that role to the IMF, can be attributed to China's caution in relation to other members of the BRICS.

Keywords: BRICS; Contingent Reserve Arrangement; New Development Bank; International monetary and financial system

Introdução

6. Optou-se pela forma singular, "o BRICS", quando a redação se refere ao grupo de países, e pela forma plural, "os BRICS", quando a referência é aos países que compõem o grupo.

O artigo analisa o Novo Banco de Desenvolvimento – NBD e o Arranjo Contingente de Reservas – ACR, criados pelo BRICS⁶ – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul – na cúpula anual de julho de 2014, em Fortaleza. O objetivo principal é compreender as relações entre a formação das duas instituições e a ordem monetária e financeira internacional, ou seja, em que medida o NBD e o ACR representam iniciativas de ruptura dessa ordem, ou de constituição de uma nova ordem, fora do alcance das instituições e regras que conformam a governança global, ou se são iniciativas para ampliar os espaços e as capacidades dos BRICS de defender seus interesses dentro da ordem vigente.

A hipótese é que o NBD e o ACR não rompem a ordem existente e não pretendem contestá-la. Porém, são iniciativas relevantes para alargá-la: (i) ampliam as possibilidades de ação conjunta para a defesa de interesses de países de renda média e baixa, notadamente os que detêm maiores capacidades; e (ii) ampliam a proteção contra a instabilidade permanente que caracteriza a ordem monetária e financeira internacional desde o fim do sistema de Bretton Woods, no início dos anos 1970.

O conceito de alargamento quer definir processos e iniciativas que buscam ampliar os espaços para a defesa de interesses de países, ou grupos de países, que não se sentem contemplados devidamente nas instituições e regras vigentes e procuram ampliar seus limites, mas sem a intenção de rompê-las.

A metodologia procura dar conta da análise de iniciativas por enquanto limitadas a seus documentos fundacionais. As duas instituições ainda não existem de fato. A Cúpula do BRICS de 2015, em Ufá, tomou medidas para sua instalação, mas o Banco ainda não opera. O ACR, por sua natureza, não deverá ser mais que um "arranjo", um "acordo", a ser acionado em situações imprevistas, e não se sabe se serão divulgadas outras definições além do documento de 2014.

Assim, a metodologia básica é a análise detalhada dos documentos fundacionais: o que se afirma ali sobre sua natureza e seus objetivos, sua posição na ordem internacional, as regras previstas, os limites a observar. Além disso, a análise dos documentos fundacionais deve ser relacionada com a discussão dos espaços e possibilidades de atuação que a ordem monetária e financeira internacional oferece a instituições desse tipo e com modelos de instituições assemelhadas, de modo a identificar possíveis similitudes e originalidades. O NBD e o ACR aparecem como iniciativas

de cooperação, e não de integração. O Banco pode ser classificado como instituição proativa, com capacidade de projetar poder pelos sócios em relação a outros países, mas a depender da capacidade de levantar recursos adicionais. O ACR, ao contrário, é iniciativa de caráter defensivo, um instrumento de apoio recíproco em situações de instabilidade cambial.

O artigo quer contribuir também para situar a criação do NBD e do ACR no debate sobre a natureza do BRICS, o qual não se enquadra facilmente em categorias utilizadas para caracterizar iniciativas entre países. Os conceitos de grupo e de agrupamento político-diplomático são tomados como os mais adequados, mas a formação de instituições como o NBD e o ACR indicam que o BRICS vai além dos limites desses conceitos, inclusive porque a Cúpula de 2015, em Ufá, avançou na formação de outras iniciativas e em definições e providências pré-operacionais do NBD. A trajetória do grupo deixa em aberto a possibilidade de que processos como esses, entre países com o porte dos BRICS, venham a permitir ou mesmo a estimular condutas mais afirmativas, com o uso de instrumentos que, embora não constituídos com esse objetivo explícito, têm potencial para evoluir nessa direção.

O estabelecimento do NBD e do ACR atenderia aquilo que a abordagem da interdependência complexa (KEOHANE, NYE, 2001) defende: uma relação de dependência mútua que caracteriza as relações internacionais ao envolver custos nos processos de negociação. Esses custos são gerados na medida em que a distribuição de capacidades – poderio militar, econômico e, sobretudo, influência política – ocorre de maneira assimétrica. Com vistas a equacionar a diferença de capacidades, servem de auxílio, portanto, os aparatos institucionais que estão inseridos entre a estrutura internacional que comporta essas diferenças de capacidades e os processos de negociação internacional onde as diferenças são realçadas.

O artigo está organizado em quatro seções, além dessa introdução e de uma seção de notas e comentários finais. A primeira seção traz uma proposta de conceituação para situar as duas iniciativas entre processos assemelhados, caracterizar melhor as duas e diferenciá-las entre si. A segunda seção discute a natureza do BRICS e as dificuldades conceituais para analisá-lo, com o propósito de oferecer um quadro mais amplo para relacionar a criação do NBD e do ACR com a evolução do grupo. As duas seções seguintes estão dedicadas à análise detalhada dos documentos constitutivos aprovados em Fortaleza, a partir da versão em português divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores.

As seções empregam procedimentos de análise diferentes, de modo a avançar na compreensão de aspectos distintos do objeto em estudo, o que é adequado ao caráter exploratório da pesquisa e da discussão. A seção final procura relacionar os conteúdos e as evidências encontradas, apresenta algumas conclusões e pontua as dúvidas que surgiram e cresceram ao longo da pesquisa e das discussões realizadas.

Iniciativas monetárias e financeiras e alargamento da ordem global

A existência de espaços para iniciativas variadas de países e grupos de países é típica do sistema monetário e financeiro formado após a

quebra de Bretton Woods nos anos 1970. A designação “dólar flexível” sintetiza a manutenção da hegemonia da moeda dos EUA, mas sem as regras e restrições de Bretton Woods: ausência de compromissos formais do emissor da moeda líder, câmbio flutuante entre as moedas dos países centrais, liberalização da atividade financeira e dos fluxos de capitais. Iniciativas monetárias e financeiras nesse quadro refletem estratégias de proteção face à instabilidade e de aproveitamento dos ganhos permitidos pela flexibilidade, pela liquidez abundante e pela liberdade de atuação de agentes públicos e privados. Essas iniciativas alargaram a ordem global, no sentido de constituir espaços para iniciativas dos países centrais e dos países ditos emergentes, por vezes efêmeras ou emergenciais, e também contribuiu para adaptar a ordem global a situações novas, mas sem romper seus fundamentos. A tentativa de classificação analítica dessas iniciativas pode oferecer referenciais para a compreensão da natureza e do alcance das instituições criadas pelo BRICS.

O sistema dólar flexível e a governança global

O contexto em que se formou o BRICS não é de colapso nem de debilitamento da ordem monetária e financeira global, que mostrou outra vez resiliência com a grave crise do sistema financeiro dos EUA que se espalhou pelo mundo no final dos anos 2000. A formação da crise esteve ligada diretamente à desregulamentação financeira (FARHI; CINTRA, 2009) e à leniência do Federal Reserve System, o Fed, Banco Central dos EUA (FERRARA; CARVALHO, 2014), dois problemas recorrentes em um sistema sem regras claras. Quando tomou a forma de crise bancária aguda nos EUA, em setembro de 2008, na quebra do Lehman Brothers, a crise gerou uma “fuga para o dólar”, e não uma “fuga do dólar”, como já destacara Serrano (2004, p. 212) em outros momentos de crise.

A intensa demanda internacional por dólares e por títulos da dívida pública norte-americana contraiu a liquidez internacional e desvalorizou as demais moedas, em níveis que ameaçavam gerar crises agudas pelo mundo. A reação dos EUA foi vigorosa e imediata. A forte demanda por dólares facilitou aos EUA a “tarefa” de recompor a liquidez mundial, com a realocação de sua moeda: seu balanço de pagamentos registrou, no fim de 2008, a saída de US\$ 529,8 bilhões por acordos de “troca de moedas” (*swaps*) com outros bancos centrais. (BEA, 2011, p. 73-75). Internamente, foram intensificados os empréstimos a bancos e outras instituições financeiras, em curso desde o fim de 2007 (BULLIO *et alii*, 2011), e o Fed agiu agressivamente como emprestador de última instância nos EUA e em nível mundial. A base monetária dos EUA saltou de US\$ 780 bilhões no final de 2007 para US\$ 1,4 trilhão e para US\$ 2,4 trilhões em março de 2009. A eficácia da ação do Fed para conter a crise e acomodar os problemas só foi possível porque a forte emissão de dólares e de títulos da dívida pública encontraram demanda firme, interna e externa, por moeda e títulos públicos dos EUA, o que se manteve por vários anos depois de passada a fase aguda da crise, com as operações de compras maciças de títulos de longo prazo pelo Fed, conhecidas como *quantitative easing*.

No mesmo período, surgiram processos que pareciam apontar em direção oposta. Além da institucionalização do BRICS, houve a retomada do G20 financeiro, que incorporou países emergentes em um fórum global com EUA, UE e Japão. As reuniões do G20 sugeriam mudanças relevantes na governança global e sua realização parecia confirmar essa tendência. Passados alguns anos, o espaço e os impactos do grupo declinaram e suas reuniões despertam menos interesse. (ALVES, 2015).

Em visão retrospectiva, a governança global funcionou bem nos momentos mais graves da crise (DREZNER, 2012). Os EUA conseguiram sustentar o sistema monetário e financeiro, não houve restrições relevantes ao comércio e as instâncias de negociação foram preservadas e ampliadas, como o G20. Vale destacar a trajetória do FMI. Nos anos anteriores à crise, o Fundo parecia lançado ao descrédito e ao isolamento e chegou a padecer de falta de recursos, quando os principais países devedores anteciparam a liquidação de seus débitos. Com o agravamento da crise, em 2008-2009, o FMI retomou papel relevante, entronizado na gerência da crise na Europa, com o Banco Central Europeu (BCE) e a União Europeia. Além disso, o ACR do BRICS atribui papel relevante ao FMI, ao estabelecer que o saque de mais que 30% dos recursos disponíveis para cada sócio dependerá de acordo prévio com o próprio Fundo. Ou seja, sem colocar como condição prévia que os EUA deixem de deter o poder de veto em suas decisões, ou que seu peso no FMI seja ampliado, o BRICS coloca o FMI como referência para o arranjo cambial criado.

Pode-se avaliar a força e a flexibilidade do sistema também em processos de longo prazo. Exemplo notável é a formação do euro, a partir da integração da Europa no pós-guerra, conduzida dentro da ordem hegemônica dos EUA e do dólar, sem confrontá-la. Também relevante foi a estratégia da China de manter câmbio fixo no dólar e nível real competitivo, em meio à adoção generalizada do câmbio flutuante por seus pares no sistema internacional. A política cambial foi decisiva para o crescimento acelerado com ênfase na exportação de manufaturados, o que requeria restrições aos fluxos de capitais e a acumulação de reservas pelo BC chinês. Adotada por outros países da Ásia em diferentes momentos, essa estratégia foi mantida pela China por décadas dentro de uma ordem global que recomendava políticas de orientação oposta.

Pode-se pensar a ordem monetária e financeira internacional com base na teoria da interdependência, em que a política mundial continua a ser regulada pelo conceito de poder. A relação de dependência mútua implica a existência de custos para a alteração de comportamentos dos atores envolvidos, o que não anula conflitos, mas tampouco gera sempre benefícios mútuos (KEOHANE; NYE, 2001), e ganham destaque as instituições internacionais.

A discussão sobre a interdependência complexa traz dois conceitos claros: sensibilidade e vulnerabilidade. Por sensibilidade entende-se o quanto um Estado é sensível, em termos de custos, às ações de outros Estados que afetem o *status quo*. Vulnerabilidade se refere à capacidade de um Estado de adotar planos alternativos quando mudanças no *status quo* ocorrem. (KEOHANE; NYE, 2001).

Para Keohane e Martin (1995), instituições internacionais como ONU, FMI, OTAN, entre outras, tendem a promover uma equalização no comportamento dos atores no longo prazo, evitando rupturas bruscas nos regimes que estão situados entre as estruturas e os processos internacionais. Países como Brasil, Índia e China encontram-se em situação de desvantagem nas organizações internacionais e buscam novas formas de atuar na ordem financeira vigente.

*Tipologia e conceituação das iniciativas monetárias e financeiras:
uma tentativa*

As iniciativas monetárias e financeiras entre países e grupos de países nas últimas décadas podem ser agrupadas e analisadas sob dois critérios, que se sobrepõem, mas tratam de questões diferentes: o primeiro distingue iniciativas proativas e iniciativas defensivas, ou de proteção; o segundo distingue o campo financeiro, mais amplo, do campo monetário, bem mais restrito.

Pelo primeiro critério, há iniciativas que podem ser classificadas como pró-ativas, por permitir a seus membros aumentar seus espaços, projetar poder e ganhar influência, aproveitar oportunidades abertas pelos mercados e pelos agentes privados, ou desenvolver oportunidades que estes agentes não têm interesse de aproveitar. É o caso de bancos de fomento, regionais ou não, que aplicam recursos dos sócios, captam recursos privados pelo mundo e dão crédito, com responsabilidades e compromissos bem delimitados e formas de governança e de decisão claras e bem definidas. São iniciativas de cooperação e não de integração, ou seja, os sócios não precisam tomar medidas para abrir seus mercados ou facilitar a presença de agentes públicos ou privados em seus espaços. Os sócios podem ser mais ou menos integrados aos mercados internacionais e podem ter diferentes graus de abertura financeira, mas em geral as instituições são ativas na captação de recursos nos mercados privados e junto a agentes estatais.

Ainda no primeiro critério, há iniciativas que podem ser classificadas como de proteção: usam partes das reservas dos sócios para criar redes de proteção para casos de crises de liquidez. Não há projeção de poder para fora do grupo, há assunção de riscos de cada membro pelos demais. Trata-se de comprometimento bem maior que no caso dos bancos de fomento: as operações de saque das reservas não têm previsão de cobertura ou de oferta de garantias e podem ser decididas pelo país que se julga ameaçado. Também nesse caso não é requerida integração monetária e financeira e as iniciativas podem ser consideradas como apenas de cooperação.

O segundo critério, como indicado, distingue as iniciativas que se limitam ao campo financeiro daquelas que envolvem questões especificamente monetárias. Por esse critério, e com a divisão proposta pelo primeiro, as iniciativas proativas limitam-se ao campo financeiro, ou seja: crédito e financiamento concedidos a entes públicos ou privados, com regras, garantias e formas de cobrança estabelecidas. Não incluem questões de política monetária ou de política econômica dos membros, não

precisam contestar em nada a moeda dominante (o dólar) nem envolvem as instâncias de governança tradicionais – FMI, em especial. Os bancos de fomento e de desenvolvimento operam há décadas dentro do sistema financeiro internacional, sem problemas com regras e instituições da ordem global.

As iniciativas defensivas, ou de proteção cambial, envolvem empréstimo de parte das reservas monetárias de um país, ou de alguns países, a outro país. São operações entre Bancos Centrais, no âmbito estritamente monetário. Trata-se de assegurar recursos em moeda conversível, que possa ser utilizada em pagamentos internacionais, a um BC em crise cambial, quando este não dispõe de reservas suficientes para defender seu regime cambial e o país não dispõe de crédito voluntário nos mercados em volume e custo compatíveis com as necessidades imediatas.

Em tais situações, os recursos que um país pode sacar sobre os demais participantes não terão garantias, pois se estas existissem os recursos seriam obtidos nos mercados. Surge então o problema de saber o que o sócio fragilizado pode oferecer para garantir aos demais que terá condições de devolver os recursos. É um problema similar ao que é evocado para justificar as condicionalidades exigidas pelo FMI em situações assemelhadas: o Fundo empresta recursos (que pertencem de fato aos cotistas do Fundo) e impõe medidas de política econômica que deveriam, supostamente, assegurar que o membro fragilizado recupere condições que permitam devolver o dinheiro recebido. Esta exigência, ou condicionalidade, envolve compromissos que restringem a liberdade do tomador dos recursos na condução de sua política monetária, e mesmo de sua política econômica em sentido amplo.

Outro problema é saber em qual moeda se fará o empréstimo de reservas. Se o país ou países emprestadores forem emissores de moeda conversível, o problema não existe – é o que os EUA fizeram em 2008, como citado. No caso de países que não emitem moeda conversível, para ser efetivo o empréstimo deve ser feito em moeda que o beneficiado possa utilizar de imediato – dólares, euros. Outra possibilidade seria fazer o empréstimo na moeda dos parceiros mais fortes do acordo, ou de um deles; ainda assim, se a moeda não tem ampla conversibilidade internacional, o empréstimo só poderá ser utilizado para comércio e pagamentos dentro do próprio grupo.

Iniciativas desse tipo, portanto, podem incluir elementos que não apenas alargariam a ordem global, mas colocariam elementos de contestação ou alternativos a alguns de seus elementos centrais: a negociação ou imposição de condicionalidades aos tomadores dos recursos sinalizaria a criação de uma espécie de novo FMI; a concessão de empréstimos em moedas sem conversibilidade poderia sinalizar a formação de “zonas de preferência monetária” fora da ampla hegemonia do dólar.

Os inúmeros problemas aí envolvidos podem explicar as dificuldades de levar adiante os planos da Iniciativa Chiang Mai, nunca utilizada desde sua criação, em maio de 2000, quando se chegou a chamá-la de “FMI regional”. Iniciativa similar ao ACR, a Iniciativa Chiang Mai é um acordo estimado em USD 240 bilhões, com China e Japão cobrindo cerca de 32% do valor total cada um. O argumento de similaridade do ACR

com Chiang Mai inclui não só no papel de maior contribuinte da China no ACR, como também na exigência de acordo prévio com o FMI para que os membros possam levantar recursos acima de valores pré-determinados (CINTRA; PINTO, 2015).

Em movimento distinto, em outubro de 2014 a China patrocinou o lançamento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, instituição intergovernamental para financiamento de obras de infraestrutura na região (HUMPHREY, 2015). Um de seus objetivos pode ser a redução de temores de países asiáticos de dependência em relação à China, ao lado de ampliar o acesso a recursos naturais e de mercados consumidores dos países vizinhos. Para Cintra e Pinto (2015) esse tipo de movimento chinês atende à ambição de maior inserção internacional do país por meio de alianças com países em desenvolvimento, sobretudo na Ásia. Ademais, atende à estratégia nacional de construção de “um país moderno, rico e poderoso”, modernizando “o conteúdo tecnológico de suas exportações e de suas empresas”. Para o alcance dessa estratégia, são adotadas medidas

[...] sem condicionalidades políticas ou exigências para reformas macroeconômicas, mas com requisitos para exportações de produtos chineses; na expansão da infraestrutura nacional ou regional; em facilidades de comércio; na realização de elevados montantes de investimentos nos países vizinhos, sobretudo, Vietnã, Laos, Camboja, Mianmar, Tailândia e Filipinas. (CINTRA; PINTO, 2015, p.12).

Na América Latina há exemplos a considerar. No sistema de pagamentos em moedas locais – SML, criado anos atrás por Argentina e Brasil, o comércio entre os dois países pode ser pago pelos importadores em pesos e reais diretamente ao seu próprio BC, da mesma forma que o recebimento dos valores pelos exportadores, mas a cada dia o BCRA e o BCB ajustam as contas em dólares. O Banco do Sul, no seu desenho inicial, não tinha definição clara de seu perfil e a proposta misturava elementos de banco de desenvolvimento e de proteção cambial, inclusive com criação de moeda comum, o que contribuiu para retardar sua criação e para reduzir o interesse dos membros. Um caso de êxito é o Fundo Latino-Americano de Reservas – FLAR, instituição de proteção e defesa de países pequenos e médios para mobilizar recursos para seus membros em caso de ameaça de crise cambial.

A conceituação proposta deixa evidentes as singularidades de iniciativas recentes da China de acordos bilaterais de “troca de moedas” (*swaps*), em que Beijing e o país parceiro se comprometem a “trocar” até determinado valor em suas respectivas moedas nacionais em caso de problemas cambiais. Os acordos foram assinados com países muito diferentes, como Belarus e Argentina. Esses *swaps* cambiais não se encaixam bem nas classificações propostas: o “direito” de trocar pesos argentinos por renminbis, e vice-versa, é claramente um direito a ser de fato exercido apenas pela Argentina, já que não faz sentido a China se socorrer de uma suposta crise cambial com pesos argentinos. Não são conhecidos os detalhes, mas não parece haver regras de condicionalidades nem alguma forma de governança. Pela assimetria de tamanho das reservas e do PIB, é um acordo de apoio a países frágeis, nos quais a China tem grande interesse político (seria o caso de Belarus) ou de comércio - uma forma de a China “adiantar renminbis” que financiariam a compra de produtos

chineses por esses países, com a sustentação de suprimentos estratégicos para a China. Um acordo nos mesmos moldes foi assinado com a Rússia, em outubro de 2014, com montante equivalente a USD 25 bilhões, e parece combinar os dois elementos – estratégia geopolítica e garantia de suprimentos estratégicos. Segundo declarações de autoridades chinesas, seu país não corre riscos de perdas, já que as operações serão feitas todas em renminbis.

Natureza e perspectivas do BRICS: desafios para a análise.....

a singularidade do BRICS desafia a análise de sua natureza e de seu potencial, ainda mais com o salto em sua institucionalização trazido pela criação do NBD e do ACR. O que é afinal o BRICS? Qual o melhor conceito para defini-lo ou para caracterizá-lo? Para onde o grupo vai evoluir?

A natureza do BRICS

Pode-se partir de acepções de conceitos selecionados no Dicionário de Política de Bobbio (1998) – grupo, bloco, aliança. “Grupos de interesse”, para Bobbio (1998, p. 562), referindo-se a Bentley (1908), incluem “atividades informais desenvolvidas por vários grupos da sociedade” e são responsáveis “por qualquer forma da vida social”. Blocos seriam estruturas políticas “pelas quais Estados diferentes, normalmente próximos geograficamente ou afins culturalmente, associam-se de fato para enfrentar um inimigo comum”, por meio econômico ou militar. (BOBBIO, 1998, p.113). Um bloco tende a prescindir de acordos formais, o que difere de uma aliança, e é sustentado por relações hierárquicas, com um líder e, talvez, autoridade (BOBBIO, 1998, p. 113-115).

As teorias de integração regional que estudam a formação de blocos econômicos partem de dois critérios: proximidade geográfica e acordos comerciais. Os dois critérios podem ocorrer conjuntamente ou não, mas sem ao menos um dos dois não é possível falar de um bloco econômico. O princípio da proximidade geográfica estabelece que a formação de blocos econômicos ocorre entre nações próximas, que podem maximizar os efeitos da própria integração a partir do aumento das transações comerciais e da cooperação baseada em sua infraestrutura comum. Países próximos em geral têm histórico de relacionamento internacional e a constituição de blocos econômicos pode aumentar os efeitos positivos deste relacionamento e/ou limitar seus efeitos negativos.

O BRICS não se enquadra nos dois conceitos. Não existe proximidade geográfica entre seus membros, pois Brasil e África do Sul não estão próximos dos demais. Esta distância dificulta, mas não impede a evolução do grupo para bloco econômico. Ocorre, porém, que a criação de áreas de livre comércio e outras etapas da formação de blocos econômicos não estão previstas nos documentos do BRICS.

Em seminário da Funag (PIMENTEL, 2013), o BRICS foi apresentado como um agrupamento político-diplomático com o objetivo de coordenar a resposta dos países para problemas contemporâneos e de ampliar sua influência na agenda internacional. Nessa visão, os países isolada-

mente não têm força para se opor a decisões das potências hegemônicas e necessitam da união com os demais para tentar impor suas vontades. Apesar do tamanho e da influência regional, os BRICS isoladamente têm dificuldades para defender seus interesses devido ao pouco poder em organismos financeiros multilaterais como FMI e Banco Mundial. Em conjunto, podem tentar criar barreiras para as ações dos EUA e da Europa. Adicionalmente, seus interesses específicos são distintos dos temas da agenda internacional, também dominada pelas potências hegemônicas. Isoladamente, não há muitas perspectivas de que assuntos estratégicos para os países do BRICS tornem-se relevantes na agenda internacional, mas a ação conjunta pode conseguir isso.

Partindo da definição de que o BRICS é um agrupamento político-diplomático, além de se beneficiarem da ação conjunta no âmbito internacional, seus membros utilizam a imagem do grupo para interesses próprios e individuais. Na 6ª Reunião de Cúpula dos BRICS, ocorrida em Fortaleza entre 15 e 17 de julho de 2014, a presença da Rússia foi vista como uma forma de demonstrar seu bom relacionamento diplomático com outros países, dado o estremecimento causado pela crise da Ucrânia. Nesta mesma reunião, o presidente indiano, recém-eleito, desejava passar uma imagem internacional de força e prestígio, na tentativa de colher para a Índia alguns frutos desta relação.

Aliança, por sua vez, pode ser entendida como “forma mais íntima de cooperação entre os Estados (...) ainda quando não formalizada por escrito”, o que, para Bobbio (1998, p. 17-20), seria mais correto nomear como alinhamento. Se formalizada por escrito, a aliança estaria instituída como “organização temporária para a realização dos interesses assumidos”. O conceito de “organização temporária”, contudo, não parece ser adequado ao BRICS, já que a partir de 2006 os membros se reconheceram como grupo e a partir de 2009, com as Cúpulas anuais, buscaram constituir uma forma inicial de governança, ao que se seguiram diversas iniciativas, caso agora do NBD e do ACR.

Na política mundial, é possível a descentralização do poder com institucionalização. Keohane (1990) defende que a atuação dos Estados não pode ser considerada como reflexo dos aparatos institucionais por eles criados, mas que estes são constrangidos e dependem do arcabouço criado na medida que afetam suas ações em busca de riqueza e poder. A capacidade de criar mecanismos de governança pode ser atribuída ao volume de informações transacionadas em busca de cooperação quando a conflitividade e a complementariedade de interesses ajustarão o comportamento dos atores envolvidos que alterará as estruturas de decisão futuras. Esses mecanismos de governança, se subsumidos ao conceito de instituições, serão capazes de monitorar e fiscalizar o comportamento dos atores, recompensando e punindo os que “traírem” ou “desertarem” das normas e regras acordadas, além de possibilitar *issue-linkages* que nada mais são que ligações entre diferentes assuntos e agendas negociadas entre esses mesmos atores. (KEOHANE; AXELROD, 1985).

Se tomado como instituição, no sentido de Keohane (1989), o BRICS deveria dispor de um conjunto de regras estáveis e conectadas, formais ou informais, que prescrevem comportamentos, constrangem atividades

e configuram expectativas. A formalização do grupo poderia ser visualizada nas reuniões de Cúpula de Chefes de Estado e Governo que têm acontecido desde 2009, assim como nos grupos de trabalho e declarações que são emitidas em conjunto nesses encontros.

Seria então um regime? Para Krasner (1982), “regimes são conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”. Por essa definição, não é possível concluir que os países que compõem o grupo estão sob o mesmo regime, além de que a agenda não é clara e as assimetrias preponderam. (ESTEVES, 2014, FIORI, 2009).

Constituídas por uma sede física, organizações internacionais dispõem de regras, normas e modos de atuação que garantem previsibilidade diante da prática cotidiana. (KEOHANE, 1990). Em contrapartida, a definição de Krasner (1982) sobre regimes internacionais contrasta com a de Keohane (1990), na medida em que são considerados como apenas ferramentas que favorecem os processos decisórios durante negociações, de modo a convergir as expectativas das partes em uma determinada área das relações internacionais.

A China é um caso à parte, pela coesão política e pelo peso econômico muito maior dentro do grupo. O país é *global trader*, mantém relações econômicas relevantes com todo o mundo e assume cada vez mais a posição de grande investidor global. Sua posição é singular nas relações com os demais BRICS: importa bens primários, vende manufaturas de conteúdo tecnológico cada vez mais elevado, tem relações comerciais relevantes com cada um deles, enquanto as relações comerciais entre os demais não são significativas – em suma, nas duas direções de comércio, a China depende pouco dos demais, mas os demais dependem da China. Pode-se argumentar que tais desequilíbrios são conhecidos desde o início e não impediram a formação do grupo. Mais que isso, não há preocupação manifesta de adotar iniciativas para reduzi-los, como se fossem dados “normais” para o grupo, sem requerer providências ou preocupações.

Origem, desenvolvimento, perspectivas

O estudo de O'Neill (2001) que criou o acrônimo BRIC (de sonoridade próxima a *brick*, tijolo em inglês) apontava que o crescimento dos quatro países seria contínuo e seu PIB em pouco tempo ultrapassaria o do G7. O interesse dos governos do Brasil, Rússia, Índia e China no BRIC se materializou anos depois, quando o termo já estava difundido.

Só em 2006 os países fizeram seu primeiro encontro, aproveitando a Assembleia anual da ONU, e decidiram então realizar reuniões anuais dos chefes de Estado para debater temas e assuntos de interesse comum. Em 2008 decidiu-se realizar uma cúpula separada dos encontros anuais e em 2009 ocorreu a primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS, em Ecaterimburgo, na Rússia. Reuniões setoriais e de grupos de trabalho se sucedem desde 2008, quando houve o primeiro Encontro de Ministros de Finanças, em São Paulo. As reuniões setoriais discutem questões de finanças, comércio, agricultura, ciência e tecnologia, educação, saúde. Em 2015 houve a I Reunião de Ministros responsáveis por

assuntos populacionais, no Brasil, na qual foi estabelecida uma agenda de cooperação para o período de 2015 a 2020.

Para Fiori (2009), a afirmação de que os BRICS serão grandes potências mundiais é discutível, já que se baseia em dados econômicos apenas e são desconsideradas as assimetrias tanto políticas quanto de inserção internacional. Embora o argumento seja forte, se visualizadas a própria articulação e a absorção da ideia de grupo por parte dos cinco países no espectro temporal, levanta-se o reconhecimento de corpo e de respostas às demandas conjunturais, conforme defendido por Corival do Carmo (2011):

[...] BRIC era apenas um acrônimo criado por Jim O'Neill do Goldman Sachs para orientar os investidores, portanto, mais um produto do mercado financeiro a ser consumido pelos seus clientes, e no final, se tornou uma aliança entre Estados que demandam uma redistribuição do poder nas instituições internacionais a seu favor. (CARMO, 2011, p. 02).

7. "BRICS 'Have exceeded all expectations'" Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/business/departing-goldman-sachs-exec-still-sees-bright-future-for-bric-nations-a-890194.html>. Acessado em 15 de julho de 2014.

O'Neill, criador do acrônimo, em entrevista à versão *on line* do jornal alemão Spiegel⁷ em 2013, disse que o agrupamento BRICS havia superado todas as expectativas e que era capaz de evitar uma recessão mundial. Via como positiva a ideia da criação do Banco do BRICS uma vez que, segundo o economista, poderia fomentar a cristalização do grupo para além de aspectos econômicos. Porém, alertava que dependeria muito do interesse chinês, país de maior poder econômico e político. Defendendo que o papel dos bancos e das instituições financeiras seriam geradores de forte impacto nas relações internacionais, Carmo (2011) afirma que assim o foi quando da ascensão do bloco BRICS no relatório de O'Neill: "subsumidos à lógica do capital financeiro, os Estados estavam disputando o capital [...] no mercado mundial [...] e não identificavam uma agenda política comum." (CARMO, 2011, p. 07).

Os BRICS mostram ter mais poder juntos que separadamente. É só analisar o caso da Rússia, que sofreu uma restrição de importação de produtos da União Europeia e dos Estados Unidos como sanção aos conflitos fronteiriços com a Ucrânia. O Brasil pleiteia há anos um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e já conta com o apoio da França e do Reino Unido nessa agenda. Rússia e China também fazem parte do organismo e podem se tornar aliados para que isso aconteça. Caso isso se confirme, o Brasil teria o apoio de quatro países dos cinco membros permanentes que compõem o Conselho e faltariam apenas os Estados Unidos.

O BRICS insiste muito em mudanças no FMI e no Banco Mundial, argumentando que não têm espaço proporcional a sua relevância e que essas instituições refletem visões de mundo e interesses dos países ricos. Como as reformas têm demorado muitos anos, teriam sido então criados mecanismos complementares, como o NBD e o ACR.

O Banco poderá conceder crédito com base em critérios definidos pelos membros, para seus próprios projetos e para países e regiões de seu interesse, a depender apenas de decisões tomadas por eles mesmos. O ACR pode ser entendido como uma demonstração dos cinco países de que são capazes de se ajudar enquanto permanece estacionada a reforma das cotas do FMI que poderia dobrar a capacidade de

empréstimos da instituição e colocaria Brasil, Índia, Rússia e China na lista dos dez maiores cotistas. As mudanças foram aprovadas por 144 países, que representam mais de 76% das cotas, mas estão paradas na pauta do Congresso americano. Para a reforma ser adotada, são necessários 85% de representantes do FMI com voto a favor, mas os EUA detêm 16,7% do total. Apesar de adiarem há anos a votação, a reforma teria impacto mínimo para os Estados Unidos que ainda ficariam com 16,5% do total das cotas, ou seja, com poder de veto no FMI. Por outro lado, os BRICS seriam bastante beneficiados e passariam a deter 14,1% das cotas – bem acima dos atuais 11%, mas insuficientes para lhes dar poder de veto.

O Novo Banco e Desenvolvimento - NBD

O Acordo que criou o NBD, aprovado em Fortaleza em 15/07/2014 (BRASIL, Acordo NBD, 2015), estabelece as linhas gerais da instituição em quatro artigos curtos iniciais (apenas duas páginas) aos quais se segue um longo e detalhado Anexo, com cinquenta artigos, organizados em nove capítulos, com 22 páginas. Depois do artigo 50, há dois anexos, indicando os valores e o cronograma para a subscrição do capital do banco, a ser feita em valores iguais para os cinco sócios fundadores.

O desenho definido segue o modelo básico de bancos de fomento multilaterais e regionais organizados desde o período de Bretton Woods (HUMPHREY, 2015). Exceção relevante é o critério de participação igual no capital para os cinco sócios fundadores, princípio que deve ter sido adotado para refletir a crítica dos BRICS às regras vigentes no FMI, no Banco Mundial e em bancos multilaterais regionais, que asseguram aos países mais ricos um poder decisório muito elevado. Essa regra, contudo, poderá dificultar a captação de recursos pelo NBD, já que a “nota” a ele atribuída pelas agências avaliadoras de riscos irá refletir as notas dos países com avaliação menos favorável.

O artigo 1 do Acordo define os objetivos e funções do NBD:

O Banco deverá mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS e em outros países em desenvolvimento, em complementação aos esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento global e o desenvolvimento. A fim de cumprir seu objetivo, o Banco dará apoio a projetos públicos e privados por meio de empréstimos, garantias, participação acionária e outros instrumentos financeiros. Deverá, igualmente, cooperar com organizações internacionais e outras entidades financeiras, além de fornecer assistência técnica para projetos aprovados pelo Banco.

O NDB deverá “mobilizar recursos”, ou seja, reunir recursos além do aportado pelos sócios, mas o Anexo trata pouco de captação de recursos adicionais; e o NDB deverá complementar os esforços de outras instituições existentes, inclusive multilaterais, o que inclui o Banco Mundial. Os outros três artigos tratam de princípios básicos de participação no capital, votação, sede e governança, detalhados no Anexo, o qual pode ser considerado o estatuto do Banco, inclusive porque seus artigos repetem e detalham os quatro artigos do Acordo. A análise a seguir refere-se aos cinquenta artigos do Anexo.

Objetivos, funções e mandato (Capítulo 1)

O artigo 2 do Anexo repete os termos do artigo 1 do Acordo, indicados acima. O artigo 3 define as funções que o NBD está autorizado a exercer para cumprir seu objetivo. Além de (i) “utilizar recursos a sua disposição, (...) por meio da provisão de empréstimos, garantias, participação acionária ou outros instrumentos financeiros”, para atingir os objetivos definidos no art. 2, o NBD deverá cooperar com organizações internacionais e entidades nacionais, públicas ou privadas, e em particular com instituições financeiras e bancos nacionais de desenvolvimento. O sentido de “cooperar” não é claro: pode-se entender que o banco pretende ser parte de uma ação mais ampla para a viabilização de seus objetivos, mas também que pretende ser apenas um agente menor, ou complementar. Já o item v inclui entre as funções do NBD: “Estabelecer ou ser encarregado da administração de Fundos Especiais criados para servirem a seus propósitos”, cuja natureza e composição não aparecem nos artigos do Acordo.

Membros, votos, capital, ações (Capítulo 2)

O art. 5 define que o Banco está aberto a novos sócios de forma ampla, a todos os membros das Nações Unidas, mas sob condições a serem definidas pelo Conselho de Governadores em maioria especial, e acrescenta que os membros podem ser ou não tomadores de recursos do Banco. Além disso:

O Banco poderá aceitar, conforme decisão do Conselho de Governadores, instituições financeiras internacionais como observadores durante reuniões do Conselho de Governadores. Países interessados em se tornarem membros também poderão ser convidados como observadores, para estas reuniões. (Art. 5, item d)

A votação será pelo critério de participação no capital. O art. 6 fixa critérios para maiorias qualificadas requeridas em determinadas matérias, definidas adiante:

b) Exceto quando especificamente indicado neste Acordo, todas as decisões do Banco serão (...) por maioria simples (...). Onde disposto neste Acordo, uma maioria qualificada será compreendida como votos afirmativos de dois terços do poder de voto total dos membros. Onde disposto neste Acordo, uma maioria especial será compreendida como votos afirmativos de quatro dos (...) fundadores, concomitante com votos afirmativos de dois terços do poder de voto total dos membros.

O Art. 7 define o capital autorizado inicial em US\$ 100 bilhões, sendo metade integralizada de início, em sete parcelas, e a outra metade na forma de capital exigível. O Conselho de Governadores, por maioria especial, pode aumentar o capital e rever a proporção de integralizado e exigível e deverá rever o capital a pelo menos cada cinco anos, mas um membro não será obrigado a aumentar sua participação se não quiser. Como já indicado, os dois anexos finais indicam que cada membro fundador subscreverá de início USD 10 bilhões, dos quais USD 2 bilhões deverão ser integralizados de imediato, em sete parcelas, e USD 8 bilhões comporão o capital exigível.

No Art. 8 estão definidas regras rígidas para defender o controle do NDB pelos fundadores e para restringir o poder de países “não tomado-

res” de recursos, conceito que pode ser entendido como os países ricos, que não necessitam dos recursos do NDB:

- c) Nenhum aumento na subscrição de qualquer membro no capital social tornar-se-á efetivo, e nem qualquer direito de subscrição será dispensado, caso tenha o efeito de:
 - Redução do poder de voto dos membros fundadores abaixo de 55 (cinquenta e cinco) por cento do poder de voto total;
 - Aumento do poder de voto dos membros não tomadores de empréstimos acima de 20 (vinte) por cento do poder de voto total;
 - Aumento do poder de voto de um membro não fundador acima de 7 (sete) por cento do poder de voto total.

O Art. 9 diz que a integralização inicial das subscrições será feita em dólares. O pagamento com moeda não conversível poderá ser feito só para parcelas do capital exigível, seguindo as restrições estabelecidas no item c:

- c) O pagamento das quantias subscritas do capital social exigível do Banco estará sujeito à chamada somente como e quando for requerido pelo Banco para atender às suas obrigações decorrentes de empréstimo de fundos para inclusão como recursos de capital ordinário (...) ou de garantias cobertas por esses recursos. No caso de tais chamadas de capital, o pagamento poderá ser feito, por opção do membro em questão, em moedas conversíveis ou na moeda requerida para o cumprimento da obrigação do Banco que tenha motivado a chamada de capital.

Organização e administração (Capítulo III)

O Capítulo traz definições detalhadas das responsabilidades de cada um dos três níveis de direção previstos: Governadores; Diretores; Presidente e Vice. São três artigos (11-13) que ocupam quase três páginas e meia, enquanto as questões de transparência e divulgação estão em dois artigos (14-15), com oito linhas.

O poder estará concentrado no Conselho de Governadores (art. 11):

- a) Todos os poderes do Banco estarão investidos no Conselho de Governadores, consistindo de um governador e um suplente indicados por cada membro da maneira que ele determinar. Os governadores serão de nível ministerial, e poderão ser substituídos ao agrado do membro que o nomeou. Nenhum suplente poderá votar exceto na ausência do seu titular. O Conselho de Governadores selecionará, anualmente, um dos governadores como seu presidente.

O Conselho de Diretores será responsável pela condução das operações gerais do Banco com todos os poderes delegados pelo Conselho de Governadores (artigo 12), com exceção dos seguintes: admitir novos membros; aumentar ou diminuir o capital; suspender um membro; modificar o acordo; analisar interpretações dos diretores sobre o acordo; decidir sobre cooperação com organizações internacionais, distribuição dos lucros líquidos, encerramento das operações do Banco; eleger o Presidente; aprovar a Estratégia Geral do Banco a cada 5 (cinco) anos.

O artigo 13 detalha cuidadosamente as competências do Presidente do NDB, que deve ser proveniente de um dos membros fundadores, “de forma rotacional, que não será nem um Governador, nem um Diretor, nem um Suplente”. O Presidente será membro do Conselho de Diretores, mas não terá voto, exceto para desempate. O Presidente poderá participar de reuniões do Conselho de Governadores, sem voto.

Um aspecto a destacar nesse mesmo artigo 13, ao tratar das responsabilidades e competências do presidente e do pessoal operacional do Banco, é a vedação explícita de interferências em assuntos políticos dos membros:

O Banco, seus dirigentes e empregados, não poderão interferir nos assuntos políticos de qualquer membro, nem ser influenciados nas suas decisões pelo caráter político do membro ou membros em consideração. Apenas considerações econômicas serão relevantes para as suas decisões, e estas considerações serão ponderadas imparcialmente a fim de atingir o objetivo e as funções indicados nos Artigos 2 e 3.

As previsões de transparência são bastante genéricas (artigos 14 e 15).

Operações (Capítulo IV)

O capítulo é o mais extenso, oito artigos e quase cinco páginas, com regras detalhadas para as operações do banco. A captação de empréstimos está no capítulo seguinte com apenas um artigo.

O artigo 16 estabelece que recursos e instalações do NBD devem ser aplicados exclusivamente no cumprimento dos objetivos e funções indicados nos artigos iniciais. O artigo 18, item a, define as duas categorias de operações do Banco: operações ordinárias, financiadas por recursos do capital; operações especiais, financiadas por recursos do Fundos Especiais. Como é usual em bancos multilaterais, o artigo estabelece, nos itens c, d, e, regras rígidas para separar os dois tipos de operações no balanço do banco e na sua gestão financeira, de modo que não haja sobreposição entre elas nem atribuição de perdas ou de resultados entre os dois tipos.

Os fundos especiais estão definidos de forma sumária no artigo 23, mas apenas na governança: a criação e a administração desses fundos deve ser aprovada pelo Conselho de Governadores por maioria qualificada; os fundos devem ficar submetidos ao Conselho de Diretores, a menos que o Conselho de Governadores indique o contrário; cada fundo deve ter regras e regulamentações específicas. Não há indicações nem das fontes de recursos nem dos objetivos que poderão dar origem a esses fundos ou que possam ser por eles contemplados. É provável que seja um instrumento para permitir algum governo possa criar fundos para financiar itens de seu interesse sem que seja necessário obter a concordância dos demais.

Ainda no artigo 18, o item b define o que se inclui como capital ordinário, também da forma usual em Bancos Multilaterais:

- (i) Capital social subscrito do Banco, incluindo tanto ações integralizadas quanto ações exigíveis, exceto a parte que venha a ser separada para um ou mais Fundos Especiais;
- (ii) Recursos captados por empréstimos tomados pelo Banco por força dos poderes conferidos no Capítulo 5 do deste Acordo, aos quais o compromisso de chamadas de capital previsto no item (c) do artigo 9º é aplicável;

O art. 19, “Métodos operacionais”, sinaliza as operações que o Banco pode fazer:

- a) O Banco poderá garantir, participar em e realizar empréstimos ou apoiar por meio de quaisquer outros instrumentos financeiros, projetos públicos ou privados, incluindo parcerias público-privadas, em qualquer país membro, bem como investir em ações, subscrever a emissão de valores mobiliários ou facilitar o acesso aos mercados de capitais internacionais de qualquer negócio ou em-

preendimento industrial, agrícola ou de serviços com projetos nos territórios dos países membros tomadores de empréstimos.

b) O Banco poderá cofinanciar, garantir ou cogarantir, em conjunto com instituições financeiras internacionais, bancos comerciais ou outras entidades adequadas, projetos dentro de seu mandato.

c) O Banco poderá fornecer assistência técnica para a preparação e implementação de projetos apoiados pelo Banco.

e) O Conselho de Governadores, por maioria especial, poderá aprovar uma política geral sob a qual o Banco seja autorizado a desenvolver as operações descritas nos itens anteriores deste artigo em relação a projetos públicos ou privados em uma economia emergente ou país em desenvolvimento não membro, sujeito à condição de que envolva um interesse material de um membro, tal como definido por essa política.

f) O Conselho de Diretores, por maioria especial, poderá excepcionalmente aprovar um projeto público ou privado específico em uma economia emergente ou país em desenvolvimento não membro envolvendo as operações descritas nos itens anteriores deste artigo. Operações com garantia soberana em não membros serão precificadas com plena consideração dos riscos soberanos envolvidos, dados os mitigadores de risco oferecidos, e quaisquer outras condições estabelecidas conforme o Conselho de Diretores venha a decidir.

