

Coneção

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

05

ANO III - V. 3 - N. 2
TERESINA-PI, AÇO./DEZ. 2014

ISSN 2317-3254



**Horizontes e Inserção dos
Países em Desenvolvimento
na cena Internacional
Contemporânea**

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano - 3

2014

Horizontes e inserção dos países em desenvolvimento na cena internacional contemporânea



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 3, n. 2 - ago./dez. 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: cienciapolitica@ufpi.edu.br

revistaconexaopolitica@ufpi.edu.br

Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 3, n. 2 (ago./dez., 2014) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2014— . — 167p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI.
II. Título: Conexão Política

CDD: 320

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade Federal do Piauí



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 3, n. 2 - ago./dez. 2014

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)
Mathew D. McCubbins – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Scott Desposato – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

CAPA

Sammy Lima a e Luiz Gustavo Aragão da Silva, com interferências sobre a obra “Lifted”, da artista plástica Naza. Óleo sobre tela, 80cm x 60cm, 2013 (www.naza.com).

REVISÃO

Ilza Cardoso

EDITORIAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

FOTO

Naza

Sumário

Apresentação <i>Raimundo Batista dos Santos Junior</i>	7
Globalização e Mercados Transnacionais Ilícitos na América Latina <i>Emmanuel Nunes de Oliveira & João Henrique Martins</i>	11
Integração Sul-Americana: Trajetória e Instituições <i>Bruno de Castro Rubiatti</i>	27
A Integração Sul-Americana como Estratégia de Projeção Internacional durante o Governo Lula: o Caso da Cooperação nas Fronteiras <i>Márcio Scherma</i>	45
O Brasil e as Relações Sul-Sul: Desafios para uma Ordem Multipolar <i>Christiane Vieira Laidler</i>	69
Política Externa Brasileira e a Questão Ambiental no Contexto das Conferências da ONU <i>André Luiz Coelho & Vinicius Santos</i>	85
Brasil e sua Ação na Construção de um Paradigma Contemporâneo de Desenvolvimento Sustentável <i>Danielle Jacou Ayres Pinto & Daniela Marques Medeiros</i>	109
A Economia Política das Relações Internacionais do Brasil no Início do Século XXI <i>Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves</i>	123
Desafios sobre a Atuação da ONU no Combate à Eliminação da Desigualdade Racial: o Caso Brasileiro <i>Danielle Pereira de Araújo & Cristiano Morini</i>	143
Resenhas	159
OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). <i>Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais</i>. Ijuí: Unijuí, 2014. <i>Arlene Anelia Renk</i>	161

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

Vinicius de Miranda

165

APRESENTAÇÃO

As transformações que vêm ocorrendo desde o final do Século XX nas relações internacionais têm possibilitado que novas forças com capacidade de influenciar a política, a economia, a cultura, o meio ambiente, a ciência, a tecnologia etc. ascendam na cena política mundial. Assim, as transformações em curso da ordem contemporânea possibilitaram a ascensão de novos polos de poder regionais que vêm alterando significativamente os processos políticos globais.

Nesse contexto, constata-se a emergência de potências regionais que surgem na cena internacional como atores relevantes e que se fortalecem através do perfilhamento de interesses. No caso dos países em desenvolvimento, o processo de articulação, em geral, ocorreu em torno de negociações coletivas multilaterais, de intercâmbios que favorecessem o fluxo de comércio, o investimento externo direto, o intercâmbio político, financeiro etc.

Esses países agem com o propósito de suscitar mudanças sistêmicas que possam alterar as correlações de forças no interior do sistema internacional, revertendo as regras do jogo, que atualmente favorecem as potências hegemônicas, seja por meio de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Comércio (OMC), através o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ou da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) etc.

Países como Brasil, Índia, China, Rússia, África do Sul, por exemplo, são importantes atores com potencial para influir na correlação de força internacional, principalmente quando atuam conjuntamente. O protagonismo desses países, seja através dos BRICS – Bloco de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (South Africa)¹ ou de outros instrumentos coletivos de ação integrada, tem vigor para alterar resultados nas relações internacionais. É isso que a coalização Sul-Sul vem buscando no dia a dia, com ações imbuídas de conteúdo pragmático, e objetivam a inserção desses países na economia e na política global.

Como polos regionais que são, os países do Sul entendem que devem ter papel relevante na distribuição dos recursos de poder, que as potências harmônicas são atores cruciais, mas não estão sozinhas na nova ordem mundial. Partem, pois, da perspectiva de que, no atual cenário, a interdependência entre os Estados tem aumentado em decorrência da maior diversificação dos atores e dos interesses e da capacidade de inserção global desses atores. Isso significa que todos os países, mesmo as grades potências, estão cada vez mais vulneráveis às forças externas.

¹ Esse bloco tem atribuições econômicas, mas não forma uma união aduaneira. Esse instituto não é ainda um bloco econômico ou uma associação econômica formal como o MERCOSUL ou a União Europeia, é um Clube de países que tem interesses convergentes, embora com fortes assimetrias na sua capacidade econômica, política, militar etc., que formaram uma aliança para influenciar a geopolítica mundial.

Os países em desenvolvimento, a partir de ações multilaterais, reconhecem as suas assimetrias, mas também os interesses que os unem, na tentativa de transformar fragilidade e vulnerabilidade em eficácia e influência. Isso é possível através de recurso de coalizão que os unem em aliança ou consórcio. Assim, agindo estrategicamente, as potências regionais perceberam que seus interesses políticos, econômicos etc. estão diretamente correlacionados com a capacidade e disposição que os mesmos têm para a cooperação e ação dentro do sistema internacional.

Os artigos aprovados para essa edição da Revista Conexão Política fazem parte do dossiê **Horizontes e inserção dos países em desenvolvimento na cena internacional contemporânea**. Os *papers* e resenhas que fazem parte desse número tratam de um conjunto de temas que analisam, a partir de diferentes aportes teóricos, problemas de pesquisa e a participação dos países em desenvolvimento e das instituições internacionais no cenário global.

O primeiro artigo dessa edição, de **Emmanuel Nunes de Oliveira e João Henrique Martins**, analisa a origem e a formação dos Mercados Transnacionais Ilícitos (MTI), principalmente de drogas e armas, na América Latina, nos anos 1990. Os autores chamam a atenção para a inclusão da região na globalização da economia do crime. Nesse ínterim, deslocam a discussão usual do papel do estado e da sociedade como elemento determinante do crime na região, movendo a explicação para outros fatores como a interação com outras instituições, ambientes e decisões individuais. O argumento central do artigo é o de que os Mercados Transnacionais Ilícitos produzem duas externalidades negativas significativas: 1) o aumento de crimes violentos, 2) o enfraquecimento do aparato institucional local e o controle da atividade criminal. Para os autores, o aumento dos mercados ilícitos na América Latina ocorreu concomitante com a ascensão do regime democrático na região, pois deu-se simultâneo com o processo de integração do mercado financeiro, dos transportes e de comunicação.

O artigo de **Bruno de Castro Rubiatti** discute a integração da América do Sul, focando o desenvolvimento das instituições que dão as bases para o processo de formação do Bloco Regional. Rubiatti faz um levantamento do processo histórico da concepção de integração que foi se desenvolvendo ao longo do século XX com o intuito de entender as raízes que remontam à ideia de integração na região. O artigo centra sua análise nas duas principais organizações da integração regional, o MERCOSUL e a UNASUL, ressaltando o desenvolvimento institucional e os condicionamentos do processo de integração.

O texto de **Márcio Augusto Scherma** disserta sobre a estratégia de integração do Brasil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, na América do Sul, focando no caso da cooperação entre as fronteiras. Analisa, pois, as razões que levaram os governos brasileiros a tratarem a questão da cooperação com os vizinhos sul-americanos de forma deficiente ao longo da história brasileira. Além disso, examina os motivos e mudanças internacionais, regionais e domésticas que estimularam uma nova forma de encarar a cooperação regional com os vizinhos, que se traduziu em uma nova postura brasileira diante dos países do subcontinente americano.

Christiane Vieira Laidler examina as iniciativas de cooperação Sul-Sul realizadas pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ou seja, centra sua análise na política externa brasileira e os seus desafios em uma ordem multipolar. Assim, examina as transformações

ocorridas no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria focando na estruturação de uma ordem multipolar capaz de forjar uma maior democratização e representatividade dos fóruns internacionais. Nessa perspectiva, a autora procura interpretar a agenda de integração da América Latina com os BRICS, avaliando os interesses comuns que existem nesse compromisso.

O *paper* de **André Luiz Coelho** e **Vinicius Santos** analisa a importância que a questão ambiental vem adquirindo na agenda da Política Externa Brasileira. A investigação é realizada levando-se em conta a importância que as principais conferências da Organizações das Nações Unidas (ONU) assumiram no cenário internacional e como o Brasil se posicionou diante das mesmas. O trabalho é desenvolvido levando-se em consideração três períodos da política externa brasileira. A primeira, a do contexto da Guerra Fria. A segunda, do Pós-Guerra Fria. A terceira corresponde à fase do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Em seguida, os autores discutem as conferências ambientais internacionais com o intuito de entender os impactos desses encontros sobre a política externa doméstica, focando as continuidades e descontinuidades do posicionamento nacional.

O trabalho de **Danielle Jacon Ayres Pinto** e **Daniela Marques Medeiros** foca na ação do Brasil no desenvolvimento de políticas sustentáveis e em como essas políticas têm possibilitado a criação de um novo paradigma de cooperação e desenvolvimento que tem possibilitado um novo padrão de políticas públicas. Essa realidade estaria criando as condições para que o Estado brasileiro pudesse aumentar a sua inserção e influência na política internacional a partir do que Joseph Nye Jr. chama de Smart Power.

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves analisa as estratégias de inserção do Brasil na economia internacional no início do século XX, focando nos estratagemas políticos utilizados e os resultados econômicos alcançados. Segundo o autor, o país vem se utilizando dos recursos multilaterais como as coalizões Sul-Sul para galgar autonomia e aumentar sua participação no comércio mundial. O estudo está ancorado em uma revisão bibliográfica, em dados macroeconômicos e em uma análise sobre o desenvolvimento humano do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio.

O artigo de **Danielle Pereira de Araújo** e **Cristiano Morini** procura compreender o papel desempenhado pelos organismos internacionais no estímulo aos Estados no sentido de tomarem providências que assegurem direitos às populações discriminadas por motivos étnico-raciais. Assim, o trabalho procura perscrutar a capacidade das organizações internacionais de influenciarem os Estados a aderirem à agenda internacional de combate à desigualdade racial. O artigo centraliza a análise nos procedimentos constitucionais utilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para acompanhar os processos de implantação de acordos assinados que tratam de combate ao racismo e da discriminação étnico-racial por parte dos Estados signatários.

As resenhas de **Arlene Anelia Renk** e **Vinicius de Miranda** encerram esse número da Revista Conexão Política. **Renk** sumariza o livro “Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais”, organizado por Odete Maria de Oliveira (2014), e **Miranda** descreve a obra “Brasil e o capital imperialismo: teoria e história”, escrita por Virgínia Fontes (2010).

Teresina, dezembro de 2014.

Raimundo Batista dos Santos Junior

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

GLOBALIZAÇÃO E MERCADOS TRANSNACIONAIS ILÍCITOS NA AMÉRICA LATINA

GLOBALIZATION AND TRANSNATIONAL ILLICIT MARKETS IN LATIN AMERICA

Emmanuel Nunes de Oliveira[†]
João Henrique Martins[‡]

Resumo: Este artigo discute o surgimento e o estabelecimento dos Mercados Transnacionais Ilícitos (MTI) na América Latina, nos anos 1990. Descreve o processo de formação dos MTI, destacando a importância dos mercados ilícitos estruturais (de drogas e armas), a inserção da região na globalização econômica e na econômica criminal global. Para concluir, é feita a descrição das externalidades negativas dos MTI, a expansão criminal. A análise é fundamentada na estrutura de formação dos mercados, especialmente das curvas de demanda e oferta. Neste texto, é deslocada a discussão do papel monocausal do Estado ou da Sociedade como determinante direto do crime na região e foca no efeito da interação entre instituições, ambiente social e decisões individuais como fator explicativo da dinâmica criminal. A linha argumentativa central do artigo é que a expansão dos MTI produz duas externalidades negativas importantes: o aumento dos crimes violentos e o enfraquecimento do aparato institucional local de controle da atividade criminal. Nessas condições, nas quais Estados e sociedades não se estruturam adequadamente, os MTI tendem a resultar em epidemias criminais. Nesses termos, a expansão dos mercados ilícitos transnacionais coincidiu, na América Latina, com a retomada do regime democrático, porque é resultado do mesmo processo internacional, da integração do mercado financeiro, dos transportes e da comunicação. Esses três processos combinados favoreceram, de um lado, a terceira onda de democratização na América Latina e, de outro, a integração da região nos grandes mercados ilícitos globais.

Palavras-chave: Mercados Internacionais Ilícitos. Globalização. América Latina. Crime. Democracia.

Abstract: This article discusses the emergence and establishment of Transnational Illicit Markets (MTI) in Latin America in the 1990s. The authors describe the creation process of MTI, highlighting the importance of structural illicit markets (drugs and guns), the inclusion of region in the economic globalization and the global criminal economy. We conclude with a description of the negative externalities of MTI: criminal expansion. The analysis is based

[†] Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É coordenador da área de pesquisa em Segurança Pública do Núcleo Pesquisas de Políticas Públicas (NUPPs/USP) e professor de Curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi.

[‡] Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP e do Instituto de Relações Internacionais da USP.

on the structure formation of the markets, especially the demand and supply curves. In this paper, the authors move the discussion of mono-causal role of the state or society as a direct determinant of crime in the region and focus on the effect of interaction between institutions, social environment and individual decisions as an explanatory factor of criminal dynamics. The central line of argument of the article is that the expansion of MTI produces two major negative externalities: the increase in violent crime and the weakening of the local institutional apparatus of criminal activity control. Under these conditions, in which states and societies are not adequately structured, MTI tend to result in criminal epidemics. To the authors, the expansion of transnational illicit markets in Latin America coincided with the resumption of democracy because it is a result of the same international process, financial market, transport and communication integration. These three combined processes favored, on the one hand, the third wave of democratization in Latin America and, on the other, the integration of the region on large global illicit markets.

Keywords: International Illicit Markets. Globalization. Latin America. Crime. Democracy.

1 Introdução

Este artigo aborda o processo de formação dos Mercados Transnacionais Ilícitos (MTI) e abre a série de trabalhos de análise sobre o fenômeno da globalização criminal pós-anos 1990 e seus impactos sobre a segurança pública e os sistemas de justiça criminal.

O principal resultado do processo de globalização criminal foi a formação dos MTI contemporâneos, estrutura informal responsável pela atual expansão criminal, um dos principais problemas públicos da atualidade, razão pela qual consideramos importante iniciar pela descrição da formação dos MTI.

O surgimento de um mercado de produtos ilícitos, baseado tão somente no desejo de consumo de produtos ilegais (como drogas, produtos roubados ou contrabando), em uma sociedade livre e a reboque de um amplo processo de internacionalização do comércio legal, não é um fenômeno inédito na história (NAÍM, 2006). Entre os séculos XVI e XIX, os florescentes mercados lícitos transnacionais de metais preciosos, escravos, açúcar, café, especiarias, dentre outros produtos, viabilizaram o surgimento de um poderoso e violento MTI de escravos e contrabando de produtos roubados de mercadores e fornecedores, operados, por sua vez, por piratas e mercenários.

Tais mercados desafiaram o monopólio legal da força dos nascentes Estados Nacionais, mas foram controlados, primeiramente, pela ação direta do Estado, através da aplicação de *enforcement* e, num segundo momento, pela diminuição da principal demanda, com a adoção do trabalho livre como base da produção econômica, no bojo do desenvolvimento da sociedade de mercado.

Assim, retomaremos a análise dos atuais MTI, a partir da experiência do ancestral MTI, que nos ensinou, quanto à formação desses mercados, que: i) primeiro, um MTI se forma a partir do súbito interesse por produtos ilícitos (curva de demanda) ou de uma súbita disponibilidade de produtos ilícitos (curva de oferta) para um mercado formado por pessoas sem envolvimento prévio com crime, cidadãos comuns de países livres; ii) segundo, um MTI somente é controlado

pelo aumento do custo que o Estado é capaz de impor aos operadores do MTI (prisões e apreensões, principalmente), por meio das suas agências de controle formal (*enforcement*), que atuam trazendo suas externalidades negativas (expansão criminal) e o próprio mercado a “níveis aceitáveis”, como baixa incidência de crimes graves e baixo nível de concorrência dos produtos ilícitos com os lícitos (SCHLEGEL, 2000); iii) terceiro, um MTI somente é extinto com a diminuição da demanda por produto ilícito, seja por substituição dos produtos ilícitos por lícitos (como na substituição da escravidão por trabalho livre) ou por diminuição do gosto ou desejo do seu consumo (como o fim do tráfico de especiarias), como ocorre em qualquer mercado (BECKER, 1968; KRUGMAN; WELLS, 2015).

Portanto, podemos afirmar que a existência de um MTI é uma “imposição da sociedade”, na medida em que ela cria a demanda ou absorve a oferta ilícita. Logo, somente ela pode encerrá-las, restando ao Estado incentivar o não consumo e, sobretudo, construir políticas públicas de controle das externalidades, a expansão criminal (GOTTFREDSON; HIRSCHI, 1990).

De forma pragmática, significa assumir que é possível conviver com uma demanda por consumo de drogas ou de veículos roubados, sem, contudo, conviver com excesso de externalidades negativas, sejam elas decorrentes de crimes diretos, como a epidemia de consumo de drogas e de roubos de veículos, ou de crimes indiretos, como o uso de armas potentes nesses crimes, ou ainda as letalidades decorrentes, como pessoas baleadas em situações de tráfico de drogas (como casos de balas perdidas) ou durante roubos a veículos (WILLIAMS; GODSON, 2002). Isso resulta em uma condição em que, ainda que tendo os MTI de drogas e peças de veículos, suas externalidades estariam em níveis aceitáveis, aqueles que permitem uma vida cotidiana com razoável bem-estar da população até que as ações de controle formal (*enforcement*) e principalmente informal (sociedade, família, comunidade, universidade, dentre outros atores sociais e políticos) possam influenciar nos hábitos e nas escolhas de consumo.

Assim, este artigo descreve como os atuais MTI se formaram e qual sua atual composição, com o objetivo de subsidiar a análise e o controle das externalidades negativas, a partir da constituição ou aprimoramento de políticas e instituições, que têm o papel de mediar o desejo de consumo versus a presença de externalidades.

A análise da formação dos MTI revela a formação de uma “economia ilícita”, composta de diversos mercados ilícitos, que, no entanto, nasceram de forma hierarquizada, tendo o MTI de drogas na origem de todos eles, na medida em que a epidemia de consumo de drogas ilícitas e os lucros obtidos com ele foram os responsáveis pelo desenvolvimento dos demais mercados ilícitos transnacionais. Assim, encontramos o seguinte fluxo de desenvolvimento dos MTI: externalidade pré-MTI (epidemia de consumo de drogas), que viabilizou o estabelecimento dos MITs (armas e demais), que, por sua vez, viabilizaram as externalidades negativas “pós-MTI”, a expansão criminal. Portanto, começaremos o diagnóstico da economia ilícita pelo seu principal mercado, o MTI de drogas (HALSTEAD, 1998).

2 MTI de drogas: a força da demanda por drogas

Nunca o Mundo consumiu tantas drogas ilícitas como agora. Segundo estimativas da United Nations Drug Control Programme (UNDCP), na década de 1980, a produção de cocaína

alcançou produção em escala industrial, o que possibilitou a drástica redução do seu preço e a facilitação do acesso e consumo (BROWNSTEIN; CRIMMINS; SPUNT, 2000).

Em 2004, o World Drug Report da ONU estimou que 4,2% da população mundial acima de 15 anos, 185 milhões de pessoas consumiam algum tipo de drogas. Em 2014, o mesmo órgão divulgou que o número subiu para 243 milhões e a estimativa da população usuária de drogas foi para 5% da população mundial. Só em 2012, a estimativa é de que 200 mil pessoas morreram em razão das drogas. América Latina e Ásia puxaram esse aumento, enquanto EUA e Europa Ocidental mantiveram-se estáveis.

Apesar de o relatório da ONU especificar que 79% dos usuários mundiais eram viciados em maconha, a disponibilidade e preço baixo da cocaína, aliados ao fato de a maconha ser o “iniciante do mundo das drogas” e principal preditor do consumo de cocaína, é possível concluir que o consumo de drogas mais pesadas, como cocaína, heroína e crack, é ainda maior que os 30 milhões de usuários previstos no relatório de 2014. Fato comprovado pelo impacto dessa droga nos sistemas de saúde, o vício em cocaína é responsável por 60% dos tratamentos de saúde de tóxico-dependentes na América do Sul e 29% na América do Norte, em 2004 (VIAPIANA, 2006).

A década de 1990 foi o período crônico da expansão mercadológica e epidêmica da cocaína. Estima-se que o crescimento do mercado de drogas foi da ordem de 15% ao ano, em média, na década (VIAPIANA, 2006), enquanto a economia mundial cresceu em média 6% no mesmo período (NAÍM, 2006). As apreensões internacionais de drogas saltaram de 300 mil, em 1990, para 1,4 milhões, em 2001, o que é um dado sintomático, pois estima-se que a polícia apreenda apenas algo entre 5% e 15% da produção mundial (NAÍM, 2006).

Esse espetacular crescimento do MTI de drogas ocorreu através do aumento da demanda, deslocando a curva de demanda para a direita, primeiro nos países ricos, em razão da popularização das drogas (mudança das “preferências” e no “número de consumidores”), nas décadas de 1960 e 1970, depois nas economias emergentes dos anos 1980 e 1990, especialmente na América Latina (dada a mudança na renda, nas preferências e no número de consumidores). O resultado foi mais drogas disponíveis, com preço maior, aumentando a margem de lucro dos traficantes, ampliando assim as cadeias de produção, logística e financiamento.

O impacto da mudança da curva de demanda foi sentido imediatamente pelos Estados. O enfrentamento do mercado de drogas passou a consumir, em média, a partir da década de 1990, 1% do PIB dos EUA, incluindo operações diretas contra o tráfico internacional e nacional, tratamento de dependentes, programas de prevenção e programas de policiamento específicos (VIAPIANA, 2006). Estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre os gastos gerados pelo crime quanto a serviços dos sistemas de saúde e de justiça criminal, além dos prejuízos imobiliários, representaram, entre 1996 e 1997, 1,9% do PIB do Brasil, 5% do PIB da Colômbia e 1,3% do PIB mexicano (OMS, 2002).

Fortes investimentos no combate à produção e tráfico da cocaína produziram queda no cultivo da folha de coca entre 1999 e 2003 e, em 2005, ocorreram recordes de apreensões de cocaína pelo DEA, nos EUA (VIAPIANA, 2006). Apesar desse forte investimento, a demanda por cocaína permanece estável nos EUA, maior mercado consumidor de drogas do mundo (o

Brasil é o segundo), o que evidencia a força desse mercado e a sedimentação da principal causa do estabelecimento e expansão dos MTI.

O consumo das drogas não explica os MTI, mas a epidemia de consumo sim, pois não só o lucro dos MTI das drogas viabilizou os outros mercados, mas também a sua estrutura de cadeias globais foi utilizada para viabilizar, de forma competente, os demais MTI.

Até o processo de expansão dos mercados globais, apenas o MTI de drogas era realmente transnacional, desde pelo menos a década de 1960, pois as culturas das quais derivam as principais drogas (*cannabis*-maconha, coca-cocaína e crack; e papoula-ópio, morfina e heroína) somente são cultiváveis em biomas específicos, presentes na América do Sul e Ásia Central, principalmente, portanto, distante dos principais mercados consumidores, EUA e Europa Ocidental (ONU, 2008).

Assim, desde o primeiro momento, os operadores do MTI de drogas aprenderam a operacionalizar cadeias de produção, logística e financiamento, em nível global. Além de dominar o *know how* “químico” de produção das drogas e a *expertise* de *network* para operacionalizar cadeias criminais, os operadores precisavam estabelecer algum nível de domínio territorial sobre as áreas de cultivo, estocagem e negociação (cadeias criminais).

Com isso, a partir dos anos de 1990, o MTI de drogas deu suporte para a expansão dos demais MTI, passando a fornecer narcóticos e alucinógenos por preços acessíveis a qualquer consumidor mediano de uma grande cidade mundial, da cocaína dos países andinos sul-americanos à heroína da Ásia Central, passando pelas anfetaminas produzidas nos laboratórios americanos, europeus e mexicanos (NAÍM, 2006; GLENNY, 2008).

Na medida em que a epidemia de consumo ampliou exponencialmente a demanda, tais áreas precisaram também ser ampliadas e protegidas, o que exigia a posse de mais e melhores armas (como pistolas, fuzis e explosivos) em quantidade suficiente para intimidar o Estado (polícia e forças armadas) e dissuadir os concorrentes. Essa é a demanda inicial do que viria a ser o contemporâneo MTI de armas, ao mesmo tempo em que criou as condições necessárias (financiamento e armas) para a expansão dos demais mercados, inaugurando a era dos mercados ilícitos transnacionais.

3 O MTI de armas: a explosão da oferta

Diferentemente do MTI de drogas, o mercado ilícito de armas, ainda que com etapas transnacionais (poucos países dominam a tecnologia de produção de armas), era restrito a poucos operadores e seus preços proibitivos para a maioria dos possíveis consumidores (ONU, 2010).

O mercado de armas transnacional, mesmo o ilícito, era dominado pelas superpotências (EUA e URSS) e seus aliados, até anos de 1990, sendo uma das peças do contexto de equilíbrio de poder estabelecido na Guerra Fria, em que apenas alguns grupos eram “autorizados” a receber armamento sofisticado (pistolas, fuzis, explosivos etc.). Por exemplo, nas décadas de 1970 e 1980, os grupos guerrilheiros de esquerda da América Latina foram abastecidos pela

URSS e por Cuba, enquanto os guerrilheiros muhajedins, no Afeganistão, foram abastecidos pelos EUA e aliados, ambos via MTI de armas.

Os mercados ilícitos domésticos, até os anos 1990, eram formados predominantemente por armas de punho (revólveres, na maioria) roubadas no próprio país. E apenas, residualmente, os MTI de armas os abastecia com pistolas e fuzis advindos das “sobras de guerras” (como as citadas), desvios de ex-combatentes ou militares corruptos ou ainda negociadas diretamente por grupos de guerrilheiros (que as haviam recebido de países apoiadores). Como as negociações eram realizadas por intermediadores que controlavam o mercado, os valores eram muito inflacionados, inviabilizando o acesso à maioria dos criminosos (NAÍM, 2006).

Junto à demanda nascida da epidemia do consumo de droga, dois outros fatores modificam esse quadro, a conexão entre os mercados (globalização) e a ampliação da oferta mundial de armas potentes. Se os MTI são o efeito colateral da globalização econômica, o atual MTI de armas é o efeito colateral da Glasnost e da Perestroika.

Os anos de 1990 viram o mundo criminal ser inundado pelas antigas armas soviéticas no mercado negro, oriundas das desmanteladas forças armadas dos países do antigo bloco soviético e da desmobilização das guerrilhas apoiadas tanto pela antiga União Soviética quanto pelos EUA.

O crescimento do MTI de armas ocorreu através do aumento da oferta mundial, deslocando a curva de oferta para a direita em face da mudança no “número de produtores”, da “queda do preço do insumo” e como “substituição de serviços relacionados”, com o deslocamento das armas das “guerras por procuração” da Guerra Fria para o crime organizado transnacional. O resultado foi a maior disponibilidade de armas a preços mais acessíveis, o que alimentou demandas criminais locais e ampliou a violência criminal.

Este impacto da oferta foi sentido especialmente nos países em desenvolvimento dos anos de 1980 e 1990, quase todos na América Latina, que mal possuíam MTI de armas desenvolvido. Os EUA e a Europa Ocidental, por já atuarem contra MTI de armas, possuíam agências de *enforcement* com capacidade para evitar que essa mudança na curva de oferta levasse ao súbito aumento do consumo, através da regulação pela apreensão de armas (NAÍM, 2006; ONU, 2010).

A ampliação da oferta de armas estimulou a concorrência com o poderoso mercado de armas ocidentais, principalmente o desregulamentado mercado norte-americano, o que provocou a queda do preço das armas e a facilitação ao acesso através da ampliação da disponibilidade a elas, da ação dos concorrentes reduzindo preços para não perderem mercado e pelo “efeito de equilíbrio”. Esse efeito ocorre quando um desafeto de um criminoso ou gangue adquire arma de fogo ou amplia a sua capacidade bélica, obrigando seus adversários ou concorrentes a fazerem o mesmo para manter o equilíbrio na guerra entre eles ou na disputa do mercado criminal local, principalmente o de drogas.

A epidemia de consumo de drogas, o fim da guerra fria e a hecatombe da URSS e aliados promoveram a disponibilidade de milhões de armas potentes (revólveres, fuzis, explosivos). Junto à globalização dos mercados, ocorrida simultaneamente nos anos 1990, criou-se o moderno MTI de armas. Logo, os operadores do MTI de drogas passaram a usar suas três décadas de *know how* e *network* para aproveitar as oportunidades para criar e expandir o estratégico MTI de

armas, além de também expandir o mercado de drogas e internacionalizar os outros mercados ilícitos.

A expansão do MTI de armas, que primeiro atendeu aos operadores do MTI de drogas (dos traficantes aos vendedores de rua), passou a atender a todo mercado criminal, especialmente os criminosos mais sofisticados, envolvidos com quadrilhas de roubo a banco, joalheria, residências de luxo, dentre outros. Na outra ponta do mercado, viabilizou (pela redução do preço) o acesso a armas, como revólveres e pistolas a criminosos menos sofisticados (ladrões e estupradores locais, por exemplo) e a cidadãos comuns, sem envolvimento com o crime, mas com potencial impacto na violência social, como a doméstica, principalmente.

Isso foi possível pela singular característica do produto: diferentemente de drogas e da maioria dos produtos traficados, armas não são perecíveis, não desaparecem com o consumo e, depois de um certo estoque, praticamente não precisam de reposição (com exceção das munições). Um vigoroso estoque inicial permite atender a mercados próximos através da venda ou aluguel de armas, por muito tempo (UNDOC, 2010).

O próprio movimento de expansão e/ou abertura de novos mercados levaram à natural ampliação da concorrência entre operadores, aumentando a demanda por armas e gerando uma verdadeira “corrida armamentista criminal”, com a conseqüente violência criminal funcionando como forma de “regulação” dos MTI. Aqueles com melhores conexões e mais capacidade de produzir violência ganhavam mais e melhores mercados ilícitos.

A expansão do mercado de armas no Brasil, um dos principais mercados deste MTI, ilustra esse efeito. A evolução do número de armas de fogo apreendidas no Rio de Janeiro é uma importante evidência dessa dinamização e ampliação do mercado ilegal no Brasil (RIVERO, 2005, p. 217-219).

Entre 1951 e 1980, quase 30 anos antes das primeiras manifestações do problema criminal contemporâneo, foram capturados 16.868 revólveres, 3.495 pistolas, 20 metralhadoras ou submetralhadoras e 07 fuzis.

Entre 1980 e 1992, 12 anos depois, período de incremento do problema criminal contemporâneo, foram capturadas mais armas que nos 30 anos anteriores, 23.197 revólveres, 3.802 pistolas, 174 metralhadoras ou submetralhadoras e 38 fuzis.

Entre 1993 e 2003, ápice e sedimentação do problema criminal contemporâneo, foram capturados 22.402 revólveres, 9.865 pistolas, 634 metralhadoras ou submetralhadoras e a cifra absurda de 1.579 fuzis.

Apreensão de armas não é um indicador criminal e sim um indicador de produtividade policial. No entanto, não havendo profundas alterações nas organizações policiais (caso do Rio de Janeiro no período), essa apreensão pode indicar importantes mudanças no mercado de armas, primeiramente pelo aumento exponencial de apreensões de armas mais potentes – os fuzis saltaram de 7, até entre 1951 e 1980, para 1.579, entre 1993 e 2003 –, depois pela diminuição, no último período, dos revólveres, armas mais leves e simples e, por último, pela expressiva presença de fuzis não fabricados ou utilizados pelas forças armadas ou policiais do país, tais como os americanos Ruger e Colt (42% do total) e os chineses Norinco, russos AK e alemães HK (40% do total).

4 A “economia de mercado” criminal: MTI interconectados.

A formação de uma economia criminal global, constituída de diversos mercados ilícitos interconectados, foi viabilizada por três fatores: o financiamento do MTI de drogas; as armas para conquista e manutenção de mercados (MTI de armas); e o acesso aos mercados domésticos, dada a diminuição do custo logístico, decorrente da globalização econômica. O fator “baixo custo logístico” foi assegurado pela existência, pré-globalização, de redes criminais operadoras de um MTI de contrabando (e descaminho), que passou a explorar as “autoestradas” marítimas, terrestres e aéreas entre os mercados, primeiro com seus contrabandos da China e sudeste asiático, e depois de toda gama de produto ilícito. No entanto, é à globalização, enquanto fenômeno novo, a quem deve ser atribuída a ampliação das cadeias logísticas, pois, sem o aumento exponencial e rápido das trocas comerciais lícitas, as redes pouco contribuiriam para a transformação dos mercados ilícitos domésticos em MTI.

A internacionalização dos mercados centrais (drogas e armas) criou as condições necessárias para a expansão dos tradicionais mercados de produtos contrabandeados (cigarro, aparelhos eletrônicos, bebidas alcoólicas, brinquedos etc.) e o desenvolvimento ou surgimento de novos mercados ilícitos, como de obras de arte, tecnologia, joias, madeiras de lei, minérios, remédios, dentre outros produtos contrabandeados ou falsificados para atender a consumidores em qualquer local do planeta (NAÍM, 2006; UNDOC, 2010).

No século XXI, até mesmo seres vivos voltaram a ser traficados, mulheres e crianças destinadas à prostituição, homens e mulheres jovens para o trabalho ilegal ou escravo, crianças para adoção, além de órgãos humanos e animais silvestres. Esse quadro de expansão dos mercados ilícitos transnacionais movimenta parte significativa das riquezas globais. Segundo a ONU, o lucro gerado pelas 4 milhões de pessoas (majoritariamente mulheres e crianças) traficadas anualmente no planeta está entre 7 e 10 bilhões de dólares/ano (NAÍM, 2006; UNDOC, 2010).

Tais mercados, junto aos MTI de drogas e armas, formaram uma “economia criminal global”, pois são extremamente inter-relacionados e interdependentes, na medida em que o dinheiro da droga permite a aquisição da arma, com custo baixo local. Transportada junto a contrabando inocente, como brinquedos ou roupas da China, a arma viabiliza o roubo de carros, que podem ser usados no transporte de drogas, dinheiro ou contrabando de um lado para outro das fronteiras (como entre Brasil, Paraguai e Argentina). E todos eles utilizam as mesmas estruturas de lavagem de dinheiro.

O crescimento dos MTI ocorreu, primeiramente, como no MTI de armas, através do aumento da oferta mundial, deslocando a curva de oferta para a direita, em face da mudança na “tecnologia de transporte”. Por outro lado, podemos considerar também um aumento da demanda mundial, deslocando a curva de demanda da direita para a esquerda, em razão do “aumento da renda”, proporcionada pela globalização “lícita” e pela queda do preço de substitutos (como a pirataria, a peça de veículo ou a carga roubada, a obra de arte roubada/falsificada, dentre outros).

5 Os componentes dos MTI

Os territórios dominados pelos MTI de drogas, que garantiam a sua produção, tornaram-se entrepostos estratégicos, sediando também etapas das cadeias logísticas e financeira e viabilizando o surgimento ou desenvolvimento de novos entrepostos, como a tríplice fronteira do Cone Sul (Brasil, Paraguai e Argentina) e os morros da cidade do Rio de Janeiro e Bogotá, destinados, respectivamente, às transações dos MTI e à estocagem e ao consumo final de armas e drogas.

5.1 Regiões páreas (território)

O controle dessas áreas, garantido pelo maior poder financeiro e armamentista dos MTI, afronta claramente o monopólio legal da força do Estado-Nação, transformando tais áreas em “países ou regiões páreas”, locais de livre conexão e atuação dos operadores dos MTI (quadrilhas, máfias e cartéis), caracterizados por desestrutura institucional, localização geográfica privilegiada para os MTI e corrupção crônica de agentes do sistema de justiça criminal local (NAÍM, 2006; SHELLEY, 1995).

O domínio territorial não é determinante para a existência de um MTI, mas o é para sua expansão e conseqüente consolidação em uma região, pois ele diminui consideravelmente os custos de produção e os riscos de operação (prisão de operadores e apreensão de mercadorias). A redução de risco é tão contundente que tais áreas passam a ser utilizadas, ocasionalmente, como refúgio e descanso de criminosos e terroristas procurados por organismos policiais internacionais, como a INTERPOL e a EUROPOL, e serviços de inteligência nacionais como CIA, MOSSAD e MI6 (NAÍM, 2006). E, particularmente, uma região párea da América Latina se destaca, a tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. Segundo Naím (2006), a CIA anunciou que identificara 50 regiões ao redor do mundo sobre as quais os governos centrais exerciam pouco ou nenhum controle e onde os terroristas, contrabandistas e criminosos transnacionais encontram um ambiente favorável. Uma dessas localidades é Ciudad del Este, cidade paraguaia de 300 mil habitantes, na “Tríplice Fronteira” com o Brasil e a Argentina. Graças a essa localização privilegiada, essa cidade transformou-se num grande ponto de encontro para contrabandistas de todos os tipos. Ciudad del Este é uma encruzilhada para virtualmente todo comércio ilícito, incluindo software e produtos eletrônicos falsificados, produtos importados contrabandeados e, supostamente, armas. Mas, ainda segundo o autor, o que torna o lugar um centro importante é o dinheiro das drogas, as receitas de cocaína, vindas dos países andinos, das quais todos os outros comércios – assistidos pelos 55 bancos existentes na cidade – lançam mão para reciclar. Em 1997, Ciudad del Este lavou, dessa forma, estimados 55 bilhões de narcodólares. O que faz cidades como Ciudad del Este atrativas para os negócios é sua legislação frágil, seus governos passivos e suas forças policiais irrelevantes ou sob controle (NAÍM, 2006).

Ainda que avanços tenham ocorrido nos países envolvidos na tríplice fronteira, para ficar em único exemplo, desde o relatório, há 9 anos, a região continua pária e um dos entrepostos dos MTI.

Recentes levantamentos (ONU, 2014) demonstram que o incremento das rotas de drogas da América do Sul para a Europa e a rota de tráfico de pessoas e armas, no fluxo contrário,

foi viabilizado por grupos jihadistas que dominam regiões páreas da África Setentrional, em especial na região do Saara Ocidental e do norte da África, constituindo-se numa evidência da evolução e transformação constante dos MTI.

O ciberespaço é a atual fronteira do MTI quanto a áreas páreas. Tornou-se, na presente década (2010), elemento cada vez mais importante na estrutura dos MTI, viabilizando etapas inteiras das cadeias logística e principalmente financeira, através do roubo/furto de informações, valores e da lavagem de dinheiro para as redes criminais (NAIR, 2007). O uso da internet para as finalidades de negociação e transação de produtos ilícitos, além de recrutamento de mão de obra para o mercado ilícito e difusão de *modus operandi* de cybercrime, é sem dúvida, a fronteira do combate a áreas páreas no mundo.

Como demonstra o uso da internet, as regiões páreas, enquanto espaço seguro de negociação e transação entre os operadores dos MTI, vêm se modificando na mesma velocidade e intensidade dos ganhos adquiridos. Esse mesmo dinamismo pode ser observado no desenvolvimento dos dois outros elementos dos MTI: as cadeias produtiva, logística e financeira; e as redes criminais.

5.2 Cadeias criminais

O desenvolvimento dos mercados transnacionais dependeu do desenvolvimento de três cadeias criminais: (1) o financiamento inicial (uma espécie de capital de giro inicial); (2) o compartilhamento da cadeia logística (utilizando os mesmos entrepostos, rotas etc.), derrubando, de forma determinante, os custos de operação; (3) e, principalmente, a cadeia de produção.

O acesso a meios de comunicação e redes de transportes comerciais mundiais (aviões, navios, submarinos etc.), antes inviáveis pelo custo e acesso restrito, garantiu a acessibilidade necessária para conectar mercados desenvolvidos como Japão, Sudeste asiático, Israel e Austrália, como nos novos mercados, na África (especialmente, África do Sul), Ásia e América Latina (em especial, Brasil, Colômbia, Paraguai, Bolívia, Peru, México e, mais recentemente, Venezuela), principalmente.

Networks criadas a partir da prestação desse “tipo de serviço” e, principalmente, os expressivos lucros e facilidade dos MTI atraíram o interesse de grupos terroristas e beligerantes não regulares para operar as cadeias criminais. Nos anos 1980 e 1990, as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), e nos anos 2000, grupos jihadistas como o Hezbollah libanês, o Talebã e a Al Qeda afegãos, e jihadistas da Península Arábica e África Setentrional passaram a atuar, sozinhos ou em associação a grupos criminosos comuns, como operadores dos MTI, a partir de regiões páreas por eles dominadas. Interessados não só em obter mais uma fonte de renda, especialmente do MTI de drogas, mas, sobretudo, nas facilidades de mobilização de recursos físicos (como pessoas e armas) e financeiros, especialmente a lavagem de dinheiro (NAÍM, 2006).

Nesse dinâmico e novo mercado criminal, os criminosos que possuíam maior capacidade de concorrer e operar com conexões internacionais (através do seu talento e network), participantes ou não de organizações criminosas tradicionais (quadrilha, máfia ou cartel), passaram a ter atuação e papel central, formando as redes criminais.

5.3 Redes criminais

As redes são um tipo contemporâneo de “organização criminosa”, não no sentido clássico do termo (de grupo hierarquizado e fechado), mas como “conexão criminosa”, pois são baseadas na conexão entre operadores, bastante dinâmicos, dos mercados criminais. Diferem das organizações tradicionais por serem mais flexíveis (quanto à relação entre os membros), voláteis (quanto à forma de atuação) e amplas (quanto aos mercados que operam) que as hierarquizadas, rígidas e restritas organizações criminosas tradicionais, como as quadrilhas especializadas, seus coletivos (cartéis ou facções) e as máfias. São um tipo de organização criminosa que não depende de liderança centralizada e carismática, mas de talentosos “operadores de negócios criminais” que dominem parte de algum setor da cadeia produtiva, logística ou financeira criminal (insumos, produção, manufatura, transporte, estoque, venda, segurança, distribuição e lavagem do dinheiro) e que saibam recrutar mão de obra e corromper, adequadamente, os burocratas necessários para viabilizar os negócios (principalmente fiscais, auditores, policiais, militares, promotores, juízes e políticos). Esta é uma das principais atribuições e especialidades das redes criminais: a criação de estruturas permanentes de corrupção estatal, viabilizadora das cadeias produtiva, logística e financeira (ALBANESE, 2000).

Como descrito, não é possível plantar ou estocar drogas, realizar transações envolvendo compra e tráfico de armas, mercadorias ou pessoas, sem um significativo domínio das áreas de cultivo, refino e venda de produtos, de um local seguro para estratégicas negociações (apesar da internet, o risco de perda de grandes valores exige a negociação pessoal) e, principalmente, para servir de entrepostos, como depósitos temporários de armas e produtos ou esconderijos de pessoas traficadas.

São tarefas que exigem tempo e requerem criminosos habilidosos, sofisticados o suficiente para estabelecer conexões com outros criminosos para intermediar ou realizar as vendas transnacionais, conhecer e corromper os funcionários públicos em diferentes países, por onde as rotas passam, e por fim, transformar o dinheiro sujo em dinheiro “utilizável” no sistema financeiro internacional. A eficiência dessas conexões, organizadas em redes, viabiliza a criação e operacionalização de determinados segmentos das cadeias criminais. Portanto, não há MTI, sem regiões páreas, cadeias criminais e sem redes criminais, sendo as últimas o elemento mais importante dos MTI, que passaremos a analisar.

O controle das redes é a principal medida de controle dos mercados. Ignorá-la resulta em uma submissão do Estado ao poder dos MTI. A capacidade de recrutar e empregar mão de obra disposta ao delito, especialmente de jovens, de corromper agentes do sistema de justiça criminal e de promover distúrbios crônicos contra o Estado e a população são três funções elementares das redes. A primeira garante a operacionalização das redes; a segunda, a acessibilidade ao mercado; e a terceira, a manutenção do acesso, impedindo ações de dissuasão das agências do sistema de justiça criminal ou reduzindo os custos de operação.

6 Os incentivos “naturais” da América Latina para o desenvolvimento dos MTI

Além do tipo de solo e clima favorável para a produção de cocaína e maconha, o continente latino-americano possui ainda quatro aspectos incentivadores dos MTI que potencializaram o problema criminal na região. Esses incentivos, apesar de sempre citados, somente podem ser percebidos quando analisamos o problema à luz da lógica de mercado, que permite estabelecer com precisão quais as áreas geográficas e os elementos a serem priorizados na formulação da política de controle. Assim, encontramos:

- i *Megalópoles urbanas*. Nova York, São Paulo e Cidade do México são gigantescos mercados consumidores de produtos ilícitos como contrabando, drogas e mercadorias roubadas, com estrutura logística e financeira desenvolvida e conectada entre si e com outros grandes centros mercadológicos mundiais na Europa, Ásia e África;
- ii *Áreas páreas*. A tríplice fronteira no cone sul (Brasil, Argentina e Paraguai), a região do canal do Panamá, pontos da fronteira Brasil-Suriname e a fronteira México-EUA, ao norte, são atrativos e entrepostos de contrabandistas, traficantes de drogas, armas e pessoas e de terroristas interessados em realizar transações comerciais ilícitas ou simplesmente se esconder por um período;
- iii *Regiões envolvidas na cadeia produtiva e logística da cocaína e da maconha*. Os países andinos (especialmente, Colômbia, Peru e Bolívia) e seus vizinhos com portos e aeroportos para o Atlântico (Brasil e Suriname), Caribe (Venezuela e Panamá) e Pacífico (Equador), destinados ao escoamento da produção e intercâmbio de drogas para os EUA e Europa, compõem a região mais importante do tráfico de drogas do planeta;
- iv *Presença de gangues, cartéis e facções criminais operadoras das Redes*. Em El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Nicarágua, desenvolveram-se as gangues étnicas e regionais que dominam as rotas de tráficos (de drogas, armas e pessoas) e fornecem segurança para as redes de contrabandistas; na Colômbia, México e Venezuela, operam as sedes dos cartéis de produção de cocaína para e no Brasil e no Paraguai, funcionam as facções criminais, verdadeiras *holding* de operacionalização dos mercados de armas, drogas e dinheiro para o mercado interno brasileiro (maior da região, depois dos EUA) e para as rotas de tráficos para os EUA e Europa. Fator fundamental na formação dessas associações criminais é o fato de que, na América Latina, especialmente no Brasil, o sistema prisional foi enfraquecido pelas políticas antipenalista, o que impediu a incapacitação dos presos e favoreceu a formação de “redes sociais” do crime nos presídios.

7 Considerações Finais

O início do contemporâneo MTI tem uma data, a década de 1990, fruto de um momento histórico singular, a globalização econômica e o fim da URSS, processos que “democratizaram”

o acesso aos mercados ilícitos domésticos a qualquer criminoso empreendedor atraídos pelo volumoso lucro do comércio ilícito de drogas, armas e contrabandos, antes recluso a grandes operadores e a países produtores. A principal consequência foi a formação de uma economia global ilícita.

Além da diversificação de produtos e serviços ilícitos ofertados aos mercados consumidores tradicionais, houve uma importante expansão da demanda, incluindo novos mercados e territórios. Dentre eles, destacam-se as economias emergentes do Brasil, México, Rússia e África do Sul e regiões como sudeste asiático, ex-repúblicas da URSS, América Latina e norte da África.

A constituição dos mercados ilícitos transnacionais e o advento da formação das redes criminais modificaram, de forma estrutural, a lógica de organização e a forma de atuação dos criminosos. Antes, as quadrilhas eram muito dependentes da sofisticação de seus chefes, formadas por criminosos pouco especializados. Era possível, inclusive, estabelecer uma suposta ética que estabelecia limites aos atos criminais (tais como: a vedação ao estupro e ao assassinato para ladrões; a separação entre traficantes e ladrões e o evitar ataques a policiais). As redes implodiram esse modelo e limites.

As redes criminais não dependem mais dos criminosos para existirem, como as quadrilhas existiam em razão do intelecto do seu chefe. Agora, elas operam parte de uma cadeia (produtiva, logística ou financeira) que existirá enquanto houver “custo de oportunidade”, independentemente da existência de um chefe de quadrilha brilhante. Este personagem, no máximo, dinamiza uma rede, mas sua prisão ou morte não levará ao fim dela, resultado que somente será alcançado quando a cadeia for atingida, com a elevação do custo (prisões e apreensões).

Esse novo contexto exige adequação das agências de *enforcement*, sob pena de perderem efetividade frente à nova lógica e organização criminal. É um desafio à parte para burocracias como polícias, Ministério Público, juízes e integrantes do sistema penitenciário, além de legisladores. Exigirá reorganização da estrutura legal-processual e dos conhecimentos tático-operacionais usualmente empregados. O enfrentamento da corrupção e da lentidão provocada pelo modelo jurídico excessivamente formalista que vigora no processo penal latino-americano, sem dúvida, são os principais desafios. Novos modelos devem ser criados que permitam a flexibilidade e a rapidez de análise e ação que o caso exige, pois é assim que os MTI se comportam (SCHLEGEL, 2000).

Além da necessidade de maior e melhor controle interno anticorrupção (um imperativo decorrente do maior “poder financeiro de corromper” do crime, proporcionado pelos MTI), as agências não devem mais limitar-se à clássica ação de controle do crime/criminoso (através do fluxo (1) crime; (2) investigação/prisão; (3) processo; (4) condenação e (5) cumprimento da pena). Agora, faz-se necessário, além desse controle, aprender a realizar o controle do mercado ilícito transnacional, o que é uma mudança significativa no *modus operandi* e na cultura dos agentes do sistema de justiça criminal (policiais, promotores e juízes), pois requer a separação das políticas antiexternalidades negativas (extinção da expansão criminal) e antimercados ilícitos (trazê-los a níveis aceitáveis de consumo/demanda).

Este é, sem dúvida, o principal desafio que os MTI impõem às sociedades e às instituições

democráticas, pois, antes mesmo de o século XXI iniciar os MTI, já haviam se estabelecido e, evidentemente, seu dinamismo não foi acompanhado pela maioria das instituições do sistema de justiça criminal, que viram suas táticas de controle do crime, anteriormente suficiente, tornarem-se obsoletas frente ao novo fenômeno, pois mesmo com mais prisões e apreensões, o crime e os MTI expandiam e produziam mais externalidades (NAÍM, 2006).

E, dentre as sociedades mais afetadas, a América Latina se destaca. Regiões da América Latina como o estado de São Paulo e áreas metropolitanas de capitais como Cidade do México, Buenos Aires ou Bogotá passaram a integrar os mercados ilícitos transnacionais de forma abrupta. Essa atração ocorreu primeiro em razão da atratividade do continente. Nossa região possui forte presença da força do financiamento dos MTI de drogas em razão dos mercados da Colômbia e México (cadeia produtora) e Brasil (consumidor), e consolidados entrepostos internacionais dos MTI de armas no Paraguai, México e Suriname, além dos grandes mercados consumidores do México, Brasil e Colômbia. Essa atração se deu pela nossa fragilidade institucional, decorrente da crise institucional pós-ditaduras, que desorganizou temporariamente nossos sistemas de justiça criminal e impediu que as estruturas institucionais se modernizassem a ponto de controlar ou mesmo detectar tamanha ameaça criminal aos seus cidadãos. Este quadro foi agravado pela “concorrência” das instituições de *enforcement* da Europa e dos EUA, que já possuíam, ao tempo da eclosão e formação dos MTI, capacidade de enfrentar e impor custo aos operadores dos MTI, tornando a América Latina mais atrativa, quando na comparação de custos entre nós e os mercados EUA/Europa Ocidental. Logo, esse contexto permitiu a formação do custo de oportunidade na região.