O art. 20, contudo, intitulado “Limitações nas operações”, estabelece limite rigoroso para a alavancagem do banco nos itens a e b:

a) O saldo total das operações ordinárias do Banco não excederá, em momento algum, o montante total de seu capital subscrito livre de obrigações, reservas e lucros retidos incluídos em seus recursos de capital ordinário.

b) O saldo total das operações especiais do Banco relativas a qualquer Fundo Especial não excederá, em momento algum, o montante total prescrito nos regulamentos desse Fundo Especial.

Pode-se entender que o saldo total de operações ordinárias do banco não poderá ultrapassar o capital ordinário subscrito, menos perdas a abater do capital, mais reservas e ganhos operacionais. Se é assim, o Banco não poderá se alavancar em relação ao capital e deverá operar com apenas o capital subscrito mais os rendimentos acumulados, além dos recursos dos fundos especiais. A alternativa estaria nos Fundos Especiais, que não estão detalhados em outros pontos do Anexo.

Quanto a princípios operacionais, o Art. 18 orienta o Banco a diversificar participações de capital e a não assumir responsabilidades de dirigir empresas em que aplica recursos, exceto quando for necessário para preservar os recursos aplicados; o Art. 21 começa pela prescrição da regra tradicional de prudência: “O Banco aplicará sólidos princípios bancários, assegurará remuneração adequada e terá em devida conta os riscos envolvido”; e o art. 22 detalha alguns princípios básicos, como a indicação de que devem ser estabelecidos em cada contrato os encargos e taxas de forma clara.

O artigo 21 estabelece também princípios para a estrutura peculiar do NDB:

(ii) o Banco não deve fazer operações no território de um membro se este faz alguma objeção à operação;

(iii) Na preparação de qualquer programa ou estratégia de país, no financiamento de qualquer projeto ou ao fazer descrição ou referência a determinado território ou área geográfica em seus documentos, o Banco não terá pretendido fazer qualquer julgamento sobre a situação jurídica ou outra condição de qualquer território ou área;

(iv) o Banco deve diversificar os negócios entre os membros.

O artigo 24 procura cobrir riscos cambiais, com a indicação de que o NBD, em suas operações, “poderá fornecer financiamento em

moeda local do país no qual a operação seja realizada, desde que políticas adequadas sejam postas em prática para evitar descasamento significativo de moedas”.

O art. 25, “Métodos de custear as perdas do Banco”, estabelece que o Banco tomará todas as providências para recuperar os recursos e que deverá “procurar a assistência das autoridades do país onde a operação se realiza”. Ainda assim, se houver perdas, o artigo detalha as fontes de cobertura, a começar obviamente pelas provisões, até atingir “o montante apropriado do capital subscrito exigível não integralizado”, a ser “chamado de acordo com o artigo 9”. Parece evidente também aqui que o capital total do Banco será seu limite operacional, com exceção dos citados Fundos Especiais.

Captação de empréstimos e outros poderes adicionais (Capítulo V)

O capítulo que trata de captação de recursos ocupa uma página e dois artigos. O artigo 27 exige que todo valor imobiliário emitido ou garantido pelo Banco deverá conter “em sua face” uma declaração “clara” de que não é obrigação de um governo específico, a menos que isso seja indicado claramente.

O artigo 26 ocupa quase todo o espaço do capítulo e estabelece que o Banco, além dos poderes especificados em outras partes do Acordo, terá o poder de:

- (a) Tomar empréstimos em países membros ou em outros locais e, nesse contexto fornecer o colateral ou outras garantias para esse fim conforme o Banco determinará, sempre desde que:
 - (i) Antes de realizar a emissão de suas obrigações no território de um país membro, o Banco deverá ter obtido sua aprovação;
 - (ii) Quando as obrigações do Banco forem denominadas em moeda de um membro, o Banco deverá ter obtido sua aprovação;
 - (iii) O Banco obterá a aprovação dos países mencionados nos itens (i) e (ii) deste parágrafo para que os recursos obtidos possam ser trocados sem restrição por outras moedas; e, antes de determinar a emissão de suas obrigações em um determinado país, o Banco deverá levar em consideração o montante de empréstimos tomados anteriormente, se houver, nesse país, o montante de empréstimos tomados anteriormente em outros países, e a possível disponibilidade de fundos nesses outros países; e dará a devida consideração ao princípio geral de que os empréstimos contraídos devam, na medida do possível, ser diversificados quanto ao país de empréstimo.
- (b) Comprar e vender valores mobiliários que o Banco tenha emitido ou garantido, ou nos quais tenha investido, sempre desde que ele tenha obtido a aprovação de todo o país em cujo território os valores mobiliários sejam comprados ou vendidos;
- (c) Garantir valores mobiliários nos quais tenha investido a fim de facilitar sua venda;
- (d) Subscrever, ou participar na subscrição de, valores mobiliários emitidos por qualquer entidade ou empreendimento para objetivos compatíveis com o objetivo do Banco;
- (e) Investir recursos, não necessários para suas operações, em obrigações que venha a determinar, e investir recursos administrados pelo Banco para pensões ou propósitos similares, em valores mobiliários negociáveis. Ao fazê-lo, o Banco dará a devida consideração a investir tais recursos nos territórios dos membros, em obrigações dos membros ou de seus nacionais;
- (f) Exercer quaisquer outros poderes e estabelecer regras e regulamentos que possam ser necessários ou apropriados para a promoção de seus objetivos e funções, consistentes com as disposições deste Acordo.

A transcrição quase completa do artigo quer evidenciar a ausência de indicações sobre alavancagem do Banco. Além da autorização geral para captar “nos países membros e em outros locais”, o artigo trata só da captação no território dos sócios e as disposições soam mais como de restrição que de estímulo à expansão dos negócios do banco pela diversificação das fontes de recursos. Em cinco itens, o artigo estabelece que o Banco deverá obter, do governo do país, aprovação prévia para lançar títulos em seu território, aprovação específica para fazê-lo na moeda do país e garantia do governo de que o resgate líquido das aplicações será conversível em outras moedas, sem restrições.

Disposições finais (Capítulos VI a IX)

Nos quatro capítulos finais, artigos 28 a 50 e quase dez páginas, há previsões detalhadas para “situação jurídica, imunidades e privilégios” (VI, art. 28-36), “retirada e suspensão de membros e término das operações do Banco” (VII (artigos 37-43), “emendas, interpretação e arbitragem” (VIII, art. 44-47), “disposições finais” (IX, art. 48-50). O espaço ocupado por esses quatro capítulos sugere grande preocupação com as salvaguardas dos interesses dos sócios e com definições rigorosas para as responsabilidades assumidas, enquanto as orientações para captação de recursos e possível alavancagem do Banco ocupam espaço muito reduzido.

O Arranjo Contingente de Reservas – ACR

O ACR é um compromisso dos cinco países de emprestar recursos de forma imediata e líquida, em dólares, a algum deles que os solicite por necessidade de curto prazo de liquidez em moeda conversível. O documento aprovado em Fortaleza, com 23 artigos, prevê, no art. 6, a celebração de um acordo entre os Bancos Centrais dos BRICS, assinado na Cúpula de Ufá, em julho de 2015, mas ainda não disponível.

Objetivos, natureza, montantes, acesso aos recursos

Em dois parágrafos iniciais e no art 1, o Tratado define e justifica o ACR:

CONSIDERANDO que as Partes concordam em estabelecer um Arranjo Contingente de Reservas autogerido para prevenir pressões de curto prazo no balanço de pagamentos, fornecer apoio mútuo e reforçar a estabilidade financeira. CONSIDERANDO que as Partes concordam que este Arranjo Contingente de Reservas deverá contribuir para reforçar a rede global de proteção financeira e para complementar os arranjos monetários e financeiros internacionais existentes. ASSIM, este Tratado estabelece os termos e condições do Arranjo Contingente de Reservas tal como se segue.

O ACR não é um fundo: os recursos comprometidos ficam em poder de cada país enquanto não forem solicitados (art. 2, b); e também não é uma instituição: “não possui personalidade jurídica internacional independente e não pode celebrar acordos, processar ou ser processado” (art. 19). A versão em português o define como plataforma – “*framework*”, na

versão oficial em inglês – para dar apoio aos membros diante de pressões de curto prazo nas contas externas, “reais ou potenciais”.

Os recursos comprometidos de início serão de USD 100 bilhões: China, USD 41 bilhões; Brasil, Índia e Rússia, USD 18 bilhões, cada; África do Sul, USD 5 bilhões. Os países têm direito de “solicitar acesso aos recursos comprometidos a qualquer momento”, em dólares dos EUA, na forma de *swap* cambial, na condição de “Parte Requerente”. Até que uma solicitação desse tipo seja aceita pelos demais, “Partes Provedoras”, cada país “manterá plenos direitos de propriedade e de posse sobre os recursos comprometidos ao ACR. Embora os compromissos não devam implicar transferências imediatas de fundos, os recursos (...) devem estar disponíveis para qualquer solicitação elegível” (art. 2, b).

Os recursos poderão ser acessados em duas modalidades: “um instrumento de liquidez para prestar apoio em resposta a pressões de curto prazo no balanço de pagamento” e “um instrumento preventivo (...) em casos de potenciais pressões de curto prazo no balanço de pagamentos” (art. 4). O acesso máximo de cada país, na soma das duas, é um múltiplo do compromisso individual de cada um: China, 0,5 dos recursos comprometidos; Brasil, Índia e Rússia, o equivalente ao compromisso; África do Sul, duas vezes o comprometido (art. 5, a).

Para a solicitação dos recursos, estão previstas duas situações distintas:

- “parcela desvinculada”, até 30% do acesso máximo do país: disponível apenas com a concordância dos demais, observado o artigo 14, comentado adiante (art. 5, c);
- “parcela vinculada ao FMI”, os demais 70%: sujeita à concordância dos demais, com a observância do art. 14, e sujeita também a:

Evidência da existência de um acordo em curso entre o FMI e a Parte Requerente que envolva o compromisso do FMI de prover financiamento à Parte Requerente com base em condicionalidades, e o cumprimento pela Parte Requerente dos termos e condições do referido acordo (art 5, d).

Os dois instrumentos “terão parcelas vinculadas ao FMI e desvinculadas” (art. 5, e) e, se um país “tiver um acordo em curso com o FMI” (art. 5, f), poderá acessar até 100% de seu limite máximo, observado o disposto no parágrafo d, indicado acima.

Para solicitar apoio em um dos instrumentos (art. 13), o país deverá oferecer “evidências de que está em conformidade com as salvaguardas previstas no Artigo 14”, ou seja, “deverá concordar com as seguintes condições e salvaguardas”:

Submeter todos os documentos e dados econômicos e financeiros exigidos, conforme especificado pelo Comitê Permanente, e prestar esclarecimentos aos comentários;

Garantir que suas obrigações nos termos deste Tratado constituam sempre obrigações diretas, não garantidas e não subordinadas, com classificação pelo menos equivalente aos direitos de pagamento *pari passu* em relação a todas as demais obrigações externas diretas, presentes ou futuras, não garantidas e não subordinadas da Parte Requerente denominadas em moeda estrangeira;

Não ter dívidas em atraso com as demais Partes ou com suas instituições financeiras públicas;

Não ter dívidas em atraso com instituições financeiras multilaterais e regionais, incluindo o NBD;

Estar em conformidade com as obrigações de supervisão e prestação de informações ao FMI, conforme definido, respectivamente, nos Artigos IV, Seções 1 e 3, e VIII, Seção 5, do Convênio Constitutivo da referida instituição.

As condições do Artigo 14 são salvaguardas fortes para o ACR: o país requerente deverá estar adimplente nos compromissos com “instituições financeiras multilaterais e regionais”, inclusive o NBD, e estar de acordo com o manual de conduta do FMI.

Governança e processo decisório

Segundo o artigo 3, a estrutura de governança será constituída por um Conselho de Governadores – CG e por um Comitê Permanente - CP. O CG terá um Governador e um Governador suplente por país – Ministro da Fazenda, presidente do BC ou equivalente – e decidirá por consenso. Com isso, todos têm poder de veto, o que sinaliza maior poder do sócio menos propenso a necessitar dos recursos, a China. O CG terá poderes para revisar pontos essenciais do ACR: montantes; condições de saque; percentuais das parcelas desvinculadas ou vinculadas ao FMI; juros, prazos e demais condições operacionais; entrada de novos membros; e poderá também criar secretariado permanente ou unidade de supervisão.

O CP (art. 3, c) será composto por um Diretor e um Diretor suplente de cada parte, com nível de funcionários de Banco Central, salvo decisão em contrário da Parte. O CP será responsável por decisões de nível executivo e operacional. O CP deverá, “por princípio”, buscar o consenso em todas as matérias (art. 3, d). A decisão por consenso será obrigatória em casos de “dispensa da obrigação de cumprir com as condições de aprovação e de salvaguardas e de apresentar os documentos exigidos”, solicitação de resgate antecipado, imposição de sanções em caso de descumprimento do Tratado.

O método de decisão por maioria simples dos votos ponderados das Partes Provedoras será exigido nos casos de solicitações e de apoio e de renovação de apoio por meio dos dois instrumentos. O voto ponderado observará o peso dos compromissos assumidos:

Sempre que uma decisão for tomada com base no voto ponderado, o peso atribuído ao voto de cada uma das Partes será (...): (i) 5% do total de votos serão distribuídos igualmente entre as Partes; e (ii) o restante será distribuído entre as Partes de acordo com o montante relativo dos compromissos individuais. (art. 3, e).

A regra do voto ponderado, além de adotar o princípio de poder decisório proporcional à contribuição financeira, estabelece um equilíbrio complexo entre os países nessas matérias: a China poderá ter maioria com apoio de pelo menos um dos sócios Brasil, Índia e Rússia; esses três podem ter maioria juntos, mesmo sem a África do Sul.

A coordenação do CG e da CP caberá ao país que preside o BRICS. Se o país passar a ser parte requerente, deixa a função de coordenação, que passará ao próximo país a presidir o BRICS.

Operações: natureza, procedimentos, regras

Os Bancos Centrais dos cinco países deverão celebrar um acordo que “estabelecerá as diretrizes e os procedimentos operacionais neces-

sários” (art. 6). Nos artigos 7 e 8 e 10 a 13 estão definidas as operações e as condições em que poderão ser realizadas. O instrumento financeiro será um *swap* cambial, troca de moedas: as partes requeridas entregam dólares à parte requerente e recebem o mesmo valor em moeda nacional da parte requerente, com base no acordo entre os BC e nos termos do artigo 3.C.iv (art. 7), com data fixada para recompra das duas moedas pelas Partes (art. 8).

A entrega dos dólares e o recebimento da moeda da parte requerente se fará pela taxa de câmbio à vista no país requerente na “data da transação”, o dia em que o negócio for firmado (“data valor” será a data de efetiva entrega das moedas, segundo dia útil após a data da transação). “Data de vencimento” será a data da recompra das moedas pelas partes: nessa data, as moedas serão trocadas de volta pela mesma taxa de câmbio da “data da transação” (art. 10, a).

A manutenção da mesma taxa de câmbio assegura que as partes não incorram em riscos decorrentes de variação cambial no período. Considerando-se que a posição cambial do requerente está fragilizada, essa proteção atende mais às partes requeridas, que ficam livres do risco de desvalorização da moeda da parte requerente em seu poder.

Não haverá juros sobre a moeda do requerente entregue ao requerido, mas incidirão juros e *spread* sobre os dólares recebidos pelo requerente (art. 10, c):

A taxa de juros a ser paga pela Parte Requerente sobre os dólares norte-americanos (US\$) comprados das Partes Provedoras deverá ser uma taxa de juros de referência aceita internacionalmente para o vencimento correspondente da transação de *swap*, acrescida de um *spread*. O *spread* deverá aumentar periodicamente por certa margem, até um limite predeterminado.

Dessa forma, o custo para o requerente dependerá de dois elementos a serem definidos no acordo entre os BC (art. 6): a taxa de juros de referência poderá ser o juro dos títulos da dívida pública dos EUA, mais um custo adicional (o *spread*). A definição do *spread* não está clara: se for o “risco país” do requerente, além de significar adesão a práticas de mercado apontadas como prejudiciais aos países mais vulneráveis, teria o grave inconveniente de referendar a percepção de risco dos mercados no momento em que um país recorre ao ACR do grupo.

Segundo o artigo 12, um saque desvinculado deverá ter vencimento em seis meses e poderá ser renovado, no todo ou em parte, até três vezes; um saque vinculado ao FMI deverá ter vencimento em um ano, com renovação, no todo ou em parte, por duas vezes. Para renovação, a parte requerente deverá demonstrar que atende as condições do artigo 14, já apresentadas na seção 4.1.

Demais disposições

As partes provedoras deverão dividir o atendimento do solicitado pela parte requerente na proporção de suas contribuições, mas não devem ser requeridas a oferecer mais do que o compromisso assumido. Se a parte requerente tiver aprovada sua solicitação, ficará dispensada de atender demandas subsequentes de outras partes. Uma parte poderá soli-

citar dispensa de atender demandas de outras, por motivos excepcionais justificados. Uma parte provedora poderá solicitar reembolso antecipado, por motivos semelhantes, e as demais partes deverão atender a demanda, sempre depois de análise. Todos esses casos estão descritos no artigo 15.

O artigo 16 detalha procedimentos e sanções no caso de descumprimento de obrigações: atrasos por mais de sete dias tornam todas as obrigações exigíveis de imediato, a menos que as demais partes concordem que se trate de um “evento de força maior”; atrasos acima de trinta dias poderão levar à suspensão do país, depois de análise pelas outras partes, e, “depois de um prazo razoável”, o CG poderá solicitar à parte em inadimplência que se retire do Tratado. O artigo 18 estabelece que todos os pagamentos no âmbito do Tratado deverão ser feitos sem incidência de taxas e tributos. O artigo 20 determina que litígios deverão ser resolvidos pelo CG; caso não haja solução amigável, depois de “prazo razoável”, deverão ser resolvidos por arbitragem, “de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (excluindo o artigo 26 das mesmas), em vigor na data deste Tratado”.

Algumas conclusões e muitas dúvidas.....

O NBD e o ACR podem contribuir para financiar projetos de interesse dos sócios e para protegê-los em momentos de instabilidade financeira global, além da expectativa de que cada um dos membros poderá obter maior influência no cenário internacional, ao demonstrar interesses comuns e capacidade de empreender ações concertadas e regidas por normas e regras acordadas entre eles. Em todos esses aspectos, são iniciativas que ampliam as possibilidades de atuação de seus integrantes e, assim, alargam a ordem monetária e financeira internacional.

Nos documentos fundacionais, as duas instituições são apresentadas como “complementares” às instituições existentes, de forma explícita e clara, sem pretensões de criar instrumentos alternativos para atuar à margem da ordem que existe, e menos ainda em conflito com ela. Pode-se arguir que se trata de uma tática para evitar conflitos ou para facilitar a aprovação nos parlamentos dos países; ainda assim, a análise dos documentos divulgados mostra coerência com a avaliação de “complementaridade”. Não é possível afirmar, contudo, que as duas instituições não possam se transformar em instrumentos que permitam aos BRICS contestar a ordem internacional no futuro.

Entre as duas há muitas diferenças de natureza, amplitude e objetivos, mas pode-se começar pelo que há de comum. No NBD, é clara a orientação de manter o controle das operações e da destinação dos recursos em mãos dos sócios, fora do alcance dos países centrais e das instituições internacionais. Mais que isso, não há indicações de como ou em que intensidade o NBD irá mobilizar recursos nos mercados internacionais ou junto a agências de fomento, em que os países do BRICS poderiam conseguir fundos em condições melhores ao atuar em conjunto. Ainda não está definida, portanto, qual a dimensão da capacidade operacional que o Banco poderá ter além dos recursos aportados pelos

sócios, recursos que cada um deles poderia aplicar em projetos seus ou em países de seu interesse. Vale observar que a avaliação de risco do NBD pelas agências classificadoras tende a ser inferior à classificação da China, pelo peso das notas mais baixas dos demais membros (HUMPHREY, 2015, p. 17-18). A possível adesão de novos membros não altera a questão. No caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura - AIIB, a avaliação de risco tende a ser mais alta que no NBD, pela liderança mais forte da China e a presença de países com classificação de risco mais alta.

Ressalte-se a previsão de “fundos especiais” no acordo, mas sem informações que permitam antever a dimensão que poderão ter e como vão operar. Destaque-se também o teor cauteloso e até conservador das recomendações explícitas de “práticas bancárias sólidas” e as regras “ortodoxas” de gerenciamento, com detalhamento desproporcional das relações entre os sócios e das restrições à operação do Banco em cada um dos países, como se houvesse grande cautela em preservar interesses e proteger cada governo.

No ACR, destaca-se a exigência de acordo com o FMI para que o membro possa sacar mais de 30% dos recursos a que tem direito junto aos demais. Essa exigência reforça o papel do FMI como avalizador de políticas de “ajustamento” de países “em dificuldades”, ou seja, reconhece seu poder decisório, ou ao menos restritivo, sobre condutas que os sócios devem adotar para ter atendidas demandas junto ao grupo.

O reconhecimento explícito da autoridade do FMI no ACR pode ser visto como evidência de que a orientação dos BRICS não é de romper a ordem internacional, e sim de alargá-la, ou uma demonstração dos cinco países de que são capazes de se apoiar enquanto a reforma das cotas do FMI permanece estacionada. A reforma poderia dobrar a capacidade de empréstimos do FMI e colocaria Brasil, Índia, Rússia e China entre os dez maiores cotistas.

Outra interpretação possível para a autoridade conferida ao FMI no ACR é que se trata de uma atitude de precaução da China em relação aos outros BRICS. É conhecida a posição assimétrica da China no grupo, pela magnitude das relações comerciais com cada um, pelo tamanho e capacidade operacional de suas instituições financeiras e pela sua posição cambial, com enorme volume de reservas, além de moeda que começa a ganhar relevância no sistema monetário internacional. Nos acordos bilaterais de *swaps* de moedas, inclusive com países fragilizados como Argentina e Belarus, a China não requisitou a presença do FMI, bem como em créditos a países com sérias dificuldades cambiais, como Venezuela.

Por essa linha, as iniciativas do BRICS estariam condicionadas pelo empenho da China em obter salvaguardas fortes para seus interesses em empreendimentos coletivos, enquanto avança com desenvoltura em iniciativas bilaterais sob seu controle ou em iniciativas mais amplas e ambiciosas, como o AIIB, em que terá peso decisório proporcional a sua capacidade financeira. Além disso, os recursos previstos de início para o NBD, US\$ 50 bilhões, podendo chegar ao dobro, embora expressivos, empalidecem diante do que a China aloca em relações bilaterais com países da América Latina e no citado AIIB.

As dúvidas e questões expostas podem levar a interpretações de que o BRICS e suas iniciativas ficariam limitadas por regras rígidas, enquanto a China joga sozinha com seus bancos e suas reservas cambiais, mas ainda haveria espaços para os outros quatro sócios buscarem objetivos próprios e se fortalecerem no quadro internacional. Para Cooper e Farooq (2015), a criação do NBD e do ACR só foram possíveis com a dinâmica permitida pela estruturação do BRICS como grupo pequeno e informal, em que **é possível contornar** diferenças e enfatizar semelhanças sem os constrangimentos de uma grande estrutura multilateral. Estas instituições financeiras, porém, seriam frutos do interesse comum em angariar *status* e não necessariamente resultantes do esforço de criar mecanismos multilaterais “novos e mais soltos”.

O Banco e o Arranjo de Reservas confirmam a institucionalização progressiva do BRICS, inclusive com as decisões da Cúpula de Ufá, em julho de 2015, para a formalização do Banco, seguindo orientações previstas no lançamento das duas instituições na Cúpula de Fortaleza, um ano antes. Até o início de 2014 a atuação mais destacada do BRICS era a emissão de pronunciamentos conjuntos, nas cúpulas anuais, além de ações concertadas entre os membros em fóruns internacionais e a formação de grupos de trabalho em diferentes temáticas.

Contudo, as duas iniciativas não aumentam a clareza sobre as posições do grupo e de seus sócios frente à ordem financeira e monetária global. O NBD e o ACR aumentam de fato as dificuldades para definir o significado do BRICS e justificam o uso do termo “grupo”. Mesmo tendo claro que a palavra é insuficiente diante dos avanços em curso, outras expressões podem atribuir ao BRICS significados que limitem a reflexão sobre sua originalidade – não é um acordo regional e não é uma coalizão ou um bloco, nos moldes do que se costuma designar assim. De todo modo, em pouco tempo os BRICS conseguiram construir iniciativas institucionais como o NBD e o ACR, além das reuniões setoriais e ministeriais e vários foruns de discussão e cooperação em temas variados.

Referências

- ALVES, Rodrigo M. (2015). “Crise, poderes, interesses e estratégias: o G-20 e a governança monetária e financeira contemporânea”. São Paulo, PUCSP, tese de doutorado em Relações Internacionais, 367 p.
- BEA - Bureau of Economic Analysis (2011). “U.S. International Transactions Accounts. Concepts and Estimation Methods”. Washington D. C., **U.S. Department of Commerce**, June.
- BOBBIO, N. (1998). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB.
- BRASIL, Declaração de Fortaleza. (2014). **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/224-vii-cupula-declaracao-e-plano-de-acao-de-fortaleza. Acessado em 29 de agosto de 2014.
- BRASIL, Acordo NBD. (2015). **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/images/NDB%20portugues.pdf>. Acessado em 29 de junho de 2015.
- BRASIL, Acordo ACR. (2015). **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/images/ACR%20portugues.pdf>. Acessado em 29 de junho de 2015.
- BRASIL, Declaração de Ufá. (2015). **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10465:vii-cupula-do-brics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015&catid=42:notas&lang=pt-BR&Itemid=280#port. Acesso em 12 de julho de 2015.

- BULLIO, Olívia; FERRARA, Daniel; CUNHA, Patrícia; CARVALHO, Carlos E. (2011). A atuação do Fed antes e depois do estouro da bolha imobiliária: discricionariedade e mandato de bancos centrais em contexto de desregulamentação financeira. Campinas, **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 2(42), 329-364.
- CARMO, Corival A. (2011). "BRICS: De estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional". **Carta Internacional**. Vol. 06. N. 2. Jul-Dez de 2011. Disponível em: <http://cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/35>. Acessado em 08/08/.
- CINTRA, M.A.M.; PINTO, E.C. (2015). China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. Texto para discussão 006/2015-Instituto de Economia UFRJ. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_006_2015_CINTRA_PINTO.pdf. Acessado em 23 de junho de 2015.
- COOPER, A. F; FAROOQ, A.B. (2015). Testando a cultura de clube dos BRICS: A evolução de um novo banco de desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v.37, nº. 1, p.13.
- DREZNER, D. W. (2012) The Irony of Global Economic Governance: The System Worked. New York, Council on Foreign Relations, Working Paper, oct., 25 p.
- ESTEVES, Paulo L. (2014). "O efeito BRICS". **Jornal O Globo**, 21 de julho de 2014.
- FARHI, Maryse; CINTRA, Marcos A.M. (2009). "A arquitetura do sistema financeiro internacional contemporâneo". São Paulo, **Revista de Economia Política**, v.29, n. 3(115), jul./set., p.274-294.
- FERRARA, Daniel N. ; CARVALHO, C.E. (2014). O Fed antes da crise: erros de percepção ou de concepção? Análise das atas do FOMC e de falas de Greenspan e de Bernanke de 2001 a 2007. **Economia e Sociedade**. Unicamp, v. 23, p. 755 (8)-790, 2014.
- FIORI, J.L. (2009). O Sistema interestatal capitalista no início do século XXI. IN: MEDEIROS, FIORI e SERRANO. **O mito do colapso do poder americano**. Editora Record.
- HUMPHREY, Chris (2015). **Development revolution or Bretton Woods revisited? The prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Investment Bank**. London, ODI. org, Working Paper 418.
- KEOHANE, R. (1990). International Liberalism Reconsidered. IN: DUNN, J. (Orgs), **The Economic to Modern Politics**, Capítulo 5, p.165-194.
- KEOHANE, Robert O. (1989). **International institutions and state power**. Boulder: West-view Press.
- KEOHANE, Robert O; AXELROD, Robert. (1985) Achieving cooperation under anarchy: Strategies and Institutions. IN: **World Politics**, vol. 38, n 1, p. 226- 254.
- KEOHANE, R.O.; MARTIN, L. L. (1995). The promise of Institutional Theory. *International Security*. Vol 20; N. 1. Disponível em: http://www.uio.no/studier/emner/hf/iakh/HIS4421/h11/undervisningsmateriale/HIS4421_KeohaneMartinInstitutionalism.pdf. Acessado em: 10 de maio de 2015.
- KEOHANE, R.; NYE, J.S. (2001). **Power and interdependence**. 3rd ed. New York: Longman.
- KRASNER, Stephen. (1982). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press.
- O'NEILL, Jim. (2001). "Building Better Global Economic BRICs". Global Economic Paper n. 66. Goldman Sachs. Disponível em <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acessado em 02 de agosto de 2014.
- PIMENTEL, J.V.S. (org.) (2013). **Debatendo os BRICS**. Brasília: FUNAG. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1035-Debatendo_o_BRICS.pdf. Acessado em 13 de fevereiro de 2015.
- SERRANO, F. (2004). Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J.L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes.

América do Sul e África Subsaariana: trajetórias e desafios do desenvolvimento

South America and Sub-saharan Africa: trajectories and challenges of development

Otávio Soares Dulci¹
Taiane Las Casas Campos²

RESUMO

O estudo comparativo das trajetórias de desenvolvimento da América do Sul e da África Subsaariana revela significativos pontos de convergência, a despeito das diferenças históricas que assinalaram suas respectivas experiências coloniais e pós-coloniais. O trabalho analisa essas experiências, pautadas em temporalidades distintas, mas que se aproximaram gradualmente, na segunda metade do século vinte, até convergirem em torno das mudanças acarretadas pelo processo de globalização neoliberal. Interessa-se, em especial, pela caracterização da fase recente, posterior à crise de 2008, que propõe desafios importantes aos analistas da economia e da política do desenvolvimento.

Palavras-chaves: Desenvolvimento, Integração Regional, Relações Centro-Periferia, América do Sul, África.

ABSTRACT

The comparative study of development in South America and Sub-Saharan Africa reveals significant points of convergence, despite historical differences that have marked their respective colonial and postcolonial experiences. This paper analyses these experiences, rooted in macro-historical patterns, which evolved, in the second half of the twentieth century, to converge around the changes brought about by the neoliberal globalization process. The paper is concerned in particular with the recent reality, after the 2008 crisis, which posed significant challenges to economic analysts and policy development students.

Keywords: Development, Regional Integration, Center-Periphery Relations, South America, Africa

1. Sociólogo e cientista político.
Mestre e Doutor em Ciência Política.
Professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

2. Sociólogo e cientista político.
Mestre e Doutor em Ciência Política.
Professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

Recebido em:
26 de maio de 2015.
Aprovado em:
10 de agosto de 2015.

O século XXI se iniciou com mudanças importantes no cenário internacional, as quais se manifestaram de forma particularmente aguda na esteira da crise financeira que eclodiu em 2008. Entre tais mudanças, destaca-se o rearranjo das regiões e dos países no sistema global, que deriva de suas respectivas condições econômicas e, a partir destas, ganha conotação político-estratégica.

A crise afetou fortemente os países centrais, mas seu impacto foi a princípio bem menor na periferia do capitalismo. Aí se situam a América do Sul e a África Subsaariana, duas regiões que, tendo vivenciado inúmeros problemas nas décadas finais do século XX, ingressaram em rotas de crescimento que não deixam de surpreender, dado seu contraste com o que se passava nos Estados Unidos, na Europa e no Japão.

Essa nova realidade propõe desafios importantes aos analistas da economia e da política do desenvolvimento. A questão está em pauta, e se acha apenas esboçada. O objetivo deste artigo é abordá-la por meio da análise das trajetórias de desenvolvimento das duas regiões. Com efeito, o estudo da América do Sul e da África Subsaariana revela significativos pontos de convergência, a despeito das diferenças históricas que assinalaram suas respectivas experiências coloniais e pós-coloniais. O trabalho focaliza essas experiências, pautadas em temporalidades distintas, mas que se aproximaram gradualmente, na segunda metade do século XX, até convergirem em torno das mudanças acarretadas pelo processo de globalização neoliberal.

Antes de tudo, cabe indagar sobre as unidades da análise: em que sentido as duas regiões constituem unidades em aspectos relevantes para sua investigação? Quanto a isso, consideramos mais apropriado tratar da América do Sul do que do conjunto mais amplo que se denomina América Latina, pois este, demasiado heterogêneo, ao abranger diversos pequenos países da América Central e do Caribe, além do México, que fica na América do Norte, não nos ajuda a explorar as questões relativas ao período recente. O mesmo se aplica ao recorte amplo de África, que compreende duas partes distintas, sendo a maior delas – a África Negra ou Subsaariana – a que efetivamente nos interessa aqui. A África do Norte apresenta problemas de outra natureza, como ficou claro nas revoltas e conflitos políticos que ali estalaram no início de 2011, sendo tais problemas compartilhados com os países do Oriente Médio. Trata-se, assim, de realidade muito diferente daquela que se observa na parte da África que fica ao sul do grande deserto.

As trajetórias: convergências e divergências

O estudo das diferenças e convergências entre as duas regiões envolve a consideração de três esferas de análise: a internacional, a regional e a doméstica. Procuraremos distingui-las ao longo da exposição, o que permitirá iluminar diferentes aspectos da matéria.

Na esfera internacional, trata-se da inserção histórica da América do Sul e da África no sistema capitalista global, tendo como eixo a dependência. Na esfera regional, faremos referência às tentativas de integração entre os respectivos países, desde meados do século XX. E, quanto à esfera doméstica, o ponto focal é a construção de estados nacionais, junto

com os esforços para promover o desenvolvimento nacional em condições de (relativa) autonomia.

Para retratar a trajetória da África, utilizaremos a periodização de Samir Amin (1972). Ele começa por discutir a questão, que acabamos de levantar, da unidade da África Negra – que é real, a seu ver, em virtude do *background* cultural comum e da semelhança de organização social que enlaça suas diversas partes. Vista de dentro, porém, a África parece extremamente variada, não só pela existência de dezenas de estados nacionais, mas também pelas inúmeras microrregiões homogêneas que os entrecruzam. Por isso, entre os dois extremos (a unidade africana e a diversidade microrregional), Amin opta por dividir o continente em três macrorregiões, sugerindo uma classificação que se revela bastante útil para a análise da dinâmica do desenvolvimento daquela parte do mundo.

Uma primeira macrorregião é a da “economia do comércio colonial”, que abrange a África Ocidental, mais Camarões, Chad e Sudão. A segunda seria a das “companhias concessionárias”, correspondente à bacia do rio Congo. E, por fim, a área das “reservas de trabalho”, ao sul e a leste do continente. As características de cada macrorregião se definiram através de uma longa história que remonta a tempos imemoriais, mas seus contornos ficaram efetivamente estabelecidos pelo processo de colonização em fins do século XIX.

Amin propõe uma periodização em quatro fases: 1) o período pré-mercantilista, que se estende desde as origens até o século XVI; 2) o período mercantilista, nos séculos XVII e XVIII; 3) o período de integração subordinada ao sistema capitalista, durante o século XIX; e, finalmente, 4) o período da colonização, na esteira da partilha da África pelos estados europeus, que marcou a primeira metade do século XX.

O que caracteriza o longo período que antecede o mercantilismo é a autonomia do desenvolvimento das sociedades africanas, inclusive no que diz respeito aos elos comerciais externos. Estes se adensaram no espaço intercontinental do Mediterrâneo, articulando a Europa meridional – tendo à frente as cidades italianas –, os povos árabes do Oriente Médio e os povos da África tropical. Tal comércio de longa distância foi um fator de crescimento econômico e diferenciação social para as sociedades africanas que dele participavam.

A fase mercantilista mudou esse cenário em vários sentidos. O centro de gravidade do capitalismo europeu emergente se deslocou do Mediterrâneo para o Atlântico. As cidades italianas declinaram, assim como o mundo árabe e as regiões africanas que eram suas parceiras. Nesse processo, o comércio africano se deslocou do interior para o litoral. Europeus (de outra procedência, como portugueses e holandeses) começaram a se estabelecer em inúmeros pontos da costa africana. E então a África foi incorporada ao capitalismo mercantil em condições que iriam estancar sua dinâmica de desenvolvimento autônomo. Mais ainda, fazê-la retroceder, na medida em que o fator da incorporação ao sistema global era o tráfico de escravos, e esse provocou uma cadeia de efeitos sociais: a desintegração da autoridade central nas sociedades afetadas deu em guerras e anarquia, que, por sua vez, levaram ao êxodo de populações e, afinal, a seu decréscimo demográfico.

A terceira fase corresponde ao século XIX, quando o tráfico de escravos declinou e por fim desapareceu com o fim do mercantilismo. O eixo mudou do setor mercantil para o setor industrial emergente. A função da periferia era agora a de fornecer insumos para a economia industrial dos países centrais: matérias-primas e produtos agrícolas. Na África, esquemas produtivos desse tipo foram organizados em várias partes, com frequência mediante parcerias que ligavam elites nativas a investidores europeus, mas sem atender de modo efetivo às demandas do centro.

Foi só no fim do século XIX que essa lacuna foi preenchida. A partilha da África entre diversos países europeus abriu-lhes a oportunidade de organizar diretamente, por métodos modernos, a produção que requeriam. Quase todo o território africano foi assim colonizado sem rodeios e utilizado para a produção de itens de exportação – agrícolas e minerais. Variaram, contudo, os arranjos em cada área do continente; foi quando as três grandes macrorregiões, acima mencionadas, se delinearam claramente. O que as sociedades africanas, a despeito de suas peculiaridades, tinham agora em comum era a perda da relativa autonomia de que haviam desfrutado até então.

Por sua vez, tal como a África, a América do Sul apresenta fortes elementos de unidade, derivados da base cultural de que se originaram suas sociedades coloniais (o catolicismo, a cultura ibérica, as instituições implantadas pela Espanha e por Portugal no Novo Mundo, etc.). No entanto, a par disso, há que se reconhecer a variedade da região, que tem a ver com diferentes arranjos interétnicos, sociais e institucionais identificáveis nas histórias dos países que a compõem atualmente.

Sob o ângulo da articulação com o sistema capitalista global, podemos apontar alguns contrastes na comparação da trajetória da América do Sul com a da África.

Antes do mercantilismo, as sociedades que se organizaram na América viviam sem contato com outras partes do mundo – ao contrário da África. O período mercantilista correspondeu justamente ao processo de colonização, que se estendeu até o começo do século XIX. As colônias americanas se configuraram como periferia do capitalismo europeu, e a África se interligava aos dois outros continentes, como fornecedora de trabalho escravo, representando uma espécie de “periferia da periferia”, no dizer de Amin. A relação triangular entre a Europa, a América e a África durante a fase mercantilista é crucial para se compreender as bases do capitalismo global tal como lançadas pelos reinos ibéricos.

A fase pós-mercantilista, no século XIX, é semelhante nos dois casos, mas conduziu a desfechos opostos. Os povos sul-americanos estavam empenhados em consolidar seus estados nacionais, tendo superado o estatuto colonial. Os povos africanos, por sua vez, estavam prestes a ingressar na fase propriamente colonial – como plataformas de exportação para as indústrias dos países centrais – mas em condições mais “modernas” do que as das colônias americanas de séculos anteriores, dados os avanços do sistema capitalista após a revolução industrial.

Esses desfechos opostos constituem a principal divergência de rota entre as duas regiões que analisamos. O ponto aqui é a questão da autonomia dos países que se formavam na América, ao passo que as condições

para isso eram obstadas na África e só voltariam à pauta na segunda metade do século XX, com o processo de descolonização.

A referência à autonomia **como questão** alude ao fato de que os países sul-americanos se tornaram politicamente independentes em circunstâncias precárias, que acentuaram em certa medida sua subordinação econômica no arranjo centro-periferia. A diferença é que, formando-se os Estados, o centro político das decisões agora estava dentro, e não além-mar.

Nesse ponto, cabe destacar a heterogeneidade da trajetória dos Estados, principalmente no que diz respeito ao seu papel na dinâmica do desenvolvimento das respectivas economias nacionais. A noção de *stateness*, tal como trabalhada por Evans (1997), procura expressar essa dimensão do processo, remetendo às capacidades distintas dos Estados para potencializar as condições de desenvolvimento dos seus países em face dos desafios dos contextos internacionais.

No tocante à América Latina, o tema mereceu exame detalhado de Cano (2000), com foco no grau de autonomia dos países para promover políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento nacional. O estudo de oito países evidenciou diferenças marcantes entre eles. E, além disso, o autor explorou a variação no tempo das condições de soberania na gestão econômica: entre 1929 e 1979, elas foram propícias para os países mais estruturados da região; porém, nas décadas seguintes, houve uma inversão em suas capacidades, indicando perda de autonomia em favor de modelos emanados do centro do sistema. Esse aspecto será retomado mais à frente, quando tratarmos da crise na periferia no fim do século XX.

Ao lado dos fatores institucionais, devem-se destacar as variáveis socioeconômicas, bem realçadas pelos analistas da dependência. Nesse sentido, Cardoso e Faletto (1970) distinguiram dois tipos de economia, que se associavam a diferentes formatos de sociedades e diferentes arranjos políticos. Num tipo, o sistema produtivo se desenvolveu sob controle nacional; noutro tipo, as chamadas “economias de enclave”, a margem de controle do capital externo foi maior.

A dimensão-chave, como se vê, é a da margem de autonomia. Na primeira modalidade, fortaleceram-se os grupos produtores nacionais, conforme sua capacidade para organizar um sistema de alianças com as “oligarquias locais” que tornasse viável o Estado nacional. Na segunda modalidade, estruturaram-se enclaves agrícolas e enclaves mineiros – cujas configurações sociais eram, por sinal, bem distintas, quanto ao nível de ocupação, à concentração de capital e a outras variáveis. O cerne desse modelo era o papel auxiliar dos setores dominantes internos em relação aos grupos empresariais externos que controlavam a produção dos enclaves. Em alguns casos, os grupos comerciais e financeiros nacionais assumiram um papel de maior preponderância enquanto servissem de ligação com o setor externo. Mas, em outros, os grupos dominantes nacionais limitaram-se a um papel secundário no sistema produtivo. O perfil da estrutura social constituía-se apenas de uma massa de assalariados e de uma reduzida oligarquia que controlava o aparato burocrático e militar, junto a um sistema de latifúndio improdutivo, por sua vez controlado indiretamente pela mesma oligarquia e diretamente por “coronéis” locais.

Os desdobramentos desses arranjos contrastantes de “crescimento para fora” se fariam sentir mais adiante. Ao impacto da crise econômica mundial dos anos 1930 se acrescentou uma crise interna, de natureza sócio-política, que vinha afetando o sistema de poder desde antes. Para isso um fator importante foi o processo de diferenciação social, resultando no aparecimento das classes médias. Novas possibilidades de alianças se abriam, conforme a situação de cada país. Nas sociedades com produção controlada nacionalmente, a aliança hegemônica se constituiu com base no dinamismo de um setor capitalista, com uma burguesia em expansão compondo-se com a velha classe de proprietários de terras e com estamentos burocráticos e militares. Nos países de economia de enclave, contudo, o sistema de dominação era mais fechado, pela própria fragilidade econômica dos grupos de poder. Neles os setores oligárquicos continuaram a dar as cartas, ainda que em certos casos se evidenciasse a presença da burguesia à testa de atividades comerciais e agrícolas mais modernas.