O desafio, portanto, é recuperar a capacidade de controle das instituições de *enforcement*, dentro do marco legal das democracias, e construir políticas públicas efetivas de controle das externalidades e dos MTI. Entendemos que o aprofundamento do diagnóstico das externalidades (objeto de outro artigo) será a próxima contribuição para esse fundamental debate contemporâneo.

Referências

- ALBANESE, J. S. The causes of organized crime: do criminals organized around for crimes or do criminal opportunities create new offenders? *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2000, v. 15, 2000.
- BROWNSTEIN, H. H.; CRIMMINS, S. M.; SPUNT, B. J. A conceptual framework for operationalizing the relationship between violence and drug market stability. *Contemporary Drug Problems*, v. 27, p. 867-890, 2000.
- BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217, 1968.
- EUROPOL. European Organized Crime Threat Assessment (OCTA). *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg, 2008.
- GLENNY, M. *McMáfia: crime sem fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GOTTFREDSON, M. R.; HIRSCHI, T. *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HALSTEAD, B. Use of Models in the Analysis of Organized Crime and Development of Policy. *Transnational Organized Crime*, v. 4, n. 1 p. 1-24, 1998.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. *Introdução à economia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LEVITT, S. D.; VENKATESH, S. The financial activities of an urban street gang. *Quarterly Journal of Economics*, v. 115, n. 3, p. 755-789, 2000.

NAÍM, M. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2006.

NAIR, A. Internet content regulation: is a global community standard a fallacy or the only way out? *International Review of Law, Computers and Technology*, v. 21, n. 1, p. 15-25, 2007.

OEA. Organização dos Estados Americanos. *Projeto de Resolução, Execução de Plano de Ação Hemisférica Contra a Criminalidade Organizada Transnacional*. Conselho Permanente, Comissão de Segurança Hemisférica CP/CSH-870/07, rev 3, 22 de maio de 2007.

OEDT. Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência. *A evolução do fenômeno das drogas na Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2008.

OMS. Organização Mundial de Saúde. *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*. Editado por Etienne G. Krug et al., 2002.

ONU. *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*. Convenção de Palermo, 2000.

ONU. *Program against Transnational Organized Crime: results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, United Nations Office on Drugs and Crime. September, 2002.

ONU. *World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, Austria, 2004.

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, Austria, 2008.

ONU. *World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Publication, Vienna, Austria, 2014.

UNODC. *The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

RIVERO, P. S. O mercado ilegal de armas na cidade do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Rubens Cesar (Coord.). *Brasil: as armas e as vítimas*: Rio de Janeiro: 7Letras, 2005, p. 197-267.

SAMPSON, R. How does community context matter? Social mechanisms and the explanation of crimes rates. In: SAMPSON, R.; WIKSTROM, P. O. *The explanation of crime*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SCHLEGEL, K. Transnational crime: implications for local enforcement. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 16, p. 365-384, 2000.

SHELLEY, L. Transnational Organized Crime: in imminent threat to the Nation State. *Journal of International Affairs*, v. 48, n. 2, p. 463-89, 1995. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/journal/>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

VIAPIANA, L. T. *Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso*. Porto Alegre: AGE, 2006.

WILLIAMS, P.; GODSON, R. Anticipating organized and transnational crime. *Journal Crime, Law and Social Change*, v. 37, n. 4, p. 311-355, June 2002.

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: TRAJETÓRIA E INSTITUIÇÕES

SOUTH AMERICAN INTEGRATION: TRAJECTORY AND INSTITUTIONS

Bruno de Castro Rubiatti[†]

Resumo: O presente artigo busca tratar da integração na América do Sul, levando em consideração o desenvolvimento das instituições dessa integração. A ideia de integração sul-americana ganha espaço a partir do final do século XX, entretanto suas raízes remontam à ideia de integração da América Latina. Diversas instituições foram idealizadas e implementadas visando a essa integração. Este artigo busca analisar as duas principais organizações da integração na América do Sul (Mercosul e Unasul) focando em seus desenvolvimentos institucionais e nos condicionantes do processo de integração.

Palavras-chave: Integração sul-americana. Mercosul. Unasul.

Abstract: This article aims to talk about the South American integration considering the development of this integration's institutions. The idea of the South American integration arose by the end of the twentieth century; however, its beginning is connected with the idea of Latin American integration. Several institutions were designed and implemented looking for this integration. This paper analyzes the two main organizations of South American integration (Mercosur and Unasur) focusing on their institutional developments and on the causes of the integration process.

Keywords: South American integration. Mercosur. Unasur.

1 Introdução

Ao se falar em integração na América Latina e, mais especificamente, na América do Sul, duas características se destacam, a dizer: 1) a ideia de integração não é recente; 2) multiplicidade de projetos e instituições, com variados graus de formalização e sucesso.

Esse artigo busca examinar o processo de integração da América do Sul a partir de uma abordagem institucionalista. Para tanto, serão analisadas as instituições e as condições de integração no subcontinente. No que tange às instituições, o foco é posto sobre duas iniciativas

[†] Pós-Doutorando (PNPD/CAPES) junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI.

das últimas décadas: o Mercosul e a Unasul¹. Isso não significa desconsiderar a existência de outros projetos de integração existentes no subcontinente – como, por exemplo, Alba, Can, Aladi –, todavia, são esses dois projetos – Mercosul e Unasul – os que diretamente tratam da integração na América do Sul.

Ao tratarmos das condições de integração, nos referimos à compatibilidade de valores, previsibilidade mútua de comportamento das unidades e responsabilização mútua (DEUSTSCH, 1990), além de simetria econômica das unidades, complementariedade positiva das elites, participação de diferentes grupos (pluralismo) e estabilidade interna (NYE, 2002; MALLMAN, 2010). Nesse caso, a integração é vista como um processo, não como uma situação dada. Cabe destacar que, apesar de importante, a distinção da integração como processo e como situação consolidada não significa que elas sejam mutuamente excludentes. Assim, como processo, entende-se que

a integração resulta de iniciativas levadas a termo em diversas frentes, pela adesão dos estados e de outros agentes a variados regimes internacionais. As dinâmicas próprias dessas instâncias tendem a criar dependências recíprocas e condicionar (positivamente ou negativamente) as percepções dos atores (MALLMAN, 2010, p. 13).

Assim, como processo, é possível identificar condições anteriormente apontadas para que haja sucesso da integração. Essas condições decorreriam da existência de mecanismos que geram 1) articulação funcionalista de tarefas, 2) acréscimo das transações, 3) articulações deliberadas e formação de coligações, 3) socialização das elites, 4) constituição de blocos regionais, 5) proximidade ideológica e identitária e 6) envolvimento de atores externos ao processo (MALLMAN, 2010, p.15).

Para realizar essa análise, o artigo está dividido da seguinte forma: na primeira parte, trata-se dos antecedentes da integração sul-americana, isto é, dos processos de integração da América Latina; na segunda parte, busca-se analisar o desenvolvimento institucional do Mercosul e da Unasul; na terceira parte, são apontados os condicionantes desse processo de integração regional.

2 Antecedentes da integração regional sul-americana

Ao se tratar da integração sul-americana, não podemos nos furtar de uma questão anterior e mais ampla: a integração latino-americana. Para Oliveira (2014, p. 3), os esforços de integração já existiam no século XIX “quando os movimentos de independência dos países da região assinalavam a busca por uma América unificada e independente”. Essa unificação foi vista como forma de enfrentar a dominação política e econômica. Cabe notar que essa “integração” focava nos antigos vice-reinados espanhóis, ou seja, apenas as antigas colônias espanholas na América Latina eram visadas, excluindo o Brasil. Tanto foi assim que, em 1826, foi realizado

¹ Não será tratada a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) por esta ter características próprias que a afastam dos objetivos desse estudo, em especial, o caráter de plataforma político-ideológica para o chavismo e o escopo de sua cobertura – que inclui, por exemplo, países caribenhos.

o Congresso do Panamá, que reuniu Colômbia, Guatemala, México e Peru² e buscou criar uma Confederação entre os quatro países. Esse congresso não contou com a presença de outras ex-colônias espanholas, que, naquele momento, já eram países independentes: Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai³.

Como resultado, os delegados presentes nesse congresso estabeleceram 1) uma confederação das repúblicas hispânicas, com o objetivo de defesa comum, solução pacífica de conflitos e preservação da integridade dos territórios dos estados-membros, 2) a abolição do tráfico de escravos, 3) o estabelecimento dos efetivos militares, visando a um equilíbrio de forças entre os estados-membros, e 4) fixaram futuras reuniões do Congresso. O principal objetivo do congresso era formar uma unidade entre as nações participantes para resistir a possíveis intervenções espanholas e dos Estados Unidos. Contudo, essa unidade não prosperou.

Na sequência desse fracasso, o tema da unidade da América espanhola sai da cena política da região. Em 1889, ocorre a Primeira Conferência do Pan-Americanismo. Entretanto, essa conferência se vincula ao projeto de projeção dos Estados Unidos como potência global e de aumentar seu comércio com a América do Sul. Após essa primeira Conferência, foram realizadas mais nove⁴. Na IX Conferência Pan-Americana (em Bogotá, 1948) é que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁵.

Tanto as conferências pan-americanas quanto a OEA representam projetos de integração capitaneados pelos Estados Unidos, não se enquadrando como projetos de integração Sul ou latino-americana. Contudo, esse processo de integração acabou por eclipsar a integração no subcontinente até meados do século XX. A partir das décadas de 1950 e 1960, projetos de integração voltam a surgir na América Latina sob influência da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). Criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a CEPAL tem como objetivo incentivar a cooperação econômica entre seus estados membros. Assim, a partir da década de 1950, a CEPAL passa a elaborar um projeto de integração regional baseado na criação de um mercado comum latino-americano. Das análises cepalinas, pode-se destacar as seguintes características: i) abordagem histórico-estruturalista baseada na ideia de relação centro/periferia; ii) a análise da integração internacional; iii) a análise dos constrangimentos estruturais internos para o crescimento e o progresso técnico e sua relação com o emprego e distribuição de renda; e iv) a análise da ação do Estado como formulador e regulador do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2014). Grosso modo, a análise cepalina propunha a integração econômica da região como forma de combater a deterioração nos termos de troca entre centro e periferia. Somado a isso, o Estado passa a ser visto como elemento importante

² Atualmente, esses países correspondem ao Equador, Panamá, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Colômbia, Guatemala, México e Peru (OLIVEIRA, 2014)

³ Além da óbvia ausência dos Estados Unidos, do já mencionado Brasil e do Haiti. Cabe também notar que o próprio Simon Bolívar, idealizador do Congresso, não estava presente.

⁴ A primeira conferência foi realizada em Washington, em 1889, a segunda na Cidade do México, em 1901, a terceira no Rio de Janeiro, em 1906, a quarta em Buenos Aires, em 1910, Santiago do Chile, em 1923, em Havana, em 1928, em Montevideu, em 1933, Lima, em 1938, em Bogotá, em 1948, e a última em Caracas, em 1954. Além dessas conferências, foram realizadas mais três para tratar de temas relacionados com guerra e paz e segurança continental (1936, em Buenos Aires; 1945, em Chapultepec; e 1947, no Rio de Janeiro).

⁵ Inicialmente, contava com 21 membros. Atualmente, conta com 35 países.

para o desenvolvimento. Dentro dessa perspectiva, foram tomadas diversas iniciativas regionais na América Latina entre os anos 1960 e 1980.

A primeira dessas iniciativas foi a criação do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em dezembro de 1960, sendo que o Tratado de Integração Centro-Americana foi assinado em junho de 1961. Fazem parte do MCCA Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador. Dentro do âmbito do MCCA, foram criados o Parlamento Centro-Americano e a Corte de Justiça Centro-Americana. Somado a isso, o processo de integração na América Central conta ainda com a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) – cuja carta fundacional foi assinada em 1965 – e o Sistema de Integração Centro-Americano – criado em 1993. Atualmente, foi criado um grupo de trabalho para avaliar e preparar um projeto para a criação de uma União Centro-Americana nos moldes da União Europeia.

Outra iniciativa desse período é a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Criada na década de 1960, contou com Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai como membros fundadores. Na década de 1970, Bolívia, Equador e Venezuela passam a fazer parte dessa associação. De caráter gradual e associativo, a ALALC buscava criar uma área de livre comércio. Essa Associação é transformada, em 1980, em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). A ALADI é um organismo multilateral, com sede em Montevidéu, que tem por objetivo promover a integração entre os países membros. O Tratado de Montevidéu de 1980 traz algumas inovações frente ao seu antecessor (o Tratado que criou a ALALC, o Tratado de Montevidéu de 1960). A primeira diferença digna de nota é que, ao contrário do documento de 1960, o novo Tratado de Montevidéu prevê tratamento diferenciado entre os países-membros de acordo com seu grau de desenvolvimento relativo. Segundo, o Tratado de 1980 permitiu que países-membros celebrassem acordos de alcance parcial, inclusive com países não membros e que a associação participasse como instituição nos movimentos de cooperação horizontal entre países em vias de desenvolvimento. Em 1999, Cuba passa a integrar a ALADI e, em 2012, o Panamá também ingressa nessa associação.

Em 1965, foi criada a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA). Inicialmente formada por Antígua e Barbuda, Barbados, Guiana e Trinidad e Tobago, tinha por objetivo formar um mercado comum com a eliminação gradual de tarifas alfandegárias e outras restrições ao comércio. Posteriormente, aderiram à CARIFTA Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas Montserrat, Jamaica (em 1968) e Belize (em 1971). Em 1973, essa associação foi substituída pela Comunidade do Caribe (CARICOM). A CARICOM estende os objetivos para além do estritamente comercial, visando a uma maior coordenação da política externa, cooperação nas áreas de saúde, educação, comunicação e indústria.

Por fim, uma última experiência de integração regional na América Latina desse período foi o Pacto Andino. Criado a partir do Acordo de Cartagena de 1969, o Pacto Andino visava a acelerar o desenvolvimento dos países-membros – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Chile – a partir da integração econômica. Em 1973, a Venezuela passa a integrar o grupo, mas se retira em 2006. O Chile se retira do grupo em 1976 devido ao golpe de Pinochet. Apenas em 2006, é que o Chile é reincorporado como membro associado. A partir de 1996, passa a ser chamado de Comunidade Andina (CAN). No âmbito da CAN, são criadas diversas instituições regionais:

em 1979, é assinado o tratado que cria a Corte Andina de Justiça, o Parlamento Andino e o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores.

Como se pode notar, entre as décadas de 1960 e 1980, houve um revigoração dos projetos de integração na América Latina, projetos esses que envolvem diferentes países, com diferentes objetivos e graus de sucesso. Entretanto, o que reúne todas essas experiências é a percepção de que os países da região necessitam de maior integração comercial e econômica para poder atingir uma melhor inserção no plano internacional.

3 A integração sul-americana

Apesar dessa multiplicidade de iniciativas e organizações, um enfoque propriamente sul-americano é fenômeno mais recente: iniciado nos anos 1980 e aprofundado nas décadas posteriores. Em outras palavras, medidas visando a uma maior integração dos países da América do Sul só ganham relevo nas últimas décadas. Essa valorização veio a partir da “percepção de que a América Latina havia perdido sua legitimidade como região, após a decisão mexicana de assinar, em 1994, o NAFTA” (MILANI et al., 2014, p. 85). Dentro desse novo foco para a integração, diversas medidas foram tomadas, nem sempre em um sentido único e com variação de intensidade de acordo com o período.

Dois projetos de integração sul-americana se destacam: O Mercosul (Mercado Comum do Sul) e a Unasul (União das Nações Sul-Americanas). Cabe notar que esses projetos apresentam diferentes focos e, portanto, representam diferentes formas de se encarar a ideia de integração e cooperação entre seus membros. Além disso, o Mercosul possui uma existência mais longa e, por isso, já enfrentou algumas crises e reformulações de seus objetivos. O quadro a seguir apresenta uma cronologia resumida desses processos.

Quadro 1: Cronologia da integração sul-americana

1985	Declaração de Iguazu
1986	Ata para a integração argentino-brasileira
1988	Uruguai manifesta interesse de participar do processo de integração
1989	Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento
1990	Ata de Buenos Aires
1991	Tratado de Assumpção Protocolo de Brasília
1994	Adoção da tarifa externa comum Protocolo de Ouro Preto
1998	Protocolo de Ushuaia
2000	Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA)
2002	Protocolo de Olivos
2004	Criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul Criação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações)
2006	Venezuela declara intenção de integrar o Mercosul Criação do mecanismo de Adaptação Competitiva
2008	Criação da Unasul
2010	Criação dos conselhos setoriais no âmbito da Unasul
2012	Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul Suspensão do Paraguai do Mercosul Conclusão do processo de entrada da Venezuela no Mercosul

Fonte: Elaborado a partir de Milani et al (2014).

3.1 Mercosul

O processo de criação do Mercosul se inicia com a reaproximação de Brasil e Argentina. É a partir da redemocratização desses dois países, na década de 1980, que essa reaproximação ganha fôlego: a adoção de medidas de confiança como a cooperação nuclear, o apoio brasileiro na guerra das Malvinas e a participação conjunta na criação do Grupo de Apoio à Contadora⁶. Assim, a partir da redemocratização, são selados diversos acordos entre os dois países que eram, naquele momento, as duas maiores economias da América do Sul. Em suma,

a década de 1980 foi marcada pela reaproximação entre os dois países e intenso programa de cooperação em que ganhou força a ideia de integração das cadeias produtivas e dos programas nucleares. Também foi o momento de redemocratização das relações Estado-sociedade, e a aproximação bilateral contribuiu para aumentar as credenciais democráticas de ambos os Estados em suas respectivas estratégias de inserção internacional. A guerra das Malvinas, em 1982, com apoio brasileiro à causa argentina, reforçou essa convergência (MILANI et al., 2014, p. 88).

⁶ O Grupo de apoio à Contadora foi formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, em apoio ao Grupo de Contadora, formado por México, Panamá, Colômbia e Venezuela. Esse grupo foi formado como resposta à retomada da política intervencionista dos Estados Unidos durante o governo Reagan e a invasão de Granada, em 1983, por parte deste país. Posteriormente, esses dois grupos deram origem ao Grupo do Rio e, em 2010, a formação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Em 1991, é celebrado o Tratado de Assunção. Esse tratado inscreve-se “no contexto de um novo regionalismo na América Latina, informado pelas mudanças políticas e econômicas provocadas pelo fim da guerra fria” (RIBEIRO; CASTELAN LEMGRUBER, 2009). Cabe notar que esse novo contexto também é marcado pela liberalização econômica, o que confere à integração regional a função de

consolidar a superação do modelo de industrialização por substituição de importações e o processo de abertura econômica, um dos pilares do padrão de inserção internacional dos países de terceiro mundo na nova ordem internacional (RIBEIRO; CASTELAN; LEMGRUBER, 2009).

Outra característica da integração, nesse novo contexto, é seu papel defensivo e adicionador de barganha internacional, isto é, a integração regional passa a ter um papel de potencializar a atuação dos países-membros no cenário internacional, além de servir de elemento defensivo desses mesmos países. Segundo Saraiva (2007, p. 44),

em termos internacionais, o regionalismo teve um papel importante em um novo modelo de integração adaptado ao padrão econômico liberal, considerado como uma forma de aumentar a competitividade econômica e de enfrentar desafios e pressões tanto internas quanto externas resultantes da economia globalizada.

Assim, a aproximação de Brasil e Argentina e o sequente retorno da questão da integração regional para a agenda da política Externa dos dois países resultam da conjuntura política dos anos 1980. A crise dos Estados periféricos, em especial os latino-americanos, está intimamente relacionada com duas crises anteriores: a segunda crise do petróleo, nos anos 1979 a 1981, e a crise da moratória mexicana, em 1982. Como aponta Hage (2013, p. 6), apesar de terem realizado planos nacionais de desenvolvimento desde a década de 1950 e alcançado algum nível de industrialização, Argentina e Brasil ainda eram países periféricos e vulneráveis às crises econômicas internacionais. Nesse contexto – guerra Irã-Iraque e declaração de moratória feita pelo México –, o investimento internacional deixa a região e migra para outras áreas geográficas, como, por exemplo, a China Popular e os Tigres Asiáticos. Com isso, Brasil e Argentina se veem sem recursos externos e investimentos, o que – somado aos impasses políticos internos – contribui para que Brasília e Buenos Aires procurassem dialogar entre si. A declaração de Iguazu de 1985 se insere nesse contexto. Nessa reunião, os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney tomam conhecimento do enfraquecimento de seus Estados para enfrentar as crises que perduravam desde o início dos anos 1980.

A partir dessa declaração, os dois países passam a dar relevo à relação bilateral para enfrentar os problemas advindos da fuga de investimentos e subsequente crise enfrentadas tanto por Brasil quanto Argentina. Entretanto,

a ata de Iguazu não sela somente esforços conjuntos para que Argentina e Brasil conseguissem resistir às pressões do hemisfério norte e das organizações internacionais que exigiam desregulamentação da economia e

reforma do estado. Havia também a questão política de grande monta que não podia ser relegada a um nível inferior (HAGE, 2013, p. 8).

O grande papel político da Declaração de Iguazu foi superar crises políticas entre Argentina e Brasil, crises que haviam se intensificado na década de 1970 com os impasses criados pelos planos de desenvolvimento do Brasil, que não deixavam de ter expressões geopolíticas: “a Usina binacional de Itaipu, a construção da Rodovia Federal 277 e a usina nuclear Angra II são exemplos desse ponto” (HAGE, 2013, p. 8). É comum se associar essa Declaração ao início do processo que culmina na criação do Mercosul. Com a Declaração de Iguazu, as duas grandes economias da América do Sul passam a estabelecer relações bilaterais e a projetar uma maior integração na região. Ainda na década de 1980, o Uruguai demonstra interesse em participar dessa integração e, em 1991, é assinado o Tratado de Assunção. Os países que assinam esse tratado são Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

Nesse tratado, os países signatários decidem constituir um mercado comum que seria estabelecido em dezembro de 1994. Em seu artigo I, define o que implica esse mercado comum: i) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; ii) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros; iii) Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; iv) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e v) O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 2).

Além disso, o artigo 5 do mesmo tratado define os instrumentos que serão utilizados no período de transição, sendo eles: i) um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário; ii) coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias; iii) uma tarifa externa comum; iv) adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes. Além disso, o documento também reconhece diferenças pontuais entre os países e estipula ritmos diferentes para a liberalização econômica do Paraguai e Uruguai (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 3-4).

Segundo Hage (2013, p. 9), o Mercosul foi “imaginado como instrumento para agregar esforços regionais em face de prementes questões que assolavam a América do Sul, notadamente seus dois maiores Estados, Argentina e Brasil”. Em outras palavras, para além dos esforços econômicos, o Mercosul tem um papel político de integração.

No que tange à inserção internacional, a construção do Mercosul poderia atuar como polo de atração de comércio e investimentos externos. Segundo Saraiva (2007, p. 50), foi o comércio o setor onde a integração avançou mais, entretanto “as assimetrias entre as economias dos sócios e as diferenças nas políticas cambiais obstaram uma aproximação maior em termos de coordenação macroeconômica”.

Com a entrada de Itamar Franco na presidência do Brasil, um outro projeto de integração ganha espaço: a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). A ALCSA visava a formar uma área de livre comércio abrangendo todos os países da América do Sul, entretanto o projeto ficou apenas no discurso e a integração nos marcos do Mercosul foi se impondo. Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que marca o início da união aduaneira, dá ao bloco uma personalidade jurídica para negociações de acordos internacionais e estabelece a estrutura institucional do bloco. A partir desse documento, a estrutura do Mercosul passa a contar com 1) o Conselho do Mercado Comum (CMC), 2) o Grupo Mercado Comum (GMC), 3) a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), 4) a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), 5) o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e 6) a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

O CMC é o órgão responsável pela condução política do processo de integração e é formado pelos ministros de relações exteriores e economia dos Estados-membros. O GMC, órgão decisório executivo responsável por fixar os programas de trabalho e de negociar acordos com terceiros em nome do MERCOSUL, por delegação expressa do CMC, é integrado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia e dos Bancos Centrais dos Estados Partes. Já o CCM é um órgão decisório técnico responsável por apoiar o GMC no que diz respeito à política comercial do bloco. A CPC é o órgão de representação parlamentar, integrada por até 64 parlamentares, 16 de cada Estado Parte. A CPC tem um caráter consultivo, deliberativo e de formulação de Declarações, Disposições e Recomendações. Foi substituído pelo parlamento do Mercosul, constituído em 2006. O FCES é um órgão consultivo que representa os setores da economia e da sociedade e se manifesta por Recomendações ao GMC. Por fim, a SAM é um órgão permanente que presta assessoria técnica aos outros órgãos do Mercosul, é o órgão operacional responsável pela prestação de serviços aos outros órgãos e está sediado em Montevideu.

Em 1998, na cidade de Ushuaia (Argentina), foi assinado pelos quatro Estados membros e mais dois Estados Associados (Chile e Bolívia) um Protocolo que reafirma o compromisso democrático dos signatários. Nesse protocolo, estão definidos os processos e as medidas que poderão ser tomadas pelos estados signatários em caso de quebra da ordem democrática. Essas medidas podem ir desde a suspensão do direito de participar dos órgãos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes dos processos de integração.

Em 1999, o Mercosul enfrenta uma grave crise. A desvalorização da moeda brasileira neste ano e seu impacto negativo sobre a economia argentina deixaram clara a fragilidade institucional do Mercosul. Apesar dos avanços na institucionalização e na organização do Mercosul, o bloco não contava com mecanismos institucionais claros e capazes de solucionar os problemas intrabloco. Dessa forma, acabou criando espaços para que problemas nacionais gerassem obstáculos para sua evolução e tornassem claros os conflitos em seu interior (SARAIVA,

2007; ONUKI, 2001).