A crise mundial fez os países sul-americanos se voltarem para o mercado interno – como ocorreu em toda parte naquela época. Do modelo de “crescimento para fora” passou-se ao modelo inverso, de “crescimento para dentro”, mediante políticas de industrialização destinadas a substituir importações. Se de início tais políticas foram vistas como emergenciais, a longa duração da situação de emergência (digamos, de 1930 a 1950) fez com que o “crescimento para dentro” passasse a ser uma estratégia efetiva de desenvolvimento.

Aqui já estamos considerando a dimensão doméstica, uma vez que as experiências de “crescimento para dentro” foram vividas de formas bem particulares nos países que percorreram esse caminho. Assim é que o Brasil obteve resultados expressivos no meio século em que vigorou sua política de substituição de importações, ou seja, de 1930 a 1980. Por seu lado, a Argentina, que, tal como o Brasil, exemplifica o tipo de sistema produtivo sob controle nacional, teve menor sucesso nessa fase do que na anterior: de fato, no começo do século XX, em pleno predomínio da agroexportação, a Argentina chegara a ser um dos países mais ricos do mundo.

Os países de economias de enclave tiveram dificuldade em diversificar sua produção a partir dos sistemas de monocultura e especialização produtiva que haviam montado no passado. Seus mercados internos eram incipientes, assim como suas classes empresariais. Contudo, diante das restrições externas, seguiram também o roteiro da substituição de importações, implantando indústrias de bens de consumo na medida das possibilidades.

As variedades de modelos de desenvolvimento na América do Sul se ligaram a diferentes tipos de coalizão social e política, bem analisados por autores como Cardoso e Faletto. Uma variável relevante foi o papel do Estado no processo – maior ou menor, focado na coordenação dos agentes ou ele próprio um agente estratégico como financiador e mesmo empreendedor direto de investimentos produtivos.

E o que ocorria na África a essa altura? Os primórdios da sua industrialização datam das primeiras décadas do século XX, mas apenas em poucos ramos, notadamente ramos complementares à produção e comer-

cialização de *commodities*. Pois não era objetivo dos governos coloniais implantarem indústrias que concorressem com as de suas metrópoles; e nem havia suficientes estímulos de mercado para empreendedores locais.

A Segunda Guerra Mundial estimulou a substituição de importações, pelas mesmas razões que na América Latina: houve o choque adverso representado pela forte redução do comércio exterior com os países centrais, que até então eram os fornecedores dos bens manufaturados; e o desenrolar da guerra também ampliou a demanda de matérias-primas africanas.

O fim da Guerra abriu a perspectiva da descolonização, que tomou forma na segunda metade dos anos 1950. Os projetos de construção nacional dos novos países miraram a substituição de importações para consolidar a independência, de modo a superar a condição semicolonial. Havia, notadamente, a preocupação com a vulnerabilidade provocada pela monocultura, pela especialização em poucos produtos de preços voláteis. Deve-se considerar, ainda, o efeito de demonstração exercido pelas políticas econômicas nacionalistas em voga na América Latina sobre os líderes africanos voltados para a consolidação da independência de seus países. O projeto de substituição de importações, com ênfase no setor industrial, “foi a única estratégia que se identificou com a ideologia de desenvolvimento germinada no processo de independência das nações africanas”, como assinalou um estudo recente (MENDES, BERTELLA, TEIXEIRA, 2011, p.2).

A experiência africana de substituição de importações por excelência foi a da África do Sul. Mas foi um caso peculiar, e não apenas pelo cenário de segregação racial em que se fundamentava, mas também pela escala do capitalismo que se expandiu naquele país. No restante do continente tudo era mais limitado. Não obstante, já na primeira metade da década de 1960, alguns dos novos países africanos começaram a implantar indústrias substitutivas, aproveitando certas condições internas favoráveis, como a preexistência de empreendimentos ou o potencial do mercado consumidor. Foi o que ocorreu na Nigéria, na Tanzânia e em Zâmbia, a que se seguiram mais adiante Gana, Madagascar e muitos outros. As primeiras tentativas tiveram como motor o estímulo ao capital estrangeiro para impulsionar o processo. Mas não deram o resultado esperado pelos governos. Em consequência, o comando do próprio Estado sobre a economia cresceu consideravelmente por toda a África, o que se evidenciou pela multiplicação de empresas públicas, pela formação de empresas mistas (mediante parceria entre o governo e o setor privado doméstico), pela criação de agências estatais de desenvolvimento industrial e pela nacionalização de empresas estrangeiras, além de controles cambiais e administrativos sobre o comércio exterior para limitar a competição de produtos importados (MENDES, BERTELLA, TEIXEIRA, 2011, p. 13-16). Esses controles, vale lembrar, foram também largamente usados nos países sul-americanos para proteger a produção nacional.

Esboçadas as trajetórias da América do Sul e da África Negra, observam-se diferenças relevantes nas suas modalidades e tempos de integração ao sistema capitalista global. Mas houve duas semelhanças cruciais: primeiro, a agricultura e a mineração foram seus canais de inserção nesse sistema, sendo as duas atividades os móveis dos esquemas de colonização implantados pelos europeus nos dois casos; segundo, a estratégia

de substituição de importações, sobretudo por meio da industrialização, foi adotada pela maioria de seus países como alternativa à condição de produtores de matérias-primas, para equacionar a deterioração dos termos de troca que os desfavorecia.

Até aqui, focalizamos as esferas internacional e nacional. Agora, deslocamos o foco para a esfera regional, no intuito de examinar as experiências de integração que foram tentadas nos dois casos, e continuam em curso sob diferentes propostas.

O regionalismo na América do Sul e na África Subsaariana.....

Podemos analisar os processos de construção de acordos regionais na América do Sul e na África Subsaariana em duas fases. A primeira ocorreu nos anos de 1960 e 1970 e a segunda a partir dos anos de 1990. Em cada uma dessas fases, os objetivos e as políticas para a integração foram distintos, pautados pela percepção dos *policy makers* quanto aos elementos necessários para modificar a forma de inserção dos dois subcontinentes no sistema econômico internacional. Contudo, nos dois momentos foram decisivas as contribuições teóricas de duas agências das Nações Unidas: a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e a ECA (Economic Commission for Africa).

No primeiro momento, que abrange as décadas de 1960 a 1980, as proposições para o processo de integração tinham como escopo a cooperação para o desenvolvimento em suas diversas dimensões. Tratava-se de considerar a integração como política de desenvolvimento econômico, social, político e cultural, sempre em escala continental.

Esse momento é particularmente importante para a consolidação da autonomia política de muitos países africanos, que buscavam reduzir os efeitos perversos da “balcanização” da África no período pós-colonial. A declaração dos chefes de estado e governo por ocasião do décimo aniversário da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1973, refletia essa condição ao recomendar para o continente um modelo de crescimento introvertido, endógeno e autônomo (KOUASSI, 2007, p. 2). Havia por parte da comunidade africana a compreensão de que a comunidade internacional não adotaria as medidas prometidas, por ocasião das lutas de libertação, para promover o desenvolvimento do continente.

Durante toda a década de 1970 foi debatida a questão das estratégias para desenvolvimento do continente, promovidas pela Organização da Unidade Africana, com as contribuições da ECA, o que culminou com o Plano de Ação de Lagos em 1980. Esse plano previa ações de curto, médio e longo prazo e tinha como objetivo “reduzir a atual dependência extrema de nossos países sobre a exportação de produtos primários, internalizando os fatores e meios de produção” (KOUASSI, 2007, p. 2). O plano estabelecia o comércio regional como prioridade para o desenvolvimento e para tanto previa a criação e/ou consolidação de acordos sub-regionais e regionais como forma de ampliar os mercados, gerar economias de escala, promover a especialização (divisão do trabalho) entre as economias da região. A construção e fortalecimento de estruturas institucionais sub-regionais era o ponto central do Plano de Lagos.

Essa diretiva foi consolidada no Tratado de Abuja, de 1991, demarcando um estágio decisivo no processo de integração do continente africano. Esse tratado previa a constituição da “African Economic Community” por meio da integração das áreas de transporte, comunicação, indústria, agricultura, energia, educação, tecnologia, comércio e finanças. Essa comunidade africana seria constituída pelas unidades sub-regionais e, em um período de 40 anos, se agregariam em uma unidade continental.

Portanto, a integração africana, desde os anos de 1980 e 1990, foi estruturada a partir de suas unidades sub-regionais. O sucesso da integração estava condicionado, em última instância, à consolidação dessas unidades. Eis as mais importantes: Economic Community of West African States (ECOWAS, 1975)³, o Mercado Comum da África Common Market of East and Southern Africa (COMESA, 1981), Community Economic of States of Central Africa (1964), Arab Maghreb Union (1989), Southern Africa Development Community⁴ (SADC-1980) e East African Community (EAC, 2000). Esses arranjos sub-regionais apresentam diferentes estágios de institucionalização, sendo que alguns se propõem a ser apenas áreas de livre comércio e outros visam à união monetária, inclusive com convergência de políticas macroeconômicas.

A despeito das ações planejadas e do entendimento de que a integração africana pode e deve ser estruturada considerando suas especificidades sub-regionais, as dificuldades são grandes e resta muito para que sejam vencidas. Mandaza (2002) considera que desses arranjos sub-regionais somente a SADC, a ECOWAS e o COMESA possuem estruturas institucionais importantes e fazem diferença no contexto da cooperação comercial e política de seus membros. Mesmo entre esses acordos sub-regionais, as possibilidades de avanços na consolidação de seus objetivos esbarram no ainda grande comércio de seus membros com os países do hemisfério norte, especialmente a União Europeia e os Estados Unidos. As estruturas regionais não impedem que os países façam acordos bilaterais, como no caso do acordo entre a União Europeia e a África do Sul, configurando uma situação na qual os interesses nacionais prevalecem sobre os regionais. As assimetrias econômicas e políticas entre e dentro dessas estruturas sub-regionais são um elemento limitador da capacidade de articulação política e econômica. Não parece que os países mais desenvolvidos em cada acordo sub-regional estejam dispostos a contribuir, assumindo os custos da integração. Por fim, Kouassi (2007) observa que a União Africana⁵ não tem despendido todos os esforços no sentido de conduzir o processo de integração regional. No relatório anual **African Economic Outlook 2011**, importantes organizações internacionais⁶ sugerem a consolidação das RECs – Regional Economic Communities – como um importante e imprescindível caminho para o desenvolvimento do continente e propõem políticas a serem adotadas com esse fim. Reconhecem, contudo, as dificuldades e apontam que essa é a forma da África reduzir suas vulnerabilidades externas e de ampliar, para uma parcela maior de países e estratos sociais, os benefícios do período atual de crescimento econômico.

O processo de integração sul-americano, por sua vez, também se iniciou nos anos de 1960 por ocasião da constituição da ALALC (em

3. Atualmente West African Economic and Monetary Union (WAEMU)

4. A África do Sul participa da mais antiga união aduaneira que existe no mundo, a SACU, criada em 1910. Contudo, em 2002, essa união aduaneira foi repactuada e criou-se uma estrutura institucional, além de se estabelecerem novas regras para a divisão das receitas aduaneiras geradas pelo bloco. O acordo da SACU também está referenciado por um acordo de cooperação regional, o SADC.

5. Organização que em 1999 substituiu a Organização da Unidade Africana com o objetivo de acelerar a criação da Comunidade Econômica Africana e a implementação dos compromissos do Tratado de Abuja.

6. African Development Bank Group, OECD, UNDP e Economic Commission for Africa.

7. Denominação modificada para Comunidade Andina de Nações em 1996.

1960) no plano continental e do Pacto Andino (em 1969)⁷ no plano sub-regional. Assim como o Plano de Ação de Lagos surgiu da Organização da Unidade Africana, a ALALC foi produto, em grande medida, das proposições da OEA – Organização dos Estados Americanos – e da CEPAL. (CEPAL, 2000a).

As dificuldades de se estabelecer uma área de livre comércio que englobasse todo o continente, devido às resistências dos países em rever seus programas de substituição de importações, mesmo que para seus vizinhos, acabaram por inviabilizar as propostas dessas instituições de construir um mercado regional através da ALALC. Essa realidade acabou por fundamentar uma nova organização – a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), em 1980, – que adotou formas mais flexíveis de promover as negociações para a integração. Tratava-se de um enfoque de “regionalismo aberto”, como o denominou Gert Rosenthal em estudo que coordenou em 1994 (CEPAL, 2000b, p. 945). O acordo previa a existência de três tipos de políticas: 1) preferências tarifárias, que são reduções tarifárias multilaterais para terceiros países; 2) acordos regionais, que são estabelecidos entre os membros, e tratam de temas como cooperação técnica, promoção do turismo, meio ambiente e comércio; e 3) acordos parciais, que, sendo de comércio, contemplam somente alguns membros da organização e cujas preferências não são estendidas aos demais países.

No escopo do acordo da ALADI, o Brasil criou em 1991, juntamente com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, uma união aduaneira, o MERCOSUL. É interessante observar que esses países entenderam que poderiam suprimir as etapas do processo de integração regional e constituir uma união aduaneira sem ter estabelecido as etapas anteriores inerentes ao processo de integração.

Sob a justificativa de dar prosseguimento ao processo de integração estabelecida na criação da ALADI, o Brasil e os demais países membros do MERCOSUL estabeleceram cinco Acordos de Cooperação Econômica, sendo seus signatários: Bolívia (1996), Chile (1996), México (2002), Peru (2005) e Venezuela, Colômbia e Equador (2003). Esses acordos são muito semelhantes na forma e no conteúdo e têm como objetivos básicos: 1) estabelecer o marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física; 2) formar uma área de livre comércio; e 3) alcançar o desenvolvimento harmônico na região, levando em conta as assimetrias derivadas dos diferentes níveis de desenvolvimento econômico, e para tanto impulsionar os investimentos, a complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. Sendo assim, o MERCOSUL tem acordos de comércio e cooperação com quase todos os países sul-americanos. Essa é uma forma peculiar de construir a integração regional, onde um acordo consolidado estabelece relações bilaterais com os demais países da região, abrigados no acordo-quadro regional.

As dificuldades da integração sul-americana são muito semelhantes às da africana. Os acordos bilaterais, em especial com os Estados Unidos, assinados pelo Chile e a Colômbia, dentre outros, dificultam o processo. As grandes assimetrias entre e dentro dos arranjos sub-regionais e a incapacidade ou indisposição de alguns países, em especial o Brasil, em

assumir os custos do empreendimento acabam por reduzir o escopo e a profundidade do processo de integração.

A crise na periferia e seus desdobramentos.....

O contraste entre o “regionalismo fechado” de que falava Raúl Prebisch em 1959 (CEPAL, 2000a) e o “regionalismo aberto” sugerido por Gert Rosenthal em 1994 (CEPAL, 2000b) expressa bem as consideráveis mudanças pelas quais a América do Sul passou entre uma e outra proposta de integração regional. Mudanças que também afetaram a África com intensidade equivalente e até maior em certos casos.

Com efeito, no último quartel do século XX, tanto a América do Sul quanto a África vivenciaram crises que paralisaram suas estratégias de desenvolvimento autônomo. As crises vieram de fora e abateram as duas regiões por longo tempo, minando suas moedas pela inflação e cobrando alto preço no plano social – em virtude do desemprego, do empobrecimento difuso, da precarização dos serviços públicos pela descapitalização dos governos, etc.

Arrighi (2002) situa o colapso africano de 1975-1990 no contexto de uma grande mudança no desempenho econômico das regiões do Terceiro Mundo. Observa que, nesse período, desenvolveu-se uma nítida bifurcação entre a deterioração do desempenho da África Subsaariana, da América Latina e, em menor medida, do Oriente Médio e do Norte da África, de um lado, e o desempenho cada vez melhor da Ásia do Sul e do Leste, de outro lado. O colapso africano foi a manifestação mais extrema dessa divergência.

A bifurcação referida derivou, antes de tudo, do reposicionamento dos Estados Unidos, após uma década de declínio nos anos 1970. Os EUA passaram a atrair capitais de toda parte, invertendo o fluxo anterior que vinha beneficiando o Terceiro Mundo. A demanda norte-americana fez escalar enormemente a taxa de juros, derrubando tanto as economias da África quanto as da América Latina, que haviam tomado empréstimos baratos no ambiente de ampla liquidez que se seguiu ao primeiro choque do petróleo. Os “petrodólares”, com efeito, foram oferecidos como dinheiro acessível aos países do Terceiro Mundo sem maiores restrições, o que os levou a contrair dívidas em ritmo crescente. Entre outros objetivos, tais recursos se destinavam a projetos ambiciosos de investimentos em infraestrutura e também a aprofundar o processo de expansão industrial. No Brasil, o 2º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), implantado em 1974, mirou uma nova etapa de substituição de importações, para alcançar o setor de bens de capital.

No começo da década de 1970, os termos de troca eram relativamente favoráveis à periferia fornecedora de produtos primários. Porém os dois choques de preços do petróleo – em 1973 e 1979 – mudaram essa situação. Os termos de troca voltaram a ser desfavoráveis às duas regiões que analisamos, com exceção dos poucos países produtores de petróleo que ali se encontram. Sobrevindo a alta dos juros, multiplicaram-se os encargos das dívidas de muitos países africanos e sul-americanos. Em pouco tempo, estes se viram em situação de insolvência, tornando-se completa-

mente vulneráveis ao controle externo. Sua governabilidade ficou comprometida e a soberania foi amputada em face da hegemonia de atores internacionais: o Fundo Monetário (FMI) com seu parceiro habitual, o governo norte-americano, ambos garantindo os bancos credores e orientando a sua atuação organizada.

A assimetria na correlação de forças se agravava pela referida organização dos credores, diante de devedores fragmentados e desorientados. Não houve, por parte destes, nada semelhante a uma coordenação que os fortalecesse naquela conjuntura adversa.

Um dos efeitos dessa situação foi desconstruir a capacidade dos países devedores da periferia de formular políticas econômicas dignas do nome, particularmente no tocante a estratégias de desenvolvimento. O horizonte era o curto prazo: como pagar as contas imediatas? Nesse sentido é que se pode falar de baixa governabilidade, resultando eventualmente em crises de legitimidade de muitos regimes políticos do Terceiro Mundo, em vista da deterioração das condições de vida de suas populações.

Foi nesse ambiente de decadência, e em boa parte por causa dele, que tomou corpo, na América do Sul, o processo de superação das ditaduras que grassavam pela região desde a década de 1960. Por ruptura ou por transição negociada, os regimes autoritários, geralmente de caráter militar-empresarial, foram dando lugar, ao longo da década de 1980, a regimes democráticos, que, no contexto de mobilização política por direitos suprimidos e também por novos direitos, tendiam a ser bem mais inclusivos e avançados do que os de outrora. Assim, os anos 1980, que ficaram conhecidos como a “década perdida”, podem ter sido perdidos na economia, mas não na esfera política.

Aqui é importante chamar a atenção para a coexistência de duas agendas com as quais os países sul-americanos tiveram que lidar. Por um lado, o processo de transição política se pautava por uma agenda democrática com forte conteúdo social. Por outro lado, a crise da dívida externa marcou o esgotamento do modelo de “crescimento para dentro” e impôs como alternativa uma agenda liberal – de reformas orientadas para o mercado e de incorporação das economias ao processo de globalização. Ainda que sob vários aspectos a democratização e a liberalização pudessem coincidir em valores e objetivos, em muitos outros eles se contrapunham (por exemplo, no grau de primazia de políticas sociais, na promoção de direitos trabalhistas, no tratamento da questão nacional, no reconhecimento de direitos de comunidades específicas, etc.). O cerne da diferença reside, antes de tudo, na amplitude dos sistemas de proteção social e das modalidades de políticas públicas no campo social, que variam conforme a margem de atuação do Estado e do mercado na prestação de serviços de educação, saúde, previdência e outros.

A ideia de “década perdida” queria significar que os anos 1980 foram geralmente desperdiçados pelos países vulneráveis ou insolventes, que demoraram a promover os ajustes requeridos pelos bancos credores e pelas instituições financeiras multilaterais, a começar do FMI e do Banco Mundial. Esses ajustes foram consignados no Consenso de Washington, em 1990. A partir daí se difundiram como paradigma de “boa governança” para todas as partes do mundo.

Por certo, a aplicação e o gerenciamento dessa dupla agenda não eram fáceis e continuavam a desafiar os governos. De todo modo, os processos de democratização avançaram. E também as reformas econômico-financeiras. Políticas de estabilização conseguiram domar a inflação e fortalecer as moedas, com efeitos positivos sobre o ambiente de negócios. Moedas estáveis, além do mais, constituem pré-requisitos para a estabilidade social em sentido amplo. No entanto, esse avanço se efetivou pelo manejo de políticas que limitaram o desenvolvimento econômico e social: a dependência excessiva de poupança externa (por meio da “âncora cambial”), a redução do papel do Estado, bem como ajustes fiscais que sacrificaram os investimentos sociais.

O que se passou na América do Sul encontra paralelo na África Subsaariana, mas cabe ressaltar que a situação africana apresentava condições agravantes. Entre estas, desastres naturais, com períodos de seca devastadora, resultando em cenas de fome que foram divulgadas por todo o mundo, bem como a expansão da epidemia de Aids, detectada justamente na década de 1980. Acrescentem-se ainda as guerras civis que se travavam em diversos países, influenciadas por potências externas no contexto da Guerra Fria.

Outro traço que se destaca na análise da realidade africana é o peso maior que ali foi atribuído à “boa governança”, em face da gravidade das crises humanitárias. As causas dos problemas dramáticos que assolavam o continente eram atribuídas, em boa medida, a “más políticas” que tinham sido implantadas após a independência: políticas de substituição de importações, que em vários casos foram adotadas por regimes de inclinação socialista, no intuito de fortalecer a autonomia dos novos países. (SAWYERR, 1990; ARRIGHI, 2002). Esse diagnóstico não apareceu, pelo menos com tanta ênfase, em face da crise da América do Sul, pois ali os regimes de turno, ditatoriais ou não, eram quase sempre anticomunistas e abertos ao capital externo, ainda que professassem convicções nacionalistas.

Nos anos 1980, generalizaram-se na África os programas de ajuste estrutural – *structural adjustment programmes* (SAPs) – conforme as diretrizes do FMI e do Banco Mundial. Em meados de 1987, 28 países estavam implementando programas SAPs (SAWYERR, 1990).

A década seguinte foi assinalada por processos de democratização política, que progrediram a partir de situações diversas. Na África do Sul, deu-se uma transição negociada que redundou na substituição do regime de segregação racial por um sistema representativo em que a maioria negra ascendeu ao poder político, permanecendo o poder econômico sob controle da minoria branca. Em países que viveram guerras civis prolongadas após a independência, o fim dessas lutas intestinas proporcionou a estabilidade política e institucional necessária para promover estratégias de desenvolvimento econômico. Angola é exemplo típico. Outros países grandes e ricos, como a Nigéria e o Congo, foram dominados por regimes ditatoriais durante longo tempo, e a institucionalização democrática é dificultada por um ambiente de disputas recorrentes entre interesses que se ligam a províncias e grupos étnicos relevantes. O caso mais recente nessa linha foi o da Costa do Marfim. Não foram raros, na África, os casos de derrubada de governos eleitos, após o fim de ditaduras, voltando a

vigorar o autoritarismo sob nova roupagem, até que outra abertura fosse tentada mais adiante. Isso aconteceu também na América do Sul – por exemplo, na Argentina e na Bolívia – mas não na fase recente.

De todo modo, a despeito de inúmeros percalços, a África Subsaariana, tal como a América do Sul, tem avançado na implantação de uma agenda democrática, que se faz acompanhar de programas sociais com foco no combate à pobreza e à desnutrição – uma meta, por sinal, favorecida pelas agências multilaterais. São programas de distintos escopos e orçamentos, portanto com capacidade variável de redução da pobreza, mas que apontam para direção semelhante. Em 2008, programas de transferência de renda, condicionais ou não, estavam em operação em quase todos os países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai. A maioria foi implantada a partir de 2000. Na África Subsaariana, era grande o número de países que mantinham programas desse tipo: África do Sul, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chad, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Lesoto, Madagascar, Malawi, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Ruanda, Senegal, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. (HAILU, SOARES, 2008)

Ao mesmo tempo, como já apontamos, os programas de ajuste estrutural sintonizaram as duas regiões com a agenda neoliberal expressa pelo Consenso de Washington. O resultado foi uma reorganização de longo alcance, em termos de estabilização monetária, responsabilidade fiscal, organização das contas governamentais, reforma patrimonial do setor público por meio da privatização de empresas, etc.

Esse esforço foi árduo e complexo, mas teve consequências não imaginadas para o longo prazo. As duas regiões ingressaram numa etapa nitidamente construtiva, que se evidenciou na primeira década do século XXI. A estabilidade política, somada à integração ao mercado global, possibilitou maior crescimento econômico. Os efeitos sociais foram também consideráveis: mobilidade social ascendente, ampliação da classe média, expansão do consumo para as camadas populares. A tendência de inclusão social pelo consumo deve ser destacada, tendo em vista o retrospecto elitista das sociedades africanas e sul-americanas de crescimento excludente, de consumo conspícuo das camadas superiores e de oferta de bens e oportunidades para poucos.

Um dos pontos de maior interesse é a situação de ambas as regiões no contexto global da atualidade. Enquanto os países centrais foram muito atingidos pela crise de 2008, a América do Sul e a África conseguiram contornar a crise e melhoraram sua posição relativa. É o que analisamos a seguir.

A evolução recente

A crise de 2008 demonstrou claramente o grau de interdependência econômica global. O ponto de partida foi a ruptura do sistema financeiro norte-americano, que afetou o sistema financeiro da Europa e dos demais continentes e que devido à sua extensão e ao volume de recursos envolvidos alterou o consumo, a produção, o emprego e a renda em escala glo-

bal. Com essas características, a crise de 2008 pode ser comparada à crise de 1929: foram ambas crises sistêmicas com efeitos devastadores em todo o sistema econômico internacional.

A América do Sul e a África, com elevado grau de inserção nesse sistema econômico, não ficaram inunes à crise. Os dois continentes vinham, desde 2002, obtendo taxas muito expressivas de crescimento econômico e em 2009 esse crescimento se reduziu ou tornou-se negativo. Contudo, o aspecto que mais chama a atenção é sua rápida recuperação após o período mais grave da crise. Houve uma interrogação nas organizações internacionais, como a CEPAL, o Banco Mundial e o FMI, quanto aos impactos da crise na África e América do Sul, principalmente no que se refere ao curto período de tempo no qual essas economias sofreram seus efeitos. A resistência da América Latina à crise surpreendeu pelo contraste com seus problemas no passado:

O impacto da crise global tem sido, sem dúvida, de grande porte. Mas a região não experimentou a crise bancária de larga escala ou da balança de pagamentos que a cercou no passado. Por que a América Latina e o Caribe se saíram tão diferente, e o que podemos aprender com isso? (FMI, 2009, p. 33, tradução nossa)⁸

Para a África, a avaliação também foi bastante positiva:

A recuperação da África Subsaariana da desaceleração induzida pela crise está em um bom ritmo, com um crescimento na maioria dos países bastante perto dos altos níveis de meados dos anos 2000. O crescimento este ano será em média de 5,5 por cento e 6 por cento em 2012. (FMI, 2011, p. 1, tradução nossa)⁹

A rápida recuperação dos dois continentes deve ser analisada considerando a conjugação de fatores de ordem interna e externa. Internamente a maioria dos países sul-americanos e diversos países africanos, principalmente da região subsaariana, aproveitaram o ciclo de crescimento do produto nos anos de 2002 a 2007 para incrementarem políticas de ajuste doméstico. Após duas décadas (1980 e 1990) de elevados níveis de endividamento público, nos anos 2000 esses países promoveram políticas de corte de gastos e elevação das receitas públicas. Tais ajustes possibilitaram a adoção, no período da crise de 2008, de políticas expansionistas de gastos públicos e renúncia fiscal que deram fôlego para a retomada do crescimento.

Contudo, os aspectos mais importantes para a superação da crise são aqueles de ordem externa. Temos três indicadores importantes que denotam a menor vulnerabilidade das duas regiões à crise sistêmica de 2008. O primeiro deles se refere às exportações, que devem ser analisadas a partir de sua composição e destino. O Banco Mundial e o FMI dividem a África subsaariana em três grupos de países: os países de baixa renda (LIC – *low income countries*), os exportadores de petróleo e os países de renda média (*middle income*). Também podemos estratificar a América do Sul segundo esses mesmos critérios. Para cada um desses grupos, a forma de inserção internacional gera efeitos domésticos diferenciados.

Desde o início dos anos 2000, houve fortes oscilações nos preços do petróleo. Contudo, a crescente demanda global por energia acabou por configurar um quadro muito positivo para os exportadores desses produtos em ambas as regiões, ou seja, para a Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela, na América do Sul, e Angola, Chad, Guiné Equatorial, Gabão,

8. The impact of the global crisis has no doubt been large. But the region has not experienced the large-scale banking or balance of payments crises that besieged it in the past. Why has Latin America and the Caribbean fared so differently, and what do we learn from this?

9. Sub-Saharan Africa's recovery from the crisis-induced slowdown is well under way, with growth in most countries now back fairly close to the high levels of the mid-2000s. Growth this year is expected to average 5½ percent, and 6 percent in 2012.

Nigéria e Congo, na África. Segundo o citado relatório do FMI, essas economias cresceriam a uma taxa acima de 10% em 2011.

As instituições internacionais dividem as economias de baixa renda em dois grupos: os de baixa renda e as economias frágeis, num total de 29 países africanos.¹⁰ A taxa de crescimento do produto do primeiro grupo foi de 7% na média desde 2004, incluindo 2008, com uma pequena queda para 5,7% em 2009 e retomando os 7% em 2010. A importância disso é que

O quadro é ainda melhor em países de baixa renda, onde residem dois terços da população regional. No caso deles, a produção em 2011 está definida para ser de 3 pontos percentuais maior do que o nível sugerido pelas taxas de crescimento entre 2000 e 2008 e 2 pontos percentuais abaixo da tendência mais precisa sugerida pelo período particular de crescimento exuberante entre 2004 e 2008. (FMI, 2011, p. 5, tradução nossa)¹¹

Essas economias, apesar de importadoras de petróleo e alimentos, tiveram os preços de seus principais produtos majorados internacionalmente. Conforme o FMI:

As exportações são um dos principais contribuintes para o crescimento robusto projetado para países de baixa renda, de longe superior a suas contribuições médias de crescimento entre 2004 e 2008 e sugere aumento na participação no mercado dado que os desenvolvimentos globais são comparáveis entre os dois períodos. (FMI, 2011, p. 7, tradução nossa)¹²

A grande maioria desses países tem seus vizinhos na região como o principal destino das exportações. Essa também é uma importante característica dos países menos desenvolvidos da América do Sul. A inserção regional parece ser um elemento fundamental para reduzir a vulnerabilidade externa dessas pequenas economias.

Um aspecto muito interessante relativo à dimensão regional é a convergência de políticas macroeconômicas, institucionais e sociais existente entre os países membros da East African Community (EAC), estabelecida por acordo de 2000 e composta por Quênia, Tanzânia, Uganda, Burundi e Ruanda. O relatório do FMI trata o desempenho dos países dessa comunidade como casos exemplares de sucesso econômico. Entre as 20 economias que mais crescem no mundo, três (Uganda, Ruanda e Tanzânia) pertencem à EAC e todas elas fazem parte dos 29 países mais pobres do mundo, condição que deverão superar em período muito próximo.

A menor vulnerabilidade externa dos dois continentes também pode ser explicada pelo maior volume de reservas em moeda estrangeira. Além dos resultados positivos das balanças comerciais da grande maioria dos países dos dois continentes, um elemento essencial para essa condição é o fluxo de investimentos diretos externos que se destinam a esses países. (UNITED NATIONS, 2010).

Os dados relativos ao fluxo de investimentos externos diretos indicam dois eventos relevantes. O primeiro e mais expressivo se refere à sua expansão desde o ano 2000 em todas as regiões da África (à exceção do Norte) e da América do Sul. A África viu os investimentos externos se multiplicarem por pelo menos cinco vezes nessa década. O segundo se refere à sua queda no ano da crise, ou seja, em 2008. Contudo, conforme observam o FMI e a CEPAL, essa queda foi substancialmente menor que o esperado e, ainda, recuperou-se já em 2010.

10. Os países de baixa renda são Benin; Burkina Faso; Etiópia; Gana; Madagascar; Malawi; Mali; Moçambique; Níger; Quênia, Ruanda; Senegal; Tanzânia; Uganda; Zâmbia; e Zimbábue. Por sua vez, os países classificados como de economia frágil são: Burundi; República Centro-Africana; Comoros; Congo; Costa do Marfim; Eritreia; Gâmbia, Guiné; Guiné-Bissau; Libéria; São Tomé & Príncipe; Serra Leoa; e Togo.

11. The picture is even better in LICs, where two-thirds of the region's population reside. In their case, output in 2011 is set to be 3 percentage points higher than the level implied by growth rates during 2000–08 and 2 percentage points below the more exacting trend implied by the particularly purple growth patch of 2004–08.

12. Exports are a major contributor to the robust growth projected for LICs, by far exceeding their average growth contribution during 2004–08 and suggests increasing market share given that global developments are comparable across the two periods.

Por fim, esses investimentos e o desempenho das exportações determinaram a menor vulnerabilidade dos países dos dois continentes e isso se reflete nos menores índices de endividamento externo e na vulnerabilidade externa dessas regiões. A tabela abaixo evidencia essa tendência:

Tabela 1- Dívida Externa como percentagem do Produto Interno Bruto (2005-2011)

GRUPO DE PAÍSES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
América Latina e Caribe	27,96	23,8	22,51	19,99	21,93	21,2	20,58
Oriente Médio e Norte da África	31,22	30,97	35,23	30,01	35,34	31,97	27,62
África Sub		25,55	24,54	21,81	24,36	20,73	19,88

Fonte: FMI - International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, April 2011.

Em todas as regiões a relação da dívida com credores oficiais e o PIB caiu para menos que um terço, mesmo na crise. Isso denota a menor necessidade de empréstimos e menor exposição a variações da conjuntura internacional.

Observa-se, assim, que o desempenho econômico da América do Sul e da África tem sido positivo. Como se explica esse resultado? Para tanto, deve-se ponderar tanto as causas externas quanto as causas internas. Uma análise da OECD salienta, para a América Latina, o peso de um fator interno – a estabilidade macroeconômica interna, designada por *policy resilience* – e de dois fatores externos: o amparo do FMI e a dinâmica dos fluxos comerciais, especialmente a demanda da China (OECD, 2010, p. 33-35).

Nesse sentido, convém dar o devido destaque à relação das duas regiões com os países ditos emergentes, a qual explica uma parte de sua resistência à crise. Há a mencionada relação com a China, que sobressai nesse quadro. Mas há também a relação **entre as duas regiões** – por exemplo, entre o Brasil e diversos países africanos.

Vejamos, para ilustrar, a situação sob a perspectiva da África. A China é atualmente o maior parceiro comercial da África. No passado, a aproximação era política: a China apoiava regimes e/ou movimentos socialistas ideologicamente afins ao seu. Em 2000 deslocou-se para a economia, com foco no comércio e nos investimentos, que cresceram exponencialmente desde então. Os vínculos se reforçaram por meio de empréstimos volumosos da China a juros baratos e sem grandes exigências, feitos diretamente a setores governamentais. Isso, apesar das críticas à China, a propósito dos seus investimentos na África, por não respeitar o meio ambiente, usar poucos produtos locais e importar grandes contingentes de trabalhadores chineses. Ou seja, não estimula tanto o desenvolvimento local, em comparação com concorrentes pelas mesmas oportunidades de investimento – por exemplo, em mineração.

Por sua vez, a relação do Brasil com a África Subsaariana conheceu fases distintas, e tomou corpo nas últimas décadas do século passado. Foi quando construtoras brasileiras começaram a se internacionalizar, assumindo projetos na África, pressionadas pela redução de obras no mercado doméstico em função da crise dos anos 1980.

Esse processo se acentuou desde o início do século XXI, com a presença cada vez mais variada de empresas brasileiras na África. Com efeito, o Brasil é o principal investidor naquele continente dentre os países da América Latina. Como mostra Cretoiu (2011, p. 33), as subsidiárias de empresas brasileiras na África abrangem unidades produtivas ou comerciais, acordos de franquia e também unidades de prestação de serviços nos ramos da construção e da tecnologia da informação, passando por construtoras, montadoras de ônibus e fabricantes de carrocerias, além de empresas industriais do setor elétrico e de alimentos. Observa o mesmo autor que esta diversidade reflete a amplitude da oferta brasileira e indica também que as oportunidades surgem em distintos segmentos do mercado e em vários países do continente – 17 países da África Negra, até o momento, e mais os cinco países do Norte da África, onde atuam construtoras, companhias manufatureiras e a Petrobras.

Considerações finais

A evolução recente da América do Sul e da África permite extrair algumas implicações relevantes para a análise do desenvolvimento, tanto no campo econômico quanto no campo político e institucional.

Para onde apontam esses desenvolvimentos recentes? Que desafios eles trazem às análises convencionais da economia e da política internacional? O que eles sugerem como inovações teóricas?

No plano sistêmico, ou internacional, o aspecto mais saliente diz respeito aos **termos de troca**, tidos como inevitavelmente prejudiciais aos países periféricos. Está em pauta a visão determinista elaborada por autores centrais da Economia do Desenvolvimento, como Nurkse, Myrdal e Prebisch, sob cuja inspiração o argumento a favor da industrialização autônoma foi erigido. No campo oposto, os liberais e livre-cambistas viam nessa interpretação apenas um mito, que não era suficiente para abalar a apologia do livre comércio herdada de clássicos como Smith (LAL, 2002)

De fato, uma visão rigidamente determinista não se sustenta nesse terreno. Houve alternâncias acentuadas nos termos de troca, bastando lembrar as décadas de 20 e de 70 do século passado, favoráveis aos produtores de *commodities*, às quais se sucederam quedas vertiginosas de cotações que desestabilizaram as economias periféricas. Essas viradas, por certo, é que preocupavam analistas como Prebisch e seus companheiros na CEPAL, em busca de alternativas à instabilidade a que os países agrícolas e mineradores se sujeitavam num contexto de dependência visceral em face dos países industriais.

E o que aconteceu recentemente? Desde o início do século XXI, observou-se uma nova reversão dos termos de troca, que atingiu o ápice em 2008, antes da crise financeira global, para declinar no ano seguinte, mas retomando em 2010 a tendência anterior em ritmo mais moderado. Além dos países exportadores de petróleo, que foram os mais beneficiados, também os exportadores de minérios se encontraram em posição bastante vantajosa nesse cenário. Um cálculo da evolução dos termos de troca na última década (UNITED NATIONS, 2010, p. 50) mostrou que, tomando o ano 2000 como base (= 100), os exportadores de petróleo che-

garam ao nível de 190 pontos em 2010; os exportadores de minérios, a 165; os exportadores de produtos agrícolas, a 110; e os exportadores de manufaturas caíram para 80. Por região, o desempenho da África foi particularmente notável, atingindo 155 pontos, ao passo que a América Latina (com o Caribe) melhorou sua posição para 130 pontos. As economias desenvolvidas, por sua vez, estavam no mesmo nível de dez anos antes.

Ultimamente, contudo, o pêndulo se inclinou de novo em desfavor dos exportadores de matérias-primas. A questão que se coloca é: estaríamos diante de uma flutuação puramente conjuntural ou de algo mais duradouro? O superciclo de *commodities* terá chegado definitivamente ao fim?

Cabe um paralelo com a década de 1920, com a diferença de que a demanda por *commodities* se tornou mais diversificada, não dependendo apenas dos países centrais. Decerto a contração da demanda destes países deve ter efeito global, atingindo eventualmente os fornecedores de produtos básicos. A novidade, agora, é uma procura ampliada por alimentos (sem falar, é claro, nos minérios e nos combustíveis), dado o maior acesso ao consumo e à melhoria da renda nos países da periferia. Então, quem produz alimentos e também outros insumos agrícolas, tem boas perspectivas de intercâmbio em longo prazo. Há limites, sem dúvida: além da contração da demanda que apontamos, outra variável seria o desenvolvimento de alternativas tecnológicas para oferta dos alimentos, com o intuito de reduzir seus custos. Em todo caso, terra cultivável, água doce e sol são recursos que tendem a ganhar valor crescente no mercado planetário.

Em se tratando da universalização da demanda, aspecto adicional a assinalar é a diversificação de parceiros comerciais e investidores entre os países, uma tendência recente que tem modificado a dinâmica das economias menos desenvolvidas. A China constitui a maior expressão disso, sobretudo na Ásia e na África. O mesmo se pode dizer do Brasil, não só acerca de suas relações econômicas com a África, mas também com os países vizinhos da América do Sul.

Na esfera **doméstica**, o ponto de maior relevo que se extrai dos desenvolvimentos recentes é a reafirmação da política, notadamente quanto ao papel do Estado. A crise de 2008 fez com que se rompesse o princípio da separação entre a economia e a política na dinâmica do mercado, princípio que fundamentava o Consenso de Washington e o paradigma neoliberal em sentido amplo. Com o socorro aos bancos e indústrias em apuros, os governos voltaram a participar diretamente do jogo, e em posição de força. Mais recentemente, a questão da governabilidade do sistema vem se colocando tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, em cenários de graves dificuldades para coordenar interesses ou para romper impasses entre atores políticos pouco propensos à conciliação. Disputas políticas às vezes duras ocupam o centro do palco, longe do consenso ideológico em torno do capitalismo liberal que outrora chegou a ser prenunciado como o “fim da história”.

Aqui se pode apontar uma bifurcação entre o Norte e o Sul no tocante às respectivas tendências contemporâneas no campo das políticas públicas. Os países da América do Sul e da África Negra, na esteira da crise da década de 1980, lograram implantar gradualmente políticas macroeconômicas orientadas pela preocupação com a estabilidade tanto

no lado monetário quanto no lado fiscal. Junto com isso, adotaram sistemas de proteção social de cunho mais universalista do que os existentes em épocas anteriores. Este empenho nas políticas sociais tem produzido consequências sociais, políticas e também econômicas, como ficou demonstrado pelo relevante papel contracíclico que tais políticas desempenharam ao eclodir a crise de 2008. Democracia política com estabilidade econômica e maior integração social, este o cenário que as duas regiões conseguiram construir – sem ignorar, naturalmente, variações nas condições e nas políticas de cada país componente.

Se esse era o horizonte do Sul, era oposto ao do Norte. Na Europa e nos Estados Unidos, a conjuntura pós-2008 trouxe à tona um quadro crítico de descontrole financeiro que destoa inteiramente dos dogmas macroeconômicos impostos à periferia por tanto tempo. A receita convencional de corte de despesas públicas alveja, com frequência, o Estado do Bem-Estar Social. Sua desmontagem, ainda que parcial, acarreta custos que se expressam em menor integração social, com consequências políticas que não podem ser ignoradas. As instituições democráticas não se acham sob ameaça, mas seu alicerce social tende a ser mais frágil.

Essa conjuntura do Norte tende a se reproduzir no Sul, embora com defasagem considerável no tempo. Tal defasagem é precisamente uma das questões principais que este artigo buscou levantar. De todo modo, vários anos depois do estouro da crise, as duas regiões periféricas aqui analisadas começaram a sentir o seu impacto. As consequências ainda estão por serem avaliadas.

Por último, temos a dimensão **regional**. Tem havido algum progresso na integração, tanto na América do Sul quanto na África. Ao mesmo tempo, permanecem questões a aprofundar no que se refere aos seus efeitos, inclusive diante da instabilidade da economia global. Merece atenção, nesse contexto, a atuação de líderes regionais, como o Brasil e a África do Sul. Eles têm promovido o dinamismo de suas áreas de influência, ajudando a proteger os países menores do impacto da crise. O alcance dessa atuação, tanto no plano econômico quanto no geopolítico, é tema promissor na agenda dos pesquisadores das relações internacionais.

Referências

- AMIN, Samir (1972). Underdevelopment and dependence in Black Africa: origins and contemporary forms. *The Journal of Modern African Studies*, 10 (4).
- ARRIGHI, Giovanni (2002). The African crisis: world systemic and regional aspects. *New Left Review*, n. 15.
- CANO, Wilson (2000). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (1970). Rio de Janeiro: Zahar.
- CEPAL (2000a). O mercado comum latino-americano. In BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. São Paulo: Record [Prebisch, 1959].
- CEPAL (2000b). O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. São Paulo: Record [Rosenthal, 1994].
- CRETOIU, Sherban L. (2011). *A política externa do Governo Lula e a expansão das empresas brasileiras na África: sinergias e vínculos de interesses*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

EVANS, Peter (1997). The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics*, 50 (1).

FMI - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2009). *Regional economic outlook*. Washington: IMF.

FMI - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2011). *Regional economic outlook - Sub-Saharan Africa recovery and new risks*. Washington: IMF.

HAILU, Degol; SOARES, Fábio Veras (2008). Cash transfers in Africa and Latin America: an overview. IPC - International Poverty Centre. *Poverty in Focus*, n. 15.

KOUASSI, René N. (2007). The itinerary of the African integration process: an overview of the historical landmarks. *African Integration Review*, 1 (2).

LAL, Deepak (2002). *The poverty of 'development economics'*. London: Institute of Economic Affairs.

MANDAZA, Ibbo (2002). Regional integration in Africa: an overview. In MANDAZA, I.; NABU-DERE, D. (org.). *Pan-africanism and integration in Africa*. Harare: SAPES.

MENDES, A.P., BERTELLA, M.; TEIXEIRA, R. (2011). *A industrialização da África Subsaariana e a política de substituição de importação*. XVI Encontro Nacional da SEP/Sociedade Brasileira de Economia Política. Uberlândia, 21-24 de junho de 2011.

OECD (2010). *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?* OECD Publishing.

SAWYERR, Akilagpa (1990). The politics of adjustment policy. In ADEDEJI, A.; RASHEED, S.; MORRISON, M. (org.). *The human dimension of Africa's persistent economic crisis*. London/New York: H. Zell/Economic Commission for Africa.

UNITED NATIONS (2010). *World Economic Situation and Prospects 2011*. New York: United Nations.

O papel econômico e político do Mercosul como estratégia para a inserção internacional brasileira

The economic and political role of Mercosur as a strategy for the Brazilian international insertion

Cristhofer Weiland¹

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria e o crescimento de teorias neoliberais, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu como uma possibilidade de desenvolvimento para seus membros, bem como de inserção internacional para o Brasil, de modo a aumentar sua representatividade perante as grandes potências neste sistema internacional que vem se mostrando multipolar no século 21. Este artigo visa compreender como o Brasil se utiliza do papel econômico e político do Mercosul para inserir-se internacionalmente e as implicações que isto gera ao Estado brasileiro, apresentando para tal as condições que levaram a constituição do bloco – instituído em prol de melhores condições ao desenvolvimento de seus países-membros –, o papel econômico e político nas quatro fases da integração, analisando os paradigmas de política exterior vigentes no período, conforme os conceitos de Amado Cervo (2008). É avaliado, por fim, a contribuição desses papéis para o desenvolvimento brasileiro e para sua projeção econômica e política internacional, explorando desde o estabelecimento do Mercosul no governo Collor até os primeiros anos do governo Dilma.

Palavras-chave: Inserção Internacional. Brasil. Mercosul. Integração.

ABSTRACT

With the end of the Cold War and the growth of neoliberal theories, the Southern Common Market (MERCOSUR) appeared as a possibility of development to its members, as well as of international insertion to Brazil, in order to increase its representativeness before great powers in the international system that has proven to be multipolar in the 21st Century. This article aims to comprehend how Brazil utilizes the economic and political role of MERCOSUR to insert itself internationally and the implications this raises to the Brazilian state, presenting for such the conditions that led to the constitution of the block – instituted in favor of better conditions to the development of its member countries –, the economic and political role in the four phases of the integration, analyzing the paradigms of foreign policy in the current period, according to the concepts of Amado Cervo (2008). It is evaluated, finally, the contribution of these roles to the Brazilian development and to its economic and political international projection, exploring since the establishment of Mercosur in Collor government until the early years of Dilma government.

Keywords: International Insertion. Brazil. MERCOSUR. Integration.

1. Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS - 2014). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC - 2012).

Recebido em:
08 de setembro de 2014.
Aprovado em:
22 de abril de 2015.

Introdução

Em um contexto internacional pós-Segunda Guerra Mundial, a partir do final da década de 1950 e início da década de 1960, intensificaram-se os pensamentos e teorias a respeito dos processos de integração entre os Estados. Os países buscavam na cooperação e na integração uma maneira de extirpar problemas e de se fortificar, deste modo, garantindo uma maior representatividade e adentrando ao cenário internacional de maneira mais contundente. Os abalos na estrutura do sistema mundial, com o rompimento da bipolaridade, estabeleciam um novo sistema internacional, desta vez multipolar, com a emergência de diversos novos atores (estatais e não-estatais), colocando à prova o poder de reação sul-americano após o a década perdida de 1980.

Para fazer frente a esta situação, com o aumento da interligação entre as economias, da intensificação das transações financeiras (aumentando o volume do comércio) e de uma crescente interdependência entre os países do mundo – em que cada vez mais decisões tomadas por um Estado afetavam outros –, surgiram ideias que conduziram à criação de órgãos supranacionais e de organizações entre nações, visando à manutenção do *status quo* da economia de seus países e a sua reestruturação frente a economias emergentes.

Buscando novas formas de inserção internacional com o fim da Guerra Fria e em meio ao processo de globalização, com o crescimento das teorias neoliberais, a utilização de mecanismos para obtenção de maior competitividade foi necessária. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) então surge como uma possibilidade de aumentar a representatividade econômica e política do Brasil, assim como dos demais países que compõe o bloco, em âmbito internacional.

É neste contexto que o artigo tem por objetivo compreender como o Brasil se utiliza do papel econômico e político do Mercosul para se inserir internacionalmente. Em um primeiro momento, é feita uma análise do papel econômico e político dado ao Mercosul relacionando-os com os paradigmas da Política Exterior do Brasil, conforme as definições de Amado Cervo (2008). Por fim, será avaliado como estes papéis contribuem para o desenvolvimento brasileiro e para sua projeção política e econômica internacional.

Visualizar a utilização do Mercosul para inserção econômica e política internacional permite avaliar os benefícios que o Brasil tem com o emprego do bloco para tal função, seja no que tange ao desenvolvimento interno do Estado, como na redução das assimetrias entre os membros do bloco visando o aumento da projeção política e econômica internacional.

A exploração do assunto é realizada em fontes bibliográficas e documentais sobre o tema proposto, utilizando-se do método analítico, através de um procedimento monográfico. Devido à quantidade de temas que podem ser abordados, não há pretensão de levar o assunto à exaustão, mas registrar esta perspectiva visando futuros aprimoramentos.

O papel do Mercosul e os paradigmas da política exterior.....

Este capítulo aborda os tipos de integração para Nye, de modo cronológico os movimentos que levaram a integração do Cone Sul, sob o paradigma desenvolvimentista da política exterior e, em seguida, trata da constituição do Mercosul e de seu papel econômico e político, em um primeiro momento sob o paradigma neoliberal e após sobre a emergência do paradigma logístico da política exterior brasileira.

Tipos de integração para Nye

Para caracterizar integração, Nye utiliza o conceito de Haas, que a define como o processo no qual os atores políticos, nos diversos âmbitos nacionais, aceitam deslocar suas lealdades e atividades políticas para um novo centro, onde suas instituições possuam jurisdição sobre os Estados que dela façam parte (HAAS, 1958 apud NYE, 1969). Ele afirma que a integração se constitui através das partes de um todo que criam a interdependência, sendo estas partes o papel econômico, o político e o social – dos quais este último ficará de fora da análise devido aos limites desta pesquisa (NYE, 1969).

A integração econômica pode ser analisada pelo viés comercial e pelo viés de serviços. O viés comercial corresponde a uma análise sobre a proporção das exportações intrabloco em comparação ao valor total das exportações da região. O viés dos serviços refere-se aos gastos realizados em serviços administrados conjuntamente como um percentual do Produto Nacional Bruto (NYE, 1969).

Já a integração política é dividida em quatro vertentes:

- a institucional;
- a das políticas;
- a das atitudes e
- a da segurança.

A primeira vertente diz respeito a construção jurídica (das instituições) do bloco, a criação de normas para a região, na qual será feita a análise sobre quanto poder estatal deve ser cedido em prol da instituição supranacional. A segunda, das políticas, trata da integração das políticas entre os estados membros; políticas voltadas para a educação, políticas monetárias e financeiras, bem como de políticas para a redução da assimetria entre os países do bloco (NYE, 1969).

A terceira vertente corresponde a integração das atitudes tomadas em prol da promoção da comunidade, seja através de ONGs, através da sociedade civil, para o desenvolvimento de um sentimento de identidade comum, ou através da obrigação mútua. A última vertente é a de integração da segurança, na qual os Estados voltam suas atenções para a preservação de paz e da preservação de questões democráticas (NYE, 1969).

Movimentos para a integração e o paradigma desenvolvimentista

A ideia de integração no Cone Sul remonta ao ano de 1960, com a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) – a

qual não prosperou, em um momento em que já se considerava a integração como necessária ao desenvolvimento. Em 1968, foi firmado entre os governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai o tratado da Bacia do Prata, resultando em iniciativas para a ampliação dos meios de transporte e conectar projetos de melhor aproveitamento dos rios da região, de acordo com Cervo (2008).

Porém, o processo de integração tomou formas mais concretas de fato com alguns impulsos que se sucederam entre as décadas de 1970 e 1980: o Acordo Tripartite firmado entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai em 1979 – colocando um ponto final nas animosidades relativas ao aproveitamento para fins energéticos da Bacia do Prata; e a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980 – em substituição a ALALC (CERVO, 2008). Conforme Pereyra Doval (2012), a crise da dívida foi outro fator de influência para a aproximação dos países da América Latina, em geral.

Até o fim da década de 1980, os países da região possuíam traços comuns em seu modelo de inserção internacional. Especialmente no Brasil, o paradigma desenvolvimentista (que também permeava na política da maioria dos países da região) apresentava as seguintes características: a utilização da diplomacia econômica na política externa; o desenvolvimento da indústria para a satisfação da demanda nacional; sair da submissão às grandes potências e passar a ter autonomia com ganhos nas relações internacionais; implementar um projeto nacional de desenvolvimento; e solidificar a economia nacional, assim como fazem as grandes potências (CERVO, 2008). Para ampliar e preservar o espaço já criado no mundo, os Estados tem buscado o engajamento em estratégias de inserção internacional, que pela união, reforçam o poder de cada um, em uma perspectiva onde a caminhada conjunta leva ao compartilhamento das dificuldades e dos desafios (FARIA, 2009).

Observa-se que o início da integração com a Argentina, através da Declaração de Iguaçu em 1985, do Programa de Integração e Cooperação Econômica em 1986 e de todos os protocolos decorrentes, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento em 1988, foi parte da lógica desenvolvimentista, que visava a modernização empresarial para uma inserção econômica internacional competitiva (VIGEVANI et al., 2008). Faria (2009) aponta três razões para a transformação da posição brasileira na ordem internacional: a crise estabelecida com o fim do paradigma desenvolvimentista, vigente desde 1930 – do qual o fim do modelo de substituições de importações deveu-se a crise da dívida externa, a alta inflação e a estagnação econômica da década de 1980; a reconfiguração do sistema internacional, com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS; e por fim o processo de integração latino-americano (FARIA, 2009; VIGEVANI et al., 2008).

Com estas condições, ao final da década de 1980 iniciaram-se os diálogos (entre os presidentes, à época, do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsín, respectivamente) do que viria a ser em 1991, com o Tratado de Assunção², Mercosul. Ele foi o instrumento legal através do qual foram firmados os acordos bilaterais de cooperação, entre os quatro países, que visavam um aumento na eficiência econômica, com a redução

2. Em 26 de março de 1991 na cidade de Assunção, no Paraguai, Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez e Luis Alberto Lacalle Herrera – então presidentes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, respectivamente – assinaram o Tratado de Assunção tendo por objetivo estabelecer um Mercado Comum (BRASIL, 1991).

de barreiras tarifárias e de custos de exportação, gerando uma maior concorrência e redução de custos dentro do setor de produção (MERCADO COMUM DO SUL, 1991).

De acordo com Vigevani et al (2008), o consenso se estabeleceu, ao firmar o Tratado de Assunção, na percepção de que o aprofundamento do processo de integração seria a chave para uma inserção econômica mais competitiva internacionalmente. Ou seja, o processo de integração que criou o Mercosul visava – do momento de sua criação – especificamente o âmbito econômico, através do desenvolvimento (FARIA; COUTINHO, 2011).

O papel econômico e político do Mercosul e os paradigmas neoliberal e logístico

A partir de sua criação, podemos então dividir o processo de integração do Mercosul em quatro fases:

- de 1991-1994, a criação e a consolidação;
- de 1995-1998, a institucionalização;
- de 1999-2003, a crise do bloco; e,
- de 2003 até a atualidade, do relançamento do Mercosul até hoje (FARIA; COUTINHO, 2011). Também podemos dividir a política externa brasileira em duas etapas: de 1990-2002, com o paradigma neoliberal (também chamado de normal); e, efetivamente a partir de 2003, com o paradigma logístico (CERVO, 2008).

A partir do triunfo do capitalismo sobre o socialismo com o fim da Guerra Fria, o reordenamento do sistema internacional passou pelas mãos do poderio militar e econômico norte-americano (CERVO; BUENO, 2011). O início do paradigma neoliberal remonta da criação, pela inteligência política dos Estados Unidos, da cartilha do Consenso de Washington, contendo instruções neoliberais aos países, que poderiam adotá-la ou não contar com a disponibilidade de empréstimos para sair da recessão dos anos de 1980. Com medidas neoliberais, o conjunto de instruções do consenso tratava do fim do Estado empresário, da privatização de empresas estatais, o desmonte dos instrumentos de condução estatal para o processo de desenvolvimento, da proteção do capital estrangeiro e da desregulamentação da economia (CERVO, 2008; FARIA, 2009).

Cada país interpretou a cartilha do Consenso de Washington à sua maneira (NAÍM, 2000). Com a eleição de presidentes neoliberais nos principais Estados latino-americanos, tais medidas foram adotadas – de forma mais comedida por uns, levadas à risca por outros. Dentre os países do Mercosul, a Argentina, do presidente Menem (1989-1999), pode ser considerada como o protótipo de aplicação das medidas, enquanto o Brasil, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi mais comedido na adoção das políticas (CERVO, 2008).

É no contexto do início do paradigma neoliberal que surge a primeira fase do Mercosul, a partir de 1991, através do Tratado de Assunção, que delimitava até 1994, como período da transição para a consolidação do Mercado Comum, no qual surge o principal aspecto do bloco – e também o motivo de sua criação: o papel econômico. Concebido

para o desenvolvimento econômico dos Estados parte, este papel seria buscado em um primeiro momento pelo comércio, e após, com a integração produtiva. Nesta fase, ocorreu a maior expansão do comércio entre os membros, garantindo excelentes resultados econômicos: o comércio intrabloco quadruplicou entre 1991 e 1998 e duplicou na segunda fase, entre 1994 e 1998 (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

A segunda fase do bloco surge então, a partir da criação do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, que ampliou a estrutura institucional do Mercosul, apesar de manter suas principais características. Este período ficou marcado, principalmente, por esta ampliação institucional, que através do Protocolo, dotou o bloco com personalidade jurídica internacional, possibilitando a negociação e assinatura de acordos em conjunto. A partir deste momento a integração passou a exigir uma harmonia entre as políticas econômicas dos membros para terceiros, para que assumissem uma posição única em negociações internacionais (FARIA; COUTINHO, 2010; HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

Pereyra Doval (2012) afirma que o Protocolo de Ouro Preto é tão importante quanto o Tratado de Assunção, pois foi através dele que tiveram início as instituições do Mercosul, bem como foi criada a Tarifa Externa Comum aos membros, elevando o bloco a uma União Aduaneira e não mais apenas uma Área de Livre Comércio. Fortalecido politicamente, possui “uma maior manobra em negociações frente às grandes potências mundiais.” (STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011, p. 163).

Com a implantação do Plano Real no Brasil, em 1994, os dois principais membros do Mercosul – Brasil e Argentina – apresentavam políticas macroeconômicas convergentes, com a aproximação de políticas de estabilização e do tipo de câmbio dos dois Estados. Este Plano garantiu uma forte expansão econômica do Brasil, que acabou beneficiando toda a região (PAMPLONA; FONSECA, 2008).

O sucesso do papel econômico do Mercosul permitiu o alargamento do seu escopo para além das questões comerciais, originalmente previstas no Tratado de constituição do bloco. Começou-se então o desenvolvimento do papel político do bloco, cuja primeira manifestação foi a ação conjunta dos Estados da região perante a tentativa de golpe de Estado do Paraguai em 1996. Em 1998, o segundo passo foi dado com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, firmando o compromisso do Mercosul com a democracia (BRICEÑO RUIZ, 2013).

A adoção do Consenso de Washington na região ajudou o Mercosul a entrar em sua terceira fase: a crise, de 1998 a 2003. O resultado foi de profundas transformações institucionais e das estruturas sociais nos Estados. Os neoliberais previam que o conjunto de reformas como a privatização, a desregulação econômica e a estabilidade macroeconômica seriam suficientes para que sucedesse um novo ciclo de desenvolvimento, ampliando o espaço de atuação com a abertura da economia. Ao contrário desta previsão, o resultado foi o da continuidade da estagnação iniciada com a crise de 1981, porém com outras características como “um ambiente desestimulador do investimento [...], da elevada taxa de juros

extremamente elevada, da deterioração da remuneração do trabalho e da apreciação da moeda nacional” (FARIA, 2009, p. 53).

O estopim foi com o anúncio do governo brasileiro sobre a desvalorização do Real (dando início a complexa crise Argentina, que se estendeu até o fim de 2002), tendo como efeito imediato a alteração da competitividade do bloco, afetando o patamar das relações econômicas intrabloco alcançadas até o fim da segunda fase do Mercosul (BRICEÑO RUIZ, 2013; CERVO, 2008). É importante ressaltar que o papel político continuou a se desenvolver, apesar da crise econômica que se abateu sobre o bloco (FARIA; COUTINHO, 2010).

Com a crise do neoliberalismo do fim dos anos 1990, ocorreu a emergência de um novo paradigma (logístico), embasado em forças nacionalistas e movimentos populares, que criticavam o unilateralismo norte-americano nas guerras do Afeganistão e do Iraque e o protecionismo dos países ricos. Assim como as forças nacionalistas e os movimentos populares, o governo Cardoso passou a criticar a estrutura do sistema internacional. A saída encontrada foi a do aprofundamento do processo de integração entre os países da América do Sul, visando à retomada do crescimento com distribuição de renda e maior inclusão social, bem como de uma redefinição, por parte do Brasil, dos papéis atribuídos a região e ao Mercosul, caracterizando-os como fundamentais para um projeto de inserção internacional (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Porém, o início do paradigma logístico no governo Cardoso “não foi além de um ensaio”, de acordo com Cervo (2008, p. 83), pois apesar dos impactos sobre a formação nacional não terem sido desprezíveis, ele acabou firmando-se operacionalmente apenas a partir do governo Lula. Na esfera política, este novo paradigma como experiência no Brasil e em outros países da América do Sul, recuperou a autonomia de decisão, que havia sido deixada de lado pelos neoliberais, adentrando a interdependência e implementando um novo modelo de inserção internacional chamado de pós-desenvolvimentista (CERVO, 2008).

Este período de um novo paradigma coincide com a nova etapa do Mercosul, o qual necessitava de um relançamento, após a crise que o bloco enfrentou em sua terceira fase (entre 1998 a 2003). Este quarto período começa com o relançamento do Mercosul, caracterizado por dar um novo vigor a integração, a partir de 2003. Marcado por uma preocupação que vai além do seu papel econômico, o bloco incorpora de vez o seu papel político para uma melhor inserção internacional dos seus membros através do desenvolvimento interno dos Estados: com a ampliação da agenda do processo de integração, o revigorado Mercosul voltava sua preocupação para o tratamento de problemas sociais, de direitos humanos, culturais e de manutenção do caráter democrático através da criação de novos órgãos, acarretando em mudanças na estrutura institucional (FARIA; COUTINHO, 2010; HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Com a chegada de Lula ao poder no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, em 2003, este relançamento foi tomando forma. Estes chefes de Estado representavam a transição de um modelo econômico, com o afastamento da confiança na capacidade do livre mercado que por si

só levaria o país ao desenvolvimento, se comprometendo menos com as propostas neoliberais existentes até o fim dos anos 1990, rumando para a integração produtiva através da infraestrutura, de questões energéticas e do investimento brasileiro na região. A finalidade deste novo projeto de integração visava a superação das disparidades entre os países, elevando os Estados ao nível das nações mais avançadas (CERVO, 2008; VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009).

Não só o Mercosul passa a utilizar-se do papel político nesta nova etapa, mas também voltam os bons resultados no âmbito econômico, que indicavam uma nova fase para o bloco, com o Produto Interno Bruto (PIB) somado dos quatro países recuperado (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Mas, um país que passa a ser reconhecido por seus vizinhos como uma potência (ainda que uma potência amiga), começa a gerar desconfiança quanto às suas intenções, ainda mais se esta força se encontra em ascensão. E foi exatamente o que aconteceu: o pensamento uruguaio e paraguaio sobre Brasil e Argentina, a partir do início do século XXI, após o fim do período de crise, passou a demonstrar insatisfação quanto aos maiores ganhos dos grandes membros do bloco. Paraguai e Uruguai passaram a demandar ações positivas para a redução das assimetrias na região (FARIA; BARÃO, 2012).

Para superar estes obstáculos, as iniciativas no Mercosul foram direcionadas a alteração da estrutura de custos, bem como da diminuição da desconfiança através de incentivos integracionistas aos demais Estados-parte, como demonstração das boas intenções do Brasil para que a confiança fosse reestabelecida entre as partes. Entre as iniciativas, podemos destacar as medidas relativas à redução das assimetrias, além do reforço nas posições tradicionais do bloco (FARIA; BARÃO, 2012).

Se, por um lado, o fortalecimento brasileiro lhe permitiria exercer melhor sua liderança regional em detrimento dos seus sócios do Mercosul, por outro, a crescente desconfiança ocasionada nos sócios por causa desse fortalecimento mobilizou a política externa brasileira a buscar medidas que atenuassem essas desconfianças regionais (FARIA; BARÃO, 2012, p. 89).

O tratamento com maior rigor quanto às assimetrias estruturais e políticas é processo essencial para que haja avanços de modo a tornar o processo de integração, como o Mercosul, em uma instituição profunda com objetivos como a distribuição igualitária de custos e benefícios, o desenvolvimento de seus membros e a legitimidade política (VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009). A medida prática tomada neste sentido foi com a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004 e sendo estabelecido em 2005, baseando o seu financiamento na proporcionalidade econômica do país (através do PIB), sendo então o Brasil seu maior financiador (FARIA; BARÃO, 2012).

Composto por contribuições não-reembolsáveis de US\$ 100 milhões por ano (montante total do aporte dos membros), é a ferramenta planejada para a redução das assimetrias, com um sentido compensatório e de redistribuição, no qual seu financiamento provém 27% da Argentina, 70% do Brasil, 1% do Paraguai e 2% do Uruguai, sendo destinados a projetos a importância de 10% para o Brasil e de 10% para a Argentina, 32% para o Uruguai e 48% ao Paraguai. O orçamento do Focem, traçado em 2011 e

destinado ao ano de 2012, chegou ao montante de US\$ 788 milhões disponíveis aos Estados (VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009; BRASIL, 2014).

Ainda antes do Focem, em 2003 foi promovido o Projeto Mercosul Social, destinado a criação um fundo internacional para o combate da pobreza. Ao final de 2006, o Mercosul instalou de fato seu parlamento, sendo ele órgão independente e representativo dos povos do bloco, com sua sede em Montevidéu. A sessão inaugural do Parlamento do Mercosul foi em 2007. Visando o aprofundamento da integração, em 2009 foi definido o critério de proporcionalidade para o parlamento, o aprofundamento do Sistema de Pagamentos em Moeda Local, além da criação do Banco do Sul. As duas últimas criações foram elaboradas para que servissem como alternativas de transação financeira e da captação de crédito aos recorrentes empréstimos feitos junto aos países centrais (SILVA, 2013).

Embora todos estes progressos sejam relevantes – e indiquem que o Brasil está se empenhando em elementos político-sociais voltados ao fortalecimento da integração –, seu impacto ainda é limitado devido à ainda pequena quantia destinada aos fundos (se comparado aos montantes da União Europeia), mas principalmente pelas características dos projetos que foram até agora aprovados no Focem (FARIA; BARÃO, 2012; VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009). Outro problema, que há muito era discutido, referente à dupla cobrança da Tarifa Externa Comum foi sanado: na Cúpula de San Juan em 2010, foi tomada a decisão que eliminou a dupla cobrança da tarifa (FARIA; COUTINHO, 2011; SIMÕES, 2011).

Quanto às questões comerciais, o Mercosul ainda não atingiu os números de crescimento proporcional de antes da crise de 1998, mas os valores apresentados demonstram o sucesso que a integração alcançou até agora, conforme Simões (2011, p. 16):

Desde o ano 2000, o comércio total do Brasil com a região passou de US\$ 22 bilhões para US\$ 63 bilhões. Em 2002, nossas exportações para os vizinhos somaram US\$ 7,5 bilhões. Em 2008, alcançaram 38,4 bilhões: um aumento de 412%. Em 2009, o índice de bens industrializados nas exportações brasileiras para a região alcançou cerca de 90% – vendemos, na nossa vizinhança, bens de alto valor agregado. Essas mercadorias geram renda e empregos com carteira assinada para milhões de brasileiros.

A maior interdependência entre as economias ajudou no papel político do bloco, fortalecendo as bases do caráter democrático do Mercosul, bem como com a assinatura de princípios de não-agressão e paz, da construção da Unasul, que visa a questão securitária da região e da entrada de novos membros plenos a integração (JACOB JUNIOR, 2011). Quanto à adesão de novos membros plenos no bloco, devemos destacar o pedido de entrada da Venezuela em 2006, e acatado pelos demais membros em 2012, e o pedido de adesão da Bolívia em 2012, que depende ainda da aprovação dos Estados-parte (BRASIL, 2012a; (BRASIL, 2012b; VISENTINI, 2013).

O Mercosul é um bloco em transformação e suscetível as mudanças políticas nacionais, regionais e globais. Estas mudanças acabaram por afetar o desenvolvimento deste projeto cujo foco original e principal era voltado para questões econômicas, que atualmente também vislumbra objetivos políticos (BRICEÑO RUIZ, 2013). Deste modo, de acordo com

Silva (2013), assume-se que o projeto do Mercosul possui sim um caráter político, mesmo este baseado em projetos econômicos. Os países que fazem parte do bloco, através destes dois papéis, trabalham com o foco voltado para a integração de suas economias, o que criaria as bases e os arranjos políticos e institucionais para a formação de uma identidade do Mercosul de fato.

Por fim, ainda sem considerar a adesão da Bolívia, o Mercosul possui, a partir de seus cinco membros plenos (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), uma população estimada em 280 milhões de habitantes (em janeiro de 2012) e o PIB de 2011 fechando em 3,5 trilhões de dólares, segundo estimativas da The World (THE WORLD..., 2012). Em vias da integração, o bloco se enquadra na condição de União aduaneira incompleta, pois, apesar de reduzir ou eliminar as tarifas alfandegárias entre os integrantes e regulamentar o comércio com terceiros, as quais são estabelecidas em normas através da Tarifa Externa Comum (TEC), alguns países ainda possuem disparidades na política externa.

Em um balanço geral, Faria e Coutinho (2011) destacam boas perspectivas a respeito do bloco, tanto em seu papel político como do ponto de vista econômico e comercial, com os novos âmbitos que passaram a ser discutidos, principalmente a partir de 2003, como a superação das assimetrias, a consolidação do caráter democrático e ainda o potencial crescimento comercial que o Mercosul possui, que poderá ser desenvolvido com a adesão de novos membros (como da adesão da Bolívia) e a atuação conjunta do bloco perante outros países.

As contribuições do papel econômico e político do MERCOSUL para o Brasil

com a exploração dos âmbitos do Mercosul feita, cabe agora nossa análise quanto a utilização do papel econômico e político para a inserção internacional brasileira. Para isso, que seja feita uma apreciação ante a contribuição do papel dado ao bloco pelos representantes do governo brasileiro. De antes da integração, no governo Sarney, uma das prioridades da diplomacia brasileira já era a de consolidar a parceria entre os países (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Para a inserção internacional

A partir da constituição do Mercosul, este modelo de integração foi colocado a seus participantes, principalmente ao Brasil, como um dos principais ambientes para a inserção ao sistema internacional por meio do fortalecimento das estruturas nacionais, em um contexto pós-Guerra Fria. A institucionalização do bloco marcou o fim da história de fracasso das tentativas de integração na América do Sul, além de romper com uma tendência brasileira de não envolvimento em processos de integração mais profundos (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010; SIMÕES, 2011).

O Mercosul, como projeto de União Aduaneira que pratica uma Tarifa Externa Comum, busca integrar os mercados e a economia desses Estados para inseri-los de maneira mais competitiva no sistema interna-

cional, aumentando sua produtividade e tornando a região mais atrativa aos investidores privados. A aproximação entre os países do Mercosul é vista como algo fundamental, em termos de política internacional; parece fortalecer a ideia de uma melhor presença no mundo, em fatores políticos e econômicos, além de garantir um maior peso na formulação de regimes e em instituições internacionais, através da coordenação destes Estados para a atuação em foros internacionais (VIGEVANI et al, 2008; BAUMANN, 2001). Esta integração posta como prioridade, portanto, oferecia aos vizinhos da América do Sul a parceria necessária para a retomada no crescimento da economia, condição imperativa para que a integração não seja virtual e possa garantir a governabilidade e desenvolvimento dos Estados participantes (VIZENTINI, 2007).

O fim da bipolaridade do sistema internacional e a emergência de novos atores em franco desenvolvimento (Estados asiáticos) desafiavam a capacidade de reação sul-americana, após a década perdida de 1980 e a atuação brasileira não mais se estrutura como era até o fim da Guerra Fria, através de uma articulação polarizada do sistema, mas sim pela incerteza do cenário internacional, visando diminuir as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades que se apresentavam ao Estado brasileiro. O risco de marginalização foi sanado através da reestruturação produtiva e do neoliberalismo dos anos 1990, fatores explorados pelo Brasil. Estes fatores colaboraram para colocar o Mercosul em uma disputa de interesses tanto com o Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) quanto com a União Europeia (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009; MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

No período Collor, o Mercosul buscou agregar mercados, fato que em um primeiro momento beneficiou as empresas multinacionais que estavam saindo da região, o que permitiu a sua manutenção física na América do Sul. Em um segundo momento, o bloco conseguiu promover o desvio de comércio que permitiu sobrevida a vários setores da economia do Estado. O período Itamar teve por objetivo recolocar o Brasil no cenário mundial, devido a redução desta no período anterior, através de organizações multilaterais e do processo de integração sul-americano. Como o processo de integração do Mercosul vingou neste período, sua efetiva instalação rendeu a prosperidade do comércio e da relação com os vizinhos. Este desvio de comércio permitiu certa redução dos efeitos da globalização (VIZENTINI, 2013).

Em meio às instabilidades dos anos 1990, Guimarães (1997) apontava que o meio utilizado para se inserir internacionalmente pela política externa brasileira, estaria voltado justamente às questões econômicas. Isso se justificaria perante o fato de que a tarefa essencial e prioritária do país a época era a retomada do crescimento econômico e, deste modo, a política externa deveria estar pautada prioritariamente sobre questões deste âmbito. Porém, Guimarães (1997) ressaltava que estas questões estavam inevitavelmente associadas à política, além de que o Brasil seria cada vez mais convocado a participar do jogo político regional e internacional, não podendo escapar desta situação.

Os EUA demonstravam aos países latino-americanos a sua disposição de criar uma Área de Livre Comércio que abrangesse todo continente

– a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Diferente de planos anteriores, este não só planejava a renegociação da dívida externa dos países da América Latina, como também trazia à pauta o comércio e o investimento. Neste mesmo período, os Estados Unidos conduziram a criação do NAFTA, que englobava o Canadá, os EUA e o México. Para a aprovação da ALCA, os países-membros do Mercado Comum do Sul solicitavam a inclusão do Mercosul, da ALADI, do Pacto Andino e do Chile, conservando a integridade destes blocos. Neste aspecto, nos anos 1990, o Estado brasileiro apostava em seu projeto próprio de integração – o Mercosul – e em seu fortalecimento, evitando os riscos de uma integração sob hegemonia americana (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Procurando ampliar suas relações com diversos blocos e países, de modo a avançar em sua tentativa de aprofundar e ampliar sua integração e a inserção internacional, o Mercosul conseguiu estabelecer parcerias, em 1996, com Chile e Bolívia e, em 1998, a assinatura de um Acordo Marco com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o acordo de cooperação comercial e de investimentos com o Canadá, conforme Moreira, Quinteros e Silva (2010).

A política externa do período Cardoso, “além de induzir a estabilidade política regional e aumentar a credibilidade do país, fortalecia-lhe também a posição internacional e abria-lhe amplos espaços políticos” (STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011, p. 168). Ao Mercosul, foi atribuído pelo governo sua atuação perante a questões como a democracia, a segurança e a estabilidade política da região. Através destes espaços surgiu o que foi chamado de Mercosul político, no qual se destaca a cláusula democrática estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia (1998), que garantia a manutenção dos regimes democráticos aos Estados-parte do bloco e foi decisivo nas crises políticas no Paraguai (STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011; VISENTINI, 2013).

De extrema importância nas relações com os Estados Unidos e com a União Europeia, o Mercosul utilizou de seu poder de barganha, no período Cardoso, nas negociações com o primeiro quanto as definições sobre o formato que a ALCA deveria assumir e, com o segundo, sobre a criação de uma Área de Livre Comércio entre os blocos. O papel político exercido pelo Mercosul na negociação foi essencial para conter a ALCA do formato que os EUA propunha, que seria perigosa para a economia brasileira (VIGEVANI et al, 2008; STURARO, 2010).

No que diz respeito a relação com a União Europeia, o bloco europeu se declarou parceiro do Mercosul desde a sua constituição, com o oferecimento de programas para a cooperação técnica e, desde o acordo de Madri em 1995, dispondo-se a negociar a criação da Área de Livre Comércio. Este último processo, que deslanchou a partir de 1999, ainda não foi efetivado, encontrando as maiores dificuldades na liberalização agrícola europeia e na abertura sul-americana para produtos industriais e serviços (ALMEIDA, 2009).

Desta forma, para a política exterior do Brasil, o Mercosul tornou-se em um articulador do espaço regional e com isto:

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 polo de atratividade sobre outros países da América do Sul (SILVA, 2013, p. 141).

O Brasil via o Mercosul como um alicerce à sua indústria, assim como durante o Plano Real, serviu de base à moeda que estava sobrevalorizada, através das exportações para a região (BECKER, 2002). E, apesar de que em sua dimensão comercial o bloco tenha estagnado no período da crise de seus membros (1998-2003), não se pode dizer o mesmo das dimensões políticas e sociais do Mercosul. Esta é a principal diferença entre as abordagens dos programas governamentais de Cardoso e Lula: na ênfase dada ao papel do bloco, ou seja, no modo como o país se utiliza da integração para fazer parte do sistema e de como exercê-lo da melhor maneira possível (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

O governo brasileiro com Collor e Cardoso demonstrava uma baixa autoestima, pois estes governantes viam o Estado como defasado em comparação as grandes potências. Lula passou a demonstrar otimismo e vontade política, criando interesse na participação do sistema internacional, considerando-se protagonista do sistema – assim como as demais potências – e com poder de negociação. Na prática, este novo governo deixou para trás a passividade do anterior, buscando parcerias (através do Mercosul) com as demais regiões do mundo, em relações com outros países e iniciativas regionais, visando o aumento do comércio exterior assim como seu poder de barganha a nível mundial (VISENTINI, 2013; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011).

Desta busca, podemos destacar as visitas do presidente ao Oriente Médio e a ligeira aproximação com o continente africano, do qual o Brasil se tornou ator de peso. Entre 2005 e 2010, diversos foram os encontros e tratados estabelecidos: regularmente os Encontros da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e as reuniões da Cúpula América do Sul-África (ASA); posteriormente a II Cúpula América do Sul-África e a assinatura dos acordos de comércio preferencial do Mercosul com a União Aduaneira da África Austral³ (SACU) e com a Índia. O logro da assinatura do Tratado de Livre Comércio com o processo de integração da África Austral foi o primeiro deste tipo firmado com outro bloco regional (VISENTINI, 2013).

Todos estes fatores demonstram o crescente interesse brasileiro na América do Sul, mais especificamente através do Mercosul, para sua estratégia de desenvolvimento e inserção internacional. Este prisma, que começou a se desenvolver a partir do segundo governo Cardoso, ganhou destaque no governo Lula, pois, de acordo com a maioria dos analistas, neste governo a região tornou-se a prioridade, de um modo sem precedentes (PEÑA, 2009; SOUZA NETO, 2011).

O impacto do governo Lula na democracia brasileira teria então o efeito de transbordar esta característica para a região, tornando-a uma área de estabilidade política, no qual o sucesso da região automaticamente fortaleceria as aspirações brasileiras de inserção internacional, permi-

3. Área de Integração de países da parte meridional do continente africano, que tem como núcleo a África do Sul (VISENTINI, 2013).

tindo a consolidação da América do Sul como base para a expansão da presença brasileira no cenário global. Apesar desta expansão do envolvimento político brasileiro em crises locais e das crescentes taxas de comércio e investimento nos vizinhos sul-americanos, o Brasil não alcançou uma fácil ou automática liderança regional em políticas internacionais (LIMA; HIRST, 2006).

De qualquer forma, a integração regional permitiu e também ampliou a cooperação na região, deixando-os mais fortes e eficazes mundialmente, conforme Gisela Doval (2012). Os primeiros anos do século XXI foram favoráveis aos países do Mercosul: o momento internacional foi importante para a recuperação das economias, através do aumento das exportações, devido ao aumento do preço das commodities – incluindo o petróleo e o gás – além da maior liquidez presente no sistema financeiro. A crise financeira de 2008 reduziu a capacidade econômica norte-americana, fator que fez crescer a importância de outras regiões e poderia então trazer um novo ciclo favorável a integração regional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Certamente as economias dos Estados-parte do bloco estão muito mais solidificadas do que anos atrás e, embora a crise de 2008 tenha demonstrado que mesmo os países de fora do centro não estão imunes à instabilidade financeira e econômica, desta vez a região não foi o manancial da crise: “Sofremos com a redução do comércio, mas os efeitos negativos foram menos intensos do que os vividos por muitos países desenvolvidos.” (SIMÕES, 2011, p. 78). Isso se deve também ao fato de que o governo passou a dar ênfase na busca por um sistema mundial multipolar através da participação em diversos foros políticos e econômicos, na região e no mundo (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Em 2012, já no governo Dilma, a política externa se manteve tênue ao ano anterior e em linhas gerais ao pensamento do governo Lula com apenas algumas adaptações, como a acomodação da postura do Brasil com relação aos desdobramentos da Crise Europeia e da Primavera Árabe, visando o aumento da participação e da influência na política internacional (VISENTINI, 2013).

Assim, desde a constituição do Mercosul, a prioridade das relações com o bloco e as relações na região como meio para inserção internacional podem ser considerados os principais elementos de continuidade na política externa do Brasil. A diferença, neste período, se dá por conta do que foi tratado no capítulo anterior: do esgotamento do paradigma neoliberal e do retorno a preceitos desenvolvimentistas ao final do governo Cardoso, início do governo Lula, e do início de uma articulação entre os países que tentam desenvolver uma política externa com maior autonomia frente as grandes potências (SILVA, 2013).

No passado, o Mercosul sofria com a falta de sintonia entre o comportamento da economia e a dinâmica do comércio por um lado e a vontade política de outro. O momento atual do bloco é outro e pode ser considerado privilegiado, pois vemos a economia e a política progredindo em sintonia. Pode-se assim considerar que para o Brasil o Mercosul não é mais apenas uma agenda de livre comércio, mas sim um empreendimento muito mais profundo e complexo, onde a liberalização

dos fluxos de comércio é apenas um dos aspectos importantes. Esta agenda mais ampla, desde que calculada sob medida aos países membros do bloco, é de extrema importância para que o foco da liberalização comercial não esbarre na persistência de assimetrias no bloco (SIMÕES, 2011).

Vinte anos após a constituição do bloco, é possível verificar que, em uma avaliação geral, os papéis que o Mercosul desempenha como meio para a inserção internacional do Brasil se desenvolveram de maneira eficaz. O papel econômico, apesar das limitações provocadas por crises financeiras, é significativo: desde a sua criação, o bloco é um dos principais destinos das exportações do Brasil e um dos seus mais significativos fornecedores, sendo preferência para tornar o espaço econômico sul-americano em um espaço forte e unificado (STURARO, 2010; ALMEIDA, 2007).

Para se alcançar esta política externa com maior autonomia, o Itamaraty tem como elemento principal o fortalecimento do Mercosul. Com uma América do Sul mais estável, unida e pacífica, seria possível interagir no cenário internacional como um novo polo de poder – afirmação da região como potência mundial – ao invés de ser englobado por algum outro polo neste novo sistema pós-Guerra Fria. O bloco se torna então uma necessidade, seja para que haja o ganho de competitividade internacionalmente, seja para estabelecer um desenvolvimento compartilhado entre os países – e ter o Brasil como uma potência afirmada (SILVA, 2013; STURARO; NEVES JÚNIOR, 2011; FARIA, 2009).

Do papel político, destaca-se a ênfase em transformar a região em um polo de poder alternativo, com maior autonomia no reordenamento de poder do sistema internacional pós-Guerra Fria, sendo o interesse brasileiro voltado a construção de um mundo multipolar no qual os países periféricos tenham mais voz (SOUZA NETO, 2011; FARIA, 2009). O temor estava presente no fato de que a defesa da autonomia poderia se tornar uma hostilidade frente os Estados Unidos. Para não tornar este temor uma realidade, pela tradição diplomática brasileira, bem como pela perseguição de objetivos que contribuam para o desenvolvimento nacional, o caminho buscado foi e é sempre o da negociação, sem nunca assumir um confronto direto ao poder americano (BECARD, 2009; FARIA, 2009). Portanto:

Por ser descrente de uma rigidez hierárquica no sistema internacional, a política externa brasileira não teria por que representar um desafio à potência hegemônica. A própria instabilidade da ordem mundial daria lugar a oportunidades que pudessem ser exploradas, representando caminhos alternativos à opção de confrontar a hegemonia norte-americana (FARIA, 2009, p. 63).

Assim, a busca brasileira por mais espaço no sistema internacional para a tomada de decisões passa pela construção da região como uma área de influência. E o que se observa é a retomada da América do Sul como protagonista na diplomacia, sendo esta atuação não apenas referida a região, mas sim a uma atuação concertada no plano mundial (SILVA, 2013; VIZENTINI, 2007). Também dentro do papel político, o aspecto securitário foi acionado nas crises do governo paraguaio, assegurando a estabilidade política regional que é essencial para a viabilidade do bloco. Passados mais de vinte anos de sua constituição, o Mercosul tornou-se

um importante aliado para a inserção internacional brasileira, seja inicialmente apenas com o papel econômico, seja depois com um forte papel político (STURARO, 2010).

Conforme Musacchio (2013), a integração pode ser um fenômeno descontínuo, no qual o passar do tempo pode alterar os objetivos, as características e os espaços territoriais (do acréscimo ou da saída de Estados-membro), bem como as relações de força entre os atores envolvidos, o que também reflete na capacidade de obter resultados e o consenso nas negociações. Mesmo a solidificada União Europeia tem seus problemas e é por isso que com a concretização da integração sul-americana, com base no Mercosul, tende a deixar a agenda política mais agitada, podendo a integração ter avanços ou recuos (VIZENTINI, 2007). Porém, um retrocesso institucional do bloco, passando de uma União Aduaneira à novamente uma Área de Livre-Comércio, enfraqueceria o poder de barganha do Mercosul, e de fato do Brasil, no sistema internacional (VIGEVANI et al, 2008).

Apesar disso tudo, a diversificação de um papel apenas econômico até o fortalecimento de um pelo papel político para o bloco demonstra que ele possui capacidade de se adaptar ao cenário internacional, superando crises e mudanças, mostrando-se sempre adequado ao fortalecimento das questões comerciais – com a entrada de novos membros – e a ação coletiva em fóruns internacionais (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Isto porque, ao contrário das grandes potências, cujos recursos econômicos e militares lhes garantem influência no sistema internacional, a projeção brasileira é perseguida pela intensa participação nos foros políticos e econômicos. Esta participação – que é uma busca comum a qualquer país – ocorre, no caso do Brasil, para a preservação do país frente os riscos de vulnerabilidade e para o aumento do poder próprio (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009).