Com a falta de mecanismos no interior do bloco, a solução de divergências entre os Estados membros caiu nas mãos das lideranças nacionais. No caso da desvalorização do real, o governo argentino impôs barreiras alfandegárias para os produtos brasileiros. Já o governo brasileiro “afastou-se do processo de integração mantendo um baixo perfil até o início da administração de Fernando de la Rúa” (SARAIVA, 2007, p. 51).

Em 2002, foi assinado o Protocolo de Olivos, que trata do tema da resolução de conflitos no interior do Mercosul. Nele, é criado o Tribunal Permanente de Revisão, formado por cinco árbitros, sendo um indicado por cada Estado-membro e outro escolhido por unanimidade. Os árbitros têm mandato de dois (no caso dos escolhidos pelos países membros) ou três anos (no caso do escolhido por unanimidade). Em resumo, esse protocolo normatiza a resolução de conflitos dentro do bloco e determina as instâncias nas quais esses conflitos deverão ser processados. As disposições desse documento entraram em vigor em 2004. Assim, o protocolo de Olivos representa mais um esforço de institucionalização do Mercosul.

Ainda em 2004, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) com o intuito de ser uma política de combate às assimetrias no interior do bloco. Assim, o FOCEM tem como objetivo declarado ser um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, em particular em economias menores e regiões menos desenvolvidas. Com esse objetivo, o FOCEM se estrutura com aportes proporcionais ao tamanho das economias de cada país-membro. Assim, “conforme o acordado entre os países, o Brasil deve contribuir com 70% das reservas, enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai devem aportar, respectivamente, 27%, 2% e 1%” (RIBEIRO; CASTELAN; LEMGRUBER, 2009, p. 21). Desses recursos, são destinados 48% para o Paraguai, 32% para o Uruguai, 10% para a Argentina e 10% para o Brasil. Atualmente, o FOCEM está dividido em quatro programas, a dizer: 1) Programa de Convergência Estrutural, 2) Programa de desenvolvimento da competitividade, 3) Programa de Coesão Social e 4) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. No âmbito desses programas, são financiadas medidas voltadas para exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, implementação de obras de infraestrutura hídrica, de saneamento ambiental, construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transportes, sistemas logísticos e controle fronteiriço, promoção de dinamismo em setores empresariais, geração e difusão de conhecimento tecnológico, implementação de unidades de atendimento básico em saúde, ensino fundamental de jovens e adultos e profissionalizante, capacitação e certificação do trabalhador e combate à pobreza.

Em 2005, em Montevideu, foi assinado o Protocolo que institui o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Para o período de transição, entre 2006 e 2010, os representantes de Brasil e Argentina na Comissão Parlamentar Conjunta aceitaram a demanda dos sócios menores por representação igualitária: 18 parlamentares por país. Todavia, o mesmo documento aponta que, a partir de 2011, essa representação igualitária dará lugar à proporcional. Somando-se a isso, findado o período de transição, as eleições deverão ser diretas, isto é, os cidadãos de cada país deverão escolher os parlamentares do Parlasul – também fica determinado que será escolhido um dia

para que todos os países realizem essas eleições.

Após a criação do Parlasul, nenhuma outra grande inovação institucional foi tomada. O que ocorre são adequações do aparato institucional e os protocolos para a entrada de novos membros – Venezuela (2006) e Bolívia (2012).

Como se pode notar, a trajetória institucional do Mercosul apresenta diversas fases. Grosso modo, pode-se dizer que, entre 1985-1991, é a fase que prepara a integração do bloco a partir das relações bilaterais entre Brasil e Argentina; entre 1991-1994, a cooperação avança, principalmente em termos comerciais; entre 1994-1999, se percebe o aumento da independência e da credibilidade do Mercosul; entre 1999-2002, pode ser caracterizada como uma fase de crise do bloco – com a desvalorização do real e a crise política da Argentina –, e, nesse momento, fica clara a fraqueza institucional do bloco que, a despeito de todos os avanços alcançados, não possuía mecanismos para a resolução de conflitos intrabloco; a partir de 2003, o Mercosul entra em nova fase de integração, em que questões relacionadas às assimetrias estruturais passam a fazer parte da agenda de integração (FOCEM) e a integração ganha contornos mais políticos (Parlasul).

Além disso, tem-se que, a partir do início dos anos 2000, há uma nova convergência política entre os presidentes eleitos dos países que formam o Mercosul: os Kirchner, na Argentina; Lula, no Brasil; Lugo, no Paraguai, e Mujica, no Uruguai. Apesar das diferenças existentes entre eles, todos esses presidentes apresentam concordâncias sobre o papel da integração regional e do Mercosul como instrumento promotor do desenvolvimento e como elemento estratégico para se atingir uma melhor inserção internacional. Em suma, há certo grau de convergência política entre os presidentes nesse período.

3.2 IIRSA e CASA/UNASUL

O Mercosul não é o único projeto de integração existente na América do Sul. Anteriormente, já citamos a CAN, mas, além desses dois organismos de integração regional, que apresentam um viés econômico-comercial (mesmo essa não sendo a única área de atenção desses dois organismos, ambos surgem na perspectiva de criação de um mercado comum e de maior integração econômica), outros projetos surgiram no subcontinente nos anos 2000. Dentre eles, destacam-se a Iniciativa Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

A IIRSA surge como resposta conjunta dos países sul-americanos para enfrentar os sérios problemas de infraestrutura existentes no subcontinente. Como aponta Moreira (2008), as maiores economias da América do Sul apresentam um baixo investimento em infraestrutura: durante toda a década de 1990, o investimento em infraestrutura não chega a 3% do PIB ao ano⁷. Nesse sentido, a IIRSA é lançada em 2000, durante a primeira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília.

⁷ O indicado pelo relatório da CEPAL de 2007 é que, para que o investimento em infraestrutura gere crescimento econômico, sua porcentagem em relação ao PIB deve ficar entre 5% e 7%. Já o relatório da Unctad de 2008 aponta que, para objetivos mais audaciosos de crescimento econômico acompanhado de redução da pobreza, essa taxa deve estar entre 7% e 9% (RIBEIRO; CASTELAN; LEMGRUBER, 2009).

A IIRSA contempla mecanismos de coordenação e intercâmbio de informação entre governos da América do Sul e de três instituições financeiras multilaterais da região: O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Para Ribeiro, Castelan e Lemgruber (2009, p. 16), tratou-se de uma “ação pioneira, uma vez que foi a primeira vez na região que se discutiu de maneira mais sistemática os problemas energéticos, bem como a necessidade de um plano de integração de longo prazo”.

A IIRSA foi criada com uma carta de 162 projetos. Em 2009, contava com um total de 506 projetos (RIBEIRO; CASTELAN; LEMGRUBER, 2009, p. 16) e, em outubro de 2014, contava com 579 projetos divididos em 9 eixos e 48 grupos⁸.

A partir de 2005, a IIRSA passa a adotar um sistema de projetos prioritários: primeiro, com a “agenda de Implementação Consensuada 2005-2010”, depois, com os Projetos Prioritários de Integração (API). Atualmente, a API é composta por 31 projetos. Mesmo representando um avanço na integração regional no que tange a questões infraestruturais, a IIRSA demonstra limitações de atuação: dos 31 projetos prioritários, apenas 15 se encontram em fase de Execução⁹.

Desde o ano de 2000, se realizaram reuniões dos presidentes da América do Sul. Ao todo, foram realizadas três reuniões, sendo que, na primeira, foi criada a IIRSA e se estabeleceu o ano de 2002 como limite para a criação de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a CAN – que foi postergado até 2005. No texto final da segunda Cúpula Sul-Americana de Presidentes, houve uma mudança de foco no que tange à integração regional: ao invés de uma área econômica-comercial, se faz referência a um espaço integrado pelo fortalecimento das conexões físicas e da harmonização dos aspectos institucionais, normativos e regulatórios. Essa superação do âmbito estritamente comercial-econômico foi aprofundada na última reunião (BOTELHO, 2008, p. 20). Nela, foi assinada a Declaração de Cusco, que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Em 2004, durante a III Cúpula Sul-Americana de Presidentes em Cusco (Peru), foi criada a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações). Em 2007, seu nome foi alterado para UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). Essa foi a primeira organização a reunir todos os 12 países da região.

Na Declaração de Cusco, de 8 de dezembro de 2004, foram apontados como objetivos da CASA, entre outros, 1) a coordenação política e diplomática, 2) o aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, e 3) a integração física, social e institucional. Assim, os objetivos apontados são amplos e superam o âmbito comercial. Essa declaração também se mostra contrária a uma estrutura institucional própria para o bloco, “alegando que utilizar a já existente em outros organismos evitaria superposição e novos gastos” (BOTELHO, 2008, p. 20). O documento também estabelece as Cúpulas de Chefes de Estado da CASA/Unasul como estância máxima da organização e a Cúpula de chanceleres como responsável pelas decisões executivas. Por fim,

⁸ Esses dados foram retirados do site do IIRSA (2014a).

⁹ Dados retirados do site do IIRSA (2014b).

cria uma Presidência *pro tempore* do bloco (que seria ocupada pelos Estados-membros em revezamento).

Na I Cúpula de Chefes de Estado da Casa/Unasul, realizada em 2005, foi definida a periodicidade de um ano para as cúpulas e define que a presidência *pro tempore* será exercida no intervalo entre uma e outra reunião. A segunda Cúpula tratou da questão da cidadania sul-americana e também criou a Comissão de Altos Funcionários para implementar as decisões executivas, aprofundar os vínculos entre a CAN e o Mercosul e preparar o tratado constitutivo da Casa/Unasul, além de sugerir a criação de um parlamento sul-americano. Também é nessa segunda Cúpula que foi apresentada a proposta de criação de um Banco do Sul pelo grupo de Trabalho sobre Integração Financeira, apoiada pela Venezuela, mas com discordância do Brasil. No final de 2007, se chega a um acordo para a formação do Banco do Sul, porém o Brasil conseguiu limitar a atuação da nova instituição ao financiamento de projetos de infraestrutura e programas sociais. Nesse sentido, o Banco do Sul acaba tendo suas funções confundidas com a IIRSA.

Em 2007, ocorre a I Cúpula Energética Sul-Americana. Nela, se decidiu mudar o nome de Casa para Unasul e instituir uma Secretaria Geral em Quito. Além disso, essa reunião determinou que o Tratado Constitutivo deveria estar concluído até a III Cúpula, que ocorreria em 2007, na Colômbia. Entretanto, essa reunião foi transformada em uma reunião extraordinária realizada no Brasil em 2008, uma vez que ocorreram atrasos na preparação do tratado, além de uma ação militar colombiana em território equatoriano (BOTELHO, 2008, p. 22).

O Tratado firmado em 2008 estabelece a estrutura institucional do bloco, que passa a ser formado pelo 1) Conselho de Chefes de Estado e de governo, 2) Conselho de Ministros das Relações Exteriores, 3) Conselho de Delegados, 4) Secretaria Geral e 5) Conselhos Ministeriais e Setoriais. Entre os objetivos da Unasul estão i) a integração financeira, ii) a adoção de mecanismos para amenizar as assimetrias, iii) a cooperação entre autoridades judiciais, iv) o intercâmbio nos temas de defesa, v) o respeito à soberania e inviolabilidade territorial e vi) a construção de um espaço integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura.

Assim, ao contrário do Mercosul, a Unasul tem uma curta existência. Apesar disso ela já apresenta algumas características marcantes, sendo a principal delas seu amplo entendimento de integração regional. Ao contrário das experiências anteriores que apresentam um viés de integração comercial-econômica, a Unasul possui um caráter de integração que envolve outras esferas seja na coordenação política, nos processos infraestruturais e na atenção à questão da defesa. Essa multiplicidade de áreas de atuação da Unasul pode ser vista pelos Conselhos Ministeriais e Setoriais. Ao todo, são 12 conselhos desse tipo que cobrem as mais diversas áreas: defesa, saúde, eleitoral, energético, ciência, tecnologia e inovação, cultura, desenvolvimento social, economia e finanças, educação, infraestrutura e planejamento, “problema das drogas”, cidadania, “justiça e coordenação de ação contra a delinquência”¹⁰. Somam-se a isso duas outras medidas iniciadas no interior da Unasul: a criação do Parlasul e do Banco do Sul. Segundo Santos (2012, p. 96), a Unasul se organiza mais como um órgão ou fórum de coordenação e

¹⁰<http://www.unasursg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales>

cooperação política para resolver certas matérias de “high politics” e impulsionar determinados âmbitos para o desenvolvimento do conjunto da região e,

deste modo, a Unasul, mais do que responder aos modelos de integração eminentemente econômica do regionalismo aberto dos anos noventa, se enquadra mais claramente ao regionalismo pós-neoliberal de princípios do século XXI.

4 Condições e obstáculos para a integração sul-americana

Feitas essas considerações sobre o desenvolvimento institucional das iniciativas de integração regional na América do Sul, podemos agora tratar das condições dessa integração. Como apontamos no início desse artigo, são seis condições para o processo de integração. A primeira delas se refere à compatibilidade de valores. Como foi dito, a chegada nos anos 2000 de grupos políticos que possuem certas semelhanças em seus posicionamentos impulsionou uma nova fase nos processos de integração da região. Todavia, essa compatibilidade “não se tem expressado em proximidade de valores quando se trata de traduzi-los em políticas” (MALLMAN, 2010, p. 17). Nesse sentido, essa identidade de valores se expressa no plano retórico – democracia, justiça social, necessidade de desenvolvimento –, mas a concretização desses ideais difere de país para país. Quanto ao pluralismo, ou seja, a vigência de um regime democrático e a inclusão de diferentes grupos na definição de políticas – no caso, de política externa –, novamente, notam-se diferenças entre os países da região. Observa-se, em alguns casos, a

inclusão de novos atores sem maiores prejuízos à ordem precedente (Brasil, Chile, Uruguai) em outros tem havido a redução dos mesmos ou sua ampliação tem ocorrido em detrimento de outros grupos (Venezuela, Bolívia) (MALLMAN, 2010, p. 18).

Quanto à previsibilidade e à responsabilização mútua, também se encontram problemas para a integração sul-americana. O constante questionamento de contratos e a maneira como esses questionamentos são feitos por parte de alguns países acabam por minar a possibilidade de uma maior confiança entre os países que integram a região. Isso impacta fortemente na responsabilização mútua – capacidade dos Estados de colaborar e responder conjuntamente aos desafios –, afinal, essa capacidade está relacionada ao grau de confiança e previsibilidade dos comportamentos dos participantes. Ao se tratar da complementaridade das elites, também se notam diferenças entre os países sul-americanos. No que tange às elites econômicas, a distribuição desigual de benefícios dificulta a complementaridade. Por seu lado, as elites políticas apresentam comportamentos variados. Segundo Mallman (2010, p. 18),

há segmentos das elites políticas regionais cuja performance não contribui para a aproximação em função tanto de ações (Colômbia) quanto de retórica (Venezuela), em contraste com outros desempenhos (Brasil) que têm buscado sustentar as relações em patamares aceitáveis.

Outro problema enfrentado pelos projetos de integração na América do Sul é a inexistência de simetria econômica. Por um lado, o Brasil possui 45% do PIB regional e é o único onde os produtos manufaturados representam mais de 50% das exportações. O Brasil, a Argentina e a Venezuela juntos concentram 78% do PIB regional. Somado a isso, nos países andinos, o percentual de bens primários atinge 80% e 90% das exportações (MALLMAN, 2010). Assim, as economias dos países da região diferem muito em termos de tamanho e complexidade, dificultando uma maior integração. Além dessa assimetria, encontra-se o outro grande obstáculo para a integração regional sul-americana: a instabilidade interna. Como aponta Coutinho (2005), desde 1994, não houve nenhum ano sem registro de algum indicador de instabilidade política em algum país da região, sendo que, entre 1994 e 2004, o Paraguai e os Países Andinos foram os mais atingidos por crises institucionais.

Assim, apesar dos avanços apontados na organização institucional dos organismos de integração da América do Sul, as condições para que essa integração avance são adversas. Em especial, a persistência de instabilidade interna e as grandes diferenças econômicas dos países membros acabam por tornar o processo de integração mais complicado. Isso não quer dizer que não haja possibilidade de se atingir um alto patamar de integração, mas sim que esse processo será mais custoso, isto é, enfrentará maiores resistências e obstáculos.

Por fim, a integração sul-americana possui outra característica marcante: a existência de múltiplos organismos de integração. Essa pluralidade de organismos pode acabar por tornar mais complexa a integração regional, uma vez que há uma grande variedade de temas, objetivos e, muitas vezes, os membros que participam em um órgão não estão presentes em outros, ou mesmo membros que estão presentes em diferentes organismos, que podem até ter objetivos conflitivos. Todavia, a existência desses múltiplos organismos na América do Sul pode ser lida como sendo de círculos concêntricos: uma primeira circunferência ou eixo principal se daria entre Buenos Aires-Brasília, de caráter mais geoestratégico e salvaguarda da estabilidade regional; a segunda circunferência abarcaria o Mercosul, em que se põe em comum tanto o projeto econômico-comercial quanto o sócio-político (de caráter mais incipiente); uma terceira circunferência é a Unasul, que abarcaria toda a região sul-americana, tendo como função principal a de fórum de coordenação política, tanto para evitar possíveis escaladas de hostilidade entre os países quanto para servir de plataforma para a inserção internacional da região (SANTOS, 2012).

5 Considerações finais

A integração regional da América do Sul está em processo. A ideia de integração da região deriva das propostas de integração da América Latina, mas apenas na década de 1980 é que se trata especificamente de uma integração Sul-Americana. Nesse processo, diversas organizações foram criadas ou idealizadas. Dentre elas, duas se destacam: o Mercosul e a Unasul. O primeiro se inicia com um claro viés de cooperação econômica-comercial, mas, no decorrer de seu desenvolvimento, começa a avançar para questões de natureza social e política. Esse avanço é acompanhado de uma melhor definição das funções e organismos institucionais do bloco, indicando, assim, uma tendência à institucionalização desse organismo. Já a Unasul tem uma

história mais curta, estando em fase inicial de institucionalização. Entretanto, ela já apresenta traços e programas que indicam uma visão de integração e coordenação regional mais ampla que a estritamente econômica-comercial.

Apesar do avanço desses dois organismos de integração, cabe notar que as condições para o avanço da integração sul-americana são precárias. Em especial, a instabilidade interna dos países da região e a grande disparidade de suas economias formam um obstáculo a ser transposto. Medidas nesse sentido são tomadas – como os projetos do IIRSA, do FOCEM e até o Banco do Sul, no que tange às assimetrias entre as economias, e as resoluções da Unasul em defesa da democracia, no que tange à estabilidade interna –, mas esses desafios ainda não foram superados.

Referências

ALADI. *Tratado de Montevideo de 1980*. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/inicio2004>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BOTELHO, J. C. A la cración y la evolución de la CASA/UNASUL. *6º Encontro da ABCP*, Campinas, 2008.

COUTINHO, M. J. V. *Crises institucionais e mudanças políticas na América do Sul*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, 2005.

DEUTSH, K. A integração política: condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, P. *Teorias das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

EMERSON, R. G. Cambio en las Américas: ¿un movimiento hacia la autonomía Sudamericana? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 4, n. 8, 2009.

HAGE, J. A. A. A Integração regional como elemento estratégico. *37º Encontro Nacional ANPOCS*, Águas de Lindoia, 2013.

IIRSA. *Cifras de la API*. Out. 2014a. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=109>>. Acesso em: 5 dez. 2014.

_____. *Cifras de la Cartera*. Out. 2014b. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=72>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

MALLMANN, M. I. Análise institucionalista da integração sul-americana. *Civitas*, v. 10, n. 1, 2010.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/tratado_de_assuncao_pt.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. *Protocolo de Ouro Preto*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/724/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 27 – 44, ago./dez. 2014

_____. *Protocolo de Ushuaia*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/cmc_1998_protocolo_pt_ushuaia.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. *Protocolo de Olivos*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/725/1/cmc_2002_protocolo_de_olivos_pt.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1106/1/2005_protocoloparlamentomcs_pt.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.

MILANI, C. R. S. et. al. *Atlas da Política externa Brasileira*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: CLACSO; EDUerj, 2014.

MOREIRA, M. M. Costos comerciales y fundamentos económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). *Revista Integración & Comercio*, n. 28, 2008.

NYE, J. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva, 2002.

OLIVEIRA, A. E. A. Aonde vai a integração latino-americana? O futuro das articulações Sul-Sul nas experiências comuns entre países/povos na América Latina. *38º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2014.

ONUKE, J. A fragilidade institucional do Mercosul. *Carta Internacional*, ano 9, n. 98, 2001.

RIBEIRO, D. M. F.; CASTELAN, D. R.; LEMGRUBER, S. A política externa brasileira Sul-Sul na Integração regional. *33º Encontro anual da ANPOCS*, Caxambu, 2009.

SANTOS, S. C. El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, n. 98, 2009.

_____. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, 2011.

_____. UNASUR, ALBA y MERCOSUR y sus correlatos de cooperación Sur-Sur: ¿Proyectos competitivos o complementarios? In: MORASSO, C.; DOVAL, G. P. (Comps.) *Argentina y Brasil: proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario: UNR Editora, 2012.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política Externa Brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

UNASUL. *Tratado Constitutivo*. Disponível em: <<http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

UNASUL. *Reglamento General de Unasur*. Disponível em: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/reglamento_gral.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014.

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA COMO ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO INTERNACIONAL DURANTE O GOVERNO LULA: O CASO DA COOPERAÇÃO NAS FRONTEIRAS

THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION AS AN INTERNATIONAL PROJECTION STRATEGY DURING THE LULA ADMINISTRATION: THE CASE OF COOPERATION ON THE FRONTIERS

Márcio Scherma[†]

Resumo: As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Essa interação comporta fluxos de pessoas, mercadorias, recursos financeiros, culturais, dentre outros, podendo ter impacto positivo ou negativo para os países, dependendo do investimento e atuação de ambos na região. O Brasil é o maior país da América do Sul, apresentando 15.719 km de fronteiras terrestres, com nove países mais a Guiana francesa. A extensão de suas fronteiras e o número de países com os quais faz divisa conferem à região papel central na integração regional com os vizinhos sul-americanos e também no desenvolvimento do país. Apesar dessa importância, políticas que buscavam a cooperação com os demais países sul-americanos nas fronteiras brasileiras são bastante recentes. O objetivo do presente artigo é, portanto, analisar os atuais desenvolvimentos quanto a essa cooperação, sobretudo as iniciativas principiadas no governo Lula da Silva. Para isso, é preciso antes analisar os motivos pelos quais a fronteira era tratada de forma diferente antes do século XXI, bem como as mudanças internacionais, regionais e locais que possibilitaram o surgimento dessa nova visão.

Palavras-chave: Fronteiras. Política externa brasileira. Integração regional. Cooperação Sul-Sul.

Abstract: The frontiers are geographical areas distinguished from the others due, chiefly, to the fact that on them, the international interactions are an everyday reality. This interaction comprises flows of people, merchandises, financial and cultural resources, amongst others, and it may have a positive or negative impact for the countries, depending on the investment and role of both countries in the area. Brazil is the largest country in South America, exhibiting 15,719km of land frontiers with nine countries plus French Guyana. The extension of its frontiers and the number of countries on which it borders make the area a key role in the regional integration with

[†] Doutor em Relações Internacionais pelo Programa "San Tiago Dantas" - Unesp, Unicamp e PUC-SP. Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

its South American neighbors and also in the country's development. Despite this importance, policies that sought the cooperation with the remainder South American countries on the Brazilian frontiers are very recent. The objective of this article is, thus, to analyze the recent developments as regards this cooperation, chiefly, the initiatives started in the Lula da Silva administration. For that, one must previously analyze the motives for which the frontier was dealt with in a different manner before the 21st century, as well as the international, regional and local changes that enabled the rise of this new outlook.

Keywords: Frontiers. Brazilian foreign policy. Regional integration. South-South cooperation.

1 As primeiras políticas para as fronteiras: segurança e defesa

Após a consolidação dos limites brasileiros ao fim da gestão do Barão de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, em 1912, as fronteiras passam a ser um tema tratado sobretudo internamente: como parte do território brasileiro, deveriam receber o mesmo tipo de tratamento de qualquer outra parcela geográfica do país.

A visão subjacente aqui é muito mais próxima do conceito de limite do que o de fronteira. Explica-se: a palavra fronteira como fator limitador de territórios é derivada do latim “front” e, segundo Machado (1998), relaciona-se com o período de surgimento dos Estados nacionais. Estes, para exercerem sua soberania, necessitam de um território demarcado – as fronteiras seriam, então, um limite (elemento de separação) entre Estados nacionais. Essa visão também é apresentada por Miyamoto (1995, p. 170).

Habitualmente, as referências ao termo limite estabelecem que se trata de um conceito que determina rigidamente, pelo menos em tese, onde começa um Estado, portanto onde acaba o outro. O limite estabelece a soberania desse Estado, indica a forma como ele se encontra organizado através de uma linha fixa que o cerca. Serve, portanto, para assinalar o que pertence ao Estado, quais suas competências e quais os patrimônios nele incluídos.

Assim, durante o período entre meados do século XIX e o início do século XX, o Brasil estaria demarcando seus limites; portanto, essencialmente “fechado” para as interações com o exterior. Os entendimentos da época sobre a especificidade da região parecem restringirem-se aos aspectos relativos à segurança. Enquanto vigorou a Constituição de 1891, era competência do Congresso “adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras” e cabia “à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015).