Para o desenvolvimento

Desde sua criação, mesmo com algumas dificuldades que persistem até os dias de hoje, o bloco logrou muitas conquistas como a complacência entre os pensadores da região, a ampliação do comércio intrabloco, a criação de uma zona de paz entre os países do Mercosul, a produção de uma imagem positiva para a região e a ideia de uma América do Sul fortalecida (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010).

Então, aos países da América do Sul, a integração se mostra como uma grande oportunidade para a expansão de seus mercados (obtendo ganhos em escala), para o aumento da mobilidade dos fatores de produção (com melhor aproveitamento dos recursos escassos), para a intensificação da concorrência intrabloco (com ganhos em eficiência) e para ampliação do caráter econômico e político (desenvolvendo os países da região, garantindo uma melhora no poder de barganha, e trazendo uma maior estabilidade inter-regional, respectivamente), de acordo com Pamplona e Fonseca (2008).

Especificamente para o Brasil, os papéis do Mercosul representam importante vetor de desenvolvimento. Por uma dimensão econômica, através da:

modernização econômica e tecnológica e de inserção competitiva internacional da economia brasileira, não tanto pela sua potencialidade *stricto sensu*, mas pela possibilidade que ele oferece ao Brasil de consolidar um espaço econômico mais amplo do que o próprio território nacional para a atuação das empresas nacionais, em primeiro lugar na sua conformação propriamente platina e do Cone Sul, em segundo lugar no estabelecimento de um espaço econômico integrado ao conjunto da América do Sul (ALMEIDA, 2009, p. 157).

E pela dimensão política, através da consolidação do Mercosul como um mercado comum, constituirá importante fator de projeção internacional de um polo de poder econômico e político, tendo no Brasil (especialmente) e na Argentina seus principais atores no cenário internacional. Visualizando então o bloco, e consequentemente o Brasil, como eixos fundamentais para a constituição de um espaço econômico integrado e democrático na América do Sul, pode-se analisar, porém, que as debilidades financeiras tanto do Brasil como do bloco fazem com que o avanço da integração caminhe em um ritmo mais lento do que o esperado. A principal medida que pode ser tomada é referente ao desenvolvimento da infraestrutura da região, que pode consolidar os meios de comércio e até os investimentos que já estão sendo feitos pelos países da região (ALMEIDA, 2009).

A superação destes obstáculos é justamente o desafio do bloco para colocá-lo no mesmo ritmo de outras regiões, como a Ásia, que está desempenhando papel notório no sistema internacional, puxada pelo crescimento da China e da Índia, desde o pós-Guerra Fria. O meio essencial para alcançar isto é com o fortalecimento do caráter econômico do bloco, que voltou a progredir nos últimos anos – e que tende a aumentar ainda mais com a inclusão da Venezuela e da efetiva entrada da Bolívia na integração, com investimentos e medidas de promoção da mútua confiança (ALMEIDA, 2009; SILVA, 2013).

A promoção de uma América do Sul estável, do ponto de vista político, próspera e unida, com base em seus preceitos democráticos e na justiça social, é montada a partir de uma série de programas do governo brasileiro em prol da superação dos desafios da região e para seu próprio desenvolvimento em setores como infraestrutura – que envolvem energia, transporte e comunicações –, social, político, comercial e financeiro (SILVA, 2013, p. 143).

Quanto à infraestrutura, foi dado continuidade ao projeto de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA): em 2003, com a identificação dos projetos de infraestrutura (passagens de fronteiras, meios de transporte); em 2004, com a validação da América do Sul como região geoeconômica única; em 2007, com a 1ª Cúpula Energética Sul-Americana e da criação do Tratado de Integração Energética; a realização de estudos sobre os acordos já firmados que deu origem a um Comitê Gestor de Acompanhamento de Compromissos quanto a integração da região; e, em 2008, com a financiamento brasileiro da Rodovia Hacia El Norte, entre La Paz, Manaus e Caracas (SILVA, 2013).

No que tange os projetos sociais, o Brasil tentou implementar políticas de sucesso do âmbito nacional aos países vizinhos, de modo a combater a fome e de apoio a agricultura: em 2003, com a iniciativa do Banco de Medicamentos do Mercosul, com a criação do Conselho Agropecuário

do Sul (CAS), além dos já citados no capítulo anterior, o Projeto Mercosul Social e o Focem. No âmbito político, com a institucionalização do Parlamento do Mercosul e, no Programa de Trabalho 2004-2006, as tratativas para a reconstrução da União Aduaneira com soluções efetivas, como o fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, desde 2010 (SILVA, 2013; FARIA; COUTINHO, 2011).

Nas estratégias comerciais, busca-se com a promoção da substituição de suas importações com os vizinhos o aquecimento do mercado comercial: com o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), a formação do Código Aduaneiro do Mercosul e de Desenvolvimento e Integração Produtiva do Mercosul. Nas políticas financeiras, a implantação do sistema de pagamento em moedas locais e da criação do Banco do Sul (SILVA, 2013).

Portanto, as políticas brasileiras voltadas ao desenvolvimento estão pautadas na política de regionalização, que partem da reconstrução do bloco e da busca pela complementariedade no Mercosul, econômica e politicamente. O objetivo do Itamaraty era de mostrar aos vizinhos que os meios para o desenvolvimento brasileiro podem convergir no âmbito regional. O sucesso desta convergência no bloco amplia as capacidades brasileiras de atuar no cenário internacional; aos se aproximar de países em desenvolvimento e estreitar laços políticos e econômicos, o Estado aumenta sua importância no âmbito internacional (SILVA, 2013).

Considerações finais

Com todos os aspectos abordado, é possível então destacar que o Mercosul desempenhou papel importante para a inserção internacional brasileira. Desde sua constituição, apesar da variação paradigmática na política exterior – desde o desenvolvimentismo, passando pelo neoliberal até a chegada do paradigma logístico – o bloco e as relações com a região sempre foram os principais elementos para a inserção internacional do Brasil.

A capacidade de adaptação do bloco permitiu-lhe escapar de atuar apenas pelo âmbito econômico e assim passou a desempenhar também um papel político: criado com o objetivo de desenvolver o comércio, passada a crise que se alastrou de 1998 até 2003, a partir do relançamento do bloco, ganhou perspectivas políticas. Como o Mercosul foi designado para fins econômicos, os primeiros anos foram de sucesso comercial, com um vistoso crescimento das relações intrabloco, servindo como uma barreira de proteção, no período em que a ideia da ALCA aparecia com força.

Assim, o bloco é até hoje um dos principais destinos das exportações brasileiras e um dos mais importantes fornecedores. A entrada de novos membros plenos ao bloco permite o desenvolvimento deste papel econômico, devido as relações já estabelecidas entre os países, bem como o novo mercado que pode ser explorado com a incorporação ao Mercosul. O papel econômico que prospera, ajuda a alavancar e a inserir a região internacionalmente como um polo de poder revigorado após a crise do bloco do fim da década de 1990 e o início dos anos 2000.

O papel político do bloco tomou real forma a partir do início do governo Lula. O relançamento do Mercosul tornou-o um grande aliado do Brasil como articulador de um espaço regional, fato que gerou interesse de outros blocos e transformou o bloco em um interlocutor respeitado em fóruns multilaterais e em acordos bilaterais. Buscando maior poder de barganha no sistema internacional e o aumento do comércio exterior, estabeleceram-se no âmbito do bloco diversos acordos com outros países – da região e do mundo – e com outros processos de integração.

Com a sintonia entre o comportamento da economia e da política, hoje o bloco não é mais apenas uma agenda de comércio, mas um espaço muito mais complexo que tange também por setores como o social e o político. A política externa brasileira então pensa em uma América do Sul com maior estabilidade, unida e pacífica, com o reforço de questões como a manutenção do caráter democrático do bloco. Fortalecido, o bloco passa a atuar como um novo polo de poder e influência, ao invés de ser englobado por outros polos, projetando um lugar de destaque para o país nos principais temas da agenda global atual e buscando o fortalecimento do multilateralismo.

Esta busca por maior autonomia no sistema internacional e a perseguição de objetivos voltados ao desenvolvimento é pautada através de negociações, nunca confrontando diretamente o poder norte-americano, pois a própria instabilidade no sistema internacional daria mais espaço para a tomada de decisões.

Para o que tange o desenvolvimento, o Mercosul também representa importante vetor, tanto econômica quanto politicamente. Do ponto de vista econômico, pela potencialidade que a ampliação dos membros trás, possibilitando a consolidação de um espaço econômico maior do que o nacional para a atuação das empresas brasileiras. Do ponto de vista político, que o desenvolvimento de um Mercosul forte e unido, alavanca seus principais atores – especialmente o Brasil – como polos de poder, importante fator para a projeção internacional.

A superação dos desafios que estabelecem um Mercosul forte, estável e unido – com políticas voltadas a melhoria da infraestrutura, da economia e dos aspectos sociais – andam, mesmo que lentamente. A ideia de trazer as políticas internas para o âmbito do bloco vem obtendo sucesso e ampliando as capacidades brasileiras de atuar no cenário internacional; o Brasil se aproxima dos países em desenvolvimento e estreita laços econômicos e políticos, aumentando sua importância internacionalmente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. Mercosul e América do Sul na visão estratégica brasileira: revisão histórica e perspectivas para o futuro. **Asteriskos, Rianxo**, n. 7/8, p. 155-185, 2009.
- ALMEIDA, Paulo R. O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem. **Cena Internacional**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007.
- BAUMANN, Renato. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMANN, Renato (Org.). **Mercosul – avanços e desafios da integração**. Brasília: CEPAL/ IPEA, 2001. p. 19-68.

- BECARD, Danielly S. R. **Relações exteriores do Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BECKER, Joachim. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados. In: GUDYNAS, Eduardo (Org.). **Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur**. Montevideo: Coscoroba, 2002. p. 9-35.
- BRASIL. Decreto nº 7.859, de 6 de dezembro de 2012. Promulga o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, firmado pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e da República Bolivariana da Venezuela em Caracas, em 4 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7859.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Protocolo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3248:protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 10 out. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Focem** – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>>. Acesso em: 10 jun. 2014.
- BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 13-34, 2013.
- CERVO, Amado L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.
- FARIA, Luiz Augusto E. A nova política exterior do Brasil. **Nueva Sociedad**, v. especial em português, p. 49-65, dez. 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-4_1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; BARÃO, Giulia Ribeiro. O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 77-96, 2012.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; COUTINHO, Carolina Rigotti. Brasil e Argentina no Mercosul: uma análise da participação entre 2007 e 2010. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 125, p. 18-24, 2011.
- FARIA, Luiz Augusto Estrella; COUTINHO, Carolina Rigotti. Relações comerciais e integração na América do Sul. **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, n. 84, p. 2-27, 2010.
- GUIMARÃES, Samuel P. Inserção internacional e visões estratégicas do Brasil. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 19, p. 189-224, 1997.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.
- JACOB JUNIOR, Omar Vasconcellos. Mercosul: história, formulação e integração regional. In: FERRARI, A. et al. (Org.) **Horizontes de Brasil: cenários, intercâmbios y diversidad**. Barcelona: Ediciones APEC, 2011. p. 2121-2138.
- LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção (1991)**. Constituição do Mercosul. Assunção: República do Paraguai, 1991.
- MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- MUSACCHIO, Andres. En busca de una renovación teórica para el estudio de la integración económica regional: planteos y debates. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 7-34, jul. 2013.
- NAÍM, Moisés. Ascensão e queda do consenso de Washington: o consenso de Washington ou a confusão de Washington? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, p. 1-11, 2000. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Estado/O%20consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2014.
- NYE, Joseph S. Integración regional comparada: concepto y medición. **Revista de la integración**, Buenos Aires, n. 5, p. 50-86, nov. 1969.

PAMPLONA, João Batista; FONSECA, Juliana Fernanda Alves da. Avanços e recuos do Mercosul: um balanço recente dos seus objetivos e resultados. **Cadernos Prolam**, São Paulo, ano 7, v. 2, p. 7-23, 2008.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Nueva Sociedad**, n. 219, p. 46-58, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3582_1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

DOVAL, Gisela Pereyra. Procesos de integración regional en Argentina y Brasil: el mismo medio para fines cada vez más disímiles. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 55-70, 2012.

SILVA, André L. R. Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional. In: VISENTINI, Paulo et al. **Brics: as potências emergentes**. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 123-162.

SIMÕES, Antonio J. F. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

SOUZA NETO, Danilo M. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: DE PAULA, Marilene. (Org.). **“Nunca antes na história desse país”...? Um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011. p. 100-115.

STURARO, George Wilson dos Santos. Mercosul aos 20 anos: a evolução dos papéis do bloco e a inserção internacional do Brasil. **Boletim Mundorama**, [S. l.], 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/11/02/mercosul-aos-20-anos-a-evolucao-dos-papeis-do-bloco-e-a-insercao-internacional-george-wilson-dos-santos-sturaro-do-brasil/>> Acesso em: 26 out. 2012.

STURARO, George Wilson dos Santos; NEVES JÚNIOR, Edson José. Mudança e continuidade na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva (1994-2010): o caso da integração regional no âmbito do Mercosul. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 2, n. 14, p. 150-175, 2011.

THE WORLD factbook. Washington, DC: CIA, 2012. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>. Acesso em: 13 out. 2013.

VÁZQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad**, v. especial em português, n. 1, p. 33-48, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-3_1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

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

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**, ano 6, n. 78, p. 37-75, 2009.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VISENTINI, Paulo G. F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VIZENTINI, Paulo G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82-94, 2007.

Ensaio de integração: Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação e de afastamento até a formação do Mercosul

Integration trials: Brazil and Argentina in the twentieth century, points of approximation and detachedness until mercosur's formation

Tatyana Scheila Friedrich¹
Guilherme Athaides Guimarães²

1. Professora de Direito Internacional Privado da UFPR, cursando pós-doutorado na Fordham University/NY, é autora de diversos livros e artigos sobre Direito Internacional e Direito da Integração Regional.

2. Graduando em Direito da UFPR.

RESUMO

A história das relações bilaterais argentino-brasileiras alterna pontos de aproximação e distanciamento, que marcam posições de cooperação e rivalidade. Ao longo do século XX, é possível identificar momentos que podem ser considerados ensaios, e até efetivas tentativas, em alguns casos, de integração, de intensidade variada, entre os dois países. O artigo tem por objetivo registrar esses momentos históricos, relatando as principais iniciativas de cooperação política ou comercial, bem ou mal sucedidas, entre os dois países até a formação do Mercosul. O texto primeiramente trata das tentativas de aproximação que ocorreram antes do início do regime militar brasileiro, para em seguida apreciar o período de rivalidade que marcou as relações bilaterais por conta do conflito referente ao uso energético dos rios da Bacia do Prata, principal questão impeditiva do desenvolvimento positivo das relações bilaterais. Dando continuidade, discorre-se sobre a solução do litígio no Prata e da consequente criação de um ambiente favorável à reconstrução e aperfeiçoamento da parceria bilateral entre Brasil e Argentina na década de 1980. Por fim, analisa-se a formação do Mercosul em um contexto marcado pela necessidade dos países impulsionarem suas exportações e se integrarem na nova ordem internacional ditada a partir do fim da Guerra Fria.

Palavras-chave: Brasil. Argentina. Rivalidade. Cooperação. Século XX.

ABSTRACT

The history of Argentine-Brazilian bilateral relations alternates between approximation and detachedness points, which ones mark positions of cooperation and rivalry. Throughout the twentieth century, it is possible to identify moments of trials, and even effective attempts in some cases, of integration of varying intensity between the two countries. This article aims to record these historic moments, reporting the main initiatives in the realm of political or commercial cooperation, successful or unsuccessful, between the two countries until the formation of Mercosur. The text deals primarily with the attempts of approximation that occurred before the Brazilian military regime and hereupon about the rivalry period during the sixties and seventies that marked bilateral relations due to the conflict over energy use of rivers of the Prata's Watershed, the main issue impeding positive development of bilateral relations. Continuing, it will broach the solution of the dispute in the Prata's Watershed and the consequent creation of an enabling environment for reconstruction

Recebido em:
18 de maio de 2015.
Aprovado em:
20 de julho de 2015.

and development of the Brazilian-Argentinian bilateral partnership in the 1980s. Finally, it analyzes the formation of Mercosur in a context marked by both countries need of pushing forward their exports and interlock themselves in the new world order, outlined more clearly since Cold War's end.

Key words: Brazil. Argentina. Rivalry. Cooperation. 20th century.

Introdução

no dia 23 de agosto de 1910, em um banquete a ele oferecido no Itamaraty por ocasião da sua visita ao Brasil, o recém-eleito Presidente argentino, Roque Sáenz Peña, fazendo alusão ao Brasil e à Argentina, pronunciou em seu discurso a seguinte frase: “Tudo nos une, nada nos separa”. Sáenz Peña buscava dar um novo tom às relações de seu país com o Brasil (BUENO, 2002, p. 372).

A história das relações entre os dois países independentes começou no limiar do século XIX com o conflito. Herança dos problemas coloniais, os dois países guerrearam pela Banda Oriental, em um embate de forças que acabou com a independência do território disputado, tornando-se os dois países, ao lado da Inglaterra, garantes perpétuos da existência da República Oriental do Uruguai (DORATIOTO, 2014, p. 21).

Poucos anos mais tarde, outro conflito ocorreria entre Brasil e Argentina. Em 18 de agosto de 1851, Rosas declararia guerra ao Brasil e, em 21 de novembro, o Império assinaria tratado de aliança com o governo do Uruguai e com as províncias de Entre Ríos e Corrientes para derrubar Rosas. Na Batalha de Monte Caseros, em fevereiro de 1852, Rosas seria derrotado, exilando-se na Inglaterra (DORATIOTO, 2014, p. 32-33).

O ideal de integração e cooperação não estava entre os principais objetivos dos dois países no século XIX. Os ressentimentos mútuos dos conflitos ocorridos impediam uma aproximação maior, e a centelha da rivalidade ainda estava bem acesa. Por outro lado, o século XX viria provar o contrário. Apesar das malogradas tentativas de integração verificadas em seu início, como o Pacto do ABC, e da rivalidade intermitente que marcou as relações bilaterais, não houve mais conflitos militares entre os dois países. Não obstante, a preocupação que um ou outro conseguisse uma possível hegemonia no Prata era algo ainda muito vivo.

O texto a seguir tem o objetivo de analisar os pontos de cooperação entre Brasil e Argentina que tiveram lugar ao longo do século XX até a formação do Mercosul, estrutura de integração mais desenvolvida atualmente no Cone Sul.

Será objeto do texto discorrer sobre algumas iniciativas verificadas na primeira metade do século XX, bem como sobre o desenvolvimento das relações bilaterais no decorrer dos governos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, momento em que elas chegaram a um patamar bastante satisfatório. Além disso, também será detidamente analisado o conflito sobre o uso energético dos rios da Bacia do Prata, litígio que causou o estremecimento das relações entre os dois países e se alongou do fim dos anos 1960 ao fim da década de 1970. Em seguida, será examinada a reconstrução e a solidificação das relações bilaterais, o que inicia com o

Acordo Tripartite de 1979 e se desenvolve ao longo da década de 1980, com a assinatura de diversos tratados que têm por objetivo promover a cooperação e a integração entre os dois países. Por fim, a formação e consolidação do Mercosul, nos primeiros anos da década de 1990, será objeto último de apreço deste estudo.

Os dois maiores países da América do Sul, tanto em magnitude econômica como territorial, estão atualmente em um estágio de integração avançado, mas incompleto. A integração regional não é um fim em si, mas um ideal, que tem no seu escopo a exploração do desenvolvimento de pontes de cooperação, capazes não somente de fomentar o comércio, mas também de estimular o progresso das demais áreas necessárias para o sucesso de um processo duradouro de integração, como a social, a cultural, a jurídica e a política.

A construção de uma ideia

A ideia Mercosul não teve sua origem em 1991, ocasião em que se assinou o Tratado de Assunção, como habituou-se dizer. Este momento foi a consubstanciação de uma ideia que já estava sendo gestada há muitos anos. Se considerarmos que o Mercosul teve sua origem na vontade de se criar um bloco regional no Cone Sul, a centelha que fischou sua invenção foi atizada há cerca de 4 décadas antes do Tratado de Assunção. Por outro lado, se o Mercosul for visto como o clímax do processo de integração entre Brasil e Argentina, a ideia que lhe deu origem remonta de época ainda mais remota. Não obstante essas duas concepções, o Mercosul é simultaneamente a culminância de um processo de integração no Cone Sul e o ápice da integração brasileiro-argentina. Assim, a tarefa de definir com exatidão o surgimento da ideia Mercosul é, no mínimo, utópica. Não há uma origem definida, sua gênese é múltipla. Dessarte, o factível é definir alguns pontos que reverberam na história como lampejos daquilo que viria a ser, no fim do século XX, o Mercosul.

Antes da década de 1960, já se vinha analisando a possibilidade de desenvolvimento de uma área de livre-comércio e de complementação industrial no Cone Sul. O empreendimento, que iria contar com a participação de Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, ficaria conhecido como “Triângulo Austral”. Manoel Pio Correia (1994, p. 648-649), então Chefe do Departamento Político do Itamaraty, afirma que esta seria uma forma de acabar com a histórica rivalidade entre Brasil e Argentina.

Embora o Paraguai não estivesse incluso naquele plano de integração do Cone Sul, impossível negar que por detrás da ideia do Triângulo Austral sobejava a necessidade de melhorar as relações entre Brasil e Argentina, que foi, na década de 1980, uma das tônicas do processo de aproximação e integração entre os dois países.

As tentativas de aproximação entre Brasil e Argentina ecoam nas décadas do século XX. Nenhuma teve sucesso absoluto, inclusive a do Mercosul, pois a integração é um processo contínuo e que requer constante atualização. Não obstante, podemos destacar três ensaios de aproximação de maior expressão que ocorreram na primeira metade do século XX. O primeiro diz respeito ao Pacto do ABC, de 1915; o segundo, à ten-

tativa de formação de uma união aduaneira, em 1941; em terceiro está o intento do General Perón de reeditar o ABC.

Desde 1913, o governo norte-americano, inspirado na Doutrina Monroe, hostilizava o governo mexicano do Gen. Victoriano Huerta. O Presidente norte-americano, Woodrow Wilson, esperava a oportunidade certa para empreender uma ação militar e removê-lo do cargo. Em 9 de abril de 1914, a chance tão esperada apareceu. Um grupo de marinheiros norte-americanos foi detido no México. Embora, este tenha soltado os prisioneiros e realizado um pedido formal de desculpas pelo incidente, os EUA adotaram uma postura de provocação. Basicamente toda frota norte-americana do Atlântico foi deslocada para a costa mexicana. Primeiramente, como um ato de força. Posteriormente, para uma ação militar “justificada”, segundo o Presidente, por conta de “affronts and indignities committed against the United States”. O Congresso deu a benção ao Presidente. Quando Wilson tomou conhecimento de que um navio a vapor alemão navegava rumo a Vera Cruz³ carregado com armamentos para as forças de Huerta, ele decidiu agir. Mandou, em 21 de abril, tropas americanas tomarem conta da alfândega mexicana para evitar a entrega de armas (ALEXANDER, 2015).

A missão heroica que Wilson achava estar em curso foi uma bancarrota. Os americanos não foram recebidos como se esperava. Houve muitas mortes, tanto de americanos, quanto de milicianos que lutavam contra Huerta e de partidários deste. A situação estava saindo do controle e o prestígio do presidente norte-americano indo por água abaixo. Foi em meio a essa confusão que surgiu uma solução: a mediação oferecida por Argentina, Brasil e Chile.

Após o rompimento das relações diplomáticas com o México, o Brasil ficou encarregado de zelar pelos interesses norte-americanos naquele país. No entanto, o Brasil fez mais que isso. O Itamaraty, sob direção de Lauro Muller, articulou com a Argentina e o Chile uma proposta de mediação para o problema. Já em maio do mesmo ano, na Conferência de Niagara Falls, a crise teve seu fim (DORATIOTO, 2014, p. 98).

Frente ao sucesso da investida, Argentina, Brasil e Chile, representados na pessoa de seus chanceleres, firmaram, em 25 de maio de 1915, o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais⁴, o aclamado Pacto do ABC (DORATIOTO, 2014). Dentre os objetivos deste tratado estavam evitar futuros conflitos violentos entre as partes e consolidar a confraternidade entre os países americanos (CONDURU, 1998, p. 59). Esta foi a primeira tentativa de aproximação com a Argentina.

Cabe ressaltar que o ABC de 1915 afastava-se consideravelmente daquele que fora idealizado por Rio Branco. O ABC de Rio Branco, segundo Clodoaldo Bueno (2012, p. 210, 211), teria como objetivo atuar em conformidade com o governo de Washington, “numa espécie de condomínio oligárquico de nações”. Sua função seria aumentar o prestígio das nações sul-americanas e fazer um contrapeso ao sistema europeu. Rio Branco, além do objetivo de manter a estabilidade regional, via no ABC, segundo Gelson Fonseca Júnior (2012, p. 589), um meio de garantir “espaço para uma liderança brasileira e uma medida de controle do Monroísmo”. O ABC de Rio Branco foi frustrado, em 1909, por resistência Argentina.

3. O termo Vera Cruz pode designar simultaneamente o estado costeiro de Vera Cruz, no México, a cidade de Vera Cruz, que é a capital deste estado, ou o porto de Vera Cruz, localizado na cidade anteriormente referida. No texto acima, o nome Vera Cruz faz alusão ao porto de Vera Cruz, para o qual o navio alemão rumava.

4. O Pacto do ABC foi aprovado pelos Congressos brasileiro e Chileno, mas na Argentina foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, em parte por resistência do novo Presidente Hipólito Yrigoyen, que era contrário ao acordo: (DORATIOTO, 2014, p. 98).

O Segundo marco do intento de estreitar os laços - desta vez, sobretudo, econômicos - com o país vizinho foi feito em 1941, ocasião em que Oswaldo Aranha assinou com o Chanceler Argentino, Enrique Ruiz-Guiñazu, o Tratado de 21 de novembro de 1941, cujo objetivo, nas palavras de Moniz Bandeira (2006, p. 272), era “estabelecer, de forma progressiva, um regime de intercâmbio livre, que permitisse chegar a uma união aduaneira [...], aberta à adesão dos países limítrofes”, ou seja, à adesão dos países da América do Sul. Os objetivos do Tratado, porém, não se concretizaram, devido ao ataque japonês à base norte-americana de Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, envolvendo diretamente o hemisfério na Segunda guerra Mundial.

A Argentina optou por uma maior esfera de autonomia em relação aos EUA. Não havia recebido o mesmo tanto de ajuda que o Brasil durante a Guerra, nem tinha laços estreitos com o governo de Washington, uma vez que, até pouco tempo, estava intimamente vinculada aos interesses britânicos. Foi durante a Segunda Guerra que o país começou a mudar significativamente sua estrutura econômica. Candeas (2005, p. 16-17) ressalta que, em 1943, o setor secundário superou o primário no país. Surgia uma burguesia industrial e uma classe obreira. Isto permitiu que o Peronismo, um movimento heterogêneo, com base social múltipla, ascendesse. A doutrina que iria tomar conta da Argentina tinha no seu eixo central três princípios, quais sejam: o justicialismo social, a independência econômica e a soberania política. Com Perón, eleito em 1946, a Argentina passou por um momento de hipertrofia do Estado. Avançou rumo a autarquia e ao nacional-desenvolvimentismo, mas também à melhoria da distribuição de renda e às conquistas trabalhistas.

Enquanto o Brasil se alinhava aos EUA, a Argentina optou pela tese da Terceira Posição. Não aderiu aos acordos de Bretton Woods e apostou nos acordos comerciais bilaterais. Embora tenha assinado o TIAR, rejeitou o imperialismo e o alinhamento automático, além de buscar a maior autonomia possível. Semelhantemente, não rompeu relações com a URSS, mas refutou o comunismo. O novo ponto de referência da Argentina eram os EUA, mas Perón recusou a tese de que a Argentina teria de se alinhar com eles para melhorar sua posição internacional (CANDEAS, 2005, p.16-17). O país se afastou de posições ideológicas externas e optou pelo pragmatismo.

Foi na conjuntura dos anos iniciais do Peronismo que ocorreu a terceira tentativa de aproximação com o Brasil, ressaltada anteriormente. Era do seu interesse a integração regional e foi nesse sentido que Perón tentou uma reedição do ABC. O Brasil, porém, por resistência de setores internos e pela visão de que o protagonismo argentino se traduzia em uma atitude de “proselitismo regional”, recusou a proposta de criação do bloco (CANDEAS, 2005, p. 18). Doratioto (2014, p. 128) assevera que, no momento em que o ABC foi proposto, a situação interna brasileira era delicada. Vargas havia nomeado João Neves da Fontoura para chefiar o Itamaraty, como forma de agradar setores mais conservadores. Nos anos em que Fontoura chefiou a pasta, ele atuou no sentido de conter o ímpeto integracionista peronista. Acreditava, o chanceler, que era maléfica a exposição do setor industrial brasileiro à concorrência do parque industrial argentino.

Apesar das divergências políticas internas, o Brasil temia o protagonismo argentino na região. Desde o período de Rio Branco, o Brasil via a América do Sul, e, sobretudo, a Bacia do Prata, como sua área de influência. Nesse sentido, aderir ao ABC, que naquele momento era uma iniciativa argentina, significaria, antes de tudo, permitir o aumento da influência da Argentina na região e a redução da brasileira. Por conta deste e de outros fatores é que o Chanceler Raul Fernandes afirmou, categoricamente, que “o Brasil não está interessado na formação de um ‘bloco latino’ patrocinado pelo Presidente Perón, em reminiscência do antigo ‘bloco do ABC’” (HIRST, 1985, p. 12 apud CANDEAS, 2010, p. 183).

Destas três tentativas, o projeto de integração, seja ele de matriz econômica ou política, não foi levado adiante por razões diversas: em 1915, por resistência argentina; em 1941, por razões externas aos dois países; no último caso, por clara resistência brasileira. Isto não impediu, no entanto, que os dois países encaminhassem suas relações para um nítido espírito de colaboração a partir de meados da década de 1950 até inícios da de 1960.

Ensaio de colaboração.....

Juscelino Kubitschek não subiu ao palanque com uma margem de votos alta. Somente 6% dos votos o colocavam à frente do segundo candidato, o general Juarez Távora. Como não havia segundo turno naquela época, Kubitschek, com 36% dos votos, foi eleito Presidente. De fato, a representatividade não era o ponto forte no início de seu governo, mas o Presidente “bossa nova” com seu slogan de que faria “cinquenta anos em cinco” conseguiu angariar grande parte da opinião nacional. Isto não significou, porém, que a oposição baixou a guarda. Pelo contrário, a UDN se manteve firme, opondo-se até à construção de Brasília (FAUSTO, 2012, p. 115-117).

Do lado argentino, o Presidente Arturo Frondizi (1958-1962) em muito se assemelhava ao seu colega brasileiro. Alessandro Candéas o considera o JK argentino: “O maior impulsor do desenvolvimentismo baseado na industrialização por substituição de importações para o mercado interno, na implantação de indústria pesada e de infraestrutura e na exploração de recursos naturais (petróleo e gás)” (CANDEAS, 2005, p. 19).

Assim, não era mera coincidência o fato de os dois presidentes possuírem muitas opiniões convergentes.

Um fator que contribuiu para catalisar positivamente as relações argentino-brasileiras foi a Operação Pan-Americana (OPA), carro chefe da política externa Kubitschek. A OPA tinha por base a cooperação internacional hemisférica, e propunha que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam os principais meios de barrar a entrada de posições ideológicas antidemocráticas e comunistas na América (BUENO, 2012, p. 311).

Seu lançamento ocorreu em 1958, depois do malogro da viagem de Nixon à América Latina, que contribuíra para aumentar o sentimento anti-Estados Unidos. Os latino-americanos não haviam recebido a mesma ajuda que os europeus haviam, por meio do Plano Marshall, e estavam ressentidos por isso. A solidariedade política que os EUA vinham ado-

tando em relação à América Latina não era suficiente. Era preciso que a cooperação tivesse um viés econômico, até como meio de reforçar o ideal pan-americanista, que estava em decadência (SILVA, 1992, p. 16-17).

A OPA se delineava como uma espécie de Plano Marshall para o continente Americano. Da mesma forma que na Europa a ajuda para a reconstrução pós-Guerra tinha como um de seus objetivos evitar a radicalização política daqueles países; na América, a ajuda econômica teria por fundo superar o subdesenvolvimento e, assim, evitar a radicalização política, uma vez que esta era enxergada como subproduto das condições sociais e econômicas do continente (SILVA, 2005, p. 43-44).

Além de servir como um escudo a posições ideológicas antidemocráticas, a OPA teria como objetivo reforçar a presença norte-americana na América, ao mesmo tempo em que aumentava o prestígio do Brasil, protagonista principal e responsável por seu lançamento. Dessa maneira, cuidava-se, com a OPA, de alcançar dois resultados fundamentais: evitar a radicalização político-ideológica no continente e reforçar a posição regional do Brasil e dos EUA.

O presidente Juscelino via com extrema importância o apoio da Argentina para a concretização da OPA. Como se tratava de um plano para todo o hemisfério, não podia se dar ao luxo de lidar com oposições, pois isto poderia levá-la ao fracasso antes mesmo que qualquer ajuda econômica chegasse ao continente. Apesar da OPA ser uma ideia genuinamente brasileira, seu *locus* era a América Latina. Todos os países seriam beneficiados e para seu sucesso era preciso que houvesse uma voz comum, ou seja, uma unidade em relação à avaliação da sua oportunidade política e o apoio hemisférico à sua realização.

A importância do apoio argentino foi relatada no livro de memória de Mario Gibson Barboza (1992, p. 53). O ex-ministro conta a conversa que teve com Juscelino Kubitschek dias antes do lançamento da OPA, relatando a consideração que este dava ao apoio público de Frondizi ao seu discurso. Barboza cita ainda o fato de que Kubitschek, não sem antes questionar-se, permitiu que ele levasse uma cópia do discurso a Frondizi. Um ato de confiança que mostrava que as relações entre os dois países melhoravam. De fato, Frondizi apoiou completamente a OPA, como se esperava.

No plano bilateral, a importância da OPA reside na catalisação de uma aproximação entre Brasil e Argentina. Na época, foi desenvolvido um sistema de consultas bilateral que facilitava a construção de posições comuns nos fóruns internacionais, evitando surpresas e posturas rivais. O fato de que Frondizi e Kubitschek possuíam programas de governo com objetivos externos semelhantes em muito contribuiu para a sinergia que se verificou no período (SILVA, 2005, p. 49).

A convergência de pensamento entre os Presidentes Juscelino e Frondizi vinha amadurecendo rumo ao caminho da integração. Os dois países, ferrenhos rivais em tempos passados, passavam a optar pela concertação. O encontro dos Presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi em Uruguiana ocorreu em meio à desconfiança de setores conservadores de ambos os países. Jânio Quadros, com sua 'Política Externa Independente'⁵ não contava com simpatia dos militares argentinos e, muito menos, dos brasileiros. O encontro ocorreu pouco tempo após a tentativa

5. A Política Externa Independente marcava no Brasil a presença do que o Presidente Jânio Quadros (1961, p. 19, tradução nossa) denominou como uma "nova força", que, segundo ele, representava o "fato de que uma nação, até então quase desconhecida, está preparada para compartilhar no jogo das pressões internacionais o potencial humano e econômico que ela representa, bem como o conhecimento colhido da experiência [...] Se o Brasil só agora está sendo ouvido em questões internacionais, é porque, ao assumir o governo, eu decidi colher as consequências da posição que nós alcançamos como uma nação. Nós temos sido injustificadamente relegados a uma posição obscura".

de invasão da Bahia dos Porcos, em Cuba, e os EUA temiam a formação de um eixo contrário a ele (CANDEAS, 2010, p. 186-187).

Uruguaiana foi o marco de uma aproximação que vinha se efetivando entre Brasil e Argentina, com maior ênfase desde o início do quinquênio Kubitschek. Mathias Spektor aponta que Uruguaiana tinha três objetivos principais, quais sejam: “O estabelecimento de uma sistemática de consulta política de alto nível; a coordenação das posições de ambos os países em foros internacionais; e a troca de informações sensíveis aos respectivos projetos nacionais de desenvolvimento” (SPEKTOR, 2002, p. 124-125).

A agenda de Uruguaiana era ampla. Abordou desde temas bilaterais a hemisféricos, além de outras questões globais. Tratou dos conflitos entre Cuba e EUA e entre Equador e Peru, da necessidade de reafirmação do princípio da autodeterminação e da não ingerência, além da necessidade de afastar o continente americano da polarização da Guerra Fria. O marco mais importante do encontro para as relações argentino-brasileiras, no entanto, foi o compromisso dos presidentes em “abandonar as tradicionais desconfianças recíprocas e a política de equilíbrio de poder sub-regional, iniciando um esforço de cooperação para o desenvolvimento”. Além disso, Jânio Quadros propôs o aproveitamento conjunto dos rios que compunham a Bacia do Prata e se dispôs a retirar tropas brasileiras que estavam sitiadas no flanco sul do Brasil, em parte da fronteira brasileira com a Argentina. Também foi ressaltado o interesse mútuo em aprofundar as relações comerciais, como meio de auxiliar o esforço industrializante, no qual os dois países estavam empenhados. No mais, foi acordado “o princípio de que o intercâmbio entre as nações latino-americanas deveria pautar-se pelo benefício mútuo e pela diversificação, rejeitando-se a perpetuação de desigualdades” (CANDEAS, 2010, p.188-189).

Depois da renúncia de Jânio Quadros, João Goulart preservou o espírito de Uruguaiana vivo. No aeroporto do Galeão, antes de ir aos EUA, Goulart se encontrou com Frondizi, ocasião em que o espírito de Uruguaiana foi mantido. Em novembro do mesmo ano, quando o chanceler San Tiago Dantas visitou a Argentina para preparar uma posição comum para a Conferência de Punta del Este, verificou-se mais uma vez a sua presença (LIGIÉRO, 2011, p. 111). Segundo Letícia Pinheiro (2012, p. 169), a convergência das posições entre os dois países favoreceu a criação da ALALC, em 1960, e atingiu seu ápice quando, em 1962, na Conferência de Punta del Este, os dois países, junto com Chile, Equador, Bolívia e México, posicionaram-se a favor da manutenção de Cuba no sistema interamericano.

Os entendimentos celebrados em Uruguaiana resistiram aos impactos políticos internos de ambos os países. Mesmo após a renúncia de Jânio Quadros, os compromissos continuaram a ser observados (SILVA, 2005, p. 49). O espírito de Uruguaiana, no entanto, já estava com data de expiração marcada. Se o início da Ditadura no Brasil (1964) e na Argentina (1966) respondeu em grande parte para o esfriamento das relações bilaterais, o que as levou a um clima tenso e abalou consideravelmente o espírito de Uruguaiana foi a assinatura da Ata de Cataratas, em 1966, entre Brasil e Paraguai. Como assevera Matias Spektor (2002, p. 126), depois do evento, “o vínculo bilateral foi vítima de um confrontacionismo

que se espalhou por ambas as sociedades e terminou turvando os projetos conjuntos de complementação econômica e cooperação técnica que o espírito de Uruguaiana ambicionara”.

Discórdia no Prata.....

Quando o Marechal Costa e Silva chegou ao poder no Brasil, o país abandonou o alinhamento com os EUA e buscou novos mercados no exterior para fomentar o desenvolvimento nacional. Na região platina, recuperaram-se os pontos de Uruguaiana no que diz respeito à integração econômica. Fruto disto foi a criação da Comissão Executiva Brasil-Argentina de Coordenação e a concordância em alguns pontos no âmbito da ALALC (DORATIOTO, 2014, p.139-140). Brasil e Argentina decidiram atuar conjuntamente para fomentar o desenvolvimento platino e, em 1969, assinaram o Tratado da Bacia do Prata, o qual tinha por objetivo “mancomunar esforços com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e a integração física da Bacia do Prata”⁶ (ESCUDE, 2000, tradução nossa).

O Tratado da Bacia do Prata, no entanto, tinha objetivo duplo para a Argentina. Por meio dele, ela tentava levar o Brasil a negociar no âmbito multilateral seus empreendimentos na Bacia do Prata, desenvolvidos bilateralmente (ESCUDE, 2000). Nos anos precedentes a este Tratado, o Brasil já havia firmado acordos com o Paraguai e o Uruguai para o aproveitamento hidrelétrico da Lagoa Mirim e da área de Sete Quedas, respectivamente (DORATIOTO, 2014, p. 111).

A ideia de Itaipu nasceu quando o Paraguai levantou a questão da linha demarcatória da Fronteira Seca com o Brasil, que ficava ao oeste da região de Sete Quedas⁷. Embora o território em litígio não fosse de grande expressão, a defesa do princípio da soberania era algo que não podia, de forma alguma, ser ignorado. Nesse sentido, é importante ressaltar que a defesa da soberania era um dos pilares das Forças Armadas, as quais estavam dispostas a reagir à pressão paraguaia pelas armas. A solução encontrada por Gibson, então embaixador no Paraguai, foi “tecer uma teia de interesses entre Brasil e Paraguai de tal porte que gerasse efetivos benefícios aos dois países e transformasse o diferendo territorial em algo de importância secundária”. Anteriormente, em 22 de junho de 1966, já havia sido acordado, por meio da Ata das Cataratas, o entendimento sobre o aproveitamento energético de recursos hídricos compartilhados entre os dois países. Faltava, no entanto, o estabelecimento de projetos conjuntos, vazio que a construção de uma usina na fronteira, futura Itaipu - que acarretaria a inundação do território em litígio -, viria a preencher. No ano seguinte, formou-se uma Comissão Técnica Brasileiro-Paraguaia para avaliar a viabilidade do projeto (BARBOZA, 1992, p. 88-95).

Se, por um lado, a construção de Itaipu resolvia um problema com o Paraguai; por outro, criava outro bastante espinhoso com a Argentina. Esta fazia ferrenha oposição ao projeto de Itaipu, considerado pelos argentinos uma obra lesante aos seus interesses. Oficialmente, ela alegava que Itaipu prejudicaria sua utilização futura do rio Paraná em conjunto com o Paraguai. Seu objetivo era, eventualmente, levar o Brasil à Corte

6. No original: mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata.

7. Em 1872, pouco tempo após o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), o Brasil, contrariando disposição expressa do Tratado da Tríplice Aliança, que estipulava que a paz deveria ser feita conjuntamente pelas partes, resolveu celebrar a paz em separado com o Paraguai, fixando, na ocasião a linha fronteiriça com este país. Como aponta Synesio Sampaio, ficou definido que a linha de limites começava “na região das Sete Quedas, no rio Iguaçu, prossegue pelas serras do Amambai e Maracaju e termina no rio Apa, que deságua no Paraguai”. Como bem observa o mesmo autor: “100 anos depois, na época da construção de Itaipu, ainda persistiam dúvidas sobre a exata posição da fronteira nas Sete Quedas, dúvidas essas alagadas pela grande represa”: (GOES FILHO, 2013, p. 78-79).

de Justiça Internacional, alegando que ele se empenhava em projeto que poderia criar-lhe prejuízos, sem consultá-la previamente. Nascia a tese da consulta prévia, base fundamental da argumentação argentina nos anos seguintes. No entanto, o fato era que se o Brasil submetesse o projeto à sua opinião, ela não concordaria com ele. Isto foi confessado pelo ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luís Maria de Pablo Pardo, a Mário Gibson Barboza, então ministro da mesma pasta no Brasil, enquanto os dois almoçavam a sós na embaixada do Brasil em Assunção, na ocasião da Conferência dos Países da Bacia do Prata, em 1971. A Argentina temia uma dominação econômica brasileira no Prata (BARBOZA, 1992, p. 107-109).

Alimentada pela lógica geopolítica de contenção do Brasil no Prata, a Argentina passou a desenvolver com os países vizinhos projetos de integração física, como meio de fomentar uma posterior integração econômica regional. Em janeiro de 1970, desenvolveu com o Uruguai projeto para a construção de uma ponte entre os portos Unzué, na Argentina, e Fray Bentos, no Uruguai (CERVO, 2007, p. 181-182). A Argentina tinha interesse em construir a represa de Yaciretá-Apipé, 300 km ao sul de Sete Quedas, entre as ilhas de Yaciretá e Apipé, o que daria a ela 2.700.000 kws de potência instalada (SOARES, 1971, p. 63). O governo Argentino também tinha por objetivo usar as águas do Rio Paraná para a construção da usina de Corpus e receava que a barragem de Itaipu prejudicasse o seu potencial hidrelétrico (DORATIOTO, 2014, p. 142-143).