Esse entendimento é materializado, posteriormente, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, em 1927¹. Esse órgão permanece como principal responsável pelas fronteiras

¹ Como o nome deixa pressupor, o órgão seria o responsável pela condução da política de defesa nacional. Tinha função consultiva e a responsabilidade pelo estudo e coordenação de informações relativas à defesa da pátria. Embora essencialmente composto por militares, era um Conselho aberto a convites da presidência (ou seja, havia civis), contudo, a responsabilidade burocrática pelas comunicações, papéis e arquivo era do Estado Maior do Exército.

brasileiras até o final do período militar, ainda que com outros nomes e mudanças em sua estrutura. Desde o início voltado para a garantia da segurança nacional e estratégia de defesa, o CDN e seus sucessores² são fortemente marcados pela presença militar, que reproduz a visão de que as fronteiras são importantes enquanto limite de soberanias e que, portanto, deveriam ser protegidas militarmente.

Essa visão se mantém ao longo das primeiras décadas do século XX. Os acordos de cooperação militares, a filiação brasileira ao “mundo ocidental” durante a Guerra Fria, e, finalmente, o golpe militar de 1964 acentuaram-na ainda mais. A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e a ideia de que existia um “inimigo interno”³ confundiram as lógicas de defesa e segurança⁴. Além disso, a lógica da contenção do comunismo não conhecia fronteiras – elas eram “fronteiras ideológicas” – de modo que os países vizinhos também poderiam ser “inimigos”.

O pensamento geopolítico que influenciou em alguma medida o Conselho de Segurança Nacional (CSN) da época (vale lembrar que este era o órgão máximo de assessoramento do Presidente da República) enxergava a América do Sul a partir da ótica da desconfiança e das relações de poder. A integração regional, apesar de ter tido espaço e de algumas iniciativas, era alvo mais de discursos do que de ações concretas.

Esse longo período no qual a região que conhecemos hoje por faixa de fronteira ficou em segundo (ou terceiro, ou quarto) plano no cotidiano político acabou por tornar perene uma situação de baixo desenvolvimento. Nas regiões de fronteira, faltavam indústrias e oportunidades de emprego. A infraestrutura era precária, assim como os mais diversos serviços públicos. Enfim, a região estagnou-se. Estava formado um ciclo vicioso no qual a falta de oportunidades teve papel no desenvolvimento de atividades ilegais, que passaram a atrair pessoas.

Numa lógica aparentemente paradoxal, o tratamento prioritário da região fronteira, sob o ponto de vista da segurança e da defesa, acabou por torná-la ainda mais insegura. As regiões de fronteira tornaram-se sinônimo de problemas de segurança e passaram a ser associadas, cada vez mais, a redes criminosas transnacionais.

² Ao CDN de 1927 seguiram-se: o Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), em 1934, e o Conselho de Segurança Nacional (CSN), em 1937, que vigorou até a Constituição de 1988.

³ A esse respeito, Fernandes (2009, p. 838) assim se expressou: “A flexibilização do conceito de comunismo, ou seja, a sua amplitude, é a base ideológica para fundamentar um dos conceitos-chave da DSN: o do ‘inimigo interno’. Partindo da premissa de que o comunismo não seria estimulado via uma agressão externa, mas, sim, insuflado dentro das fronteiras nacionais de cada país, esse conceito é fundamental para explicar e legitimar as medidas tomadas pelos governos ditatoriais. [...] O inimigo passa a ser visto como sinônimo desde grupos armados de esquerda, partidos democrático-burgueses de oposição, trabalhadores e estudantes, setores progressistas da Igreja, militantes de Direitos Humanos até qualquer cidadão que simplesmente se opusesse ao regime”.

⁴ É muito importante diferenciarmos os conceitos de segurança e defesa. Recordar-se as duas dimensões da soberania: interna e externa. Como analisado por Saint-Pierre (2011), cada uma dessas dimensões implicará duas formas de atuação do Estado: internamente, deve manter a ordem e garantir a segurança dos seus cidadãos (força ordenadora e protetora, conforme o autor); e externamente deve proteger o Estado em caso de guerra, de possíveis invasões e/ou garantir independência contra ingerência externa (força defensora e letal). A primeira dimensão diz respeito à segurança, geralmente a cargo de Ministérios como o da Justiça, do Interior e/ou da Segurança. A segunda diz respeito à defesa, está nas mãos dos militares e busca eliminar e/ou dissuadir as fontes de potencial hostilidade contra a unidade decisória (Estado).

2 Globalização, redemocratização e integração

A partir da década de 1970, o mundo passa por mudanças profundas. Fenômenos como a globalização, o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, a integração regional e a interdependência econômica constituem seu cerne. As conexões entre os Estados aumentam, as redes se formam e ultrapassam as barreiras nacionais, os países integram-se.

Também o sistema internacional passa por mudanças políticas durante o final dos anos 80 e início dos anos 90 que afetam a América Latina e o Brasil. Nesse âmbito, a alteração mais relevante é o final da Guerra Fria, que tornou os EUA a única superpotência do globo e consolidou o capitalismo como sistema econômico predominante, ainda com mais força após a derrocada das economias planificadas. Na América Latina, a década de 80 também deixara marcas profundas no tocante aos sistemas políticos vigentes. Grande parte dos regimes autoritários instalados durante as décadas de 1960 e 1970 na região perde fôlego e cai nos anos 80. A região atinge os anos 90 contando com regimes democráticos na maioria de seus países.

A partir de então, são observadas mudanças no entendimento sobre fronteira, de modo que ela deixa de ser compreendida como mero limitador de territórios soberanos e passa a ser vista como elemento integrador, ou seja, com a função de facilitar a consecução de interesses estratégicos, permitindo ultrapassar as fronteiras naturais e construir acordos de cooperação. Como salientou Silva (2008, p. 70), esse momento

[...] pode ser caracterizado como a passagem de uma concepção de fronteira exclusivamente de defesa de limites territoriais, rígida, isolante e discriminante, para uma concepção de aproximação, união e abertura, num espaço integrador sobre o qual se devem orientar as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos.

O Brasil também passa por mudanças profundas. No campo político, o regime militar finalmente chega ao fim com a eleição indireta de um presidente civil em 1985⁵, uma nova Constituição em 1988 e eleições diretas em 1989. Na economia, o modelo de industrialização com endividamento colapsa com a chamada “crise da dívida”. Os indicadores econômicos brasileiros deterioram-se, e a inflação passa a ser, cada vez mais, uma preocupação central.

Quando Sarney assume, as questões econômicas eram um imperativo de primeira ordem, com baixo crescimento do PIB e aceleração da inflação⁶. À conjuntura interna, somaram-se os desenvolvimentos no cenário internacional, em geral desfavoráveis aos países recém-industrializados, como os latino-americanos já afetados pela crise da dívida. Prado e Miyamoto (2010, p. 72) observaram, a esse respeito, que

a política externa norte-americana durante o governo Ronald Reagan (1981-1989) contribuiu para o cenário de instabilidade internacional que influenciou no comportamento exterior brasileiro. As pressões políticas e

⁵ Foi eleito indiretamente o então governador de Minas Gerais Tancredo de Almeida Neves, do PMDB, que acabou falecendo antes de tomar posse. O candidato a vice, José Sarney de Araújo Costa, assumiu.

⁶ Entre 1981 e 1984, a taxa de crescimento do PIB oscilava bastante (respectivamente -4,3%, 0,8%, -2,9% e 5,4%) e a inflação chegara a alarmantes 224% anuais em 1984 (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005).

econômicas para a liberalização comercial e a defesa dos EUA pelo fim do tratamento especial e diferenciado reservado aos PEDs (através da utilização do princípio da reciprocidade) colocaram o Brasil em situação desvantajosa. Categorizado como país de industrialização recente, o Brasil foi obrigado a incorporar as regras estabelecidas no âmbito multilateral voltadas para a liberalização do comércio. Os acontecimentos da década de 80 influenciaram, destarte, de maneira significativa, a política exterior brasileira, uma vez que a alteração das regras econômicas prevalentes desde a Segunda Guerra Mundial passou a dificultar a inserção mais favorável do Brasil no cenário mundial.

Nesse cenário, a política externa brasileira passa por algumas mudanças. A relação com os EUA, por exemplo, foi bastante conflitiva no campo econômico, como pode ser observado nos estudos de casos de Vigevani e Cepaluni (2011). A difícil negociação envolvendo a dívida externa – chegando à declaração brasileira de moratória em 1987 – também contribuiu para que os desentendimentos aumentassem. Para contrabalançar esse relacionamento difícil, o Brasil buscou intensificar outras parcerias, notadamente com a Argentina.

A aproximação envolvendo Brasil e Argentina foi impulsionada pela redemocratização em ambos os países, pelas condições econômicas problemáticas em ambos, pela vontade dos novos governos civis em melhorarem as condições internas e, também, pelo relacionamento difícil com os EUA⁷. A aproximação entre Brasil e Argentina marcou a melhoria nas relações na parte sul do continente americano. Naquela década, os países vizinhos passaram a enxergar também possibilidades de cooperação ao invés de enxergarem apenas ameaças. Isso pode ser levado em conta para compreender a iniciativa brasileira na ONU de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovada em 1986.

Esse movimento culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a partir do Tratado de Assunção, assinado em 1991. A integração tomou a forma mais adequada para os presidentes dos países-líderes à época – Collor no Brasil e Menem na Argentina –, qual seja: um modelo de integração baseado na abertura para o exterior⁸.

Durante as décadas de 80 e 90, a economia ocupa o centro da agenda. O crescimento diminui, a inflação aumenta cada vez mais, assim como o endividamento externo. Os indicadores sociais vão se deteriorando. Com os problemas econômicos ocupando o posto de principal preocupação dos *policy makers*, os temas tradicionalmente secundários nessa agenda mantêm seu *status quo*. Nesse cenário, não se torna estranho que as fronteiras continuem relegadas a segundo plano.

O problema da hiperinflação começou a ser solucionado no mandato de Itamar Franco, com a elaboração e implementação do Plano Real. O sucesso inicial do plano conferiu ganhos

⁷ No caso argentino, havia ainda o rompimento do TIAR por parte dos EUA, quando da guerra das Malvinas, que desgastara ainda mais a imagem daquele país junto aos argentinos.

⁸ O Brasil iniciara os anos 90 com uma das economias mais fechadas de todo o globo. As importações alcançavam menos de 5% da produção industrial (FAUSTO, 2013). A economia estava em situação precária: a inflação havia ultrapassado 80% ao mês, e o crescimento do PIB era errático, alternando anos de decréscimo com anos de baixo crescimento desde 1987 (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005). Collor apostou em medidas liberalizantes, como a abertura comercial para aumentar a competitividade nacional, que teria de enfrentar a concorrência global.

políticos consideráveis ao então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se lançou candidato à presidência e venceu no primeiro turno.

Estabilizada a economia, o governo Cardoso pôde se organizar melhor e implantar uma agenda propositiva ao país, nos mais diversos aspectos. De viés liberal, seu governo retomou a proposta de Collor de melhorar a competitividade do país na economia internacional.

A “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) foi a estratégia de inserção internacional do Brasil no período. Os ganhos da estabilidade política e econômica aumentariam a credibilidade brasileira no sistema internacional. Poderíamos, com atitude ativa, participar e influir nas decisões que moldavam o meio internacional após o fim da Guerra Fria. As relações exteriores do país focariam, assim, nos países e regiões mais influentes (notadamente EUA e União Europeia). No entanto, nem por isso a América do Sul e o Mercosul foram deixados de lado – ao contrário, receberam grande atenção, sobretudo na medida em que o bloco regional era visto também como uma plataforma a partir da qual o país poderia se projetar internacionalmente.

No primeiro governo Cardoso, nenhuma nova política específica para as regiões de fronteira foi implementada. Contribuiu fortemente para isso o momento delicado tanto na economia quanto na política. Até alcançar uma estabilização (um processo relativamente longo), esses dois aspectos receberam a maior parte das atenções do Estado. Assim, assuntos tradicionalmente não prioritários (como as fronteiras) seguiram nessa condição.

Em suma, da redemocratização até o final dos anos 90, temas considerados secundários na agenda recebem ainda menos atenção do que é de costume. Certamente, foi o caso das fronteiras. O tema continuou sendo alvo especialmente de atenção das Forças Armadas, em políticas cujos principais focos eram a vigilância e a garantia de segurança⁹. Era uma forma, ainda, de os militares demonstrarem importância em algumas áreas nas quais acumulavam experiência histórica. Na ausência de outras propostas (até porque outros atores ainda não possuíam essa experiência com políticas na/para a região de fronteira), a visão dos militares continuou prevalecendo.

Todavia, conforme a estabilidade democrática e econômica foi alcançada no Brasil, tornou-se mais fácil o planejamento a médio/longo prazos. Resolvidas as grandes questões políticas e econômicas, outros temas ganharam espaço na agenda nacional de políticas públicas, agora sob um novo enfoque, já que o regime autoritário e a Doutrina de Segurança Nacional ficaram para trás.

Fernando Henrique Cardoso foi reeleito em 1998. O início de seu segundo governo foi marcado pelas crises financeiras – após a crise mexicana de 1995, seguiram-se a da Tailândia, em 1997, e a Russa, em 1998. Às vésperas da eleição, o presidente-candidato, Cardoso, anunciou ao país que tempos difíceis estariam por vir.

⁹ O Projeto Calha Norte é oriundo da Exposição de Motivos nº 018/85 de 19 de junho de 1985, que relatava a situação da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas. O projeto nascia para a prevenção de conflitos fronteiriços (a preocupação era sobretudo com a ascensão de Bouterse no Suriname) e, secundariamente, amenizar desigualdades regionais. Já nos anos 90, foram concebidos dois sistemas: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). O primeiro oferece a infraestrutura técnica e operacional para o segundo, um programa cujo objetivo é a coordenação da atuação dos órgãos governamentais na região, buscando promover o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e a repressão aos ilícitos.

Assim, tão logo divulgado o resultado do pleito presidencial, Cardoso iniciou um grande ajuste fiscal, com metas de superávit primário elevadas. Com base nesse programa, obteve empréstimos do FMI para reforçar suas reservas. Os impactos da crise diminuíram a credibilidade externa do país, afetando sua imagem e as tentativas de inserção enquanto potência média.

Também surtiu efeito no país a eleição de George W. Bush para a presidência dos Estados Unidos, em 2001, interrompendo os oito anos de gestão democrata de Bill Clinton¹⁰. Naquele mesmo ano, em setembro, ocorreriam os atentados terroristas ao World Trade Center. A atuação americana tornar-se-ia, a partir de então, menos multilateral e mais incisiva no que tange aos temas econômicos.

A estratégia da “autonomia pela participação” parecia enquadrar-se melhor num cenário no qual os EUA buscavam construir regras e instituições multilaterais (ainda que de forma dura). Essa fora a forma principal de atuação do governo Clinton. Quando os republicanos assumiram o poder, a partir de janeiro de 2001, o cenário mudou.

Assim, dadas as crescentes dificuldades nas relações com os EUA e os impasses nas negociações com a União Europeia, o país passa a conferir cada vez mais ênfase ao seu entorno regional. O Mercosul passou a ser, então, visto como marco base a partir do qual se daria a integração de todo o continente sul-americano, apesar dos obstáculos que o cenário internacional trouxe também para o bloco, conforme analisou Visentini (2013).

É nesse cenário que se analisa a Cúpula de Brasília, ocorrida entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000 com os doze presidentes sul-americanos. Realizada por iniciativa brasileira, a reunião buscou aproximar os países do subcontinente em termos que iam além do econômico-comercial.

Apesar de manifestarem inúmeros entendimentos em assuntos variados¹¹, o maior destaque certamente foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). A construção de infraestrutura de transportes e comunicação entre os países da região invertia uma tendência histórica, já que historicamente esses países tinham seu eixo econômico voltado para o mar. Conforme apontado por Quintanar e López (2003, p. 213), a IIRSA “[...] coloca a integração física à frente da integração econômica, para acelerar a marcha de todo o processo de integração sul-americano”.

O governo também pensava em incorporar as regiões brasileiras aos centros mais dinâmicos. A modernização produtiva era uma preocupação que vinha desde o governo anterior, porém a incorporação das regiões nessa estratégia apareceu apenas no segundo governo, a partir da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasileira, em 1998 (CARVALHO, 2010).

O referido trabalho propôs, a partir de um amplo mapeamento¹², a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Carvalho (2010, p. 136) salientou que, para os

¹⁰Sobre a relação entre os mandatários, Visentini (2013, p. 109) afirmou que “Cardoso, intelectualizado e amigo de Clinton, possuía clara falta de sintonia com Bush Jr.”

¹¹A íntegra do Comunicado de Brasília pode ser acessada no portal do Itamaraty (2014a).

¹²“Além do mapeamento das vias de transportes de maiores fluxos, foram mensuradas as origens e destinos efetivos nas vias de circulações, sejam elas rodovias, hidrovias, ferrovias. Conta, ainda, com o mapeamento das áreas de influência econômica e sistemas de interdependência metropolitanos, submetropolitanos e regionais, distribuídos ao longo das vias troncais, identificando a distribuição dos 14 produtos que mais demandam transportes. Foi priorizado também o mapeamento dos focos dinâmicos, ou frentes de expansão que constituam

autores do estudo, “[...] as regiões precisam estar articuladas dentro do circuito regional criando uma coesão que possa possibilitar a integração aos circuitos e fluxos das economias globais”.

Como observou Carvalho (2010), em relatórios intermediários, havia a proposta de criação de doze eixos, sendo um deles um eixo fronteiro, denominado “Franja de Fronteira”, que compreendia os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa é a proposta apresentada no plano de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso (1998, p. 38), o “Avança, Brasil”. Entretanto, na versão final do relatório do Consórcio, o eixo da fronteira fora excluído devido à baixa pontuação nos critérios avaliados. Apenas nove eixos foram propostos. Como observou o autor,

se o critério de seleção dos espaços passíveis de criação dos eixos é a densidade de infraestrutura, técnicas e capacidades multiplicadoras, não é difícil compreender por que a fronteira não foi um espaço selecionado para criação de um eixo, uma vez que a fronteira não apresenta adensamento satisfatório em relação a outras regiões dentro do próprio Estado, por exemplo, do Mato Grosso do Sul, daí a escolha de outra malha (CARVALHO, 2010, p. 139).

Dessa forma, ligavam-se a necessidade de ampliar a integração regional (como forma de melhor inserção global) e a precária infraestrutura da faixa de fronteira brasileira. Para otimizar a primeira era preciso minimizar os impactos da segunda. E o governo Cardoso agiu nessa direção.

Ainda em seu segundo mandato, Cardoso lançou o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 1999. A execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN). O PDSFF foi, certamente, um marco nas políticas brasileiras para a faixa de fronteira, já que foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira, compreendendo-a como uma mesma região.

No PDSFF, os municípios cuidariam da articulação das propostas e elaboração dos projetos, em parceria com o poder legislativo. Também competia aos municípios a execução dos projetos aprovados com os recursos liberados. O governo federal era responsável pelo repasse dos recursos e pelo monitoramento e orientação das ações através de uma equipe de técnica designada para esse fim.

Em suma, o PDSFF foi um marco para a região de fronteira no Brasil, especialmente por colocar o desenvolvimento como prioridade nas políticas públicas. Contudo, teve uma série de percalços: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira, funcionava “sob demanda” de parlamentares (o que acabou por concentrar os projetos em alguns estados), não previa participação formal da sociedade no programa, visava essencialmente a projetos de infraestrutura, encontrou dificuldades técnicas “na ponta”, ou seja, nos municípios executores dos projetos aprovados, e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal. Todos esses pontos serão levados em consideração pelo governo seguinte na elaboração de seu programa para as fronteiras.

espaços privilegiados, com concentração produtiva, setores em modernização e outros e, por último, há ainda aspectos de condicionantes ambientais, relativos a ecossistemas, as unidades de conservação e áreas indígenas” (CARVALHO, 2010, p. 137).

3 O governo Lula: avanços na cooperação, na região de fronteira

A eleição de Lula, em 2002, representou a ascensão do maior partido de esquerda brasileiro ao poder, após três tentativas frustradas de seu candidato. Ao assumir, tendo em conta a situação difícil e a necessidade de ganhar confiança, o governo adota medidas rigorosas na política monetária.

3.1 As novas diretrizes da Política Externa

Embora, no plano interno, a gestão Lula da Silva tenha dado continuidade a alguns aspectos do governo anterior – sobretudo no tocante à política econômica (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005) –, no plano externo, a diferença foi bastante significativa. Como ressalta Visentini (2013, p. 112), a posse de Lula significou a possibilidade de materialização de um projeto de política externa que já vinha sendo desenvolvido há mais de uma década¹³. Em seu discurso de posse, o novo Presidente afirmou:

“mudança”: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro [...] No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e na busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (ITAMARATY, 2003).

Manteve-se, assim, o entendimento cristalizado desde o governo Juscelino Kubitschek de que as relações externas deveriam contribuir decisivamente para o desenvolvimento da economia brasileira, conforme apontaram Cervo e Bueno (2002).

Contudo, ainda que o objetivo fosse o mesmo, os métodos trariam diferenças significativas em relação às gestões anteriores. A política externa de Lula da Silva trouxe, portanto, um modo distinto de buscar o desenvolvimento nacional através das relações externas. Vigevani e Cepaluni (2011) nomearam esse modelo de “autonomia pela diversificação”, que, segundo os mesmos (2011, p. 136), pode ser resumido nas seguintes diretrizes:

[...] adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio, etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais.

¹³Os nomes escolhidos para comandar as relações exteriores indicam isso. Tanto o Ministro Celso Amorim quanto o Secretário-Geral, Samuel Pinheiro Guimarães, e o assessor especial, Marco Aurélio Garcia, vinham apresentando suas ideias e projetos ao longo dos anos em publicações e palestras.

Através dessa centralidade em relação aos países do “Sul”, mas sem deixar de lado as relações com os países do “Norte”, o Brasil buscou se projetar como potência no sistema internacional. A percepção era de que o país tinha capacidade para se projetar de forma mais forte no sistema internacional. Keohane (1969) desenvolveu o conceito de *system-affecting states* para designar aquelas potências médias que, ainda que não sejam capazes de afetar o sistema internacional, agindo isoladamente, são capazes de impactos significativos nesse mesmo sistema ao formarem grupos ou alianças em organizações regionais e/ou universais.

Essa percepção leva a estratégias de criação de parcerias e/ou de projeção enquanto potência regional. Como observou Hurrell (2009), a preponderância regional deveria representar parte importante de qualquer reivindicação do status de grande potência. Dessa forma, um país pode enxergar a região em que se insere como meio de agregar poder e fomentar uma coalizão regional para facilitar suas negociações internacionais.

A partir de uma reconhecida liderança regional, o país passaria a ser visto como potência, na medida em que cumpre bem o papel de administrador ou produtor da ordem regional, garantindo, por exemplo, participação no gerenciamento de crises regionais, ou também através da cooperação internacional. Essa parece ter sido a tônica de atuação do governo Lula para a América do Sul.

O Brasil demonstra, em discursos e em ações, estar disposto a adotar uma postura de liderança benéfica, ou seja, mostra estar disposto a incorrer em perdas relativas em curto prazo em prol do desenvolvimento dos vizinhos, que geraria benefícios futuros. Nesse sentido, BeCARD (2009, p. 137) apontou que

o presidente Lula demonstrou ter grandes interesses pela união sul-americana das nações – tanto econômicos quanto políticos. Para que acontecesse uma verdadeira coordenação entre os países da América do Sul, o governo brasileiro acreditou ser indispensável ter vizinhos estáveis. Para tanto, buscou reduzir as assimetrias entre os países da região, seja por meio da diminuição dos desequilíbrios comerciais, seja por meio da construção de infraestrutura de transporte e de projetos energéticos comuns. A política de generosidade entre vizinhos e a diminuição do ressentimento entre concorrentes foram consideradas essenciais para o fortalecimento do processo de integração.

O pensamento da equipe de política externa e do próprio presidente assenta-se, assim, na ideia de que a projeção global brasileira seria mais profícua se pautada em apoios regionais. Esses, por sua vez, viriam conforme o Brasil se mostrasse como uma liderança benéfica aos seus vizinhos. O próprio presidente Lula destacou que, nesse sentido, a busca pelo desenvolvimento dos vizinhos também era alvo da política externa brasileira:

[...] é preciso que o Brasil cresça, se desenvolva e que os países vizinhos também cresçam e se desenvolvam, porque aí nós iremos criar um continente altamente desenvolvido com o povo tendo uma qualidade de vida extraordinária [...]. A um país como o Brasil não interessa ser apenas um país grande, economicamente forte, com um monte de gente pobre do

seu lado. É preciso que todos cresçam, que todos tenham condições de se desenvolver (O GLOBO, 2014).

Por conseguinte, tanto a atuação política quanto econômica junto aos vizinhos chegam ao posto de prioridade. Destacam-se sobretudo a ampliação do Mercosul – e, nele, a criação tanto do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) quanto do Parlamento do Mercosul (Parlasul) – além da continuidade da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

Colaborou para o desenvolvimento dessa estratégia o momento político pelo qual passava a América do Sul. Parcela importante dos países da região realizaram uma trajetória política com semelhanças à brasileira: passaram por regimes militares durante a Guerra Fria; redemocratizaram-se nos anos 1980; elegeram governos mais afeitos ao ideário liberal durante os anos 90. Tal qual ocorreu no Brasil, esse modelo esgota-se por volta do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, dando início a uma “onda rosa”, como denominada por Silva (2010), ou seja, a ascensão de governos mais à esquerda no *continuum* político-ideológico, como Lula no Brasil. Esses governos mais à esquerda, compartilhando visões de mundo e projetos com semelhanças relevantes, teriam maiores incentivos e, portanto, probabilidade de aprofundar a integração.

Um indício de que esse movimento de fato ocorreu foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, e sua transformação em União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2007, organização que integra todos os países da América do Sul (inclusive Guiana e Suriname). A Unasul é “[...] um *locus* no qual ocorre um diálogo de alto nível entre os Estados-membros e se resolvem muitas diferenças e divergências” (VISENTINI, 2013, p. 115).

Essa nova fase da integração regional foi classificada por alguns autores como “integração pós-liberal”, um modelo que vai muito além do comércio, englobando áreas como

[...] infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia (VEIGA; RÍOS, 2007, p. 22).