O Brasil, por sua vez, não simpatizava com o protagonismo argentino na Bacia do Prata. Isto se explica pelo fato de que ela tinha a intenção de estabelecer um estatuto jurídico para o uso das águas do Prata. O problema, em si, não se resumia exatamente à existência do Estatuto, mas ao seu conteúdo. Enquanto a Argentina defendia a tese de que os estados ribeirinhos superiores deveriam consultar previamente e obrigatoriamente os ribeirinhos inferiores acerca de obras a serem construídas no território daqueles, o Brasil defendia que os ribeirinhos superiores teriam autonomia para executar obras em seu território, mas teriam o compromisso de não causar danos sensíveis aos ribeirinhos inferiores (CERVO, 2007, p. 181-182).

Como fruto da Conferência dos Países da Bacia do Prata de 1971, surgiu a Declaração de Assunção, proposta, por mais incrível que pareça, pela delegação Argentina (BARBOZA, 1992, p. 109-110). A Declaração, adotada por unanimidade, possui dois pontos nevrálgicos. Primeiro, a necessidade de acordo bilateral entre países ribeirinhos para o aproveitamento das águas dos rios internacionais de soberania compartilhada. O segundo, contido na Resolução 25 da Declaração, assevera que “nos rios internacionais de curso sucessivo, não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão das suas necessidades, sempre que não cause “prejuízo sensível” a outro Estado da Bacia” (SOARES, 1971, p. 62-63).

A Declaração de Assunção, nesse sentido, foi um trunfo para o Brasil, pois, em seu primeiro parágrafo, ela afirmava que em rios internacionais contíguos “sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido de acordo entre os ribeirinhos”. Isto

era exatamente o que já estava ocorrendo entre Brasil e Paraguai, no caso do rio Paraná. Já no segundo parágrafo, no caso dos rios internacionais de curso sucessivo, um Estado poderia aproveitar as águas desde que não causasse “prejuízo sensível” a outro Estado. Destarte, como o Brasil e Paraguai julgavam que o projeto de Itaipu não causaria “prejuízo sensível” à Argentina, o projeto poderia prosseguir sem a necessidade de consultá-la. O erro argentino ao apoiar a Declaração foi acreditar que o projeto seria a ela submetido para averiguar se haveria ou não “prejuízo sensível” (BARBOZA, 1992, p. 110-111).

Não obstante, ela continuou a insistir na tese da consulta prévia. O Itamaraty, por sua vez, não buscou conciliação com Buenos Aires, cren-do que a construção de Itaipu em nada dissesse respeito ao país vizinho (SPEKTOR, 2002, p. 127). Brasil e Paraguai aderiram com firmeza ao se-gundo parágrafo da Declaração de Assunção para defender a posição de que não precisavam consultar a Argentina. Este foi o principal argumento de direito internacional usado pelos dois países nos diversos fóruns inter-nacionais em que tiveram de se defender (DORATIOTO, 2014, p. 144-145).

Como no direito internacional o ônus da prova cabe a quem formula a objeção, o Palácio San Martin partiu para o ataque. Denunciou a posição intransigente e a falta de cooperação do Brasil. Como aponta Spektor (2002, p. 127) “em todos os foros multilaterais e capitais sul-americanas acionou suas tradicionais amizades na região e armou-se de instrumentos jurídicos para isolar o Brasil e falsificar-lhe as teses”. Além disso, o país lançou os projetos das hidrelétricas de Corpus, Yaciretá e Salto Grande em entendi-mentos diretos com o Paraguai e o Uruguai (CANDEAS, 2005, p. 23).

Para consubstanciar no plano internacional o princípio da “consulta prévia”, a Argentina defendeu o conceito jurídico de que seria necessária a consulta do Estado empreendedor aos demais Estados interessados na construção de obras civis sobre rios internacionais. Além disso, defendeu ser a consulta prévia prática defendida pelos países da região desde 1930, afirmando, sobretudo, que o Brasil tomara partido nesse assunto, susten-tando-o através da troca de notas que ocorreu entre Brasil e Grã-Breta-nha, em 1932, ocasião em que os dois Estados acordaram que “trabalhos sobre as áreas ribeirinhas entre solo brasileiro e a Guiana Inglesa seriam empreendidos com o ‘consentimento mútuo’ de ambos os Estados”. No mais, a delegação Argentina ainda afirmava que, em 1933, ocasião em que Brasil e Uruguai assinaram o Estatuto Jurídico da Fronteira, os dois Estados acordaram que “não se realizariam obras que modificassem o re-gime e a qualidade das águas de um rio fronteiro sem o ‘prévio acordo’ do outro Estado”. A Argentina se esmerava em angariar apoio em prol de sua posição (SPEKTOR, 2002, p. 127-128).

A questão tomava proporções preocupantes e a imagem do Brasil es-tava sendo prejudicada. Foi nesse sentido que, como uma tentativa de ame-nizar a questão, em 1972, durante a Assembleia Geral da ONU, os chance-leres Gibson Barboza e Eduardo McLoughlin chegaram a um acordo no qual o Brasil não se comprometia a consultar, mas a informar previamente. O acordo foi aclamado por unanimidade pela Assembleia Geral, mas não levou à solução do litígio. O novo Presidente argentino, o peronista Hector José Campora, que ficou apenas três meses no governo, de maio a julho

de 1973, denunciou o acordo, pois considerava-o contrário aos interesses argentinos. O presidente insistia que Itaipu, como planejada, prejudicaria a capacidade de geração de energia de Corpus Christi e Yaciretá. Quando Perón voltou à presidência, em fins de 1973, manteve a mesma postura de seus antecessores. O impasse continuou (DORATIOTO, 2014, p. 146-147)

O tratado que criou Itaipu foi assinado com o Paraguai em 26 de abril de 1973. A usina adquiriu personalidade jurídica internacional e brasileiros e paraguaios possuíam paridade na sua construção, operação e divisão da energia gerada. O tratado, porém, que só foi possível depois de anos de discussão, não foi celebrado por todos. Muitos críticos viam nele expressão de um imperialismo brasileiro, o que era reforçado pela “diplomacia paralela” que o país exercia ao apoiar golpes de Estado na Bolívia (1973), no Uruguai (1973) e no Chile (1973) (BANDEIRA, 1987, p. 540 apud DORATIOTO, 2014, p.149-150). Após sua assinatura, os ânimos contra o “expansionismo imperialista” brasileiro inflamaram. Sem incentivarem o confronto, generais argentinos desenvolviam teses que colocavam Itaipu como etapa de projeto geopolítico brasileiro, cujo fim seria a dominação do Prata (CERVO, 2007, p. 184-185).

Durante a restauração peronista (1973-1974), o Brasil e a Argentina mantiveram relações em nível normal. O único contencioso concreto era o relativo ao embate entre a tese argentina da consulta prévia compulsória e a posição brasileira relativa à necessidade de haver possibilidade de “prejuízo sensível” para haver consulta. O comércio bilateral entre os dois países era considerável e o maior da América Latina. No fim da década de 1970, o Brasil já era o segundo principal mercado para as exportações argentinas. A aproximação entre os dois países ocorria aos poucos e se baseava em laços sólidos (CERVO, 2007, p. 189).

Em 25 de março de 1976, ocorreu um golpe militar na Argentina, O general Rafael Videla, chefe do Exército Argentino, foi designado Presidente por uma junta militar, iniciando o “Proceso de Reorganización Nacional”. A Argentina mergulhava em uma das ditaduras mais sangüinolentas das América Latina (CANDEAS, 2010, p. 197). Apesar da mudança radical de governo pela qual o país passava, o governo militar manteve as diretrizes básicas da relação com o Brasil (CERVO, 2007, p. 187).

No Governo Geisel, as obras de Itaipu tiveram início. Isto acarretou o escalonamento da tensão nas relações bilaterais. Frente a isto, Jorge Videla nomeou Oscar Camilión para ser embaixador em Brasília. Camilión via como única alternativa para o impasse nas relações bilaterais a Argentina e o Brasil deixarem de se verem como rivais e se tornarem sócios (CAMILIÓN, 1999, p. 188, 192 apud DORATIOTO, 2014, p. 151). O embaixador teve importante papel de convencer o governo brasileiro de que o aproveitamento do rio Paraná era um assunto a ser negociado com a Argentina, sob o ônus de que qualquer ação sem consenso seria desprovida de legitimidade internacional (SPEKTOR, 2002, p. 131).

Vizentini (2004, p. 228-229) observa que apesar das tensões iniciais, as relações entre Brasil e Argentina no governo Geisel foram mais calmas que no governo Médici. Isto é explicado pelo fato de que Itaipu já era um fato consumado e não havia mais como a Argentina barrar a construção da usina, que foi seu objetivo no quinquênio Médici.

A Argentina deveria, a partir daquele momento, dar outro foco à questão. Como não havia mais a possibilidade de impedir Itaipu, o que seria feito pela aprovação da tese da consulta prévia compulsória e da negação da viabilidade de Itaipu, era preciso conciliar a construção de Corpus com a da usina paraguaio-brasileira. Ambas obras derivavam de projetos associados com o Paraguai, que se beneficiava da disputa (VIZENTINI, 2004, p. 229).

Superação da rivalidade.....

Como assevera Ramiro Saraiva Guerreiro (1992, p. 91-92), chanceler durante o governo Figueiredo, a questão de Itaipu “azedava as relações bilaterais havia 11 anos”. Era preciso superá-la para que as portas do processo de integração pudessem ser abertas. O comércio entre os dois países já era o maior da América Latina para ambos e suas economias eram, em grande parte, complementares. Faltava apenas resolver o litígio de Itaipu.

Além do problema da ciclagem das turbinas⁸ e do número de turbinas que teria a hidrelétrica paraguaio-brasileira, a definição das cotas de Itaipu e de Corpus figurou como problema de trabalhosa solução. Os portenhos chegaram a defender a cota de 120 metros para Corpus, o que resultaria em inundação do canyon do rio já em território brasileiro e paraguaio (GUERREIRO, 1992, p. 93). Dessa maneira, o Brasil via na definição da cota de Corpus uma eventual ameaça aos seus projetos na região. Ele argumentava que a cota máxima aceitável para Corpus seria de 100 metros, enquanto a Argentina defendia que uma cota inferior a 105 metros não traria rentabilidade econômica (LIGIÉRO, 2011, p. 226-227).

Guerreiro, ao assumir a pasta das Relações Exteriores, tinha como um de seus principais objetivos resolver o contencioso do Prata com a Argentina. Entendia que a negociação deveria ser feita em sigilo, para impedir eventuais entraves às negociações. Seu primeiro passo foi definir a posição mínima brasileira para as negociações. Após consultas com o Ministro das Minas e Energia, César Cals, e com o presidente da Itaipu Binacional, Costa Cavalcanti, obteve a certeza de que 18 turbinas eram suficientes para o Brasil. Desse modo, as duas turbinas a mais que se cogitou construir no governo Geisel eram desnecessárias. Já era um problema a menos, pois a Argentina fazia clara oposição à construção de 20 turbinas. A reação Argentina à redução da quantidade de turbinas foi favorável (GUERREIRO, 1992, p. 94-96).

Na ocasião da XXXIV Assembleia Geral das Nações Unidas, o chanceler do Paraguai, Alberto Nogués, ofereceu aos chanceleres do Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro, e da Argentina, Carlos Pastor, um jantar em sua suíte. No momento, os chanceleres estipularam a data de assinatura do Acordo Tripartite sobre Coordenação Técnico-Operativa para o Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus, que compatibilizaria os projetos das duas usinas, para o dia 17 de outubro de 1979. Nesta data, os três assinaram, em Ciudad del Este, o bendito acordo que deu fim a “essa longa e estúpida pendência” (GUERREIRO, 1992, p. 97).

O Acordo Tripartite, que solucionava a contenda, tinha como fundamentais os seguintes pontos:

8. O Brasil pressionava o Paraguai para que mudasse sua ciclagem para 60 Hz. Isto se explica pelo fato de que a ciclagem paraguaia era 50 Hz, enquanto a brasileira era 60 Hz. Como grande parte da energia de Itaipu seria vendida ao Brasil, era conveniente ao Brasil que as turbinas fossem aptas para produção de energia nessa ciclagem. Soma-se a isto o fato de a Argentina exportar eletrodomésticos para o Paraguai, os quais estavam adaptados à ciclagem de 50 Hz. O final das negociações acabou por ser neutro, sendo 9 turbinas adaptadas para a ciclagem de 60 Hz e nove para a de 50 Hz. (VIZENTINI, 2004, p. 229).

- determinava o desvio do rio Iguaçu para manter o volume de água em território argentino, enquanto o rio Paraná permaneceria fechado para a construção de Itaipu;
- Itaipu teria 18 turbinas, ao invés de 20;
- a cota de seria de 105 metros acima do nível do mar, ao invés dos 120 metros inicialmente demandados pela Argentina (DORATIOTO, 2014, p. 154-155).

A solução desta contenda literalmente destravou as relações entre os dois países. No ano seguinte à assinatura do Acordo Tripartite, o Presidente Figueiredo visitou oficialmente a Argentina e o mesmo fez o Presidente Jorge Videla em relação ao Brasil. Para se ter ideia da importância da visita de Figueiredo, basta citar que esta era a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935, quando Vargas a visitou. Na ocasião das visitas, foram celebrados vários acordos comerciais e um de cooperação nuclear. Isto expressa como as relações bilaterais evoluíram para um novo patamar de entendimento (DORATIOTO, 2014, p. 154-157).

Outro ponto que contribuiu para alavancar o nível das relações bilaterais foi o apoio brasileiro dado à Argentina na ocasião da Guerra das Malvinas.

A controvérsia acerca das Malvinas é antiga. Em 1766, os britânicos estabeleceram um assentamento regional na ilha de Trindade, mas a Espanha os expulsou de lá em 1770. O Reino Unido negociou com a Espanha a sua presença em Porto Egmont⁹ até 1774 e em seguida sua retirada definitiva. Como assevera Marchese (2012, p. 83-85), isto afirmava explicitamente o reconhecimento britânico da soberania espanhola na região. Na ocasião da proclamação das Províncias Unidas do Rio da Prata em 1810, o arquipélago das Malvinas ficou como parte desse domínio. Na década de 1830, os EUA e a Argentina se atritaram nas Malvinas e, aproveitando a situação de fragilidade argentina, o Reino Unido enviou uma corveta à ilha, cuja tripulação içou uma bandeira britânica no território, em 1833. Em 1965, depois da Grã-Bretanha ter apresentado as Malvinas em uma lista de territórios sob seu domínio aptos de descolonização, a AGNU, pela Resolução 2065, declarou ser o território em disputa uma questão a ser tratada bilateralmente. As negociações avançaram favoravelmente à Argentina.

As relações políticas e a cooperação entre Brasil e Argentina, congeladas por mais de uma década, estavam recuperando o espírito de Uruguiana. Contribuiu ainda mais para isso o apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas. Quando a Argentina invadiu militarmente essas ilhas, em 1982, Ramiro Saraiva Guerreiro estava em Nova Iorque e não esperou voltar ao Brasil para dar apoio à Argentina. Em uma conferência de imprensa no hotel em que estava, ele afirmou:

O Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833 quando, informado o governo imperial pelo de Buenos Aires da ocupação das ilhas pela Inglaterra pela força, instruiu seu ministro plenipotenciário em Londres a apoiar o protesto que faria o representante argentino junto à corte de St. James (GUERREIRO, 1992, p. 102).

Conforme Guerreiro (1992, p. 102), a posição brasileira não era uma simples opção política do momento, mas derivava de uma posição secu-

9. Primeiro assentamento britânico na ilha das Malvinas.

lar. Além disso, o Brasil não fez nenhuma menção à ação militar argentina, dando ênfase à solução pacífica de controvérsias. Com isto, o Brasil conseguia simultaneamente demonstrar uma posição sólida de apoio à Argentina e evitar qualquer envolvimento militar no assunto. Era um ganho para a diplomacia brasileira, que se viu a partir de então muito mais à vontade para proceder a uma aproximação mais sólida com o país vizinho, já que contava com o apoio não só da classe política, mas também da opinião pública.

Doratioto (2014, p. 158-160) aponta que, durante o conflito, o Brasil ficou responsável por representar os interesses argentinos em Londres. No plano econômico, opôs-se ao embargo imposto à Argentina pela Comunidade Europeia, sendo que os portos brasileiros foram usados para a exportação de mercadorias argentinas. Naquele momento se alcançou “um nível de excelência nas relações bilaterais que teve como precedentes, com características diferentes, as relações entre os governos Hermes da Fonseca e Roque Sáenz Peña e entre Juscelino Kubitschek/Jânio Quadros e Arturo Frondizi”.

Pode-se seguramente afirmar que as Malvinas contribuíram para aproximar Brasil e Argentina e melhorar a qualidade do diálogo bilateral. Isto contribuiu para que nos governos civis, na Argentina, a partir de 1983, com Raul Alfonsín, e, no Brasil, a partir de 1985, com José Sarney, a cooperação bilateral saísse do âmbito do discurso e se traduzisse em medidas concretas (GIANNINI; GUZZI; MATHIAS, 2008, p. 74).

Caminhos da integração.....

No final de 1983, houve a redemocratização da Argentina com a eleição de Raul Alfonsín para a Presidência da República. A opinião pública brasileira simpatizou com o fato, pois no Brasil também estava em curso o processo de redemocratização. Houve uma convergência democrática que favoreceu as relações bilaterais. Além disso, os dois países enfrentavam dificuldades semelhantes, como a inflação ascendente e a vulnerabilidade financeira (DORATIOTO, 2014, p. 160).

Alfonsín, por meio de seu chanceler, Dante Caputo, adotou uma política externa realista que se pautava no reconhecimento da importância da América Latina. De maneira semelhante, o Itamaraty buscava dar bases sólidas ao relacionamento com a Argentina. Valendo-se de estratégias, como incentivo de meios de complementação econômica e de projetos de cooperação nas áreas energética e científico-tecnológica, buscou dar fundamentos firmes à integração (CANDEAS, 2005, p. 214-215).

Com o clima político favorável, Sarney e Alfonsín se encontraram em Foz do Iguaçu, por ocasião da inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves, e assinaram a Declaração do Iguaçu, em 30 de novembro de 1985. Este documento é considerado marco de uma nova etapa de cooperação entre Brasil e Argentina. Na ocasião, o processo de integração, que permaneceu renegado a segundo plano desde o início do regime militar, era retomado com um enfoque pragmático e entusiástico (VARGAS, 1997, p. 49).

Os principais pontos da Declaração podem ser assim sintetizados:

- a) reconhecimento da necessidade da América Latina reforçar sua autonomia e poder de negociação com o resto do mundo;
- b) a necessidade de revitalizar políticas de cooperação e integração na América Latina;
- c) evitar que conflitos Leste-Oeste fossem levados ao continente;
- d) necessidade de impulsionar as relações bilaterais e acelerar a integração bilateral em harmonia com os esforços de cooperação e desenvolvimento regional;
- e) criação da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral;
- f) Fortalecimento dos setores de energia, transporte, comunicações, complementação industrial, do comércio bilateral e com terceiros mercados;
- g) promoção da complementariedade dos setores de transporte, energia e comunicações como meio de aprofundar a integração (BRASIL; ARGENTINA, 1986).

Não se pode ignorar, porém, que a centelha que reavivou o processo e integração regional não derivou unicamente da convergência democrática. Os anos 1980 foram uma década perdida para a América Latina. Os países enfrentavam severas taxas de inflação e se encontravam sufocados pela dívida externa e pelo aumento da taxa de juros dos credores internacionais. Como bem assevera Marcos Castrioto de Azambuja (1997, p. 69), “foram os insucessos recíprocos dos dois países na década de 80 que[...] propiciaram a reimplantação, mais ou menos simultânea, de regimes democráticos em ambos” e que “determinaram o ímpeto em direção à integração e à superação das velhas rivalidades”.

Argentinos e brasileiros começavam a formar uma sociedade. A condição de sócios foi quase alcançada em Uruguaiana há pouco mais de duas décadas, mas os caminhos nefastos seguidos por ambos afastaram o seu ideal. Depois da normalização das querelas no Prata, a relação entre Brasil e Argentina passou a evoluir no nível político e deste para o nível de integração ampla, agregando não só questões econômicas, mas também sociais, políticas e culturais. A Declaração do Iguaçu foi o primeiro passo para a efetivação de um projeto de integração durável e efetivo.

Embora não nas mesmas dimensões, a integração entre Brasil e Argentina foi de fundamental importância para dissipar a desconfiança e a tensão mútuas existentes, assim como a formação da CECA¹⁰ (1951) o foi em relação aos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma que na Europa, só foi possível uma ampla exploração das potencialidades de desenvolvimento regional depois do saneamento das dúvidas e desconfianças, e da subsequente substituição da constante tensão pela cooperação.

A Declaração do Iguaçu foi responsável por reduzir o stress que caracterizava as relações bilaterais e alavancar um clima de confiança entre os dois países. Estavam lançadas as bases para o desenvolvimento da integração regional e desta vez de maneira resistente e longa. A criação da Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica

10. O Tratado que deu origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi assinado em 1951 por França, Alemanha, Itália e os países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo). Sua origem está relacionada, para além das atividades econômicas, à necessidade de reforçar a solidariedade franco-alemã, afastar o espectro da guerra e pavimentar o caminho para a integração europeia. (TRATADO..., 2010).

Bilateral foi fundamental para garantir que a integração saísse do âmbito discursivo e se traduzisse em medidas práticas.

No ano seguinte, em julho de 1986, foi firmada, em Buenos Aires, a Ata para a Integração BrasileiroArgentina, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). A Ata consagrava que o processo de integração deveria ser gradual, flexível e equilibrado. Isto significa que ele se daria por bases harmônicas e simétricas, evitando a especialização da economia, gerando melhoria na alocação de recursos e com a participação do empresariado (BRASIL; ARGENTINA, 1986).

Na ocasião, também foram assinados 12 protocolos que versavam, dentre outras coisas, sobre os seguintes pontos:

- a) bens de capital;
- b) trigo;
- c) complementação de abastecimento alimentar;
- d) expansão do comércio;
- e) empresas binacionais;
- f) assuntos financeiros;
- g) fundo de investimentos;
- h) energia;
- i) biotecnologia;
- j) estudos econômicos;
- k) temas nucleares;
- l) cooperação aeronáutica (BRASIL; ARGENTINA, 1986).

A diversidade dos temas abordados reflete o espírito de colaboração que se instalara entre os dois países, que tinham por objetivo promover uma integração que garantisse o fortalecimento e a complementariedade das suas economias. No entanto, não se deve entender que a complementariedade levasse à especialização, pois ambos buscavam aumentar a autonomia e o grau de independência internacional. Assim, os dois países perseguiram um equilíbrio “progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio” (BRASIL; ARGENTINA, 1986).

Não obstante o ânimo de abertura econômica bilateral, ambos países ainda tentavam sustentar o processo de substituição de importações. Este, no entanto, já estava em sua fase final e as medidas de manutenção de economia fechada, tarifas de importação relativamente altas e barreiras não-tarifárias, como meio de fomentar o desenvolvimento industrial, estavam cedendo lugar políticas de abertura econômica progressivas. Roberto Lavagna (1997, p. 269) argumenta que as políticas de substituição de importações já haviam caducado na década de 1970 e que o motor do crescimento e desenvolvimento eram políticas econômicas de abertura.

A Argentina, a partir da década de 1970 iniciou um período de políticas econômicas erráticas, que variavam da abertura comercial unilateral ao protecionismo errático da substituição de importações. O resultado desse “vai e vem” de políticas econômicas foi o endividamento externo. Na década de 1970, o país executou um processo de abertura unilateral da sua econômica e de supervalorização da taxa de câmbio, que culminou na elevação das importações. No fim da década o país estava seriamente

endividado por conta do alto coeficiente de importação de bens de consumo e serviços consumidos no exterior (LAVAGNA, 1997, p. 271, 276).

Dessa maneira, a busca de um processo de integração flexível, gradual e equitativo se justificava nas experiências anteriores da Argentina. A sucessão de regimes políticos com modelos de inserção internacional díspares gerou uma instabilidade que impediu o crescimento do comércio e o fomento da industrialização. Para fazer uma rápida comparação, enquanto durante a década de 1970 o PIB brasileiro mais que duplicou, o da Argentina não chegou a aumentar, em termos absolutos, nem 30% (LAVAGNA, 1997, p. 275-277).

O país tinha a necessidade de se reestruturar tanto politicamente como economicamente, urgindo o ímpeto de realizar o remanejamento das suas políticas de inserção econômica internacional. Assim, em 1986, a Argentina lançou um programa de “abertura de mão dupla”. Ao mesmo tempo que tentava incentivar as exportações, ela efetuava uma gradual diminuição das restrições às importações. Esta cautela contrasta com a política adotada por Martinez Hoz (1977-1980), que condicionou o aumento das exportações ao estímulo às importações, sob o suposto benefício de melhoria da produtividade e da redução dos custos. Enquanto a política de Hoz foi um desastre, o caminho que a Argentina adotou a partir de 1986 apresentou resultados positivos, com aumento das exportações industriais do país (LAVAGNA, 1997, p. 279-281).

A política de abertura de duas vias adotadas pela Argentina foi complementada com o projeto de integração com o Brasil. Ambos países possuíam amplos mercados que serviriam como motores para a industrialização e recuperação econômica. Nesse sentido, era oportuno dar continuidade ao processo de integração iniciado em 1986.

Em 1988, os dois países assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que tinha por objetivo o estabelecimento de um mercado comum, no prazo de dez anos. Além disso, mais tarde, no âmbito deste tratado, foram firmados 24 protocolos, que foram reunidos em um único documento, que ficou conhecido como Acordo de Complementação Econômica nº 14, firmado em dezembro de 1990 (MENEZES, 2010, p. 185).

Na ocasião da assinatura do Tratado, o Presidente Sarney (1989) afirmou, em seu discurso, ser aquele dia “um passo fundamental [...] em busca da independência econômica da América Latina e como uma prova de grande maturidade política”. O Tratado tinha como objetivo a “consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina”. O documento mantinha a cautela da Ata de Integração, observando os valores de “gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria” como parâmetros para a sua implementação (BRASIL; ARGENTINA, 1988).

O fim que sucederia aos dois países após a aplicação completa do Tratado de 1988 era a formação de um mercado comum. Pode-se considerar esta estrutura como a penúltima em grau de integração internacional, aspectos econômicos e comerciais. Este arranjo só apresenta grau de integração inferior a uma união econômica. Como aponta Bertha Becker (2012, p. 67-68), o mercado comum, além da eliminação de tarifas, cotas e

preferências em todos os bens e serviços e da adoção de uma política comercial externa comum entre seus membros, permite a livre circulação de fatores de produção e exige um esforço de coordenação das políticas macroeconômicas dos países.

Em seu art. 10, o Tratado de 1988 estabelecia as condições de adesão de terceiros países que fossem membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Dessa maneira, pode-se inferir que, desde o início, Brasil e Argentina já tinham como intenção a expansão do mercado comum que estava se delineando. Era o ideal da integração regional que tomava corpo no escopo do Tratado. Nesse sentido, os países atuaram como protagonistas de uma integração regional de maior envergadura, que não se reduzisse a uma área de livre comércio ou a uma união aduaneira.

Mercosul

Depois dos dois países terem vivenciado a passagem de faixa de um Presidente constitucional para um democraticamente eleito, era o momento de acelerar o processo de integração que começara na década passada. Nesse sentido, Menem e Collor se encontraram em Buenos Aires e firmaram, no dia 6 de julho de 1990, a Ata de Buenos Aires. Neste documento, ficou acordado que a formação do mercado comum entre Brasil e Argentina tem como data limite o dia 31 de dezembro de 1994. Para sua formação, apresentava-se como fundamental a harmonia e a coordenação de políticas macroeconômicas, bem como a redução tarifária generalizada - até alcançar a alíquota zero - e a anulação de barreiras não-tarifárias “sobre a totalidade do universo tarifário” (BRASIL; ARGENTINA, 1990).

A Ata de Buenos Aires marcou o abandono da política de integração gradual, flexível e equilibrada, consagrada, em 1986, na Ata para a Integração BrasileiroArgentina. Collor e Menem aceleraram o ritmo da liberalização comercial e da integração. Isto se justifica, em parte, por conta das diretrizes de governo que ambos presidentes adotaram. Brasil e Argentina já estavam em processo de inserção na ordem econômica internacional segundo critérios neoliberais, ou seja, a liberalização comercial ampla já era um objetivo dos dois países. Não havia motivos, no raciocínio de ambos, de esperar os dez anos, previstos no Tratado de 1988, para conformar o mercado comum.

A ideia que se consubstanciava era a de ganhar competitividade, fortalecer o mercado interno e alavancar as exportações por meio da integração regional. Como aponta Bernal-Meza (1999, p. 214-215), o Mercosul surgiu como um instrumento que possuía entre seus vértices a produção de condições favoráveis para a inserção internacional. A abertura comercial propugnada se relaciona a uma estratégia maior, que ressalta a importância do desenvolvimento do mercado interno e o fomento das exportações.

Dando continuidade ao processo de integração, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram, em novembro de 1991, o Tratado de Assunção, constituindo o Mercado Comum do Sul, o Mercosul. Ao curso integracionista entre Brasil e Argentina, consagrado na Ata de Buenos Aires, passaram a fazer parte o Uruguai e o Paraguai. O Tratado foi inovação que operou uma mudança nas relações do Cone Sul.

O Tratado de Assunção reafirmou a data de 31 de Dezembro, prevista na Ata de Buenos Aires, para a formação do mercado comum, o qual passaria a se chamar Mercado Comum do Sul. Como é típico deste tipo de estrutura, o Mercosul deveria contar com a livre circulação de bens e fatores de produção, bem como com a anulação de qualquer restrição, tarifária ou não-tarifária, ao comércio intrabloco. Além disso, os países concordaram em adotar uma tarifa externa e uma política comercial comuns em relação a terceiros Estados e assumiram o compromisso de harmonizarem suas políticas macroeconômicas em diversos setores com o objetivo de evitar os desequilíbrios estruturais na concorrência entre os Estados Partes. No entanto, como Silvia Oporto e Stella Maris (1994, p. 152) ressaltam, “os países do Mercosul não apresentam uma tradição de estabilidade”. Dessa maneira, tais Estados, que possuem dimensões políticas, comerciais e econômicas diferentes, bem como necessidades díspares, enfrentam, desde a década de 1990, o desafio de harmonizar suas políticas macroeconômicas, buscando um ponto comum em meio às necessidades particulares de cada um.

Foi consagrado em Assunção o princípio do tratamento nacional. Segundo este, os Estados deveriam dar aos produtos de outros membros do Bloco tratamento idêntico ao fornecido aos seus produtos nacionais, ou seja, não poderia ser feita nenhuma espécie de discriminação em relação a produtos dos países membros do Bloco. Além disso, estipulou-se uma espécie de cláusula de nação mais favorecida intrabloco, uma vez que um Estado teria que estender automaticamente aos demais quaisquer vantagens comerciais fornecidas a produtos de terceiros países.

Depois de quatro anos de adaptação às designações do Tratado de Assunção, chegou-se o momento de estruturar e institucionalizar o Mercosul. Por ocasião da VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em 17 de dezembro de 1994, foi aprovado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, o qual, além de institucionalizar Bloco, estabelecia sua estrutura orgânica e conferia-lhe personalidade jurídica de Direito Internacional (ACCIOLY, 2003, p. 72). Essa preocupação com a personalidade deve estar relacionada com o fato de que o Bloco foi estruturado aos poucos e passou por um período de adaptação entre 1991 e 1994. Além disso, a sua estrutura foi ampliada consideravelmente em 1994, passando por uma significativa mudança, que acarretou a criação de órgãos que desempenhariam as mais diversas funções. No mais, o Bloco não possuía uma sede definida e ficou estipulado que está seria por ele celebrada.

No Tratado de Assunção, não haviam sido estipuladas as fontes de direito do Mercosul e, muito menos, a hierarquia das suas normas jurídicas. Foi no Capítulo V do Protocolo de Ouro Preto que as fontes jurídicas do Mercosul foram delineadas. Elas são o Tratado de Assunção e todos seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares, bem como qualquer acordo celebrado no âmbito dos mecanismos anteriormente citados, além das Decisões, Resoluções e Diretrizes, tomadas respectivamente pelo CMC, GMC e CCM (BASSO, 1999, p. 195-196).

Atualmente são membros do Mercosul Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela¹¹. Além disso, Peru, Chile, Equador, Colômbia, Su-

11. O Estado Plurinacional da Bolívia está em processo de adesão.

riname e Guiana são Estados Associados. O Bloco também conta com um Parlamento, cujo Protocolo constitutivo foi assinado em 2005, com um Tribunal Permanente de Revisão, criado em 2002 pelo Protocolo de Olivos, e com uma “cláusula” democrática (Mercosul). Conforme o art. 1º do Protocolo de Ushuaia, a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes.” (PROTOCOLO..., 1998).

O Mercosul é atualmente a estrutura mais elaborada de integração no Cone Sul. No entanto, o Bloco, que teve como um de seus principais vértices históricos a aproximação entre Brasil e Argentina, enfrenta críticas, devido, sobretudo, ao sistemático descumprimento das metas estabelecidas em Assunção por seus membros. Por conta disto e do baixo desempenho comercial do Bloco, sustenta-se a crise do Mercosul.

Os autores divergem quanto ao objetivo primeiro da criação do Mercosul. Rubens Barbosa (2014, p. 25) defende que o objetivo do Bloco seria permitir o avanço da integração econômica e comercial, e não fortalecer aspectos políticos e sociais. Por outro lado, Raúl Bernal-Meza (2008, p. 155, tradução nossa) crê ser o Mercosul, “antes que um programa comercial e econômico, é um projeto político, tanto por seus antecedentes, como por sua projeção na economia mundial”¹². No entanto, este último autor admite que o Mercosul, nas suas negociações iniciais, fora concebido sob um enfoque essencialmente comercialista.

É fato que o Mercosul tem deixado a desejar na sua esfera comercial, mas uma integração regional deve também levar em conta vários outros aspectos, como questões políticas, sociais, culturais e jurídicas. Se, por um lado, a importância do comércio com os países membros do Mercosul não chegou a atingir 10% do total da balança comercial corrente brasileira nos últimos quatro anos (BRASIL, 2015); por outro, é preciso também levar em consideração demais aspectos que o Bloco possui. Em 2010, foi assinado protocolo que visa estabelecer a equivalência de diplomas e títulos dos sistemas educativos dos países membros, e, desde 2002, é possível a residência permanente de cidadãos dos Estados Membros em território de seus pares (CONSULTA..., 2015).

O processo de integração continua. De fato, há tempos não se verifica o surto comercial dos primeiros anos do Bloco, mas isto não significa que o Mercosul fracassou. Isto somente pode ser dito, e com reservas e observações pertinentes, quanto à dimensão econômico-comercial do Bloco, ligeiramente estagnada nos últimos anos. O desenvolvimento das áreas social, política e cultural é sem dúvida algo consideravelmente desejável, pelo qual qualquer processo de integração que vise a uma união duradoura e efetiva deve prezar. O que não pode ocorrer de forma alguma é a radicalização ideológica do Bloco, que passa a ser usado mais como instrumento de doutrinação externa que como mecanismo de aproximação e formação de sinergias positivas entre os países.

Considerações finais

A história das relações bilaterais entre Brasil e Argentina pode ser resumida na frase de Marcos Castrioto de Azambuja (1997, p. 65): “argentinos

12. No original: antes que un programa comercial y económico, es un proyecto político, tanto por sus antecedentes, como por su proyección en la economía política mundial.

e brasileiros passaram de inimigos a rivais, de rivais a aliados e agora, em nossos dias, de aliados a sócios”. Os dois países não começaram com o pé direito, mas conseguiram, ao longo dos anos e com esforço mútuo, superar a posição de inimigos que ocuparam durante boa parte do século XIX.

Dos lados opostos em campos de batalha, porém, ficou a rivalidade, que permeou obstinadamente as relações bilaterais, impedindo o desenvolvimento de um arranjo de integração na primeira década do século XX. Isto não evitou, no entanto, que os países cooperassem em áreas que fossem de interesse mútuo¹³. Entretanto, ainda não podíamos falar da condição de sócios. Esta começou a se delinear na década de 1980, quando os dois países, após superarem suas diferenças no Prata, passaram a encetar um processo de integração e cooperação sem paralelo em sua história comum. Na década seguinte, surgiria o Mercosul, que se apresenta, simultaneamente, como a cimeira do processo de integração entre os dois países e como estrutura voltada à inserção competitiva de seus membros no comércio internacional.

Na primeira metade do século XX, tanto o Brasil como a Argentina apresentaram propostas de cooperação. Do Pacto do ABC, de 1915, passando pela proposta de união aduaneira de 1941, à tentativa da reedição do ABC com caráter mais comercial por parte de Perón, todos foram intentos que não apresentaram resultados tangíveis, sendo a união aduaneira e o novo ABC refutados de antemão. Isto, porém, não impediu a continuidade de tentativas de construção de arranjos de cooperação na segunda metade do século XX.

Antes do início do Regime Militar, verificou-se ao longo do governo Kubitschek, no Brasil, e de Frondizi, na Argentina, uma melhora significativa nas relações bilaterais. A afinidade de ideias entre os Presidentes e o apoio argentino à OPA desempenharam papel fundamental para aproximar os dois países, processo iria resultar, no início da década de 1960, nos entendimentos de Uruguaiana, no qual Jânio Quadros e Frondizi acordaram posições comuns em temas regionais e globais e se comprometeram em abandonar a histórica rivalidade que permeava as relações entre os dois países.

Não obstante, o espírito de Uruguaiana durou pouco. A assinatura da Ata de Cataratas, em 1966, entre Brasil e Paraguai, e a posterior criação de Itaipu, em 1973, por meio de tratado, daria início ao litígio referente ao uso dos rios da Bacia do Prata, tendo a Argentina sustentado em diversos foros internacionais a tese da consulta prévia compulsória. Esta querela, que se estendeu ao longo da década de 1970, iria afastar qualquer tentativa de integração entre os dois países. A solução tardaria a aparecer, de forma que só em 1979, por meio do Acordo Tripartite, o conflito seria resolvido.

Retomava-se, então, o espírito de Uruguaiana e abriam-se as portas para um processo de integração duradouro. Este, que iniciou, em meados da década de 1980, de forma flexível, gradual e equilibrada, conforme a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, cedeu lugar a um processo ainda flexível, mas bem mais ligeiro, com a Ata de Buenos Aires, na qual Collor e Menem encurtaram o prazo de 10 anos para a formação do mercado comum, previsto no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, para 5 anos.

13. Apesar de em meados da década de 1970 o contencioso entre Brasil e Argentina sobre o aproveitamento dos rios do Prata estar passando por um momento crítico, a Argentina apoiou o Brasil quando das pressões norte-americanas contra o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, em 1975. Tal posição derivava de uma conjuntura histórica. Brasil e Argentina atuaram conjuntamente nas negociações do Tratado de Proscrição das Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), entre 1964 e 1967. Além disso, nenhum dos países havia ratificado o TNP, de 1968, e ambos tinham por objetivo “manter abertas vias de suprimento de materiais e tecnologia nucleares, bem como legitimar suas políticas e/ou projetos nacionais no campo nuclear”: (VARGAS, 1997, p. 43-44).

Ao processo de integração brasileiro-argentino passaram a fazer parte Uruguai e Paraguai. Por meio do Tratado de Assunção, em 1991, os dois países uniram suas forças às do Brasil e da Argentina para a formação do Mercosul. Em 1994, terminaria o prazo para os países se adaptarem às designações propostas em Assunção. Pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, foi estabelecida a estrutura institucional do Mercosul e a ele concedida personalidade jurídica de Direito Internacional.

O Mercosul é a estrutura de integração mais bem delineada e completa existente no Cone Sul. Seu tamanho não foi causa impeditiva à sua sofisticação jurídico-institucional. Muito embora as críticas atuais referentes ao seu desempenho comercial, ele continua em uma posição de destaque e importância na região. Ponto máximo da integração brasileiro-argentina, o Bloco foi fruto do processo de cooperação e integração que se iniciou na década de 1980. Com cerca de duas décadas de existência, o Mercosul ainda está em sua juventude e tem potencial para se desenvolver e se aprofundar em várias áreas. Cabe a seus líderes identificar pontos de cooperação e trabalhar na construção de sinergias positivas para a integração e desenvolvimento regionais.

Referências

- ACCIOLY, Elizabete. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. Curitiba: Juruá, 2003.
- ALEXANDER, Col J. H. **Roots of deployment - Vera Cruz, 1914**. O texto foi originalmente publicado em novembro de 1982. [S.l.]: Marine Corps, 2015. Disponível em: <<https://www.mca-marines.org/gazette/roots-deployment-vera-cruz-1914>>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. O relacionamento Brasil-Argentina: de rivais a sócios. In: CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de; FONSECA JÚNIOR, Gélson (Org.). **Temas de política externa brasileira II**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. v. 2, Cap. 3.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v.1, p. 267-297.
- BARBOSA, Rubens. Mercosul: retórica e realidade. **Política Externa**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 17-27, abr. 2014.
- BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- BASSO, Maristela. A pirâmide jurídica do Mercosul. In: DANTAS, Ivo et al (Org.). **Processos de integração regional**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 195-202.
- BECKER, Bertha. **Manual do candidato: geografia**. Brasília: FUNAG, 2012.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 154-178, dez. 2008.
- BERNAL-MEZA, Raúl. El Mercosur: ¿Regionalismo o globalización? Três aspectos para la decisión de políticas. In: DANTAS, Ivo et al. (Org.). **Processos de integração regional**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 203-230.
- BRASIL; ARGENTINA. Ata de Buenos Aires. Buenos Aires: SCI, 1990. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/>. Acesso em: 6 mar.2015.
- BRASIL; ARGENTINA. **Ata para a integração Brasileiro-Argentina**. Buenos Aires: MRE, 29 jul. 1986. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/at_download/arquivo>. Acesso em: 4 mar. 2015.
- BRASIL; ARGENTINA. **Declaração do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: SCI, 30 nov. 1985. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/>. Acesso: 04 fev. 2015.

BRASIL; ARGENTINA. Promulga o Tratado de integração, cooperação e desenvolvimento, entre a República Federativa do **Brasil e a República Argentina**. Buenos Aires: MRE, 29 nov. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>. Acesso: 4 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Intercâmbio comercial brasileiro**: países e blocos. Brasília: MDIC, jan. 2015. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Protocolo de Ouro Preto**: protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. Brasília: MDIC, 17 dez. 1994. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1198146244.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2015.

BRASIL. Secretaria da Administração. **Biblioteca da Presidência da República**: assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Buenos Aires: Biblioteca, 2015. [Discurso proferido na ocasião da assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina em 29 de novembro de 1988]. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/103.pdf/download>>. Acesso: 4 fev. 2015.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. e ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: ALMINO, João; CARDIM, Carlos H. (Org.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002. p. 359-392.

CANDEAS, Alessandro W. **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2010.

CANDEAS, Alessandro W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, jun. 2005.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 41, p. 59-82, jul. 1998.

CORRÊA, Manoel Pio. **O mundo em que vivi**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1994.

CONSULTA-Mercosur. 2015. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx>. Acesso em: 20 mar. 2015.

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio Prata (1822-1994)**. Brasília: FUNAG, 2014.

ESCUDE, Carlos et al. **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**: la integración regional: el Tratado de la Cuenca del Plata (abril de 1969). 2000. [O trabalho em questão foi desenvolvido por uma equipe composta por dois diretores, quatro colaboradores primários e oito colaboradores secundários]. Disponível em: <<http://www.argentina-ree.com/9/9-025.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

FAUSTO, Boris. A Vida Política. In: CARVALHO, José Murilo de; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Olhando para dentro**: 1930-1964. São Paulo: Objetiva, 2012. v.4. Cap. 2. p. 91-141. (História do Brasil Nação: 1808-2010).

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Rio Branco diante do Monroísmo e do Pan-Americanismo: anotações. In: PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). **Barão do Rio Branco**: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012. p. 565-602.

GIANNINI, Renata Avelar; GUZZI, André Cavaller; MATHIAS, Suzeley Kalil. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 70-86, jun. 2008.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

LAVAGNA, Roberto. Comércio exterior e política comercial no Brasil e na Argentina: uma evolução comparada. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; LLADÓS, José Maria (Org.). **Perspectivas Brasil e Argentina**. Rio de Janeiro: FUNAG, 1997. p. 267-297.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa Brasileira - a política externa independente e o pragmatismo responsável**: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: FUNAG, 2011.