É por essa nova visão sobre a integração que podem ser encontradas na Unasul iniciativas como o Conselho de Defesa Sul-Americano e a própria IIRSA, incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

3.2 As fronteiras no governo Lula

O governo Lula representou uma guinada na política externa brasileira. Particularmente para os objetivos do presente trabalho, interessam sobretudo as implicações que se referem à América do Sul e à integração regional, anteriormente expostas. O novo contexto das relações no continente impacta, de forma importante, as ações brasileiras para a faixa de fronteira.

A candidatura Lula reconhecia as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, e propôs uma política para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a

Amazônia e o Nordeste, a faixa de fronteira é citada no Plano de Governo, especificamente quando trata da desconcentração das bases produtivas. Nesse momento, pode-se notar a singularidade com que os autores da proposta enxergavam a região (PT, 2002, p. 57).

O novo governo estimulará a desconcentração das bases produtivas, fortalecendo especializações regionais a partir da classificação das regiões em: (1) Áreas dinâmicas (modernas e competitivas); (2) Em processo de reestruturação (áreas com potencial de competitividade); (3) Estagnadas (áreas de baixo dinamismo econômico); (4) De potencial pouco utilizado (marginalizadas como as áreas estagnadas, que demandam maior esforço de reconhecimento de suas potencialidades); (5) Faixas de fronteira (a oeste e ao norte, elas apresentam especificidades que precisam ser trabalhadas).

A partir desse ponto de vista, nasceria um novo programa para a faixa de fronteira. Após a posse, o presidente Lula indica Ciro Gomes para a pasta da Integração Nacional. Durante sua gestão (que se estendeu até março de 2006), o MIN, através de sua Secretaria de Programas Regionais (SPR), elaborou e apresentou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹⁴. Em seu documento-base (BRASIL, 2006, p. 12-14), são apresentadas as premissas teóricas que serviram de base para sua elaboração:

a desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos. [...] A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas.

A faixa de fronteira seria um dos espaços sub-regionais merecedores de ações específicas. A partir dessa constatação, o MIN atuou no sentido de buscar informações qualificadas sobre a faixa de fronteira, buscando compreendê-la em suas especificidades, para então poder atuar. Isso foi feito através de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que designou estudiosos para realizar um amplo estudo sobre a faixa de fronteira.¹⁵

O referido estudo foi publicado em 2005 pelo Ministério da Integração Nacional, com o título “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira” (BRASIL, 2005). O documento fala em “reestruturação” tendo em vista o PDSFF, sobre o qual são feitas críticas como as que se seguem:

até recentemente, o Programa caracterizava-se pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, movidos por uma lógica assistencialista, sem qualquer planejamento ou orientação programática, resultando na

¹⁴Sua instituição se deu pelo decreto nº 6.047/2007 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014a).

¹⁵Sob a coordenação da Profa. Dra. Lia Osório Machado, os trabalhos foram desenvolvidos pelo Grupo Retis, vinculado ao Departamento de Geografia da UFRJ.

dispersão dos escassos recursos públicos, sem ter impactos na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e na estruturação de atividades produtivas (BRASIL, 2005, p. 5).

O documento completo tem mais de quatrocentas páginas e apresenta um estudo profundo e abrangente sobre a faixa de fronteira brasileira, nos seus mais diversos aspectos: econômicos, sociais, culturais, legais, dentre outros. Ao final, são elencadas as diretrizes, objetivos e estratégias sugeridas pelos pesquisadores para a atuação na faixa de fronteira brasileira.

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) teve início, contudo, antes mesmo da publicação da proposta analisada. Em documento específico (BRASIL, 2009), o Ministério da Integração Nacional apresenta de modo detalhado os conceitos incorporados e que deram origem ao programa, bem como suas principais diretrizes, prioridades, linhas de ação e financiamento. Já na apresentação (BRASIL, 2009, p. 8, grifo nosso), o documento deixa claros os pressupostos dos *policy makers* a respeito da faixa de fronteira:

apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PNDR. É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul. Nesta nova conformação política, em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, o PDFF passa a defender o fortalecimento dos processos de mudanças a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, fortalecendo novos eixos dinâmicos da economia. Utilizando-se dessas estratégias de aproveitamento das potencialidades sub e mesoregionais, norteadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e pelo **fortalecimento das relações internacionais**, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis.

O trecho exposto é emblemático quanto à posição do governo Lula acerca das fronteiras: uma região importante para a integração regional, mas que foi historicamente deixada de lado e, por isso, encontra-se economicamente atrasada e tem sérios problemas sociais. Sua localização geográfica traz especificidades que devem ser contempladas em conjunto, embora a região apresente diferenças importantes do norte ao sul do país.

A ideia-base para a superação dessas desigualdades que marcam a fronteira é o estímulo ao desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais, em parceria com os países vizinhos. Conforme o documento reforça posteriormente, e essa visão é inédita em nossa história,

o Programa tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul (BRASIL, 2009, p. 14).

O PDFF estrutura-se em torno de quatro grandes diretrizes: a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e d) marco regulatório. Quanto ao primeiro, trata-se de fomentar e/ou fortalecer as organizações locais (fóruns de desenvolvimento, comissões de fronteira etc.), de modo a torná-las, de fato, atores capazes de empreender mudanças em suas regiões. São esses atores que buscarão conhecer a realidade local, fomentar debates com a sociedade civil, buscar recursos, propor projetos etc.

Em relação ao “desenvolvimento econômico integrado”, o PDFF envolvia uma série de ações, dentre as quais destacam-se o apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL) existentes e/ou potenciais; capacitação profissional e fomento ao empreendedorismo (via Sistema S); fomento ao crédito (especialmente para micro e pequenas empresas), dentre outras. Destacam-se ainda a prioridade para os APL e outras ações transfronteiriças, ou seja, que envolvem os países vizinhos.

Quanto à cidadania, destacam-se as iniciativas de integração de ações de saúde e de ensino bilíngue; fortalecimento, valorização e divulgação da cultura local; apoio à elaboração de um documento de cidadão fronteiriço; e apoio a grupos que promovem a inserção cidadã.

Por fim, quanto ao marco regulatório, a ideia era mais ampla: criar e aprovar um novo código legal para toda a região, um “Estatuto da Fronteira”¹⁶, que traria facilidades legais à integração transfronteiriça (ressalta-se que as dificuldades referentes à legislação são uma constante nas análises sobre a região).

Trata-se de um conjunto de propostas bastante ambicioso, sobretudo quanto à última diretriz. Busca alterar um cenário que perdura há muito tempo na região, com apoio federal, mas protagonismo local. Ocorre que o local/regional, na fronteira, é também internacional. Dessa forma, não é possível fomentar o desenvolvimento regional, nem coordenar políticas, nem planejar sem incluir nessas ações os países vizinhos, motivo pelo qual o PDFF apresenta uma “vertente internacional”. O entendimento é de que seria necessário, em muitos casos, um regulamento e/ou acordos específicos para as regiões de fronteira, uma vez que

algumas ações importantes para a integração das nações sul-americanas podem não atender às especificidades das populações fronteiriças; acordos bilaterais são firmados, assim como ações de política internacional são levadas a cabo, sem apresentar necessariamente efeitos satisfatórios nos espaços de interação física entre os países, dadas as peculiaridades das áreas de fronteira que, na prática, demandam regimes especiais para regê-las e garantir a isonomia preconizada pela Constituição Federal (BRASIL, 2009, p. 20).

A principal ação proposta nesse sentido é a criação e/ou fortalecimento dos Comitês de

¹⁶Projeto do qual a região de fronteira entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai também é vanguarda. Consultar, a esse respeito, Pucci (2010).

Fronteira (CF)¹⁷, de modo a aumentar o planejamento conjunto da atuação conjunta, evitando competições predatórias entre os municípios/países e ganhar escala. Além disso, os CF são úteis para a identificação das demandas locais, promovem o debate público e conferem ganhos de transparência. O texto cita os CF do Rio Grande do Sul como bons exemplos de atuação, apesar das dificuldades inerentes. Uma delas (e talvez a maior) é o acesso que os CF teriam às segundas instâncias decisórias (ou seja, às chancelarias de cada país), motivo pelo qual o documento do PDFF destaca a fundamental colaboração do Ministério das Relações Exteriores nesse processo.

A estratégia de implementação do PDFF é composta por três grandes eixos, a saber: i) desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades-gêmeas; ii) articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; e iii) melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

O PDFF também subdividiu a faixa de fronteira em três arcos (Norte, Central e Sul) e classificou-a em sub-regiões, conforme exposto anteriormente, de acordo com características similares quanto ao bioma, estrutura econômico-social e características culturais/identitárias.

Para dar cabo desses eixos de implementação, o PDFF contemplou as seguintes ações: i) Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira; ii) Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira; iii) Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira; iv) Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira; e v) Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira.

Dessa forma, o PDFF se sobressai dentre todas as políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil. Elaborada a partir de um estudo acadêmico bastante extenso, o PDFF inclui aspectos muito pouco explorados (alguns sequer explorados) em iniciativas anteriores, destacando-se a cooperação com os países vizinhos.

O Programa é, em geral, claro quanto aos seus objetivos e ações. Contudo, sua proposta apresentou dois pontos fracos: a definição dos resultados esperados e as fontes de financiamento. Quanto ao primeiro, os resultados esperados eram de difícil mensuração, de modo que os indicadores não foram efetivamente mensurados ao longo do tempo. Já o financiamento do Programa era feito a partir de inúmeras fontes, contando com poucos recursos próprios que seriam alavancados através de parcerias – aqui também os resultados não foram os imaginados.

Ao final do primeiro PPA do governo Lula, a execução do PDFF estava bastante prejudicada. Os problemas apresentados desde o primeiro ano não foram solucionados a contento, o que indica que o PDFF não estava no topo das prioridades do governo federal – visão que é corroborada pela distribuição errática de recursos do programa, corte orçamentário no último ano do primeiro PPA e número insuficiente de recursos humanos no projeto.

¹⁷Conforme o próprio PDFF aponta, os Comitês de Fronteira são “[...] co-presididos pelos titulares das repartições consulares brasileira e do país vizinho respectivo e integrados pelas ‘forças vivas’ locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais etc.) – funcionam como fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira, permitindo que as demandas locais em termos de saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio fronteiriço, projetos de infra-estrutura (manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária etc.) tenham ressonância e boa acolhida nos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira” (BRASIL, 2014a, p. 21).

Às dificuldades de competência federal somavam-se as dos estados e municípios, muitos dos quais sofrem com dificuldades tais como: escassez de recursos humanos suficientemente qualificados para a elaboração e gestão de projetos como, por exemplo, baixo número de instituições locais com possibilidades reais de serem parceiras; poucos recursos locais para contrapartida e dificuldades com licenciamentos ambientais.

O PDFF continuou no segundo mandato Lula, mas as dificuldades foram se agravando. Assim, após uma série de problemas de gestão e de falta de apoio político decisivo, o PDFF se encerra. Não foi o fim, todavia, da articulação em prol de ações para as fronteiras que envolvem os paradigmas expostos no PDFF.

Durante o governo Lula, uma série de outras ações acabaram por impactar as fronteiras brasileiras. Algumas dessas ações guardam relação com o PDFF, a exemplo das obras de infraestrutura física. Além da prioridade conferida à integração com os países da América do Sul pelos motivos anteriormente expostos, havia ainda a ideia de otimizar a inserção das exportações brasileiras em âmbito global. O PPA 2008-2011 listou as principais obras realizadas e/ou em andamento à época de sua publicação:

- a) a ponte sobre o rio Acre, inaugurada em 2006;
- b) a ponte sobre o rio Tacutu, em Roraima, na divisa com a Guiana, com inauguração prevista para 2008;
- c) a segunda ponte sobre o rio Paraná, unindo Brasil e Paraguai, em processo final de licitação;
- d) a ponte entre Jaguarão e Rio Branco, ligando o Rio Grande do Sul ao Uruguai;
- e) a ponte sobre o rio Oiapoque, ligando o Amapá à Guiana Francesa;
- f) a duplicação da BR-101 entre Palhoça (SC) e Osório (RS), rodovia central para a ligação entre o Brasil e a Argentina;
- g) a duplicação de cerca de 30 km da rodovia do Mercosul (BR-116), entre São Paulo e Curitiba, sob responsabilidade do futuro concessionário;
- h) construção de trecho da BR-174, entre Boa Vista e Pacaraima, no Estado de Roraima;
- i) construção de trecho da BR-282, em Santa Catarina, melhorando as ligações com o nordeste argentino;
- j) construção do Ferroanel de São Paulo, importante gargalo logístico para o Brasil e outros países da América do Sul (BRASIL, 2007, p. 103).

Contudo, a iniciativa mais importante do período final do governo Lula ocorre quase concomitante ao fim do PDFF. Trata-se da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Seu surgimento, contudo, tem início em 2007 com a criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF¹⁸, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais. Pouco mais de um ano depois, no âmbito da CAF, foi criado um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) para

¹⁸Decreto 6.181, de 03/08/2007. O CAF tem a “[...] finalidade de promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

[...] elaborar propostas que visem ao desenvolvimento e à articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinhos, em particular no âmbito do Mercosul, bem como à coordenação federativa dessas ações (PORTAL FEDERATIVO, 2008, s/p).

Esse GTI envolveria as seguintes instituições: Ministério da Integração Nacional (que o presidiria), Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios, Frente Nacional de Prefeitos, Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, e Fórum de Governadores da Amazônia Legal. Em 2009, foi proposta a inclusão de mais quatro instituições no GTI: Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e Ministério da Defesa¹⁹.

Em julho de 2010, através de Exposição de Motivos Interministerial (MRE/MIN/SRI), é proposta a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), tendo sido discutida previamente no âmbito do GTI.

Assim, a CDIF nasce a partir dos entendimentos dos motivos que levaram ao fim do PDFF, numa tentativa de aprimorar a elaboração e execução de políticas públicas para a região de fronteira. Desse modo, percebe-se que o fim do PDFF não significou a retirada do tema “fronteiras” da agenda política nacional. Ele persiste, e, com a CDIF, marca presença em vários Ministérios e instituições. Em 8 de setembro de 2010, a CDIF é formalmente instituída através de decreto presidencial. O referido Decreto dispõe sobre as competências da Comissão, que são as seguintes:

- I - definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos visando à complementaridade das ações.
- II - apresentar estudos que visem à melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira;
- III - propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso anterior;
- IV - apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e
- V - interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, s/p).

A CDIF é composta pelas seguintes instituições: Ministério da Integração Nacional (coordenador); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério

¹⁹Resolução CAF n. 10, de 17/11/2009 (PORTAL FEDERATIVO, 2009).

do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão²⁰.

À CDIF caberá a definição dos critérios de atuação governamental na faixa de fronteira. Sua atuação terá início no governo seguinte. Entretanto, a experiência acumulada desde o PDSFF constitui uma base para pensar as políticas para a região. Com esse intuito – de revisar o já realizado e propor novas modalidades de atuação –, é publicado, em 2010, o documento chamado “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira”, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (BRASIL, 2010).

O documento reafirma os conceitos elaborados quando do estudo encomendado ao grupo Retis/UFRJ e contempla a divisão em arcos e sub-regiões que já era utilizada pelo PDSFF. Em seguida, busca fazer um balanço das atividades levadas a cabo na fronteira pelo governo federal. Nesse sentido, há avaliações sobre a atuação federal em termos gerais, como a seguinte: “[...] não raro, os órgãos desconhecem as ações e projetos uns dos outros, fato que, por vezes, tem ocasionado superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da faixa de fronteira” (BRASIL, 2010, p. 34).

Foi visto como imprescindível o debate e atuação conjunta dos diversos órgãos possivelmente envolvidos com as ações na fronteira – dando origem primeiro ao GTI sobre Integração Fronteiriça e, posteriormente, à CDIF. Na constituição da CDIF, foi prevista a criação (e posterior incorporação) de Núcleos Regionais de fronteira, que são

compostos de instituições que, em sua atuação, contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional. A formação, composição e caracterização dos referidos núcleos deverão se pautar pelas especificidades do território que representam e pela dinâmica própria das instituições que ali atuam em questões relacionadas à fronteira daquela região. A existência dos núcleos regionais é essencial para o sucesso da CDIF, na medida em que propicia a articulação das políticas setoriais com as características particulares de cada fronteira e permite o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região (BRASIL, 2010, p. 79).

Com a atuação dos Núcleos Regionais, a CDIF pretendia caminhar decisivamente rumo à regionalização da política fronteiriça, buscando nas fontes as principais demandas, dificuldades e oportunidades de atuação. Então, a partir de todas as informações disponíveis à época, oriundas não apenas do governo federal, estados e municípios, como também contemplando iniciativas

²⁰Além dos representantes destes órgãos, poderão participar como convidados membros das seguintes instituições: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Limiteiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL; Fórum de Governadores da Amazônia Legal; Fórum dos Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL. Outras entidades, públicas ou privadas, ainda poderiam participar, a convite.

coordenadas por entidades fora da esfera pública²¹, o documento sintetiza uma proposta de ação geral para cada arco da fronteira e, em seguida, especifica as ações por área, envolvendo: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico; educação, saúde, trabalho e migrações; meio ambiente e recursos hídricos; e infraestrutura.

A criação da CDIF, em 2010, sinaliza o final dos oito anos de governo Lula, marcados pela reelaboração do PDSFF, transformado em PDFF, sua execução e encerramento. A temática da fronteira, contudo, não deixou de existir no governo. A partir da experiência adquirida, a forma de atuação foi sendo reelaborada. O governo seguinte herdou, por conseguinte, um histórico já relevante no tratamento das fronteiras, ou seja, funcionários públicos e instituições engajados e com experiência no tema. Além disso, a regionalização dos debates nos estados e municípios mobilizaram esses atores, que agora tinham mais demandas e acesso ao governo federal.

4 Considerações finais

A nova realidade internacional é de cada vez maior interdependência, local e global. A globalização afetou todas as áreas de atuação dos Estados nacionais, de modo que a solução de problemas passa, em grande parte das vezes, também pela cooperação internacional. O Brasil buscou se inserir nessa nova realidade a partir de um acordo de integração com os países vizinhos – o Mercosul. Nos anos 2000, a integração sul-americana ganha força a partir da prioridade brasileira e de uma agenda proativa que incluía diversos temas.

Conforme a estabilidade democrática e econômica foi alcançada no Brasil, tornou-se mais fácil o planejamento a médio/longo prazos. Resolvidas as grandes questões políticas e econômicas, outros temas ganharam espaço na agenda nacional de políticas públicas, agora sob um novo enfoque, uma vez que o regime autoritário e a Doutrina de Segurança Nacional ficaram para trás.

As fronteiras passaram a ser incluídas na agenda nacional de forma distinta do que vinha ocorrendo. Se, por muito tempo, elas foram alvo de preocupações relacionadas à segurança, agora o foco passa a ser a promoção do desenvolvimento que também aparece num paradigma bastante diferente. Esse novo modelo vê a fronteira como uma região singular (embora com especificidades em si mesma) e tem como fundamental a cooperação com os vizinhos para buscar a promoção do desenvolvimento conjunto. Entende-se que um modelo de cooperação “ganha-ganha” é o mais benéfico, já que, por exemplo, muito pouco adiantaria fechar a fronteira brasileira contra o narcotráfico quando os vizinhos continuam extremamente pobres e lá a economia da droga continua atraindo mais e mais pessoas.

O desenvolvimento das regiões de fronteira, nessa lógica, não seria apenas benéfico para a situação socioeconômica dos seus residentes, mas também acabaria por auxiliar o Estado como

²¹Um exemplo importante diz respeito às entidades municipalistas. O documento organizado pelo GTI de Integração Fronteiriça, em 2010, utiliza, por exemplo, informações divulgadas no Relatório Final do I Encontro dos Prefeitos dos Municípios da Fronteira, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à época muito atuante na área (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2008).

um todo, na medida em que também contribuiria para diminuir os incentivos à adesão às redes ilegais que ali operam.

A materialização desses entendimentos é um processo. Não é rápido, nem linear. Como visto, as políticas nacionais como o PDSFF e o PDFF enfrentaram dificuldades: de gestão, orçamentária e de apoio político. É nesse ponto que é preciso compreender esse movimento como um processo. Apesar das dificuldades, pode-se observar no período que tanto o tema como o modelo proposto ganham força.

Além das políticas nacionais, que tiveram dificuldades, o modelo de atuação dos envolvidos com as políticas públicas para as fronteiras parece ter tido sucesso em convencer atores locais e parlamentares. Isso fica claro com a formalização dos núcleos estaduais de fronteira, com a atuação de entidades municipalistas como a FNP e a CNM, e com uma série de iniciativas subnacionais.

Assim, além das políticas nacionais – e talvez até mais importante que elas –, cada vez mais surgem iniciativas subnacionais de cooperação transfronteiriça, tanto em âmbito municipal quanto estadual. Contudo, apesar de resultados positivos com a atuação desses entes, a autonomia desses atores ainda é limitada pelo poder do Estado. A relação, é, por conseguinte, de mão dupla.

Dessa forma, com os atores locais mobilizados, os atores nacionais ganham força a partir das reivindicações constantes dos primeiros junto à esfera nacional (mantendo o tema em pauta) e também com a institucionalização de espaços de discussão (locais e regionais) acerca do tema.

Desse modo, o fim de programas como o PDFF não pode ser encarado como um fracasso derradeiro dessa nova visão. Um exemplo marcante disso foi a criação da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, coordenada pelo Deputado Marco Maia (PT/RS) em abril de 2014. A Frente Parlamentar é uma reivindicação feita desde 2012 pela entidade municipalista Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Cabe, portanto, aos estudiosos, acompanharem os desenvolvimentos dessa modalidade *sui generis* de cooperação e integração regional, ainda razoavelmente recente e pouco estudada.

Referências

BECARD, Danielly Silva R. *Relações exteriores do Brasil contemporâneo*. Vozes, Petrópolis, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. 2009. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira*. 2010. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B5BeIYgngIv1S0ZzcWpDT1J3M1E/edit?pli=1>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 45 – 67, ago./dez. 2014

_____. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – Sumário Executivo)*. 2006. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. 2005. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2008-2011*. Mensagem presidencial. v. 1. 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

CARDOSO, Fernando H. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 1998. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

CARVALHO, Thiago R. *O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2010.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *I Encontro dos Municípios de Fronteira: Relatório Final*. CNM, Brasília/DF, 2008.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. EdUSP: São Paulo, 2013.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, v. 2, n. 4, p. 831-856, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2005.

ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado de Brasília*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, ano 30, n. 92, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/>

resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n92-1sem-2003>. Acesso em: 15 maio 2014.

KEOHANE, Robert (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in Internatinal Politics. *International Organization*, vol. 23, n. 2.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras, Redes. In: Dutra, Viviane Saad et. al. *Fronteiras e Espaço Global*, AGB, Porto Alegre, p. 41-49, 1998.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas, Papirus, 1995.

O GLOBO. *Lula diz que integração da América do Sul depende de gesto do Brasil*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-integracao-da-america-do-sul-depende-de-gesto-do-brasil-3607901>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: coligação Lula presidente*. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

PORTAL FEDERATIVO. *Resolução CAF n. 8, de 15 de dezembro de 2008*. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao08.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. *Resolução CAF n. 10, de 17 de novembro de 2009*. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao10.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

PRADO, Débora; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo José Sarney (1985-1990). *Revista de Economia e Relações Internacionais - FAAP*, v. 8, n. 16, p. 67-80, 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. Casa Civil. *Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>. Acesso em: 3 dez. 2014.

_____. Casa Civil. *Decreto nº 6.181, de 3 de agosto de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Casa Civil. *Decreto nº 12.853, de 8 de setembro de 2010*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 45 – 67, ago./dez. 2014

PUCCI, Adriano S. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*. Brasília: FUNAG, 2010.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.

SILVA, Fabrício. Até onde vai a “onda rosa”? *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 2, fev. 2010. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/71_analises_AC_n_2_fev_2010.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2014.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. *Usos Contemporâneos da Fronteira Franco-Brasileira: entre os ditames globais e a articulação local*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

TEIXEIRA SOARES, Álvaro. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.

VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: Nações Unidas, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

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

O BRASIL E AS RELAÇÕES SUL-SUL: DESAFIOS PARA UMA ORDEM MULTIPOLAR

BRAZIL AND SOUTH-SOUTH RELATIONS: CHALLENGES FOR A MULTIPOLAR ORDER

Christiane Vieira Laidler[†]

Resumo: O presente artigo pretende fazer um balanço da política externa brasileira e das iniciativas de cooperação Sul-Sul desenvolvidas nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, considerando as transformações ocorridas no sistema internacional desde o fim da Guerra Fria e o projeto de construção de um sistema multipolar que permita a maior democratização e representatividade dos fóruns internacionais. Com base nessas premissas, pretende-se avaliar os significados da agenda de integração da América Latina e da associação dos BRICS em torno de interesses comuns.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Cooperação Sul-Sul. Integração da América Latina.

Abstract: This article aims to balance the Brazilian foreign policy and South-South cooperation initiatives in the administrations of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff, considering the changes occurring in the international system since the end of the Cold War and the construction of a multipolar system project that allows greater democracy and representation in international fora. Based on these assumptions we intend to evaluate the significance of the integration agenda in Latin America and the association of the BRICS around common interests.

Keywords: Brazilian foreign policy. South-South Cooperation. Integration of Latin America.

1 Introdução

Na última década, observamos uma sensível mudança política na América Latina, com a ascensão de governos populares no lugar dos liberais que haviam adotado a agenda supostamente modernizadora da desregulamentação nos anos 1990. O novo cenário produziu impactos na política externa de diversos países da região, permitindo o avanço de projetos de integração que historicamente fracassaram em razão, sobretudo, das relações bilaterais preferenciais e subordinadas com as potências do centro do capitalismo. Uma nova agenda se impôs na

[†] Professora de História Contemporânea da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ.