MARCHESE, Miguel Angel. A guerra das Malvinas: o planejamento argentino e o emprego da frota do mar sob o ponto de vista da estratégia operacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 79-112, jan. 2012. Semestral. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/junho2012/edicao18.81-114.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

MENEZES, Wagner. **Derecho internacional em América Latina**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 185.

Mercosul. **Saiba mais sobre o Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercopol>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

OPORTO, Silvia F.; SCALET, Stella M. V. Coordenação de políticas macroeconômicas. In: BAPTISTA, Luiz O. et al (Org). **Mercosul: das negociações à implantação**. São Paulo: LTr, 1994. p. 149-168.

PINHEIRO, Letícia. O Brasil no Mundo. In: CARVALHO, José Murilo de; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Olhando para dentro: 1930-1964**, v.4. São Paulo: Objetiva, 2012. Cap. 3. p. 165-177. (História do Brasil Nação: 1808-2010).

PROTOCOLO de Ushuaia: sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Ushuaia: MRE, 24 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercopol/Acuerdos/1998/portugues/31protocolodeushuaia.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. **Foreign affairs**, v. 40, n. 1, p. 19-27, out. 1961. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/23339/j%C3%A2nio-quadros/brazils-new-foreign-policy>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

SILVA, Alexandra de Mello e. **A política externa de JK: a operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6597/799.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

SILVA, Vera Lúcia Correa da. **Da operação Pan-Americana aos entendimentos de Uruguai: as relações Brasil-Argentina (1958-1962)**. 2005. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5851>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

SOARES, Teixeira. Pontos de Fricção na América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 14, n. 55-56, p. 45-63, set./dez. 1971.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 117-145, jun. 2002.

TRATADO de Assunção: Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (26/03/1991). Assunção: Desenvolvimento, 26 mar. 1991. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao.pdf>. Acesso em: 5/3/2015.

TRATADO que institui a Comunidade Europeia do carvão e do aço (CECA). [S.l.], LexEuropa, 15 out. 2010. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm>. Acesso em: 24 mar. 2015.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 41-74, jun. 1997.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

O discurso ambiental brasileiro e a transformação do conceito de soberania: uma análise de Estocolmo à Rio+20

Brazilian environmental discourse and the shift in the concept of sovereignty: from Stockholm to Rio+20

Moniza Heinzelmann Portella de Aguiar¹

Beatriz Rodrigues Bessa Mattos²

Nayara Tavares Cardoso³

RESUMO

Nos anos 70, quando o impacto das mudanças climáticas era ainda pouco conhecido, o conceito de soberania representava o direito dos Estados de administrar seus recursos naturais sem qualquer ingerência externa, guiando-se, apenas, pelo interesse nacional. Nos dias atuais, contudo, a percepção de que a natureza não admite fronteiras e que a ação de um Estado pode causar danos à humanidade inteira propiciou a criação de um regime internacional ambiental, com vistas a proteger os recursos naturais e estabelecer responsabilidades para os Estados perante a sociedade internacional. Valendo-se de conceitos como interdependência, patrimônio comum da humanidade e desenvolvimento sustentável, o presente artigo possui como principal objetivo investigar a evolução do conceito de soberania perante a temática ambiental, desde a Conferência de Estocolmo até os dias atuais.

Por meio da análise bibliográfica de fontes primárias e secundárias e da operacionalização da Análise do Discurso como recurso metodológico foi possível depreender que, ao longo de quarenta anos, conforme foi se desvincilhando do discurso soberanista a política externa brasileira foi se aproximando de um posicionamento mais cooperativo e engajado do ponto de vista ambiental.

Palavras-Chave: Soberania. Meio Ambiente. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

In the 70s, when the impact of climate change was still fairly unknown, the concept of sovereignty embodied the right of states to manage their natural resources without any external interference, being guided only by national interest. Nowadays, however, the perception that nature does not recognize borders and that action of a State may damage all humanity has led to the creation of an international environmental regime, in order to protect natural resources and establish responsibilities for each state belonging to the international society. Drawing on concepts such as interdependence, common heritage of mankind and sustainable development, this paper aims to investigate how the concept of sovereignty has evolved in environmental issues since the Stockholm Conference up to the present day. Through documentation obtained in primary and secondary sources and the use of discourse analysis as a methodological tool it is possible to conclude that the Brazilian foreign policy discourse has reduced its sovereignty approach in these last decades and is becoming more cooperative from an environmental point of view.

Key-words: Sovereignty. Environment. Brazilian Foreign Policy.

1. Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais pelo IUPERJ. Professora adjunta da Universidade Cândido Mendes. Graduação em Economia pela Universidade Cândido Mendes (1986) e Mestrado em Sociologia e Política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1991).

2. Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica (IRI/ PUC-Rio). Professora Substituta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) do Departamento de Defesa e Gestão Estratégica Internacional do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Mestre em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ da Universidade Cândido Mendes.

3. Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Bolsista do CNPQ. Mestrado em Administração pela Universidade São Marcos, MBA em Gestão Universitária, MBA em Gestão de Recursos Humanos. Graduada em Administração pela Universidade Gama Filho. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora Técnica do MBA em Gestão de Negócios e professora da Pós-graduação do IBMEC - CBA e MBA.

Recebido em:
13 de janeiro de 2015.
Aprovado em:
23 de junho de 2015.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo examinar de forma sucinta a evolução do conceito de soberania no discurso oficial brasileiro durante a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e a Rio +20. Empregando como fundamento teórico os relatórios apresentados pela delegação brasileira, far-se-á uma análise qualitativa do discurso buscando contextualizá-lo na conjuntura de cada época.

Este estudo intenta esquivar-se de uma interpretação literal do discurso e - admitindo que esse não é neutro - investigar sua construção em termos sociais, políticos e econômicos. Empregando como ferramenta metodológica de pesquisa as técnicas de análise do discurso de Michel Foucault explorar-se-ão as relações de poder que se estabelecem dentro do sistema internacional no que tange à questão ambiental.

Um dos principais eixos dos estudos foucaultianos acerca da linguagem configura-se como o processo pelo qual determinado discurso é elaborado de modo revestir-se de verdade. (JORGENSEN; PHILIPS, 2002). Neste sentido, o termo soberania, ainda que não muito frequente no discurso brasileiro, é o verdadeiro princípio em torno do qual se organiza o debate da política externa ambiental dentro das relações internacionais. O conceito de soberania configura-se como uma noção jurídico-política resultante das relações internas de poder e também da inserção do Estado na estrutura internacional. (FOUCAULT, 1979, p. 157)

Mencionada técnica de pesquisa permitirá conjecturar a flexibilização do discurso ambiental brasileiro em função das mudanças domésticas e internacionais nas relações de poder. Mostrar-se-á como a política externa brasileira recorreu, de início, ao argumento da soberania para defender um projeto econômico desenvolvimentista e em seguida interpretou a soberania de forma mais cooperativa, visando a inserção internacional do país.

O conceito de soberania

O conceito de soberania surgiu na Europa, no final do século XVI, para caracterizar o fortalecimento de poder do Estado-Nação. A Idade Média conhecia o termo soberano, mas a soberania - em reação ao fracasso político e territorial do feudalismo e a autoridade da Igreja - é uma expressão da Idade Moderna, derivada da unificação do Estado.

Os escritos de Thomas Hobbes (1979) descrevem a noção de poder soberano tanto na esfera interna quanto externa. Dentro de um território, os homens renunciam a seus direitos de natureza para se entregar à proteção advinda da *potestas* do Leviatã, o que faz dele uma força suprema. A anarquia é abandonada em prol da segurança. O Estado detém aquilo que Max Weber denomina “monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1982, p. 98).

No plano das relações internacionais, o Estado também tem o direito de “fazer a guerra ou a paz com outras nações e Estados” (HOBBS, 1979, p. 110). A diferença entre a dimensão doméstica e a interna-

cional é que, nesse último caso, a anarquia persiste, posto que os Estados não renunciaram a seu direito de guerrear, não efetuaram um pacto entre si ou se submeteram a uma autoridade suprema. A anarquia internacional permite que – em tese - a soberania externa seja absoluta, ainda que, na prática, essa se encontre fortemente condicionada pela própria aptidão bélica de um Estado e a capacidade de reação dos demais. No século XX, os desafios apresentados pela emergência de problemas transterritoriais, provocaram um debate político e jurídico sobre os limites e excessos do conceito de soberania, sobretudo no tocante à territorialidade.

Estados não detêm a propriedade (*dominium*) do território que eles ocupam, não obstante, exercem sua autoridade sobre uma área territorial determinada, controlando as atividades humanas e o aproveitamento dos recursos naturais que lá existem (*imperium*). (SOLAR, 2012) O Direito Internacional, que se desenvolveu a partir do século XVII, fundamentou-se no arcabouço teórico do Direito Romano e de seus conceitos de propriedade. Na esfera do que se encontra sob jurisdição humana, o Direito Romano identifica a *res nullius*, aquilo que não pertence a ninguém, mas é passível de ocupação e de se tornar *res privatae*. A *res publicae* diz respeito a bens – geralmente artificiais – que pertencem à comunidade como estradas, parques, anfiteatros. O conceito de *res communis* (omnines) refere-se a bens que - por sua natureza - pertencem a todos os seres, o mar, as águas em movimento, o ar. (BUJÁN, 2015); (WRAPPING..., 2007)

No Direito Internacional, *res nullis* passou a ser aplicado às terras descobertas pelos europeus, que delas podiam se apossar e sobre as quais podiam exercer sua soberania por não pertencer a ninguém, sequer às populações autóctones. Em relação a *res communis*, com o tempo, o vocábulo inglês *commons* – em oposição a *enclosure* (em referência às pastagens comuns ou cercadas) – se sobrepôs à referência latina, originando a expressão global *commons* para denominar aqueles bens e recursos naturais que não podem ser de domínio privado, devendo ser administrados coletivamente.

A principal característica do Direito Internacional – desenvolvido a partir da Paz de Westphalia - é a ênfase atribuída ao Estado como protagonista das relações internacionais. Essa perspectiva teórica mais rígida dificulta a gestão dos problemas transnacionais que caracterizam o século XX. Com o objetivo de superar a dinâmica estatocêntrica, desenvolveram-se nas últimas décadas denominações que visam sobrepor-se ao binômio *res communis/global commons*. A concepção de “patrimônio” ou “herança comum” (*common heritage*) tentou apontar para uma gestão mais equitativa dos recursos que pertencem a toda a humanidade, mas confunde ainda por sua falta de rigor. No final dos anos 80, o emprego da expressão “preocupações comuns” ou globais (*common ou global concerns*) também tinha como escopo enfatizar aqueles assuntos que devem ser prioridade para o planeta. (SOLAR, 2012) O que se evidencia por trás dessa criação de neologismos é o intento de redimensionar o conceito de soberania de forma a ampliar o comprometimento e a responsabilidade dos Estados entre si e com os demais atores do sistema internacional. (BARROS-PLATIAU, 2006).

Análise do discurso da conferência de Estocolmo

A (CNUMAH) ocorrida em Estocolmo em junho de 1972 foi resultado da reflexão mais profunda acerca da sobrevivência do homem e do planeta. O dilema de segurança que contrapunha as potências hegemônicas EUA e URSS entrara numa fase de trégua com a assinatura, em maio, dos acordos SALT I e TAB pelos líderes Richard Nixon e Leonid Brejnev. Transcorrido um quarto de século desde o término da Segunda Guerra Mundial, era possível realizar uma avaliação do modelo econômico ocidental ou soviético sem, contudo chegar à uma conclusão definitiva sobre sua primazia. Os países do Terceiro Mundo, por sua vez, perseguiam um caminho alternativo com o intuito de alcançar o desenvolvimento econômico, ainda que muitos, receosos do avanço do comunismo, optassem pela implantação de ditaduras militares.

As preocupações ambientais passaram a acometer parcelas da sociedade civil do primeiro Mundo a partir da criação do World Wildlife Foundation (WWF), em 1961, e no ano seguinte com a publicação do emblemático livro de Rachel Carson: *Silent Spring*. Alguns meses antes da conferência, o Clube de Roma - um *think tank* que refletia principalmente sobre desenvolvimento sustentável - lançou o livro *The Limits to growth*. Sob a coordenação do casal de cientistas Donella e Dennis Meadows, haviam sido realizadas simulações a fim de avaliar o impacto do crescimento econômico e demográfico sobre os recursos naturais do mundo. A conclusão a que chegara a equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT) era de que, mantido o padrão de crescimento vigente, os recursos do planeta se esgotariam em cerca de um século.

A obra foi encerrada com um comentário cuidadoso do comitê executivo do Clube de Roma: ainda que cientes de que os modelos matemáticos usados só comportassem um número limitado de variáveis e apresentassem resultados parciais e de que não havia sido considerada a possibilidade de avanço tecnológico reduzindo o impacto de certos problemas, o grupo entendia ser a questão ambiental um tema que afetaria toda a humanidade. Ignorar as circunstâncias presentes e adotar uma atitude de isolamento e autossuficiência só prejudicaria o planeta quando era evidente a necessidade de controle demográfico e da busca pelo equilíbrio em lugar do crescimento econômico a qualquer custo. (MEADOWS et al. 1972).

O Clube de Roma asseverava que “o equilíbrio mundial pode se tornar uma realidade somente se o destino dos chamados países em desenvolvimento for substancialmente melhorado, tanto em termos absolutos quanto relativos às nações economicamente desenvolvidas, e afirmamos que essa melhoria só pode ser alcançada através de uma estratégia global.” (MEADOWS et al. 1972, p. 191) E insistiam:

Nós, inequivocamente, sustentamos a ideia de que um freio imposto sobre as espirais de crescimento demográfico e econômico mundial não pode levar a um congelamento do *status quo* de desenvolvimento econômico das nações do mundo. Se tal proposta fosse apresentada pelas nações ricas, seria considerada como um ato final de neocolonialismo. Alcançar um estado harmonioso de equilíbrio econômico, social e ecológico deve ser um empreendimento comum baseado em convicções compartilhadas e benefícios para todos. (MEADOWS et al. 1972, p. 194)

As conclusões extraídas do Relatório do Clube de Roma, como passou a ser conhecido o livro, despertaram forte reação entre os países do Sul que percebiam nessas previsões apocalípticas e malthusianas uma intenção deliberada, por parte do Primeiro Mundo, de frear seu desenvolvimento, apesar das alegações em contrário. É preciso inserir esse debate na conjuntura da década de 70, marcada pela profunda desconfiança que apartava os países sob diferentes esferas hegemônicas e a tentativa de se buscar uma terceira alternativa entre o grupo dos não alinhados. Em *A sociedade anárquica*, ao referir-se à possibilidade de limitar a soberania dos Estados-Nação e implantar um governo mundial Hedley Bull afirmava:

Os países mais pobres e mais fracos percebem que qualquer movimento feito agora no sentido de instituir um governo mundial resultaria provavelmente não na redistribuição dos recursos econômicos em seu favor, mas na consolidação da distribuição em vigor, ou mesmo numa redistribuição que lhes fosse ainda mais desfavorável. Consideram assim a soberania do estado como salvaguarda contra a tentativa dos países mais poderosos de retirar-lhes o controle sobre os recursos econômicos que hoje têm. (BULL, 2002, p. 327- 328)

A posição predominante entre países do Terceiro Mundo - premiados pelas suas necessidades de crescimento - era a de questionar o teor científico dos argumentos apresentados. Nas Instruções para a Delegação do Brasil, por exemplo, afirmava-se:

O Brasil, que se desenvolve em ritmo acelerado, acompanha atentamente o que a pesquisa científica descobre e revela sobre os malefícios produzidos no ambiente por numerosas práticas da civilização, e já respeita, em seus projetos de desenvolvimento, as recomendações científicas para a preservação do meio. Por outro lado, verifica que nem todas as conclusões sobre as quais se deseja fundamentar recomendações ou compromissos internacionais são verdadeiramente científicas, e não aceitaria cercear a sua soberania ou moderar seu desenvolvimento, inutilmente, a base de opiniões que não representem um verdadeiro consenso científico ou pelo menos uma hipótese científica de alta plausibilidade (BRASIL, 1972b, p. 8)

A recomendação era no sentido de que tais proposições científicas fossem devidamente verificadas, preferivelmente por instituições nacionais e sob o fomento de agências internacionais de forma a evitar um possível viés em sua interpretação.

A Conferência de Estocolmo foi precedida por uma série de encontros preparatórios em que já se distinguiam nitidamente os dois grupos divergentes. Por um lado, os países desenvolvidos demonstravam clara preocupação com a degradação ambiental e buscavam limitar os riscos ao planeta propondo rigorosas políticas de contenção ao crescimento econômico. Já os países em vias de desenvolvimento, frequentemente detentores de vastos recursos naturais e enfrentando graves problemas sociais, resistiam àquilo que julgavam ser uma relação assimétrica de poder: um sacrifício de sua população em função de conclusões precipitadas ou irresponsabilidade alheia. Ainda que a China estivesse presente na conferência, a ausência de URSS, Bulgária, Hungria, Polônia e Tchecoslováquia em solidariedade à Alemanha oriental, excluída por não ser membro das Nações Unidas, polarizava mais ainda o confronto entre os dois grupos e dificultava os casos em que o apoio do bloco socialista poderia ser relevante para os países em desenvolvimento, como no impasse acerca da soberania. Felizmente, o secretário geral da con-

ferência, o canadense Maurice Strong soube acolher as divergências e manobrar questões tão controversas demonstrando rara sensibilidade no trato de assuntos diplomáticos.

O Brasil, em especial, experimentava uma situação singular. Possuidor de incomensuráveis recursos naturais, abrigando a maior floresta tropical do mundo, vivia ao mesmo tempo sob uma rígida ditadura militar que derivava parte de sua sustentação política das altas taxas de crescimento da economia: o famoso milagre brasileiro. Frear esse processo significaria não somente desviar-se do progresso proposto, como reduzir o apoio ao regime. A preservação da floresta amazônica colocava o Brasil sob a mira mundial evidenciando a complexa tarefa de exercer a soberania nacional sem, entretanto, dar às costas à comunidade internacional. Durante os governos militares, a segurança da Amazônia constituía uma preocupação geopolítica recorrente, visto que possíveis violações de soberania poderiam acontecer em função da ausência de ocupação dessa parte do território nacional. Essa posição explica o investimento em políticas que visavam não somente construir uma infraestrutura para o desenvolvimento como favorecer uma efetiva ocupação da área de modo a reforçar a soberania sobre a floresta ainda que a um custo ambiental. (PIERANTI;SILVA,2007) Ainda assim, como o país era alvo de críticas por conta da ausência de democracia e das denúncias de abuso dos direitos humanos, não havia intenção de agravar ainda mais esse quadro. A função de defender os interesses brasileiros em Estocolmo recaiu nas mãos diligentes do Itamaraty, em especial dos embaixadores João Augusto de Araujo Castro (que representava o Brasil em Washington) e Miguel Ozório de Almeida.

O discurso brasileiro em Estocolmo apresentava uma disposição claramente defensiva, compatível com o contexto nacional daquela época. O eixo central era a responsabilidade diferenciada, a atribuição de uma maior parcela desta àqueles que haviam verdadeiramente causado a degradação do planeta: os países desenvolvidos. Em função disso, os Estados em desenvolvimento não poderiam sacrificar seu progresso econômico tendo em vista que a supressão da miséria seria uma forma de combater os problemas ambientais nas áreas mais pobres.

As políticas de controle demográfico deveriam permanecer de inteira responsabilidade nacional, assim como o uso de recursos naturais era objeto de soberania e não de administração internacional. Apesar de defender a responsabilidade e o uso racional dos recursos naturais, predominava a “tese de que o principal problema com relação a recursos naturais não é necessariamente sua exaustão mas, ao contrário, a insuficiência de demanda internacional para a oferta atual e potencial de matérias primas.” (BRASIL, 1972a, p.18) O viés desenvolvimentista brasileiro questionava a cientificidade dos argumentos apresentados na Conferência e contestava o esgotamento do modelo produtivo em pauta. A relutância em admitir que o uso indiscriminado dos bens ambientais pudesse levar à sua finitude, comprometendo o suprimento das gerações futuras, pode ser explicada pela abundância e diversidade que caracterizam os recursos naturais brasileiros.

Por meio da análise do relatório da delegação brasileira é possí-

vel identificar como o país resistiu à agenda ambiental, interpretando a CNUMAH como uma ameaça à soberania sobre seus recursos naturais e um pretexto para justificar um quadro decisório internacionalizante para a Amazônia. Por trás dessa reação, ocultava-se o receio de que a estrutura de poder internacional fosse congelada com o propósito de manter o status quo vigente e evitar uma nova redistribuição de forças.

Em 8 de dezembro de 1971, o Presidente Garrastazu Médici, numa visita oficial aos Estados-Unidos afirmava:

Acreditamos em uma comunidade de Nações livres e soberanas que sentem a necessidade histórica de afirmar-se, num mundo em que o progresso e o desenvolvimento de uns não devem assentar em sacrifícios e prejuízos de outros, em que a soberania deve ser um instrumento de liberdade comum. Por isso mesmo, o Brasil está convencido de que, para ser efetivo, qualquer passo concreto no sentido da realização do conceito de interdependência dos diferentes membros da comunidade das Nações há de pressupor, necessariamente, os estágios prévios de soberania política e de emancipação econômica. (INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1971, p. 96)

O Brasil não toleraria “qualquer intervenção em assuntos de sua exclusiva jurisdição doméstica” e nisso se incluía o ambicioso projeto de crescimento nacional que visava tirar o país de sua condição periférica e reverter o modelo primário-exportador. (COLISTETE, 2001)

Com uma taxa superior a 9% no crescimento anual de seu Produto Nacional Bruto; com seu parque industrial florescente; com seu crédito internacional restabelecido; com um programa educacional que representa hoje o mais alto investimento do orçamento da República; com um ambicioso plano de promoção social, destinado a reduzir as diferenças regionais e a proporcionar o bem-estar a cada família; com uma população que aumenta dia a dia para enfrentar as necessidades de ocupação de seu território, que tem, como este país, as dimensões e as características de um continente; com a obra de audácia e imaginação com que corta e ocupa sua região amazônica — o Brasil realiza a única expansão a que tem direito, mas à qual não pode renunciar, [...] (DOCUMENTOS..., 1971, p. 97)

No século XX, a valorização dos direitos humanos somado ao avanço do Estado democrático e a maior participação da sociedade civil, retirou parte do caráter absoluto da soberania interna. O mesmo aconteceu no âmbito externo, com a interdependência dos Estados e a necessidade de respeitar a ordem internacional. A posição do Brasil era problemática, pois, em teoria, concordava com essas limitações, ainda que, na prática, as visse como uma interferência ao legítimo exercício de sua soberania.

Admitia-se que as questões internacionais relativas à proteção do meio ambiente requeriam, pela sua natureza, uma abordagem cooperativa, ainda que não ficasse claro como seria sua implementação: “Todos os países, grandes ou pequenos, devem tratar das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio ambiente com **espírito de cooperação** e em pé de igualdade.” (BRASIL, 1972b, p. 21, grifo nosso) As peculiaridades e interesses dos Estados deveriam ser respeitados e preservados sem que se estabelecesse uma hierarquia entre eles. A Organização das Nações Unidas, anfitriã da conferência, poderia facilitar os mecanismos de cooperação sem, contudo exorbitar suas funções, ou ignorando a independência e soberania dos Estados.

O papel das Nações Unidas não deve ser entendido como o de procurar sobrepor-se à ação dos seus integrantes. Sua verdadeira missão no particular — a única em consonância com a realidade internacional — é a de procurar coordenar es-

forços, oferecer soluções e prestar assistência sempre que seja esse o desejo dos Estados Membros. O papel dos organismos internacionais, na esfera das Nações Unidas, deve ajustar-se a essa norma de ação, tendo sempre presente à preocupação central da Carta que é a preservação da independência e soberania dos Estados Membros [...] (BRASIL, 1972b, p. 6)

O Brasil constatava que o conceito de soberania externa, sobretudo no plano ambiental, estava sujeito a novas restrições em decorrência da interdependência das nações e das consequências dos avanços tecnológicos. Essa condição era vista como resultante da insegurança que países poderosos despertavam em suas adjacências e no próprio sistema de equilíbrio de poder.

[...] a temática do meio ambiente, como um sub-produto da crescente interdependência e interpenetração provocadas pelo avanço geral da tecnologia, deu um novo estímulo ao conceito da soberania limitada, de particular agrado daqueles países que, com ou sem razão, se sentem de alguma forma ameaçados por vizinhos mais poderosos. (BRASIL, 1972a, p. 9)

A ideologia nacionalista aspirava a que o país, graças a sua envergadura territorial e um processo contínuo de crescimento, conquistasse uma posição no rol das grandes potências mundiais. A estratégia de inserção tinha um objetivo regional e internacional e seriam inadmissíveis os controles que comprometessem o projeto de emergência brasileira. A economia nacional havia recentemente superado o PIB argentino e já se igualava ao de alguns países europeus. A mesma (in) segurança que era motivo de ironia no parágrafo anterior era invocada na defesa dos interesses nacionais.

Na área do aproveitamento de recursos naturais, os interesses nacionais, em termos econômicos e de segurança, são de tal monta, que qualquer fórmula que, sob o pretexto ecológico, impusesse uma sistemática de consulta para projetos de desenvolvimento seria simplesmente inaceitável para o Brasil. Havia que ter em conta, por outro lado, a necessidade de se manter um diálogo construtivo e o fato mesmo de que, por sua própria natureza, os problemas ambientais apresentam uma permeabilidade que realmente desafia as fronteiras políticas. Nossa posição não podia ser definida, ademais, apenas no contexto da Bacia do Prata e de nossas relações com os países da área. A esse respeito, vale acentuar que embora tais relações não se constituam em obstáculo ao desenvolvimento nacional, nossos interesses no cenário mundial nos obrigam a pesar cuidadosamente certos efeitos da tese da “soberania ilimitada”, quando aplicada às perspectivas futuras do Brasil e seu relacionamento com as grandes potências de hoje. (BRASIL, 1972a, p. 9)

O discurso brasileiro evidenciava uma contradição na medida em que, por um lado, frisava a responsabilidade ambiental e o diálogo produtivo e na frase seguinte cogitava contemplar os efeitos decorrentes de uma soberania ilimitada. As considerações brasileiras estavam marcadas pela clivagem Norte-Sul e pela convicção de que o discurso ecológico era um recurso dos países desenvolvidos para minar a soberania dos países do Terceiro Mundo na exploração de seus recursos naturais e tentar impor um controle internacional sobre estes. Ainda que alguns destes recursos pudessem ser considerados patrimônio mundial não se poderia aceitar ingerência internacional sobre sua gestão. Essa interpretação, aliás, não era exclusividade do Brasil. A ordem internacional dos anos 70 foi marcada pelo avanço econômico e político dos países outrora excluídos tanto que, no ano seguinte, a decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar o preço do barril do petróleo foi mais uma ação nesse sentido.

O Brasil não quer que se dissipe o chamado “patrimônio mundial”. Não aceita no entanto o conceito de que esse “patrimônio” embora de excepcional valor, seja propriedade da comunidade internacional e de que a soberania de cada país sobre seus recursos naturais seja limitada, podendo a comunidade impor normas e ditar condições para o aproveitamento de tais recursos. (BRASIL, 1972b, p. 7)

A questão ambiental era concebida principalmente como um inconveniente para os países desenvolvidos e não como um problema de dimensão internacional que exigisse o concurso de todos os envolvidos. Tanto o desenvolvimento zero propugnado pelo seguidores do relatório do clube de Roma como o ecodesenvolvimento não se encontravam entre os planos brasileiros⁴ (ROMEIRO, 2012). O Brasil se dispunha a cooperar regionalmente, mas não alcançava a ver a eficácia de uma cooperação Norte-Sul, que poderia expor sua soberania.

Cabe-nos reconhecer e respeitar inteiramente o exercício de permanente soberania sobre os recursos naturais, bem como o direito que assiste a cada país de explorar os seus próprios recursos, de acordo com a sua própria escala de prioridades e necessidades, e de forma a evitar que se produzam efeitos apreciavelmente prejudiciais para outros países. [...] É essencial a cooperação internacional nesse domínio, especialmente em termos regionais, âmbito em que tal cooperação é mais adequada e mais benéfica. Tal cooperação não deve, no entanto, ser dificultada por mecanismos internacionais que podem limitar e diluir o conceito das soberanias e independências dos Estados. A esse respeito, o princípio da responsabilidade internacional de Estados individuais é a melhor garantia para a comunidade das nações. (BRASIL, 1972b, p. 14-15)

4. A expressão ecodesenvolvimento precedeu, com algumas diferenças, o conceito de desenvolvimento sustentável que surgiu apenas na década de 80.

A cooperação Sul-Sul despontou eventualmente em 1978 quando os oito países da bacia amazônica assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Seu objetivo era promover uma ação regional conjunta que conciliasse desenvolvimento e preservação da floresta para excluir definitivamente qualquer tentativa de controle internacional.⁵

5. Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela integraram o Pacto Amazônico

A diplomacia brasileira em Estocolmo ocupou-se em particular com um aspecto da soberania que ficou conhecido como princípio 20 do Programa de Ação. O debate girava ao redor da construção da usina hidrelétrica de Itaipu sobre o Rio Paraná, na fronteira do Brasil com Paraguai, e a necessidade de notificar riscos fora da área de jurisdição de um Estado.

A Argentina reivindicara em outros foros que os Estados a montante de rios internacionais tinham de notificar previamente os Estados a jusante sobre seus projetos, a fim de permitir averiguações sobre os possíveis efeitos de suas atividades. As relações entre os dois países eram tensas: o desenvolvimento industrial brasileiro ameaçava o equilíbrio de poder regional e Itaipu simbolizava essa crescente assimetria. A posição argentina era inadmissível para o governo do Brasil, e o fato de o país ter conseguido simpatizantes em Estocolmo, um fator de contrariedade para a política externa e seu modelo de desenvolvimento. O Brasil conseguiu, eventualmente, a retirada - não somente da emenda argentina - como de todo o princípio 20 do texto da Declaração, o que foi considerado uma grande vitória diplomática.

.....
Análise do discurso da conferência do Rio

A Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi convocada pela Assembleia Geral em um contexto de ex-

trema apreensão, motivada pela contínua deterioração ambiental que se configura como uma grave ameaça ao equilíbrio e à manutenção da vida no planeta. (UNITED NATIONS, 1989)

Durante a década de 80, o Brasil figurava como o grande vilão no cenário ambiental internacional, em virtude do crescente índice de desmatamento na região amazônica, bem como do posicionamento intransigente adotado pelo Estado brasileiro durante as negociações de Estocolmo.

O pleito brasileiro de sediar a CNUMAD inseria-se na estratégia delineada com o escopo de modificar a imagem negativa que o país herdara dos tempos da ditadura militar. (LAGO, 2007) Acreditava-se que sediar uma das maiores conferências das Nações Unidas poderia acurar a credibilidade do Brasil perante os Estados desenvolvidos, auxiliar na promoção da abertura comercial, bem como possibilitar a adoção de uma postura mais ativa nos principais foros multilaterais. (NEVES; DALAQUA, 2012)

Independentemente das aspirações subjacentes que envolviam a candidatura brasileira para sediar a CNUMAD, tal política aponta para uma sensível mudança no posicionamento do país a respeito das questões ambientais. Enquanto em Estocolmo, o Itamaraty adotou uma postura essencialmente defensiva e soberanista, o contexto sociopolítico da década de 90 favorecia posicionamentos mais flexíveis.

A conjuntura internacional pós – Guerra Fria e o consequente fim das clivagens Leste x Oeste propiciaram a maior interação entre as nações, abrindo caminho para a cooperação interestatal. No mais, a divulgação dos estudos sobre o efeito estufa, os indícios de rompimento da camada de ozônio e os recorrentes acidentes ambientais, transcorridos no decorrer dos anos 1980, chamaram a atenção tanto para a gravidade quanto para a baixa capacidade de resposta dos Estados para lidar com os crescentes desafios na arena ambiental. (DUARTE, 2004) Se em 1972, os impactos da degradação ambiental eram considerados improváveis ou duvidosos, em 1992 já havia maior embasamento científico para tais alegações, deixando pouco espaço para dúvidas ou argumentações como as utilizadas pelos países em desenvolvimento em Estocolmo.

No mais, os choques do petróleo ocorridos em 1973 e 1979 evidenciaram que a escassez de recursos se apresentava como um risco real, levando o Brasil a investir, ainda no período do regime militar, na produção do etanol como fonte energética alternativa. Nesse sentido, em 1975, é lançado o Programa Nacional do Alcool (Proálcool) e, em 1983, o Programa Nacional de Óleos Vegetais para Produção de Energia (Proóleo), viabilizando, assim, uma mudança gradual das fontes energéticas do país. O Brasil, não somente se tornou pioneiro na produção de energia alternativa a partir do cultivo da cana-de-açúcar como adquiriu mais prestígio no campo das questões ambientais. (MORAES; MATTOS, 2012).

A mudança de percepção, verificada especialmente entre os países do Sul nos anos que sucederam a Conferência de Estocolmo, talvez, tenha contribuído para tornar a década de 80 um dos períodos mais férteis para a assinatura de convenções internacionais de caráter ambiental. Configuraram-se exemplos desses acordos multilaterais a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, a Convenção de Basiléia sobre Controle de Movimento Transfronteiriço de Resíduos perigosos e seu Depósito, bem

como a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal, que versavam sobre medidas para a proteção da camada de ozônio. Seguindo a tendência de cooperação, verificada na arena ambiental, em 1989 foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) reunindo cientista de todo o globo.

A substituição da ditadura militar pelo regime democrático no Brasil estimulou, ainda, a participação da sociedade civil no debate político tornando, por conseguinte, as políticas públicas mais permeáveis às demandas populares. Naquele momento, uma significativa parcela da sociedade já havia aderido aos pressupostos do movimento ambientalista, sinalizando que tais preocupações não mais se constituíam como um movimento elitista e exclusivo das nações mais ricas. Tal mudança de posicionamento refletiu, inclusive, na própria Constituição Brasileira de 1988. Como ressalta Lago (2007), a defesa do meio ambiente figura como um dos princípios gerais da atividade econômica no documento, que ainda dispõe de um capítulo dedicado exclusivamente à temática ambiental.

Durante a 85ª Reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi anunciada a aceitação da candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar a CNUMAD. O teor dos documentos produzidos nos encontros prévios a Rio-92 já indicava que a nova Conferência se diferenciaria de sua antecessora, cujo discurso predominante atribuía à pobreza e ao subdesenvolvimento a responsabilidade pelos principais problemas ambientais.

Na Resolução 44/228, de 22 de dezembro de 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconhecia que a degradação ambiental era produto, principalmente, dos insustentáveis padrões de produção e de consumo, adotados pelos Estados desenvolvidos. O documento indicava, ainda, que, pelo fato dos países possuírem participação diferenciada nos impactos ambientais, as responsabilidades deveriam ser proporcionalmente endereçadas aos causadores dos danos. (UNITED NATIONS, 1989) Tal argumento, mais tarde, viria a servir de base para a formulação do princípio das responsabilidades comuns, mas, diferenciadas, inserido na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, bem como na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ambas formuladas no âmbito da CNUMAD.

A despeito de todas as mudanças ocorridas no cenário político internacional, ressalta-se que a maior adesão dos Estados em desenvolvimento ao debate ecológico explica-se, essencialmente, pela nova visão ambientalista, propagada pelo Relatório “Nosso Futuro Comum”. Elaborado sob a coordenação da Primeira Ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, o documento, também conhecido como Relatório Brundtland, tinha como principal escopo propor novas formas de gestão do meio ambiente e acabou por aproximar interesses do Norte e do Sul ao cunhar o conceito de desenvolvimento sustentável. (DUARTE, 2004) Incorporando aspectos econômicos, sociais e ambientais, o desenvolvimento sustentável foi definido como o processo que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer as gerações futuras. Tal concepção possibilitou a substituição do discurso ecocentrista radical pela ideia de que o desenvolvimento não seria incompatível com o meio ambiente. (LAGO, 2007)

A compatibilização entre os interesses dos Estados desenvolvidos e das nações em vias de desenvolvimento seria evidenciada ao longo da CNUMAD, ocorrida em junho de 1992, tanto nos textos produzidos no âmbito da conferência, quanto nos discursos dos representantes dos países participantes. A própria Declaração do Rio, um dos principais documentos formulados durante o evento, evidencia em seu terceiro princípio que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras”. (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992)

Em discurso proferido no debate geral da conferência, o então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer afirmou que: “A integração da temática do meio ambiente e do desenvolvimento nos permite superar a lógica da confrontação, característica da desordem anterior, pela lógica da cooperação e co-responsabilidade, fundadora da nova ordem”. (BRASIL, 1993, p. 103)

O Relatório da Delegação Brasileira na CNUMAD evidencia que, ao longo do evento, o Brasil “procurou ser o país-síntese da Conferência, isto é, aquele que respondia simetricamente, mais do que nenhum outro, aos dois impulsos diretores e que procurava atrair os industrializados para as causas do desenvolvimento e sensibilizar os menos desenvolvidos para os reclamos da conservação ambiental”. (BRASIL, 1993, p. 11)

Por meio da análise dos enunciados produzidos pelos líderes brasileiros, durante o evento, observa-se consonância entre o posicionamento do Brasil e os preceitos do desenvolvimento sustentável: “a hora é de unir forças para vencer o desafio de assegurar o desenvolvimento sustentável de toda a Humanidade, num quadro de justiça e paz universais⁶”. (BRASIL, 1993, p. 83)

Durante o discurso proferido na reunião inaugural da conferência, o presidente Fernando Collor ressaltou:

Abraçamos o desafio histórico e a obrigação ética de forjar um novo modelo, no qual o progresso seja necessariamente sinônimo de bem-estar para todos, e de conservação da natureza. Como tenho dito, não podemos ter um planeta ambientalmente sadio num mundo socialmente injusto. (BRASIL, 1993, p.74)

Verifica-se, ainda, sensível convergência entre as formações discursivas do presidente brasileiro e do Ministro das Relações Exteriores acerca da criação de um novo contrato social internacional a partir da Conferência do Rio, fundamentado no conceito de desenvolvimento sustentável. Em discurso proferido na XLVII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, Lafer afirmou que:

Definiu-se a preocupação primordial de assegurar o mais racional equilíbrio entre, de um lado, os legítimos anseios de desenvolvimento e, de outro, a preservação da saúde do nosso planeta e o bem-estar das gerações futuras. O desenvolvimento sustentável é a expressão contemporânea do progresso e a base de uma nova ordem ambiental internacional. (CORRÊA, 2007, p. 560, 561)

Durante a sua fala no debate geral da CNUMAD, o Ministro reforçou o posicionamento do presidente Collor ao destacar que:

A solenidade e a cerimônia dos procedimentos a que nos dedicamos definem, bem como acentuou Vossa Excelência em seu discurso de abertura, as modali-

6. Discurso do presidente Fernando Collor nas comemorações do dia mundial do meio ambiente, em 05 de junho de 1992.

dades de um novo contrato social, a instauração de novas formas de sociabilidade, nacional e internacional, inspiradas no desenvolvimento sustentável e baseadas na aceitação livre e consciente de normas multilateralmente elaboradas. (BRASIL, 1993, p. 105)

Por outro lado, no decorrer das negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica e da Convenção das Florestas revelou-se um remanescente teor soberanista no discurso do país anfitrião no que diz respeito à administração e a proteção dos bens ambientais. (LAGO, 2007)

Durante as negociações da Convenção sobre Diversidade Biológica, era nítida a contraposição de ideias entre os países que alegavam que os recursos naturais se constituem como “patrimônio comum da humanidade” e as nações, entre essas o Brasil, que defendiam que a soberania nacional deveria prevalecer sobre a utilização e o controle desses recursos.

De acordo com o Relatório da Delegação Brasileira:

O Brasil, desde o princípio, advogou a tese de que o acesso aos recursos biológicos deve ser definido com base em acordo mútuo, e não permitido livremente, como o que queriam alguns países, sobretudo industrializados. Também obtivemos êxito em fazer prevalecer o conceito de que os recursos biológicos pertencem aos países, e não constituem uma “herança” ou “patrimônio comum” da humanidade. Assim, afastou-se a denominação, defendida pelos que propugnavam por esta fórmula de “patrimônio comum” de que os países seriam simples “detentores” ou “guardiães” desses recursos. (BRASIL, 1993, p. 30)

A respeito das resistências encontradas durante as negociações dessas Convenções, assim como da Convenção sobre Mudança do Clima e da Convenção sobre Florestas, o Ministro Celso Lafer afirmou:

Constituem exemplos de realizações que representam progresso mas encontram naturais limites nas condições dadas pelo momento atual. Trata-se de um exercício de adaptação criativa, no sentido da disposição de trabalhar com elementos da realidade universal vigente, explorando suas possibilidades mas respeitando suas limitações. (BRASIL, 1993, p. 8)

De acordo com o Relatório da Delegação Brasileira, o Brasil buscou, durante a CNUMAD, conciliar duas perspectivas, buscando “demonstrar como é possível preservar a soberania sobre nosso território e recursos, especialmente os amazônicos, ao mesmo tempo em que demonstrávamos uma clara disposição para o diálogo, a cooperação e a negociação”. (BRASIL, 1993, p. 11)

Percebe-se, portanto, que apesar da sensível mudança de posicionamento adotada pela delegação brasileira entre as Conferências de Estocolmo e do Rio, o Brasil, durante as negociações de temas mais sensíveis, ainda recorreu a justificativas ligadas ao conceito tradicional de soberania. Depreende-se, dessa forma, que a CNUMAD corresponde a um período de transição da política externa ambiental brasileira, em que, ao mesmo tempo em que se demonstra uma predisposição à cooperação, nota-se, também, resquícios do antigo paradigma.

Análise do discurso da conferência de Joanesburgo.....

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em 2002, em Joanesburgo, África do Sul, também conhecida como Cúpula do Milênio (Rio+10), teve como objetivo a implementação efetiva da Agenda 21, com avaliação dos obstáculos encontrados para atingir as

metas propostas na Conferência Rio-92 e dos resultados alcançados em dez anos (LUCON; COELHO, 2002).

Nesse contexto, o Brasil manteve posição de liderança no processo de preparação da Rio+10, não apenas por ter sediado a Conferência Rio-92, mas também por sua importância específica nas discussões internacionais dos diversos temas da agenda ambiental e do desenvolvimento sustentável.

A Delegação do Brasil foi chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, e integrada pelo Representante Permanente junto à Organização das Nações Unidas (ONU), Embaixador Gelson Fonseca Júnior.

Entre as Conferências do Rio de Janeiro e de Joanesburgo, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. apresentou a mudança em curso na política externa brasileira como um todo, trazendo o conceito de autonomia, que retratava o contexto da diplomacia brasileira perante a agenda ambiental internacional, exprimindo a tradição diplomática brasileira e a sua capacidade de ver os rumos da ordem internacional com seus próprios olhos, trazendo o termo de autonomia participativa (FONSECA JÚNIOR, 1998).

Foi através da Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável que surgiram como contribuições a Proposta Brasileira de Energia, a Iniciativa Latino-americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC) e a realização da Conferência Rio+10, no Rio de Janeiro (LAGO, 2007).

Em Joanesburgo o país apresenta-se como ator proativo, visando oferecer ganhos reais à nação e assegurando sua autonomia pela participação e pelo engajamento propositivo, bem como ocupando espaços em foros multilaterais, influenciando o rumo das negociações internacionais e sendo, inclusive, formulador de propostas tais como mecanismos de trocas ambientais e metas de energia renovável, que se tornariam o cerne dos debates subsequentes.

Cabe destacar que a Conferência de Joanesburgo foi realizada em um cenário de instabilidade e incerteza em virtude dos recentes os atentados 11 de Setembro, que provocaram uma mudança radical das prioridades da agenda política internacional, desfavorecendo o debate sobre o desenvolvimento sustentável. No mais, a IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), que se realizou em Doha, em novembro de 2001; e a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, em março de 2002 foram apresentadas como o início da reestruturação do comércio internacional e das regras financeiras, tomando, em parte, a atenção que poderia estar sendo direcionada à Conferência de 2002.

A presença de 189 países, não foi suficiente para obtenção dos avanços desejados. Dentre as prioridades discutidas, têm-se: a pobreza e a pobreza extrema, o uso da água e saneamento, energia, saúde, agricultura e diversidade. Então, foram estabelecidas como metas, por exemplo, a redução pela metade, até 2015, do número de pessoas sem acesso a saneamento, equivalente na época a cerca de 40% da população mundial, e, quanto a biodiversidade, instituir mecanismos para evitar ou reduzir a extinção de peixes e recuperar os estoques pesqueiros internacionais a níveis sustentáveis até 2015 (PEREIRA JÚNIOR, 2012).

De acordo com Lago (2007), pode-se perceber uma mudança no posicionamento adotado pelo Brasil em Joanesburgo em relação às Conferências anteriores, em virtude do protagonismo exercido pelo país nas tentativas de superação dos impasses regionais e internacionais que representavam impedimentos no progresso das negociações.

Duarte (2003) aponta que:

[m]esmo os que consideram os resultados de Joanesburgo decepcionantes reconhecem na atuação brasileira elementos de criatividade e maturidade política que podem contribuir efetivamente para os esforços globais de equacionamento da complexidade dos problemas ambientais. (DUARTE, 2003, p. 9-10)

Em Joanesburgo o papel das ONGs foi fortalecido como na Conferência do Rio, ocorrendo também o fortalecimento da participação do empresariado nas discussões internacionais sobre desenvolvimento sustentável, considerando-se a importância do setor produtivo nas decisões dos países com relação às suas políticas internas de meio ambiente, principalmente no que se refere às questões transnacionais presentes em uma sociedade globalizada.

A participação do Brasil foi considerada bastante ativa, sendo o porta-voz do Grupo dos 77 e China na seção de proteção e gestão da base de recursos naturais, globalização e meios de implementação, obtendo maior êxito na área de biodiversidade, por ter liderado o Grupo dos Países Megadiversos.

A delegação brasileira também teve um papel decisivo junto ao G-77/China, com relação ao desenvolvimento sustentável:

Junto ao G-77/China, a delegação insistiu em que países em desenvolvimento não poderiam furta-se ao debate e ao registro no documento de questões que deveriam ser fundamentais a todos os países, como a democracia e o Estado de Direito, considerando inaceitável que o G-77/China pudesse cogitar postura contrária a tais conceitos. (BRASIL, 2002, p. 51)

Quanto à responsabilidade e *accountability* corporativas, a argumentação brasileira quebrou a resistência dos Estados Unidos, que votou favoravelmente na última hora, sendo considerada uma das maiores vitórias da Cúpula pelas organizações não governamentais. (LAGO, 2007).

Sequinel (2002) destaca a ênfase dada à participação do presidente Fernando Henrique Cardoso no encerramento de sua participação em Joanesburgo, afirmando que:

O Encontro Mundial não avançou no caminho do nosso sonho, mas em outra direção, para percebermos que cada país tem que fazer a sua parte. Se formos esperar que os ricos venham fazer as coisas por nós, vamos esperar muito tempo e eles não farão nada. Nós é que temos que cuidar da nossa megadiversidade e fazer com que o nosso exemplo possa ser seguido. (SEQUINEL, 2002, p. 14)

Pode-se perceber, mais uma vez, uma postura proativa da posição brasileira, assumindo um papel de protagonista nas discussões, contribuindo de forma significativa para as questões ambientais.

Em outra esfera, um dos maiores progressos ligados ao Brasil está relacionado à boa governança, considerando as restrições que o Brasil tem em apoiar uma agenda cada vez mais passível de manipulação pelos países desenvolvidos, reiterando questões relacionadas à sua soberania, sem deixar de flexibilizar questões relacionadas aos interesses globais.

Nesse caso, a Delegação Brasileira defendeu que:

os temas de boa governança interna fossem acompanhados pelos de boa governança internacional, como duas faces de uma mesma questão. [...] a boa governança internacional – aí incluída a governança econômica, financeira e comercial, bem como o reforço das Nações Unidas e do multilateralismo – é fundamental para a consecução do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2002, p. 41)

Pode-se observar o amadurecimento do discurso da Delegação Brasileira, assim como seu engajamento no cenário internacional, ao ter uma postura mais consciente, cooperativa e, pela primeira vez, propositiva no que se refere ao tema governança, inclusive em dar importância à reforma das instituições e das organizações internacionais, para que adquiram agilidade no sentido de conferir maior apoio aos países em desenvolvimento.

No que se refere aos recursos naturais, a questão da diversidade biológica, é preponderante para o Brasil. O país se destacou pela liderança da posição do G-77 e China nas seções sobre biodiversidade e meios de implementação. Conquistou resultados relevantes, no contexto da Convenção sobre diversidade biológica, por meio das negociações de um mecanismo internacional sobre a repartição dos benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. (FRANÇA, 2010)

Segundo o Embaixador Sardenderg, no entanto, o Brasil tem hoje “credibilidade internacional e capacidade interna” para que não se justifiquem mais tentativas de fazer da Amazônia um “*common good*”.

Quanto às florestas, o Brasil anuncia a criação do Parque Nacional do Tumucumaque, maior área de proteção de floresta tropical do mundo, assim como promove a divulgação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA como exemplo de cooperação entre governo, sociedade civil e instituições internacionais, tais como: Banco Mundial, Global Environment Facility (GEF) e World Wide Fund for Nature (WWF). (LAGO, 2007)

Essa iniciativa reforça a mudança de postura, saindo de uma atitude defensiva, para justificar como exercício da soberania a utilização inadequada dos recursos naturais, passando para uma atitude positiva na Conferência do Rio, com o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras – conhecido como PPG7 e chegando na Conferência de Joanesburgo com uma atitude de cooperação por intermédio do Programa ARPA.

As questões relativas ao desenvolvimento também se tornaram mais enfáticas e o Embaixador Celso Lafer destacou que:

Chegara o momento de o Brasil traduzir necessidades em possibilidades. A política externa brasileira tornou-se, então, mais ambiciosa em seus objetivos e mais agressiva em seus métodos, para ampliar o número e a qualidade das parcerias internacionais e aumentar o acesso a investimentos, tecnologias e mercados. (DUARTE, 2003, p. 51)

Nesse contexto, a delegação brasileira defende que devem ser cumpridos os compromissos dos países ricos no sentido de proporcionar acesso a tecnologias.

Na opinião brasileira, os países mais ricos devem utilizar seu poder regulatório para facilitar a transferência de tecnologias privadas, e não para obstruir esse processo. O Brasil apoiou as menções à “separação digital” (“digital divide”),

que acentua as diferenças entre países pobres e ricos, e concordou com a necessidade de instrumentos que democratizem o acesso a novas tecnologias de informação. (LAGO, 2007, p. 200)

Quanto à cooperação internacional, podem-se destacar algumas questões discutidas na Conferência e que já faziam parte da agenda interna brasileira, tais como: legislação moderna, democracia, descentralização, presença das ONGs, participação da mulher e de grupos minoritários. Por outro lado, têm-se fatores inibidores, tais como problemas estruturais (decisões legais e políticas), temas debatidos na Agenda 21 Brasileira, assim como problemas relacionados à falta de recursos financeiros e à necessidade de formação de recursos humanos, cooperação técnica, científica e tecnológica. Neste sentido a cooperação internacional representa, para o Brasil um cenário de oportunidades.

Com relação às questões de energia renovável a delegação do Brasil acordou em aumentar a quota global e avaliar seus progressos regularmente. O estabelecimento de metas também foi fixado na agenda internacional. (UNITED UNIONS, 2002)

Como o presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, discursou na segunda no plenário e, como o Ministro do Meio Ambiente ressaltou durante o debate realizado sobre a questão energética, nós viemos a Joanesburgo determinados a promover e tornar pública nessa conferência a meta de chegar a 10% de energias renováveis do total de energia consumida até 2010.

O objetivo já havia sido acordada pelos países latinoamericanos e caribenhos e é um dos elementos centrais da Iniciativa da América Latina e Caribe, adotada pelos Ministros do Meio Ambiente da região. Nossas políticas públicas e o setor privado estão alinhados a essa meta. (UNITED UNIONS, 2002, p.141, tradução nossa⁷)

Ressalta-se que o maior comprometimento brasileiro em relação à produção e o consumo de energias renováveis foi fruto das políticas adotadas em períodos anteriores, como os já mencionados programas de incentivo ao etanol. Tais políticas contribuíram, portanto, para que o Brasil adotasse uma postura mais engajada e propositiva no debate ambiental, reforçando, por conseguinte, sua postura como ator global por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas e do exercício da cooperação. A delegação reforçou, ainda, que a questão das energias renováveis devia tornar-se uma preocupação central da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável, assim como da Agenda 21 e os resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. (UNITED UNIONS, 2002)

A proposta brasileira sobre metas de energia renovável estabeleceu a meta global de aumento para dez por cento de participação na matriz global. O resultado seria a mitigação dos efeitos causadores das mudanças climáticas globais e a redução dos problemas locais e transfronteiriços causados pela poluição atmosférica. A matriz energética brasileira diversificou-se desde os anos 70, passando de quase 80% provenientes da exploração de carvão, lenha e petróleo para pouco mais de 50%. O uso de energias renováveis como derivados da cana-de-açúcar (Etanol) e energia hidrelétrica tornou o Brasil uma referência mundial, visto a energia ter um caráter transversal, imprescindível para as questões de desenvolvimento sustentável. (LUCON; COELHO, 2002).

Considerando que os resultados gerais da Conferência de Joanesburgo não foram satisfatórios, ainda assim cabe destacar que as questões

7. As the President of Brazil, Fernando Henrique Cardoso, stated on Monday in the plenary, and as the Minister of Environment stressed in the debate held in the contact group that discussed the issue of energy, we came to Johannesburg determined to promote and have recognized by this conference a target of having renewable energy sources provide 10 per cent of total energy consumed by 2010. This target has already been agreed by the Latin American and Caribbean countries and is one of the central elements of the Latin American and Caribbean Initiative, adopted by the Ministers of Environment of our region. Our public policies and private sector are geared to that goal.

ambientais foram muito oportunas para o Brasil, mantendo o tema nas mesas de discussão em uma dimensão multilateral e abrindo espaço para a cooperação internacional.

A participação da delegação brasileira na Cúpula de Joanesburgo foi bastante representativa mantendo-se em permanente diálogo com os órgãos técnicos e os atores relevantes da sociedade civil. Pode-se dizer que foi possível equilibrar diversos temas graças ao conceito de desenvolvimento sustentável, possibilitando que questões de soberania pudessem ser discutidas em um contexto multilateral, prevalecendo a diplomacia afirmativa.

A conferência Rio + 20.....

A crise financeira global de 2008/2009 precedeu em pouco a Conferência Rio + 20, conferindo novos contornos à agenda ambiental, tendo em vista as demandas econômicas impostas pelo contexto político e econômico internacional. Os principais eixos norteadores da Rio + 20 foram definidos em meio a 64ª Assembleia Geral da ONU, realizada em 2009. Seriam eles: a economia verde inserida no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a criação de um arcabouço institucional com vistas a garantir o desenvolvimento sustentável. (UNITED NATIONS, 2010)

A conferência tinha como principal escopo a renovação dos compromissos assumidos em relação ao desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso das medidas criadas com vistas a alcançar esse fim, bem como identificar os obstáculos que dificultavam a implementação dessas políticas. Conforme argumentam Roberto Guimarães e Yan Fontoura (2012), o contexto de recessão econômica e a constatação dos resultados pífios alcançados nas duas décadas que procederam a CNUMAD contribuíram para que a Rio + 20 fosse vista com descrença antes mesmo de seu início.

Na impossibilidade de estabelecer acordos vinculantes, a reação da cúpula foi propor mecanismos de mitigação, insuficientes - segundo os especialistas - para conter os danos provocados pela degradação ambiental. Neste sentido, ficou evidente a existência de um descompasso entre as demandas mais incisivas da comunidade epistêmica e a frouxa resposta política. (VIOLA; FRANCHINI, 2012a)

Observa-se que mesmo o país anfitrião da cúpula acabou por menosprezar a relevância da comunidade científica no debate ambiental ao conferir ao Ministério da Ciência e da Tecnologia (MCT) papel marginal no processo de preparação da Rio +20. (NEVES; DALAQUA, 2012). Tal fato corrobora a afirmação de que, a partir do governo de Dilma, o Brasil vem se mostrando pouco sensível às questões ambientais. De acordo com Luiz Augusto Neves e Renata Dalaqua (2012), ao priorizar demasiadamente a arena social, o Brasil acaba por conferir menor importância aos outros dois pilares que compõem o desenvolvimento sustentável: o econômico e o ambiental. Segundo os autores, mencionado posicionamento acaba por criar obstáculos à necessária transição do sistema produtivo brasileiro para uma economia de baixo carbono.

Ressalta-se, todavia, que, apesar do cenário de pessimismo, o Brasil havia logrado progressos ambientais consideráveis no período que antecedeu a Rio +20. Entre 2005 e 2009, o país conseguiu diminuir sensivelmente suas taxas de desmatamento, o que possibilitou uma redução de cerca de 25% das emissões brasileiras no período entre 2004 e 2009. (MOUTINHO, 2009) No que tange o uso de fontes energéticas, o Brasil também apresentou bons indicativos. De acordo com Maurício Tolmasquim, presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em 2011, ano anterior a Rio+20, 44,1% da energia utilizada no país era oriunda de fontes renováveis, porcentagem muito superior à média mundial de cerca de 13,3% no mesmo período⁸.

8. Dados disponíveis no PORTAL Brasil (2012).

Conforme destaca Viola (2010), a partir de 2006 o Brasil passou a adotar, ainda, uma diplomacia do etanol, tendo em vista o objetivo de transformar essa fonte energética em uma *commodity*. Para isso, o Brasil veio investindo na cooperação técnica na esfera de biocombustíveis, valendo-se do *know-how* acumulado na área, de modo a possibilitar ações de fomento à produção e ao uso de biocombustíveis em terceiros países, especialmente nas nações em desenvolvimento.

Nota-se, não obstante, uma transformação no discurso ambiental brasileiro com a perda de protagonismo do tema soberania. Enquanto na conferência de Estocolmo, o vocábulo soberano/soberania aparecera trinta vezes, no documento preparatório da Rio + 20 o termo é mencionado em apenas três ocasiões. Esse também se manifesta em um contexto mais construtivo, no incentivo de parcerias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento com a devida conformidade à sua soberania⁹. Nesses vinte anos, a expressão deixou de legitimar a resistência brasileira à política ambiental e passou a qualificar uma posição – conquanto ciente de seus direitos - mais conciliadora.

9. O relatório brasileiro em Estocolmo tinha 111 páginas o que faz com que o termo soberano/soberania apareça a cada 3,7 páginas. O relatório da Rio + 20 tinha apenas 37 páginas com uma frequência do termo a cada doze páginas. Uma redução de quase 70%.

Viola adverte para o soberanismo extremo de alguns atores estatais como EUA, China, Índia, Rússia entre outros do G-20 e afirma que, somente a União Europeia e em menor grau o Japão e a Coreia do Sul renunciaram a essa posição. Constata, todavia, que existem – mesmo nos países mais conservadores - agentes internos que defendem uma atitude mais global, encontrando-se o Brasil nesse campo. (VIOLA; FRANCHINI, 2012b)

A apreciação do Brasil como sendo uma potência ambiental tradicionalista se deve à sua atual e quase incondicional defesa das políticas desenvolvimentistas em detrimento das ambientais. Apesar de práticas precárias e da ausência de políticas proativas nesse terreno, o discurso brasileiro, ao longo dos anos, soube reduzir seu tom defensivo e incorporar uma linguagem mais sintonizada com as expectativas mundiais.

Conclusão

Nos 40 anos que separam a Conferência de Estocolmo da Conferência Rio + 20, percebe-se uma inflexão no discurso brasileiro sobre soberania. Em um primeiro momento, o Brasil adotou uma postura defensiva, argumentando em favor do direito de explorar seus recursos naturais dentro de um projeto desenvolvimentista que observava a questão

ambiental de maneira perfunctória. Se por um lado a postura do Brasil em Estocolmo foi de resistência, sua determinação em apontar a gravidade da poluição provocada pela miséria gerou um debate que enriqueceu a agenda ambiental e contribuiu para a inserção das demandas dos países do Sul nos fóruns internacionais.

Em 1992, na esteira da democratização, a Conferência sediada no Rio demonstrou um maior grau de comprometimento do Brasil com as questões ambientais. Conforme se procurou demonstrar, a postura mais engajada em relação às questões ambientais não representou uma renúncia ao princípio de soberania sobre os recursos naturais, mas sinalizou uma atitude mais conciliatória e afinada com os interesses internacionais.

Na Conferência de Joanesburgo, mesmo não atendendo às expectativas globais, pode-se perceber uma postura mais proativa do Brasil, assim como um maior engajamento no que se refere à obtenção de ganhos reais para a nação. A partir da interpretação do conceito de desenvolvimento sustentável por um viés socioambiental, a diplomacia brasileira coloca em pauta elementos de seu interesse, tais como a erradicação da pobreza, saneamento básico, o acesso a mercados, biodiversidade e metas de energia renovável, como pontos centrais das questões ambientais.

O significado de desenvolvimento sustentável conferiu novo sentido para as negociações à medida que, por um lado, contemplava os interesses dos países desenvolvidos, no que se refere à criação de regras para a sustentabilidade, e, por outro, os dos Estados do Sul que impunham como pré-condição para sua participação no debate ambiental a criação de regras que possibilitassem o desenvolvimento econômico e social. (BARROS-PLATIAU, 2006).

Ressalta-se que, a partir da CNUMAD, o conceito de soberania adquiriu um tom de maior responsabilidade dentro de um projeto que incorpora a nova abordagem de desenvolvimento sustentável. Observa-se, portanto, que o Brasil foi, aos poucos, se desvincilhando de seu discurso de soberania radical para dar espaço a um posicionamento mais cooperativo.

Nesse contexto, entende-se por cooperação uma maior participação no sistema internacional demonstrado por um alto nível de assinatura e ratificação dos principais acordos ambientais multilaterais vinculantes (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012).¹⁰ Tal transformação insere-se como parte da estratégia brasileira que vislumbrava ganhos maiores na adoção de uma postura “aberta e construtiva” de forma a transformar o país em um “interlocutor de primeira importância em matéria ambiental”. (CORRÊA, 2007, p. 497). Entretanto, a limitada mobilização para implementar institucionalmente esses acordos reduziu seu potencial reformador e a baixa sensibilidade do governo Dilma às causas ambientais acabou por estacionar esse movimento cooperativo. O Brasil retornou ao *hall* das nações conservadoras, tendo em vistas as políticas públicas voltadas ao uso de combustíveis fósseis e aos incentivos fiscais para compra de automóveis.

Reconhecer o caráter global das ameaças ambientais constitui o primeiro passo para o fortalecimento dos mecanismos de governança e a adoção de políticas coordenadas. A percepção de que o esforço investido em mitigar riscos é adequado, não toma em conta o fato de que os danos ambientais são mais nocivos no longo prazo e exigem altos níveis de coope-

10. A lista desses acordos pode ser encontrada em Central Intelligence Agency (CIA, 2015)

ração e concessão por parte dos Estados. Alguns países - entre esses o Brasil - adotaram uma postura mais flexível e cooperativa no campo da temática ambiental, mas sua dificuldade em implementar os avanços institucionais requeridos faz com que as medidas adotadas sejam ainda insuficientes para garantir a segurança e a preservação dos recursos naturais, bem como a manutenção da vida no planeta. (VIOLA; FRANCHINI, 2012a)

Referências

- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva. 2006. v. 2, p. 251-283.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da delegação brasileira*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1993.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da delegação do Brasil à conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano*. Estocolmo, 1972a. v.1. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_I.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da delegação do Brasil à conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano*. Estocolmo, 1972b. v. 2. disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_II.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da delegação do Brasil: cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 2002.
- BRASIL. Secretaria de Administração. Biblioteca da Presidência da República: discurso na sessão de encerramento da reunião regional preparatória do Fórum Internacional Rio + 10. Rio de Janeiro: Biblioteca, 23 out. 2001. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2001-2-semestre/59.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.
- BUJÁN, Federico Fernandez de. The snow from res communis to state property. Madri: Bormioforumneve, 2015. Disponível em: <http://www.bormioforumneve.eu/gb_DeBujan.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. São Paulo: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. [S. l.]: CIA, 2015. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2033.html>>. Acesso em: 27 out. 2015.
- COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n.41, jan./abr. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2015.
- CORRÊA, Luís Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.
- DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.
- DOCUMENTOS: Discursos pronunciados pelo Presidente Garrastazu Medici por ocasião de sua visita oficial a Washington. **Revista brasileira de política internacional**, Rio de Janeiro, Ano XIV, n. 55-56, p. 92, set. /dez. 1971. Disponível em; <http://ibri.files.wordpress.com/2013/10/rbpi_1971_55_56.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.
- DUARTE, Lílían Cristina Burlamaqui. **Política externa e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- DUARTE, Lílían Cristina Burlamaqui. A política ambiental internacional: uma introdução. **Revista Cena Internacional**, Brasília, Ano 6, n. 01, jun. 2004.
- FRANÇA, Joan Frederick Baudet Ferreira. A política externa brasileira para o meio ambiente: de Estocolmo a Joanesburgo. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 3, n.1, 2010.

- FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 353-374.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sergio (Org). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. Desenvolvimento sustentável na Rio + 20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, set. 2012.
- HOBBS, Thomas. Dos direitos dos soberanos por instituição. HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril cultural, 1979, p. 107-113.
- JORGENSEN, Marianne; PHILLIPS, Louise J. **Discourse analysis as theory and method**. Londres: Sage Publications, 2002.
- LAFER, Celso. Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002. Volumes 1 e 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- LAGO, Andre Correa do. **Estocolmo, Rio e Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.
- LUCON, Oswaldo; COELHO, Suani. Depois da Rio+10: as lições aprendidas em Johannesburgo. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, n.15, 2002.
- MEADOWS, Donella et al. The limits to growth. In: CONCA, Ken; DABELKO, Geoffrey D. **Green planet blues: critical perspectives on global environmental politics**. New York: Universe books, 1972. Disponível em: < <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf> >. Acesso em: 05 jun. 2014.
- MORAES, Isaias Albertin de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. Cooperação Brasil-África em biocombustíveis durante o governo Lula: uma parceria para o desenvolvimento. **Conjuntura Austral**, v.3, n.13, 2012.
- MOUTINHO, Paulo. Desmatamento na Amazônia: desafios para reduzir as emissões de gases de efeito estufa do Brasil. Brasília: IPAM, 2009.
- NEVES, Luiz Augusto de Castro; DALAQUA, Renata Hessmann. De Estocolmo a Rio+20: uma análise da atuação brasileira sobre as principais conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Cadernos Adenauer**, XIII Edição Especial, 2012.
- PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburgo, África do Sul**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2014.
- PIERANTI, Octavio Penna; SILVA, Luis Henrique Rodrigues da. A questão amazônica e a política de defesa nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512007000100012&script=sci_arttext >. Acesso em: 30 set. 2015.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.26, n. 74, 2012. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142012000100006&script=sci_arttext >. Acesso em: 30 set. 2015.
- SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise Conjuntural**, v.24, n.11-12, p.13, nov./dez. 2002.
- SOLAR, Francisco J. Möckelberg. La defensa del patrimonio y de las preocupaciones comunes de la humanidad. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso**, n. 38, jul. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512012000100017&lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2015.
- UNITED NATIONS. General Assembly. United Nation conference on environment and development. (A/RES/44/228). [S.l.], 22 dez. 1989. Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm> >. Acesso em: 14 jul. 2014.
- UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution adopted by the general assembly 64/236. New York, 2010. Disponível em:< https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/main-site/policy_and_research/un/64/a-res-64-236.pdf >. Acesso em: 30 set. 2015.

UNITED NATIONS. **Report of the world summit on sustainable development**: Johannesburg, South Africa, 26 August- 4 September 2002. New York, 2002. Disponível em < <http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/documents.html>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

VIOLA, Eduardo. Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira. **BREVES CINDES**, mar. 2010.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Os limiares planetários, a Rio +20 e o papel do Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n.3, set. 2012a

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. In: **Ambiente & Sociedade**, v.15, n.3, p. 01-18, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2012000300002>>. Acesso em: 30 set. 2015b

WEBER, Max. A política como vocação. In: WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p. 97-153.

WRAPPING our legal minds around the global commons: res nullius, res communis, and res divini juris: lessons from outer space in protecting our treasures here on earth. **Commons magazine**, 2007. Disponível em: <<http://onthecommons.org/wrapping-our-legal-minds-around-global-commons-res-nullius-res-communis-and-res-divini-juris/>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

Resenha

O adeus à Europa: a América Latina e a Grande Guerra

COMPAGNON, O

Editora Rocco: Rio de Janeiro, 2014.

Tomaz Espósito Neto¹

Palavras-chave: Primeira Guerra Mundial, Política Externa Brasileira, Política Externa Argentina.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1919) representa um importante marco na história das relações internacionais, e seus efeitos reverberam ainda nos dias atuais. Não por acaso, o centésimo ano de sua eclosão é marcado por inúmeras reflexões sobre todos os aspectos do conflito, principalmente suas origens e repercussões. Sobre isso, Eric Hobsbawm afirmou:

A discussão sobre a gênese da Primeira Guerra Mundial tem sido ininterrupta desde agosto de 1914. Provavelmente correu mais tinta, mais árvores foram sacrificadas para fazer papel, mais máquinas de escrever trabalharam para responder essa pergunta do que qualquer outra na história [...] (HOBSBAWM, 2009, p. 427).

A despeito da sua importância e das inúmeras obras publicadas sobre o assunto, há duas grandes perguntas que, até recentemente, continuavam sem resposta. São elas: Qual foi o papel da América Latina, em especial da Argentina e do Brasil, na Grande Guerra? E quais foram as consequências desse conflito para a economia, a sociedade e a política dos Estados latino-americanos?

Uma importante contribuição para a resposta a esses questionamentos é o livro *O adeus à Europa: a América Latina e a Grande Guerra*, de Oliver Compagnon, professor de História Contemporânea da Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3 e pesquisador do Institut des hautes études de l'Amérique latine. Valendo-se de uma rigorosa análise de documentos oficiais, dos meios de comunicação e da bibliografia da época, nessa obra o autor descreve as diversas percepções de grupos político-sociais das sociedades brasileira e argentina sobre a evolução da Primeira Grande Guerra.

Com isso, Compagnon procurou identificar as forças sociais e as causas do engajamento brasileiro pró-Entente Cordiale e da neutralidade argentina. Outro aspecto importante e inovador do trabalho é a demonstração de como os horrores da Grande Guerra mudaram as percepções das elites latino-americanas sobre a Europa, o que pôs fim, em grande medida, à idolatria à civilização e aos modelos do “velho” continente, e fez surgir novas formas de pensamento e de identidade (COMPAGNON, 2014, p. 24-25). Para tanto, o autor fez uso de uma mescla entre o méto-

1. Prof. do Curso de Relações Internacionais da FADIR / UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Pesquisador do Observatório da Fronteira da FADIR/UFGD.

Recebido em:
13 de março de 2015.
Aprovado em:
16 de março de 2015.

do histórico comparado e a história transcendental, obteve, através dessa metodologia, resultados muito intrigantes e instigantes.

O texto é claro e didático, o que o torna interessante, acessível e compreensível a todos os públicos, do leigo ao professor emérito. Ademais, a obra é muito bem estruturada: além do prefácio, da introdução e da conclusão, divide-se em sete capítulos, organizados em três partes bem delineadas.

A primeira parte estende-se do prólogo ao capítulo 3, e consiste em uma descrição da estrutura político-econômica da Europa no início do século XX. Apresenta as reações brasileiras e argentinas frente à eclosão da Primeira Grande Guerra Mundial, destacando a luta pela opinião pública e os dilemas políticos gerados pelos desdobramentos do conflito.

Na segunda parte, que compreende os capítulos 4 e 5, o autor analisa a desilusão das elites políticas, econômicas e intelectuais brasileiras e argentinas com o “modelo de civilização europeu” em função dos horrores da guerra. Isso suscitou críticas veementes às estruturas políticas e sociais vigentes nos âmbitos nacionais e internacionais, por parte de diversos movimentos dos mais variados matizes políticos.

A terceira e última parte abrange os capítulos 6 a 9, e aponta as transformações políticas, econômicas, sociais e culturais ocorridas na Argentina e no Brasil ao fim da Primeira Guerra Mundial, como, por exemplo, a emergência de novos nacionalismos. De forma muito original, o autor demonstra como essas transformações foram variáveis dependentes dos desdobramentos do conflito europeu.

Portanto, essa é uma obra de extrema relevância. Além de todas as qualidades acima citadas, o livro de Olivier Compagnon preenche uma lacuna importante da historiografia sul-americana, e nos possibilita conhecer um pouco mais sobre as potencialidades do método histórico comparado.

Referências

COMPAGNON, O. **O adeus à Europa: a América Latina e a Grande Guerra.**

Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 2014.

HOBBSBAWM, Eric J. **A Era dos impérios, 1875-1914.** 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

Resenha

Novas contribuições ao campo da análise de política externa

Foreign policy analysis: new approaches

ALDEN, CHRIS; ARAN, AMNON

Routledge - Taylor & Francis Group: New York, 2012.

Alexandre Cesar Cunha Leite¹

O campo de estudo denominado de Análise de Política Externa (APE)² é o estudo das condutas e das práticas nas relações entre diferentes atores inseridos no sistema internacional. Logo, constituem insumos importantes à Análise de Política Externa, a diplomacia, estudos de informação e inteligência, negociações comerciais e questões culturais, dentre outras que sejam direta e indiretamente atreladas aos atores internacionais, seu comportamento e seu processo de tomada de decisão. Repousa nessa frase a primeira contribuição da obra de Chris Alden e Amnon Aran. Diferentemente do que é alardeado nos cursos de Relações Internacionais e em obras da área, a Análise de Política Externa desenvolveu-se como uma área distinta e separada do conteúdos basilar do estudo das Relações Internacionais. De fato, a Análise de Política Externa é um conteúdo trabalhado a bom tempo pela área das Ciências Políticas, mesmo que mediante denominação distinta. Alden e Aran (2012), ressaltam que o núcleo do campo está na investigação a respeito da tomada de decisão, considerando os atores que estão envolvidos em tal processo. Ou seja, atores individuais, grupos de interesses, classes, estão todos envolvidos em um processo de construção de formulações que originam as decisões, considerando os condicionantes apresentados pelo sistema internacional. Das formulações e das tomadas de decisão, tem-se os resultados que podem ou não ser transformados em ações nas relações entre esses atores no sistema internacional. Ainda no que concerne a essa primeira contribuição ao debate a respeito da apropriação da Análise de Política Externa pelos estudos de Relações Internacionais na forma de subdisciplina, Alden e Aran (2012) ressaltam que enquanto os estudiosos das Relações Internacionais entendem seu papel como sendo de realizar uma interpretação das características presentes no sistema internacional, os especialistas em Análise de Política Externa consideram seu campo de concentração a forma de condução do estado e as fontes de influência nas suas decisões. Logo, segundo os autores da obra apresentada, o foco da Análise de Política Externa não se baseia nos resultados da política externa, mas sim em todas as motivações, incentivos, atores e estruturas relacionados ao processo de escolha e tomada de decisão, buscando compreender o pro-

1. Departamento de Relações Internacionais, professor do PPGR/UEPB e Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (Sociologia, Política, Antropologia, linha de Pesquisa em Relações Internacionais) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011). Pós-doutorado em Ciência Política/Relações Internacionais sob supervisão do Prof. Dr. Marcos Costa Lima, pelo PPGCP/UFPE (2013-2014).

2. Foreign Policy Analysis (FPA).

Recebido em:
06 de fevereiro de 2015.
Aprovado em:
04 de junho de 2015.

cesso de tomada de decisão, visando contribuir, principalmente, mas não exclusivamente, com os Estados, na obtenção de melhores resultados.

A obra encontra-se estratégica e didaticamente dividida em seis capítulos além de um capítulo introdutório e uma conclusão que visa apontar para novas abordagens e novos temas de pesquisa para o campo da Análise de Política Externa.

O capítulo 2 da obra, *Foreign Policy Decision Making*, preocupa-se em realizar um apanhado das diferentes abordagens interpretativas da tomada de decisão em política externa. No que se refere a esse capítulo particularmente, cabe observar que, a despeito da força contida na abordagem realista, que coloca o Estado em posição central e mira basicamente nas interações entre os Estados, os autores esforçam-se em informar ao leitor que há, entre os estudiosos do campo da Análise de Política Externa, uma frustração diante da análise sustentada pelo paradigma realista. O conceito chave propalado pela proposta realista de análise é o interesse nacional e, devido a essa premissa, a ação converge para uma política externa de estado, fundamentada na defesa da soberania. Defesa essa exercida pela posse e demonstração de força e poder, principalmente, por intermédio de meios militares. Entretanto, a grande contribuição desse capítulo está em apresentar ao leitor as abordagens e seus respectivos autores que discordam ou preferem ir além da explicação/método usado pelos realistas. Segundo os autores, uma primeira corrente tentou, partindo de parte dos pressupostos realistas, elaborar e aprimorar a abordagem metodológica, contudo, tendo o Estado como ator central das relações internacionais³. Contudo, a evolução nos estudos de Análise de Política Externa surge por intermédio de outras correntes ideológicas. Os Behavioristas (*behaviourism*, no original), buscam compreender o processo de tomada de decisão em política externa. São citados, entre outros Jervis (1968 e 1976) e os Sprout (1956) como representantes de uma corrente que investiga os componentes individuais que influenciam a tomada de decisão. A contribuição desses autores, destacam os autores do livro e outros (HUDSON, 2007), consiste na concepção de que a tomada de decisão é influenciada, para além das variáveis concretas dadas pelo sistema internacional, mas também, influenciada por variáveis relacionadas aos indivíduos que participam da tomada de decisão. Segundo esse grupo de autores (os citados e os seus seguidores e derivados), há um componente denominado *minds of men*, que leva em consideração questões psicológicas e fatores cognitivos na escolha e tomada de decisão. Já os chamados de racionalistas trabalham com escolhas tendo em mente que os agentes que farão tais escolhas são racionais e antes de finalizar suas racionalizações avaliam um conjunto de possibilidades. Bebendo das contribuições da economia, principalmente, e da ideia de maximização das utilidades, um grupo de opções é estruturada e dentre elas, dentro da margem de manobra, a melhor considerando as informações disponíveis, será a melhor decisão (ou o melhor *set*) a ser tomada.

O terceiro capítulo do livro trata da influência da estrutura burocrática na tomada de decisões em política externa. Segundo Alden e Aran (2012), para além do componente indivíduo, há que se ter em conta a existência de um aparato burocrático que influencia na formação das con-

3. São citados na obra, nesse tocante, Snyder, Rosenau entre outros.

cepções e visões a respeito da forma de condução e elaboração da política externa. Logo, o aparelho burocrático, exemplificado como ministérios do comércio, do desenvolvimento e da defesa, claramente exercem influência. Nas palavras dos autores:

Mesmo no nível dos Estados, considerando as perspectivas conflitantes e as demandas burocráticas sobre a política externa, tais como as existentes entre os ministérios do comércio e da defesa, observa-se claramente a influência no processo de tomada de decisão, refletindo a primazia paroquial dos interesses específicos acima do interesse nacional (ALDEN; ARAN, 2012, p. 05), tradução livre⁴.

Serve-nos como grande exemplo na literatura da área, o clássico texto de Graham Allison. Em um estudo bem concatenado de análise de política externa, tendo como pano de fundo a Crise dos Mísseis de Cuba, Allison (1969) contribui com sua versão analítica que alerta para a importância das motivações institucionais. Allison (1969) soma a fatores estruturais e ao cenário, variáveis burocráticas que tornam a Análise de Política Externa simultaneamente mais complexa, mas, sobretudo, mais próxima da realidade e concreta. Segundo os autores da obra, quando se leva em consideração a contribuição dos behavioristas e a burocracia, dá-se um passo adiante para a Análise de Política Externa, tanto metodologicamente quanto na percepção de novos vetores que influenciam a tomada de decisão. Desse ponto em diante, passa-se a conceder importância também aos efeitos determinados por grupos de interesses e opinião pública que, sem dúvida, são considerados, mesmo que em menor intensidade, a depender da nação e situação. Para o caso brasileiro, cabe considerando o exposto acima verificar como (ou se) a sociedade participa e mensura a formulação e as decisões de política externa. No que tange ao assunto trazido à tona, nota-se que níveis educacionais, conjuntura econômica, problemas sociais ainda pendentes e transparência pública, dentre outros, são fatores decisivos na percepção social sobre a tomada de decisão em política externa.

Logo adiante (nos capítulos seguintes) tais questões são levantadas pelos autores. O capítulo que segue procura delinear e avaliar como os fatores domésticos influenciam a política externa (*domestic structure approach*). Tal abordagem traz para o campo da Análise de Política Externa condicionantes domésticos estruturais tais como o tamanho da nação, seu desempenho econômica, sua estrutura industrial, suas características geográficas e sua base populacional e inserem esses vetores no cenário cuja decisão vai sendo construída. São citadas na obra autores e categorias de elaboração teóricas, as quais se destacam os arranjos institucionais, a paz democrática, o pluralismo e os limites da ação do estado na arena internacional. Em um mundo globalizado, tendo constituído relações entre atores que criam interdependência, faz-se necessário considerar os atores internos (domésticos) e externos (internacionais) para a concepção da política externa. É o que argumenta Robert Putnam (1988) em seu jogo de dois níveis (*two-level game*), conduzindo a análise e formulação de política externa para uma decisão mais complexa que obrigatoriamente deve considerar o nível doméstico da decisão e a discussão que simultaneamente é realizada no nível internacional. Diante das conversas, diálogos e propostas de acordos realizados em âmbito internacional, deve-se ratificá-las

4. Even within states, the conflicting outlooks and demands of foreign policy bureaucracies, such as the ministries of trade and of defense, clearly influence foreign policy decisions in ways that reflect the primacy of parochial concerns over considerations of national interest.

5. Vale mencionar aqui a versão de Gourevitch (1978).

em nível doméstico, formando, segundo Putnam (1988) um *win-set* considerando as duas arenas⁵.

O capítulo seguinte consiste mais em externar aos leitores uma inquietação existente entre os autores sobre o efeito da perspectiva realista no campo de estudo da Análise de Política Externa. Na verdade, o problema não consiste na perspectiva realista, mas nas diversas tentativas de desvendar outras maneiras de elaborar decisões em política externa e de analisar tais decisões desvinculando-as da posição hegemônica do Estado como ator central. Segundo os autores, vários problemas surgem das tentativas de desbancar o Estado da sua posição central e de trazer para a discussão outros atores relevantes para a construção da política externa. Mas a questão que intriga os autores, também presente em outras obras (HILL, 2003), é que há um vácuo conceitual, epistemológico e ontológico, que retire a centralidade do Estado e insira na análise, adequadamente e bem estruturados, outros atores da cena internacional. Alden e Aran (2012) ressaltam ainda que há uma falha presente no campo de estudo que reduza a responsabilidade do ator estatal na tomada de decisão de política externa. O fato é que a despeito de todas as demais contribuições, o que se fez foi agregar novos atores, concedendo-lhes espaço na elaboração e construção da política externa, tornando a análise mais completa. Mas não se obteve sucesso em reduzir a importância e intensidade da ação do Estado. Ou seja, os estudos de política externa e sua análise (de formulação e tomada de decisão) permanece como sua ciência atrelada a decisão estatal, não mais insulada nesse ator, mas tendo sua influência fundamental oriunda do Estado.

6. Globalization: "a multidimensional contested process that involves an increasing embedding of political, military, economic, social and cultural activities in politically unified (quasi) global sphere of activity" (ALDEN; ARAN, 2012, p. 78).

O capítulo 6 da obra tem como tema central a globalização⁶ e sua influência nos estudos de política externa. Segundo Alden e Aran (2012, p.10), "*since the 1980s, a stimulating and charged debate on globalizations has been taking place in the social sciences, including IR*". O destaque inicial é concedido a David Held e Anthony McGrew e sua formulação de uma Teoria da Globalização (*Globalization Theory* - GT). Diante de um cenário globalizado, integrado, emergem novas questões, tais como a existência de múltiplos atores, a preocupação com a degradação ambiental, com a escalada de violência, as disputas étnicas e territoriais, as migrações, que passam a exigir do analista de cenário e do formulador de decisões em política externa, a existência de um ferramental mais complexo e mais aprimorado para lidar com o ambiente em constante transformação. Contudo, as leituras a respeito da globalização não forma uniformes e fechadas, originando então um acirrado e interessante debate entre autores e suas respectivas correntes teóricas. O primeiro debate citado pelos autores é o debate entre Hiperglobalistas e os céticos (*Hyperglobalists vs. Global Sceptics*). Aqueles denominados de hiperglobalistas ressaltam que as transformações ocorridas na década de 1980 e acirradas na década de 1990, notadamente a revolução na tecnologia de informação e o triunfo do capitalismo e da democracia liberal sobre a proposta antagonista comunista (ALDEN; ARAN, 2012, p. 80), levou a emergência de um espaço global, caracterizado basicamente por um mercado global único cuja maior influência em seu funcionamento consistia na mera existência das forças naturais do mercado. Autores como

John Gray e Kenichi Omae assistem às transformações visualizando diferente seus aspectos e resultados, mas concordam que a grande força que surge no mundo e deve ser considerada por cada formulador de decisões em política externa repousam nas “incontroláveis” forças de mercado. Concepção essa contestada duramente pelos céticos que argumentam que a globalização é uma fase da internacionalização que sempre houve, porém mais acentuada em alguns pontos. No que tange à Análise de Política Externa, foco da obra, o que cabe ser ressaltado aqui é que a capacidade de manobra dos Estados passa a ser questionada. Reação importante à perda de margem de manobra por parte dos Estados é a formação de blocos e o estímulo ao estreitamento da relação entre países de características semelhantes e igualmente afetados pelas relações das nações desenvolvidas. Obstaculizados pela força dos países desenvolvidos e pelas imposições feitas nas relações entre os atores, essas nações reagem buscando um desenvolvimento mútuo. São questões como essas que fomentam por exemplo a formação do G4 e das relações de cooperação sul-sul. Já o grupo dos transformalistas ressaltam que a globalização não é mais que um conjunto de transformações produzidas e acentuadas por questões econômicas. Transformações essas que impactam todas as relações sociais e, por conseguinte, nas ações do Estado e suas decisões no que concerne à política externa. Apesar dos debates empreendidos por essas perspectivas, dois pontos são comuns a todas elas, a saber:

- que a globalização produziu uma substancial mudança espaço-tempo (*spatio-temporal*) nas sociedades; e
- a mudança é de grande profundidade a ponto de revelar uma lacuna entre as formas tradicionais de compreender temas sociais, políticos e econômicos e a nova estrutura social que emerge. Ou seja, a transformação do cenário em termos de complexidade obriga o campo da Análise de Política Externa a rever e adequar seu instrumental analítico de estudo (HILL, 2003).

O capítulo seguinte tem o mérito de alertar aos estudiosos e analistas de política externa para as mudanças e alterações que vem afetando o campo de estudo. Novos fatos tais como a emergência da República Popular da China, o final da Guerra Fria e a ascensão econômica em escala regional e global de algumas nações demandam dos analistas de política externa uma nova visão e uma evolução na forma como as análises serão feitas. Alden e Aran entram para o grupo de autores de obras tais como Valerie Hudson e Christopher Hill, entre outros, que buscam, além de apresentar o histórico e as correntes ideológicas do campo da Análise de Política Externa, alertam para a complexidade do campo e para novos temas assim como novos desafios para aqueles que trabalham na área. Ressaltam ainda que a interação entre os estudos em Relações Internacionais e Análise de Política Externa tem apresentando maior interação apesar de, segundo os autores, constituírem áreas distintas. Por fim, é uma obra que merece destaque na literatura usada por pesquisadores e docentes das áreas da ciência política e das relações internacionais, promovendo a compreensão teórica e estimulando o diálogo entre os campos de estudo.

Referências

.....

- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign Policy Analysis: a new approaches**. New York: Routledge - Taylor & Francis Group, 2012.
- ALISON, Graham. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**. v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- GOUREVITCH, Peter. The second image reverse: the international sources of domestic politics. **International Organization**. v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Globalisation Theory: approaches and controversies**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Basingstroke: Palgrave, 2003.
- HUDSON, Valerie. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.
- JERVIS, Robert. Hypotheses on misperception. **World politics**. v. 20, n. 3, p. 454-479, 1968.
- JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logical of two-level games. **International Organization**. v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- SMITH, Steve; HATFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SPROUT, Harold; SPROUT, Margareth. **Man-Milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.