última década com vistas à formação de um bloco regional capaz de se relacionar nos fóruns internacionais com maior capacidade de negociação, fortalecendo, nesse sentido, as condições de um sistema internacional multipolar (GUIMARÃES, 2006). Essa virada corresponde a uma diferente visão de mundo e dos desafios dos países periféricos e das chamadas potências médias. Essas podem exercer grande influência no futuro da ordem global, de acordo com as opções geopolíticas que adotarem (KHANNA, 2008), aderindo ao fortalecimento de polos de poder que possam resistir ao unilateralismo dos Estados Unidos. De acordo com essa visão, a associação dependente da grande potência não representa a opção única de desenvolvimento, uma vez que é possível construir instrumentos de cooperação e complementaridade com polos de poder que buscam contrastar o poder econômico e geopolítico dos Estados Unidos, notadamente a Europa e a China. A estratégia é procurar se beneficiar da competitividade do sistema internacional, ainda em fase de reordenamento e de pouca estabilidade, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista econômico.

Depois da crise sistêmica desencadeada a partir dos anos 70 e 80 (ARRIGHI, 1996) – marcada por estagflação, aumento do preço internacional do petróleo, aumento das taxas de juros internacionais, explosão de dívidas de Estados e riscos permanentes de default – verificou-se o aprofundamento da assimetria entre os países industrializados e a chamada periferia do sistema capitalista. As dificuldades econômicas de países em desenvolvimento, como o Brasil, levaram-nos à dependência do socorro financeiro das instituições internacionais, notadamente do FMI. O Fundo impôs aos países uma agenda de reformas como condição para o aporte financeiro necessário aos pagamentos de créditos e juros. Esse processo de imposição de uma agenda econômica subtraiu dos Estados muito do poder que de fato podiam exercer, de sua capacidade de criar soluções políticas e econômicas para suas comunidades nacionais. A fragilidade do poder e a soberania muito limitada se materializaram na incapacidade de atuação unilateral desses Estados e na vulnerabilidade diante de choques externos. A fraqueza evidente não é resultado apenas de fatores domésticos, mas da combinação destes – em sociedades tradicionalmente vinculadas ao mercado mundial de forma subordinada – e da estrutura de concentração de poder no sistema internacional. A cooperação entre eles num cenário de disputa onde surgem novos polos de poder é uma estratégia adotada por algumas lideranças políticas da América Latina hoje.

Depois das graves crises econômicas que se seguiram aos desequilíbrios advindos da abertura de mercados e da desregulamentação, diversos governos de esquerda, eleitos democraticamente na América Latina, trabalharam para a construção de um processo de integração capaz de fortalecer a região no sentido de torná-la um ator dotado de poder político nas negociações internacionais. Nesse processo, foi possível perceber tanto as dificuldades da cooperação quanto os seus benefícios. Estes podem ser verificados com a diminuição dos custos da interdependência econômica própria do atual mercado globalizado. A institucionalização das relações por meio do Mercosul e da UNASUL tem permitido uma plataforma de diálogo e monitoramento permanente, com equidade de acesso a informações e de participação de todos os membros, de forma que interesses nacionais possam adequar-se aos objetivos regionais, diminuindo as tensões entre aqueles e os objetivos comuns de interesse estratégico.

Este artigo tem o objetivo de explorar as transformações ocorridas nas últimas décadas no cenário internacional, no sentido da construção de um mundo multipolar, e as visões de mundo que informaram a mudança de agenda da política externa no Brasil, a partir do discurso de ideólogos e diplomatas que estiveram na gestão do Ministério das Relações Exteriores e do Itamaraty nos governos Lula e Dilma. Trata-se de um esforço de analisar a relação entre a existência de um pensamento contra-hegemônico e as condições que permitiram a sua ascensão, apesar da predominância do consenso neoliberal em parte da academia e na grande imprensa, mesmo após os fracassos acumulados das reformas liberalizantes da última década do século XX. Busca-se compreender a disputa política em torno de projetos estratégicos consolidados por meio de discursos racionais, e as condições que permitiram a mudança nas relações de força e na agenda da política externa. O fundamento dessa análise é a opção por uma agenda relacionada ao campo de estudos da História das Relações Internacionais, supondo que o estudo científico do sistema internacional é necessariamente o estudo da história de vínculos e relações em permanente movimento, com ajustes e construções relacionados a múltiplas variáveis impossíveis de serem estabelecidas e explicadas pelas grandes teorias ou por modelos construídos a partir de dados que nunca se repetirão tal e qual os originais (DUROSELLE, 2000).

2 Após a Guerra Fria: império ou um mundo multipolar?

Após a Segunda Guerra Mundial, a ordem mundial forjada pelos vencedores foi de caráter bipolar. Havia dois grandes vitoriosos daquele que foi o conflito mais mortífero, traumático e generalizado da história: de um lado, os Estados Unidos; de outro, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ambos podiam ser considerados como nações revolucionárias, no sentido de ostentarem a experiência de terem construído, por meio de rupturas, ordenamentos sociais absolutamente originais, baseados em planos nascidos da crítica racional da ordem anterior. Nesse sentido, portavam não apenas o capital político da vitória militar, mas também uma ideologia reafirmada como valor absoluto. Durante a guerra, depois das primeiras vitórias soviéticas sobre o nazismo, as duas potências acordaram a divisão de áreas de influência após o fim do conflito. As negociações de Teerã (1943) e Potsdam (1945) diziam respeito especificamente à divisão de áreas retomadas da Alemanha nazista (CHURCHILL, 1995).

Além das áreas de influência, as potências da aliança vitoriosa estabeleceram novos mecanismos institucionais para a preservação da paz e da estabilidade das relações econômicas. Na prática, seriam a garantia de um congelamento do *status quo* pós-guerra. A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, visou a estabelecer uma instância multilateral de representação e diálogo entre as nações com o objetivo de preservar a paz. O Conselho de Segurança, cuja atribuição foi a de estabelecer resoluções sobre a paz e a segurança, tornou-se o principal mecanismo de poder mundial. É, desde então, a instância na qual os Estados com cadeira permanente – Estados Unidos, URSS, Reino Unido, França e China – têm o poder de veto sobre quaisquer deliberações e resoluções, o que lhes garante uma posição privilegiada no sistema de nações. São os únicos Estados com capacidade de decisão para a proteção de seus interesses, incluindo a determinação de impedir uma reforma do próprio Conselho de Segurança.

Essa estrutura assimétrica se mantém, sem alterações, setenta anos depois.

Para monitorar os sistemas financeiros nacionais, com o objetivo de garantir a plena realização dos fluxos comerciais e negócios com estabilidade, evitando crises como a que ocorreu em 1929, foram criados o FMI e o Banco Mundial, instituições de vigilância e estabilização que se tornaram importantes mecanismos de intervenção na ordem econômica dos Estados.

A dinâmica da ordem bipolar foi a da chamada Guerra Fria. Duas grandes potências nucleares capazes de promover a destruição do mundo jogaram um delicado jogo de poder mantendo preservadas suas áreas de influência por meio de imensos investimentos militares, intervenções localizadas e uma batalha ideológica que dividia o mundo.¹ Nesse cenário, o Congresso norte-americano não tinha dificuldades em aprovar orçamentos militares que garantiam a presença de suas tropas em bases espalhadas pelo globo.

Numa tentativa de afirmar sua soberania, o pacifismo, os direitos humanos e a condenação de todas as formas do imperialismo, 29 países da África e da Ásia reuniram-se em 1955 na Conferência de Bandung, iniciando um movimento de não alinhamento e de cooperação. A cooperação e a unidade, entretanto, foram muito prejudicadas pelas necessidades econômicas e interesses divergentes, sobretudo depois das crises do petróleo, que deixaram as economias subdesenvolvidas absolutamente vulneráveis e transformaram alguns pequenos Estados em “supermilionários em escala mundial” (HOBSBAWM, 1995, p. 353). A maioria do chamado Terceiro Mundo foi atingida pela crise da dívida que se aprofundou nos anos 1980 como consequência do aumento das taxas internacionais de juros em patamares extorsivos. Verificou-se uma transferência de recursos da periferia para o centro do sistema financeiro e o aumento da vulnerabilidade externa e da dependência dos países subdesenvolvidos em relação ao FMI e ao Banco Mundial (LAIDLER, 2006). Apesar de todas essas dificuldades, o MPNA foi uma afirmação dos países do Terceiro Mundo, muitos recém-independentes, contra a ordem bipolar, as assimetrias do sistema internacional e todas as formas de imperialismo e ativou o associativismo dos países da periferia, os chamados subdesenvolvidos. As principais críticas desses países dirigiam-se ao modelo de desenvolvimento do capitalismo, suas regras injustas e distorções que impediam efetivamente o avanço dos subdesenvolvidos (KOCHER, 2011).

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1991, marcaram não apenas o fim da ordem bipolar, mas o que podia ser compreendido como o fracasso econômico e político da experiência soviética. O polo contrário à ordem injusta do capitalismo deixou de existir e as antigas repúblicas socialistas tiveram suas estruturas produtivas liquidadas para o grande capital e para as novas oligarquias

¹ As interpretações sobre a Guerra Fria refletem a disputa ideológica verificada durante o período. John Lewis Gaddis afirma que os Estados Unidos se deram conta de que haviam vencido apenas parcialmente o inimigo, pois o autoritarismo permanecia. Sua análise aponta iniciativas expansionistas de Stálin como a origem do conflito bipolar. De outro lado, Eric Hobsbawm afirma que Stálin abandonou a perspectiva da revolução mundial e se manteve dentro dos limites acordados no final do conflito, mesmo porque a URSS tinha exaurido seus recursos e não tinha capacidade para a continuação da guerra. A neutralidade da URSS em relação aos conflitos na Coreia e na China corrobora a visão do último. Também a narrativa de Churchill mostra que os países da “cortina de ferro” são as regiões que foram estabelecidas ainda em Teerã. Caberia à URSS varrer os nazistas do Leste europeu, e assim se deu com os Estados Unidos entrando na Europa apenas quando o exército alemão já estava virtualmente derrotado. Ver *História da Guerra Fria*, de Gaddis (2003) e *A era dos extremos*, cap. 8 (“Guerra Fria”), de Hobsbawm (1995).

burocráticas que enriqueceram no contexto das transações. A esse processo avassalador os americanos chamaram globalização. Não havia mais barreiras ao capital (CHESNAIS, 1999). As instituições internacionais não foram atualizadas e continuaram servindo à hegemonia do condomínio das grandes nações capitalistas, sem contraponto. As instituições de Bretton Woods – o FMI e o Banco Mundial –, que funcionam sob o controle das grandes potências, passaram a comandar a agenda liberalizante por meio de condicionalidades exigidas em operações de socorro e financiamento, e as negociações da OMC ganharam centralidade. Os avanços obtidos no âmbito da UNCTAD nos anos 1960 e 1970, com a afirmação de tarifas preferenciais para os países em desenvolvimento no sistema do GATT, também foram enterrados (ALMEIDA, 2002). Para o MPNA, a consequência foi a derrota do projeto de desenvolvimento mediado pela ação coletiva. Mas a agenda do Terceiro Mundismo seria atualizada e retomada após as graves crises do modelo que se estabeleceu.

A derrota do projeto socialista encarnado na URSS e a desestruturação do campo de poder soviético criaram aquela circunstância em que um novo ordenamento deve ser criado, os espaços de poder são disputados e ocupados, num processo amplamente sustentado em novos discursos que consolidam ideais e projetos sobre o que deve ser a nova ordem. As ideias e concepções não apenas sistematizam projetos, mas justificam e legitimam seus objetivos e passam a modelar o discurso e, num nível mais profundo, as concepções do mundo.

O conceito de “fim da história” de Francis Fukuyama, segundo o qual a democracia liberal seria o estágio mais avançado do homem civilizado, funcionou como uma estrutura de pensamento que legitimava a ordem liberal como o ponto de chegada da história humana. Essa retórica era a afirmação da superioridade do modelo criado e defendido pelos Estados Unidos, agora comprovada pelo fracasso da alternativa representada pelo socialismo realmente existente, incapaz de promover desenvolvimento e liberdade. O desprestígio do Estado planejador e interventor serviu aos propósitos de uma nova ordem imperial unipolar desejada pelos Estados Unidos e seus aliados, permitindo a abertura das economias ex-socialistas e de demais regiões periféricas às megaempresas multinacionais (GUIMARÃES, 2006, CHESNAIS, 1999).

E enquanto as fronteiras anteriormente protegidas pela “cortina de ferro” se abriam para o capital das megaempresas, outro discurso procurava dar à chamada “nova ordem mundial” um caráter de unidade – o da globalização. Se é verdadeiro que as diversas economias do mundo estavam cada vez mais interdependentes, as representações ideológicas deste fato escondiam contradições e as assimetrias entre as economias nacionais. O “fim da história” era mais um argumento retórico a fim de buscar um consenso sobre a perfectibilidade e imutabilidade das instituições democráticas e do mercado do que propriamente um fato. Sustentada pela hegemonia do pensamento neoliberal, a chamada globalização rompeu barreiras, conectou o mundo, reestruturou processos de produção e distribuição de riquezas, ampliou a circulação de bens e investimentos, desterritorializou a produção e assumiu formas voláteis de alocação de recursos financeiros, permitindo altíssima rotatividade e volatilidade de ativos e aplicações financeiras. Todo esse processo gerou instabilidade, insegurança, crises políticas e a diminuição do poder dos Estados frente aos movimentos do capital. A década de 1990 foi marcada por profundas crises que evidenciaram a vulnerabilidade das economias nacionais diante de processos

de desregulamentação. Os casos mais dramáticos foram as crises do México, em 1994; da Rússia, em 1997; a crise brasileira, em 1998; e da Argentina, em 2001. As promessas de que as economias tornar-se-iam competitivas depois dos ajustes e da maturação de seus potenciais, livres de entraves e atrasos impostos por Estados interventores, já não podiam ser sustentadas sem enfrentar grande oposição nos países do Sul. Suas economias em desenvolvimento não podiam competir com as economias de maior avanço tecnológico e industrial. Quando esgotado o recurso das privatizações, que permitiu a entrada de algum capital, o déficit em conta corrente tornou-se insustentável e o endividamento deixou os Estados à mercê das condicionalidades impostas pelo FMI para a liberação de fundos de socorro que serviam para o pagamento do mercado financeiro. As privatizações avolumaram a saída de recursos com as remessas de empresas então internacionalizadas para as suas matrizes.

Nesse cenário, ascenderam governos de esquerda na América Latina e o nacionalista estatista Vladimir Putin, na Rússia.² A integração latino-americana ganhou força e seu caráter político e estratégico se sobrepôs aos aspectos puramente comerciais que animaram o Mercosul na década de 1990 (GONÇALVES, 2011; LEITE, 2011).

Antes mesmo das crises que inauguraram um período de dissidências do modelo neoliberal, os Estados Unidos tiveram que lidar com a consolidação da União Europeia e com a progressiva ascensão da China como blocos de poder no sistema internacional. Na primeira década do século XXI, esses três blocos se configuraram como impérios comerciais em disputa (FERGUSON, 2011; KHANNA, 2008). Abrigam corporações globais que controlam cadeias mundiais de produção e distribuição de bens e estão sediadas em diversas regiões, muitas vezes dentro de áreas dos outros impérios. Em tese, sua prosperidade depende da força e do crescimento dos competidores. Isso significa que a expansão das megaempresas estadunidenses nos últimos 35 anos se tornou muito mais dependente de recursos e mercados externos e tem ficado mais exposta à competição (ARRIGHI, 2001). O fato incontornável é que a coexistência de múltiplos impérios é razão de intensa competição, quando não de conflito. Nesse cenário, cresce em importância o papel das grandes economias em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia ou a Rússia, com a retomada econômica. Acordos comerciais e de cooperação com esses países podem fazer pender a balança em benefício de um dos polos de poder (KHANNA, 2008).

Foi apostando no multilateralismo ou na multipolarização do sistema internacional que a política externa brasileira foi conduzida nos anos dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Roussef. Nesse período, houve uma visível reorientação dos objetivos e fundamentos da política externa brasileira, considerando a agenda de orientação neoliberal do período que se estendeu do governo Collor ao final do período dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Nos anos 90, a política externa adaptou-se aos programas da abertura de mercados, desregulamentação financeira e privatizações que modernizariam a economia nacional

² Na Rússia, Putin assumiu a presidência interinamente em 1999 após a renúncia de Boris Iéltsin, sendo eleito em 2000. Na Argentina, o presidente Fernando de La Rúa, eleito como representante de oposição ao governo liberalizante de uma década de Carlos Menem, nada pode fazer contra a crise, e renunciou em circunstâncias tão graves que o país teve cinco presidentes entre o dia 20 de dezembro de 2001 e o dia 1 de janeiro de 2002. No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores, derrotado nas três eleições anteriores, venceu o pleito de 2002.

e a tornariam mais competitiva. Como a ausência de poupança nacional e de tecnologia avançada faziam de países como o Brasil vulneráveis economicamente e nada competitivos, era preciso garantir a aproximação preferencial com as grandes potências industriais que poderiam suprir a necessidade de mercados de exportação, de investimentos e financiamentos. Nesse sentido, os parceiros mais importantes eram os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão (WILLIAMS, 2011). Essa orientação neoliberal mostrou seu esgotamento já a partir do fim do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, após a crise cambial de 1999. Naquele contexto, ficou evidente a vulnerabilidade externa do país. Cresceu no Brasil, por parte de empresários, diplomatas e políticos, a crítica às assimetrias do processo de globalização (SILVA, 2010).

3 Formulações para uma nova agenda de política externa

A reorientação da política externa brasileira foi afirmada no discurso de posse do presidente Lula. O Brasil, como uma nação soberana, precisava ser consciente de sua importância no cenário internacional e ter uma política externa a serviço do desenvolvimento nacional (LEITE, 2011). Os principais instrumentos para o desenvolvimento seriam a busca de parceiros comerciais e de investimentos produtivos, a capacitação tecnológica, as negociações comerciais que levassem em conta as barreiras impostas e os subsídios de diversos países aos produtos agrícolas, em prejuízo de nossos setores exportadores mais dinâmicos. O discurso destacou a prioridade do fortalecimento das relações dos países da América do Sul e do Mercosul. Este estava enfraquecido pela crise dos seus membros e por visões estreitas quanto à importância estratégica de seu fortalecimento. A afirmação do presidente considerava a integração regional e o fortalecimento do Mercosul como projeto estratégico. Embora alicerçado em relações econômicas e comerciais, tratava-se de uma opção política (SILVA, 2003).

Do discurso às ações, foi notável a diversificação das relações que o Brasil estabeleceu, criando alternativas para a dependência excessiva em relação ao comércio e aos investimentos norte-americanos. A agenda de fortalecimento do Mercosul adotada nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, em razão da crise de 1999, foi mantida e uma série de iniciativas de aproximação a demais regiões e países do Sul foi implementada. O ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em balanço feito sobre os primeiros cem dias de governo, afirmou as diretrizes principais da agenda de política externa nacional em quatro eixos: a América do Sul, o multilateralismo na construção da paz, uma agenda comercial afirmativa e parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento (SILVA, 2011).

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva manteve relações de aproximação com Estados Unidos, bem como as negociações em curso com a UE e junto à OMC. Mas a aposta no multilateralismo e na possibilidade de alterações na estrutura da distribuição do poder no sistema internacional, com o fortalecimento de blocos liderados por países emergentes, levou à priorização do Mercosul, que deveria ser, além de uma área de livre comércio, o embrião de um bloco de poder capaz de ter voz e influência em negociações internacionais. Uma importante inflexão nesse sentido foi a suspensão das negociações em torno do estabelecimento da ALCA pelos países do Mercosul, na Cúpula de Mar Del Plata, em 2005. O bloco adotou uma nova

postura, exigindo condições, como o fim dos subsídios agrícolas nos Estados Unidos para a retomada das negociações.

Secretário-geral da pasta das Relações Exteriores e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) durante o governo Lula, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães pode ser considerado um dos principais estrategistas da diplomacia brasileira a partir de 2003. O presidente Lula escolheu para o comando da política externa, entre os quadros profissionais do Itamaraty, aqueles representantes de um projeto nacionalista, ligados às tradições da Política Externa Independente (PEI) da década de 1960. Crítico da política externa norte-americana e favorável a estratégias geopolíticas que visem a alterações das relações de poder no mundo, Guimarães é autor de dois importantes ensaios – *Quinhentos anos de periferia e Desafios brasileiros na era dos gigantes* – compreendendo uma visão do sistema internacional que preconiza a necessidade de alternativas de política externa no sentido do fortalecimento de um arranjo multipolar. Nesse sentido, a análise de seu pensamento contribui para a compreensão das opções adotadas pelo governo brasileiro desde 2003.

A estrutura de concentração de poder do Brasil reproduz-se alicerçada na persistente desigualdade social, na violência e na desmobilização da massa de trabalhadores. Há muitos instrumentos que atuam para a manutenção dessa ordem, como a difusão de visões de mundo individualistas e fatalistas, a violência do Estado e a influência do poder econômico no processo eleitoral. Embora a violência seja a forma preferencial de relacionamento do poder com a massa da população, somente a convicção interior (daí a importância das ideologias) pode manter um sistema tão desigual. A naturalização das desigualdades, a desqualificação da política e do intervencionismo estatal por parte dos meios de comunicação, ampliando o individualismo e o consumismo, e ainda a proliferação de seitas que contribuem para a persistência da aceitação das injustiças e a canalização de esforços para a “salvação” individual são instrumentos de permanente despolitização. Além deles, há o caráter racial das ideologias, que estabelece a superioridade dos brancos para o exercício do poder e a concentração de riqueza, que não são atribuídos à violência, mas a vantagens raciais dos grupos brancos.

As disparidades internas apontadas são indissociáveis das vulnerabilidades externas traduzidas em nossa incapacidade de gerar tecnologia e de superar a função de exportador de produtos primários – histórico da visão liberal desde a independência e de seu corolário das vantagens comparativas, dando ao Brasil destaque apenas na produção agrícola, dadas as vantagens do solo, a extensão territorial e o clima. As relações econômicas no mundo pós-globalização fortalecem as estruturas de concentração de poder, o império americano e suas visões de mundo. A agenda “moderna” desejada para o exercício da hegemonia unipolar norte-americana reuniria

os direitos humanos, o narcotráfico, o terrorismo e a consolidação de uma ordem jurídica internacional que removesse os obstáculos aos fluxos de bens e de capitais de forma a garantir o funcionamento e a expansão da nova economia global, benéfica, próspera e imparcial. A igualdade soberana dos Estados, a não-intervenção e a autodeterminação passam a ser para a *diplomacia moderna* conceitos relativos e flexíveis (GUIMARÃES; 2006, p. 63).

Guimarães afirma que a agenda de direitos humanos e de atenuação das desigualdades e da violência não pode ser enfrentada sem que suas verdadeiras origens e causas sejam compreendidas. No Brasil, existe uma macroestrutura hegemônica de poder, que mantém as profundas desigualdades sociais e se mantém por meio da coerção legal e física e da persuasão do Estado, que distribui créditos e cargos. A interpretação do mundo do grupo que está no poder se torna predominante e incontestável na medida em que consegue controlar os meios de comunicação, obtém apoio ou tolerância da periferia e o aval das estruturas hegemônicas de poder mundial.

Existe uma disputa entre grupos que desejam construir projetos de desconcentração de poder e aqueles representantes dos grupos tradicionais. Estes articulam estruturas tecnocráticas com visão liberal, sem vinculação com o processo político, na formulação e controle de políticas públicas, impondo o monetarismo e o controle rígido da inflação sem pensar no emprego e no desenvolvimento da infraestrutura. A agenda necessária ao Brasil reúne a redução das desigualdades sociais, a eliminação das vulnerabilidades externas, o desenvolvimento do potencial brasileiro e a consolidação da democracia (GUIMARÃES, 2006).

A agenda apontada por Guimarães, portanto, é identificada ao projeto contra-hegemônico de poder, na medida em que prevê o desenvolvimento econômico e social em sentido amplo, a soberania do país e transformação das estruturas de concentração do poder. De acordo com a sua perspectiva, tanto o desenvolvimento tecnológico e industrial quanto a desconcentração do poder dependem de políticas públicas e, portanto, da ação coletiva, que somente pode ser levada a cabo por meio dos instrumentos do Estado. A agenda neoliberal restringe os instrumentos disponíveis e, de acordo com os resultados que podem ser observados, contribui para a transferência de recursos da periferia para o centro do sistema, ampliando as estruturas oligopolistas tanto na economia quanto na política. No Brasil, a desregulamentação privilegiou o capital estrangeiro, a abertura comercial foi imprudente, o câmbio foi valorizado e os juros se mantiveram altos em razão da crescente necessidade de capitais externos. O resultado foi o aumento da vulnerabilidade externa, baixo crescimento, desemprego e inquietação política e social. Guimarães observa o aumento do superávit comercial a partir de 2003, mas não vê razões para comemorar, uma vez que se trata de um efeito do aumento dos preços dos produtos primários no mercado internacional. Em síntese, o processo de globalização é excludente e assimétrico e produz impactos negativos de largo alcance, como a subordinação econômica e política, em prejuízo da soberania (GUIMARÃES, 2006).

Os desafios para o desenvolvimento do Brasil são enormes, pois o país apresenta índices alarmantes de desigualdade e pobreza, beirando a ameaça ao convívio social, e não tem políticas visando à integração de mão de obra ao sistema produtivo, que ainda se caracteriza pela baixa inovação e dependência de importações de bens e tecnologias, exigindo um esforço crescente de exportações de *commodities* que, por isso, têm seus preços aviltados. Esse cenário exige política comercial e tarifária seletiva, política tecnológica e industrial e planejamento estratégico. A opção pelo capital estrangeiro e pela importação de tecnologia não muda a posição subordinada do país seja pela remessa de lucros e pela compensação dos baixos lucros das matrizes nas periferias, seja pela real inexistência de transferência tecnológica inovadora (aquela protegida que

garante os maiores lucros). Nesse sentido, as negociações então em curso no âmbito hemisférico (ALCA)³ e na OMC deveriam ser extremamente cautelosas.

As negociações multilaterais na OMC, hemisféricas da Alca e inter-regionais com a União Europeia, do ângulo dos seus promotores – países altamente desenvolvidos –, visam a desregular (e consolidar juridicamente essa desregulamentação) as atividades econômicas na periferia com o objetivo de impedir que os grandes Estados periféricos executem políticas ativas de desenvolvimento. Essas negociações constituem apenas uma vertente de uma ampla estratégia desenvolvida pelos Estados Unidos, em vários níveis – multilateral/bilateral/unilateral –, em seu esforço de organização da economia mundial, permanecendo em seu centro, com os privilégios que lhe confere sua liderança das estruturas hegemônicas de poder (GUIMARÃES, 2006, p. 173).

A estrutura do sistema é oligárquica, com extraordinária concentração do poder econômico, tecnológico, político, militar e ideológico, o que pode ser percebido no âmbito da ONU pela “desaparição” da Assembleia Geral e a concentração de poder no Conselho de Segurança (GUIMARÃES, 2006, p. 251). No campo militar, a concentração se verifica pela consolidação e congelamento dos privilégios das grandes potências para deter e desenvolver armas de destruição em massa, enquanto promovem o desarmamento dos países da periferia. O financiamento militar tem importante papel no desenvolvimento tecnológico e precisa ser justificado pela existência de permanentes ameaças. Além disso, constitui amplo subsídio à indústria nos Estados Unidos, sem que possa ser contestado na OMC. Com o fim da Guerra Fria, o orçamento militar norte-americano passou a ser justificado no Congresso daquele país por meio da busca de novos inimigos, como o narcotráfico, os Estados renegados, o fundamentalismo e o choque de civilizações e, depois dos ataques de 11 de setembro, o terrorismo, inimigo que apresenta a vantagem de ser difuso e de difícil demarcação (GUIMARÃES, 2006).

O sistema das Nações Unidas, cujo núcleo é o Conselho de Segurança, com seu braço armado informal, a OTAN, as agências econômicas (FMI, Banco Mundial, OMC), sob o controle das grandes potências, e o regime do TNP conformam a estrutura da governança mundial; são os mecanismos de disciplina e normatização de toda a ordem global, gerenciando crises econômicas e políticas e administrando informalmente diversos países.

Nesse cenário, cabe ao Brasil, em conjunto com a América do Sul, buscar uma posição de maior relevância no sistema internacional com o objetivo de influir num desejável processo de reordenamento, especialmente na reforma do núcleo da governança global, o Conselho de Segurança. Essa opção é necessariamente de enfrentamento e estratégia, uma vez que, na perspectiva de Guimarães, o sistema é altamente competitivo e conflituoso, mas, por isso mesmo, é imprescindível e possível buscar a cooperação com países em desenvolvimento em

³ As negociações da ALCA foram suspensas pelos países do Mercosul em 2005, na 4ª Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata. Dos 34 países reunidos, os 4 do Mercosul e a Venezuela rejeitaram a implementação do cronograma e decidiram esperar as negociações da OMC. O impasse resultou no abandono do projeto desde então, e os Estados Unidos passaram a negociar unicamente acordos bilaterais, os TLCs (Tratados de Livre Comércio).

torno de interesses comuns. Há dois eixos igualmente importantes em que se deve trabalhar incessantemente para a emergência de um sistema multipolar no qual a América do Sul constitua um dos polos. O primeiro é o fortalecimento da América do Sul, por meio da articulação de um bloco econômico e político, com mecanismos de compensação que visem à redução da desigualdade entre os membros, “a partir de um Mercosul reformulado, e em coordenação essencial com a Argentina e a Venezuela”. O segundo, a aproximação política e econômica com os grandes Estados periféricos que têm interesse em promover a multipolaridade do sistema mundial (GUIMARÃES, 2006, p. 294).

Essa visão geral dos mecanismos globais de poder e das necessidades do Brasil para superar suas vulnerabilidades externas e desenvolver suas potencialidades de forma autônoma pode ser amplamente reconhecida na opção do governo Lula pela diversificação das relações internacionais, pelo fortalecimento do Mercosul e da integração da América Latina, como se verá na próxima seção.

Os fundamentos norteadores da política externa do governo Lula tiveram continuidade durante o governo Dilma Roussef. A aposta no fortalecimento da multipolarização do sistema foi reafirmada, mantendo-se a agenda das relações Sul-Sul, com destaque para a priorização da UNASUL e da consolidação da parceria dos BRICS. De acordo com o ministro Antonio Patriota, o Brasil atuou pela conformação de um mundo multipolar sustentado na cooperação e na legitimidade. Para tanto, o sistema de governança global precisaria se democratizar a fim de que a maioria dos países se sentisse representada e para que servisse de instrumento de desenvolvimento para os povos menos privilegiados (PATRIOTA, 2013).

Embora alguns observadores apontem um declínio do processo de inserção do Brasil no sistema internacional durante o governo Dilma Roussef (CERVO; LESSA, 2014), e, a despeito de uma diplomacia presidencial menos ativa do que a do presidente Lula, os avanços na integração da América do Sul e na parceria dos BRICS são inegáveis e de fundamental importância para a continuidade da estratégia de desenvolvimento soberano e de ampliação do poder regional no sistema de nações.

4 A cooperação Sul-Sul: novos horizontes e desafios do Brasil no século XXI

Os governos Lula e Dilma Roussef foram marcados pelo objetivo de contribuir para a construção de um sistema internacional multipolar. Nesse sentido, buscaram organizar e fortalecer o bloco sul-americano e aliar-se a nações emergentes.

O fortalecimento do Mercosul implicou extraordinário empenho e determinação, pois o bloco havia sido desacreditado em razão das crises de seus principais membros. A maxidesvalorização do real em 1999 gerou insegurança e controvérsias comerciais por parte dos parceiros. Em seguida, em 2001, veio a crise da Argentina, seguida por grave recessão e suspensão dos pagamentos de dívidas (LEITE, 2011). Quando da chegada de Lula ao governo, o bloco era um espectro, nada mais. A associação que havia sido concebida primordialmente como espaço econômico e comercial ganhou importância por seu caráter político, o que significou um esforço

de compatibilização de projetos estratégicos. Nas cúpulas dos primeiros anos do mandato do presidente Lula, o Brasil propôs o programa da união aduaneira e do Parlamento do Mercosul. Além disso, estabeleceram-se acordos comerciais do Mercosul com os países da Comunidade Andina, aproximando os dois blocos. A Venezuela foi admitida ao bloco, inicialmente como membro associado, mas em negociações para que se tornasse um membro pleno, situação que seria confirmada em 2012.

Foi perceptível o fortalecimento do bloco e a determinação de lhe conferir densidade econômica e política. Em Cuzco, em 2004, em reunião dos presidentes da América do Sul, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA, que, em 2007, receberia o nome de União das Nações Sul-Americanas, UNASUL. Essas iniciativas de integração criaram condições para a maximização dos interesses comuns dos países da região, sem a presença e os projetos norteadores da superpotência hemisférica. A evolução do processo tem se dado por meio da institucionalização das relações do bloco regional, permitindo o diálogo permanente, a avaliação dos interesses, o monitoramento de informações e, portanto, uma integração efetiva em nome dos objetivos comuns. Ainda em 2005, as negociações da ALCA foram suspensas por decisão dos países do Mercosul e da Venezuela, convictos de que o livre comércio nas Américas seria desastroso para as economias do sul que não tinham vantagens competitivas em relação aos Estados Unidos a não ser nos setores agrícolas, amplamente protegidos por meios não tarifários naquele país.

Além da agenda de integração regional, o Brasil buscou parcerias na África, no Oriente Médio e com grandes países em desenvolvimento, como China, Índia, Rússia e África do Sul. Com a Índia e a África do Sul, por meio de um concerto específico, o IBAS, cuja primeira reunião se deu em Brasília, em 2003, além da cooperação tecnológica, em programas na área de saúde e militar, há acordo em relação à necessidade de democratização das relações internacionais, especialmente em relação à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tema caro à agenda de política externa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A economia mundial favoreceu os mandatos do presidente Lula ao permitir o superávit nas transações externas, crescimento do PIB e distribuição de renda, fatos que tiveram projeção também na agenda externa que sempre afirmou seu caráter humanista e social. Isto favoreceu o ativismo diplomático de Lula e o prestígio internacional do presidente. A crise de 2008, entretanto, mudou o cenário favorável e trouxe maiores dificuldades ao país. Seus impactos imediatos podem ser vistos na subida do tom do discurso da oposição em relação às opções políticas do governo, incluindo especialmente a agenda externa. A cobrança em relação a um acordo de livre comércio com os Estados Unidos aumentou, bem como as críticas aos custos do acordo regional do Mercosul, que teria paralisado negociações de interesse do Brasil. Apesar desse cenário e de um menor ativismo por parte da presidente Dilma Roussef, seu mandato foi marcado pela continuidade da agenda externa.

Depois da crise, imaginou-se que o ideário neoliberal perderia espaço como consequência lógica da notória desorganização financeira que gerou bolhas especulativas e a ruína do sistema. Nunca foi tão clara a necessidade dos Estados nacionais e de regulações. Mas as intervenções estatais somente aconteceram para a salvação das instituições financeiras em bancarrota. No

geral, o neoliberalismo manteve-se íntegro como sistema de ideias hegemônico a orientar os sistemas nacionais e internacional. É claro que com vantagens para os Estados Unidos, que pode lançar mão da emissão da moeda de troca internacional. Por outro lado, os custos para os países da Zona do Euro têm sido enormes, embora não para o seu núcleo ou centro industrial e financeiro, a Alemanha. Nesse sentido, as regras e normas dos mecanismos de governança seguem sendo as da abertura, desregulamentação e disciplina fiscal para os países. E apenas os países que mantiveram seus instrumentos monetários e de controle livres de cláusulas de tratados internacionais podem atuar na proteção de suas economias e na aplicação de medidas anticíclicas. É o caso do Brasil, mas o custo político e mesmo econômico tem sido alto.

Em razão da alta liquidez do mercado internacional de dólares, a diplomacia brasileira, sob o comando do ministro Antonio Patriota, atuou na OMC denunciando as vantagens norte-americanas na arbitragem cambial e o prejuízo dos países exportadores. Trata-se de uma iniciativa cujo sentido é preservar, nas discussões multilaterais, o antigo objetivo do desenvolvimento e fortalecer a posição do Brasil (PATRIOTA, 2013).

Se as crises dos anos de 1990, mencionadas anteriormente, produziram efeitos políticos sensíveis na América Latina, permitindo a ascensão de governos de esquerda e o fortalecimento da integração a partir de um projeto político comum de desenvolvimento e fortalecimento da região nas negociações internacionais, a crise de 2008 teve impactos também profundos em toda parte. A conjuntura política internacional, entretanto, com a chamada guerra ao terror e a desestabilização de inúmeros países, agrava a crise das Nações Unidas e a crença de que o organismo e seu Conselho de Segurança possam, de fato, levar à consecução os objetivos do desenvolvimento e da paz. Nesse vazio que se verifica no sistema internacional, somado à agressiva postura intervencionista norte-americana, parece inevitável que as nações desejem um novo concerto e busquem instrumentos novos de associação visando à consolidação de um sistema multipolar (KOCHER, 2011).

É nessa perspectiva que se pode compreender o fortalecimento da associação dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)⁴, empreendimento que veio se somar às alternativas de relações comerciais e de cooperação que o Brasil desenvolveu nos últimos três governos. Desde 2009, ano da primeira cúpula de presidentes, os BRICS produziram acordo em dois eixos fundamentais. O primeiro é o da necessidade de reforma de instituições internacionais e de seus mecanismos tanto políticos e destinados à resolução de conflitos quanto econômicos. O segundo eixo é o da ampliação da cooperação em diversas áreas, para o quê é necessário que sejam criados mecanismos institucionais.

A cooperação financeira é o destaque recente entre os projetos do consórcio. Na VI Cúpula, realizada em Fortaleza, em 2014, foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento com

⁴ Reunido, a partir de 2009, em cúpulas com os presidentes de Brasil, Rússia, China e Índia, o consórcio ganhou a adesão da África do Sul em 2011. O termo BRICS foi cunhado pelo economista-chefe do banco Goldman Sachs, Jim O'Neil, em 2001, que pretendia construir uma projeção de longo alcance da economia mundial para seus investidores. Sobre a relação entre as formulações do agente do mercado financeiro e a descoberta de interesses comuns por parte dos países em foco e do expressivo potencial do grupo para intervenção no cenário internacional, ver Kocher, em "Os BRICS no governo Lula" (2001, p. 165-167). As informações atualizadas sobre as áreas de cooperação e compromissos nos fóruns multilaterais podem ser consultadas no site do Itamaraty (http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/sobre-o-brics/informacao-sobre-o-brics).

o objetivo de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outros países em desenvolvimento, com capital inicial subscrito de 50 bilhões de dólares. Também foi concluído o acordo de criação de um fundo de estabilização com montante de 100 bilhões de dólares para ser usado pelos BRICS em conjunturas de crises financeiras, o Arranjo Contingente de Reservas (CRA). Esses acordos têm um significado amplo que está além do recurso prático a mecanismos de financiamento e socorro financeiro. Uma vez implementados, eles podem vir a constituir alternativas ao FMI e ao Banco Mundial, que hoje desempenham o mesmo papel e que são amplamente dominados pelo G7, sem atenderem aos objetivos do desenvolvimento que interessam aos países do consórcio. Nesse sentido, poderão representar uma nova base financeira para o desenvolvimento, a maior autonomia das economias dos BRICS e ampliar o poder político do conjunto dos países do grupo.

A importância estratégica dessas iniciativas é enorme, mas seus resultados são, por ora, difíceis de avaliar. Eles dependem da manutenção da agenda e, portanto, das disputas de poder em cada país, de acordo com as conjunturas econômicas e políticas locais. Também devem sofrer impactos de pressões externas, tanto no campo da economia quanto no político. Por isso, a visão de mundo ou a base ideológica que sustenta o projeto estratégico de associação dos países do BRICS precisam ser robustas, amplamente compartilhadas, debatidas e estabelecidas como projeto político nacional, pelo menos enquanto os instrumentos de poder político dos povos estiverem instituídos nos Estados nacionais. A consecução dos objetivos de cooperação financeira, tal como foram propostos na Cúpula de Fortaleza, representa um passo extraordinário na direção da multipolarização e da democratização das relações internacionais, objetivo que fundamenta a agenda externa do Brasil e de outros países em desenvolvimento.

5 Considerações finais

Neste breve panorama das relações internacionais, foi possível destacar a construção de uma agenda de política externa brasileira que remonta à tradição desenvolvimentista e foi atualizada após as crises econômicas e financeiras desencadeadas pela desregulamentação de mercados ocorrida a partir dos anos de 1990. A consciência do fracasso da nova ordem pós-Guerra Fria em permitir as condições necessárias ao desenvolvimento dos países periféricos tem sido um importante motor para o desenvolvimento de formas de cooperação que ampliem a capacidade econômica dos países e, como consequência, sua autonomia e poder para influírem nas negociações internacionais. Essa perspectiva que anima o Brasil na atual fase de sua política externa é percebida em muitos outros países que desejam a democratização das relações internacionais e rejeitam a ordem unipolar desejada e imposta pelos Estados Unidos por meios políticos e econômicos, institucionais ou informais, e até por meio de intervenções militares ao arripio do Conselho de Segurança da ONU. E não é de admirar que a busca por uma ordem multipolar seja objetivo estratégico da UE, da Índia, da China, da Rússia, do bloco da UNASUL, sem falar de países da África e do Oriente Médio sobre os quais pesados custos da ordem mundial recaem.

No Brasil, os objetivos estratégicos estabelecidos como fundamentos para a construção de uma ordem multipolar são o fortalecimento econômico e político da região sul-americana

a ser alcançado por meio da integração, e a diversificação das relações de cooperação com os países em desenvolvimento. O cenário internacional, altamente competitivo e conflituoso, favoreceu a formação de blocos e de acordos de cooperação na medida em que os países em desenvolvimento se ressentem da insuficiência dos mecanismos de governança global, hoje disponíveis para garantirem desenvolvimento, prosperidade e segurança para o conjunto das nações. De outro lado, a fraqueza da ONU, sobretudo de sua assembleia como instituição representativa, e o caos político resultante de intervenções militares dos Estados Unidos em algumas regiões do mundo traduzem a incapacidade da potência para exercer a hegemonia e seu fracasso abre brechas para a ascensão de potências regionais que tendem a perseguir um papel de maior relevância nas relações internacionais. Isso permite ao Brasil desenvolver uma visão estratégica de desenvolvimento que aposta na multipolaridade e no fortalecimento dos países em desenvolvimento, o que vem fundamentando a política externa dos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Os primeiros anos do século XXI. O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.
- _____; SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2001.
- AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e política externa na América Latina*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. *Formação do império americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- BARRETO, Fernando Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012.
- CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista brasileira de Política Externa*. v. 57, n. 2, Brasília, jul./dez. 2014.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHURCHILL, Winston. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FERGUSON, Niall. *Colosso*. Ascensão e queda do império americano. Tradução de Musa Cavallari. São Paulo: Planeta, 2011.

GADDIS, John Lewis. *História da Guerra Fria*. Tradução de Glauber Vieira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

GONÇALVES, Williams. Panorama da Política Externa Brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano et alli (Org.) *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: editora da Universidade UFRGS/ Contraponto, 1999.

_____. *Desafios Brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. *O novo século*. Tradução de Cláudio Marcondes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo*. Impérios e influência na ordem global. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KOCHER, Bernardo. Os BRICS no governo Lula. In: FREIXO, Adriano et alli (Org.) *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

LAIDLER, Christiane. A crise da dívida e o Estado na América Latina. *Anais do XII Encontro Regional de História da ANPUH*, Rio de Janeiro, 2006.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Janio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Coopera\unhbox\voidb@x\setbox\z@\hbox{c}\accent24c~ao_sul_sul.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

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

MRE. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. *Política externa brasileira*. Artigos, discursos e entrevistas (2011/2012). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. As transformações matriciais da política externa brasileira recente. *Meridiano 47*. v. 11, n. 120, Brasília, jul./ago. 2010, p.18-24.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. Brasília, Brasil, 01 jan. 2003.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DAS CONFERÊNCIAS DA ONU

BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE ENVIRONMENTAL ISSUE IN THE CONTEXT OF THE UN CONFERENCES

André Luiz Coelho[†]
Vinicius Santos[‡]

Resumo: Este trabalho tem como principal objetivo apresentar a emergência e o aumento gradativo da importância da questão ambiental na pauta da Política Externa Brasileira (PEB). Nesse sentido, abordaremos o debate no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), demonstrando a importância das principais conferências realizadas sob os auspícios dessa instituição e sua contribuição para a análise em torno da atuação internacional brasileira no que diz respeito à questão ambiental. Sendo assim, trataremos de operar um triplo tratamento da questão. Em um primeiro momento, abordaremos as principais interpretações sobre a Política Externa Brasileira em três períodos: o contexto da Guerra fria, o Pós-Guerra-fria e a PEB “Ativa e Altiava”, do governo Lula à administração recente de Rousseff. Em seguida, discutiremos as conferências ambientais para finalmente debater o impacto dos encontros sobre a Política Externa Brasileira, indicando as continuidades e descontinuidades do posicionamento nacional. Para tanto, acompanharemos brevemente o marco histórico sobre o tratamento da temática ambiental sob a égide do organismo nos seguintes eventos: Conferência sobre Meio Ambiente Humano - Estocolmo 1972; Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio92; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável; e finalmente os debates da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio+20.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Meio Ambiente. Organização das Nações Unidas.

Abstract: The chief objective of this work is to present the emergency and the gradual increase of the importance of the environmental issue in the agenda of the Brazilian Foreign Policy (BFP). In this sense, we will approach the debate in the scope of the United Nations (UN), showing the importance of the main conferences held under the patronage of this institution and its contribution for the analysis about the Brazilian international situation concerning the environmental issue. Thus, we will deal with this issue in a three-pronged approach. In a

[†] Professor Adjunto da graduação em Ciência Política e do mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (Iesp-Uerj). E-mail: andreluizrj@gmail.com.

[‡] Graduado em Relações Internacionais (Unilasalle - RJ). Assistente de Pesquisa no GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global) UNIRIO e no Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública IESP-UERJ. E-mail: santos.vinicius18@gmail.com.

first moment, we will treat the chief interpretations on the Brazilian Foreign Policy in three periods: the Cold War context; the Post-Cold War Era; and the Lula Administration's "Active and Haughty" BFP until the recent Rousseff Administration. Afterwards, we will discuss the environmental conferences so that we can finally debate on the impact of the meetings on the Brazilian Foreign Policy, showing the continuities and discontinuities of the national position. For such, we will briefly follow the milestone on the treatment of the environmental issue supported by this body in the following events: Conference on the Human Environment – Stockholm, 1972; Conference on Environment and Development – Rio Summit, 1992; Earth Summit 2002; and finally the debates of the Conference on Sustainable Development : Rio+20.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Environment. United Nations.

1 Introdução

O objetivo principal desse trabalho será apresentar a emergência e o aumento gradativo da importância da questão ambiental na pauta da Política Externa Brasileira (PEB). Nesse sentido, abordaremos o debate no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), demonstrando a importância das principais conferências realizadas sob os auspícios dessa instituição e sua contribuição para a análise em torno da atuação internacional brasileira no que diz respeito à questão ambiental.

Dessa maneira, trataremos de operar um triplo tratamento da questão. Em um primeiro momento, abordaremos as principais interpretações sobre a Política Externa Brasileira em três períodos (sempre antecedendo o tratamento das conferências): o contexto da Guerra fria, o Pós-Guerra-fria e a PEB "Ativa e Altiiva" de Lula à administração de Dilma Rousseff. Em seguida, discutiremos as conferências ambientais em si, para finalmente analisar o impacto dos referidos eventos sobre a Política Externa Brasileira. As conferências em destaque são: 1) a primeira, a Conferência sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo - 1972; 2) a reafirmação do tema, por meio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio92; 3) em sequência, delinearemos as contribuições da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – 2002; e 4) por fim, buscaremos traçar os debates da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio+20 - 2012.

Como será demonstrado, ao longo do trabalho,

a trajetória do Brasil como ator ambiental global se confunde, em parte, com a emergência da própria temática ecológica no cenário internacional e acompanha os embates entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (DUARTE, 2003, p. 8)

No mesmo sentido, Barros-Platiau (2006) afirma:

o Brasil tem uma posição *sui generis* no tabuleiro internacional [...] é um dos Estados mais conhecidos, quando se trata de questões ambientais, e, conseqüentemente, é também um dos maiores alvos de críticas relativas à

conservação dos seus recursos naturais. Essa situação obrigou o País a adotar uma política externa robusta e decidida, a qual a linha do direito ao desenvolvimento e que está passando; principalmente do ponto de vista do discurso, do desenvolvimentismo ao direito para o desenvolvimento sustentável ao longo da evolução do debate internacional nos últimos 15 anos (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 251-252).

2 A política externa brasileira e a Guerra Fria

Nesta seção, abordaremos os autores que analisam a Política Externa Brasileira dos anos da Guerra Fria. Para tanto, o olhar será dedicado às seguintes interpretações: 1) “a tese do congelamento do poder mundial”; 2) o Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979); e 3) a Diplomacia do Universalismo (1979-1985).

A *tese do congelamento do poder mundial* foi forjada pelo Embaixador Araújo Castro quando da ocasião em que proferiu seu discurso, no ano 1971, para uma audiência formada por estagiários do Curso Superior de Guerra. Nesse encontro, Castro teve a oportunidade de externalizar suas percepções acerca da estrutura do poder mundial. Nesse sentido, recorreremos às suas palavras, ao apontar que

em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, [...] o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delineia claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do congelamento do poder mundial (CASTRO, 1971, p. 40-41).

Para o embaixador, a visão ideológica do mundo, centrada no conflito bipolar, omitia demandas das nações subdesenvolvidas e via nesse contestamento espaço para uma ação internacional brasileira de maior impacto global. Nesse entendimento, indica que

a Política Internacional do Brasil, tal como se tem definido e expressado nas Nações Unidas, tem como objetivo remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra seu pleno desenvolvimento (CASTRO, 1971, p. 47-48).

Nesse contexto, dois instrumentos representavam de maneira central a tentativa do congelamento do poder mundial: o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e a Carta de São Francisco, que cria a Organização das Nações Unidas (ONU) – com especial ênfase na exclusividade de poder de veto no Conselho de Segurança para alguns países, estabelecendo uma relação de assimetria entre os Estados no âmbito daquela organização. Do mesmo modo, podemos perceber a mesma assimetria em relação aos países que possuem a tecnologia Nuclear e as nações que não tem acesso a mesma. O embaixador indica a posição do Brasil no sentido de articular reflexões em torno da maneira como esse dispositivo tende a solidificar as relações de poder. Assim,

com o apoio de um grupo importante de países latino-americanos, o Brasil tem colocado, com firmeza e determinação, o problema de revisão da

carta [de São Francisco], como o argumento de que “não podemos viver eternamente no ano de 1945” e de que, de qualquer maneira, são fúteis e irrisórias quaisquer tentativas no sentido de imobilização e congelamento da História (CASTRO, 1971, p. 48).

Segundo Souza (2014, p. 71),

a fala de Araújo Castro encontra afinidades especialmente com as linhas definidas pela política externa do Presidente Ernesto Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira [Pragmatismo Ecumênico e Responsável], embora tenha sido proferida ainda no Governo Médici.

Ademais, a autora aponta que a avaliação de Castro em torno da “obstrução do desenvolvimento dos países periféricos” bem como o desejo do país de se constituir em uma “potência média industrializada e de universalização da política externa” seriam pontos centrais na estratégia implementada pelo período conhecido como *Pragmatismo Ecumênico e Responsável* (1974-1979) (SOUZA, 2014, p. 71).

Segundo Matias Spektor (2004, p. 196), “muito do pensamento estratégico associado à política externa do governo Geisel precedeu a posse do novo governo em março de 1974”. Nesse sentido,

alguns de seus antecedentes apareceram nos anos da Política Externa Independente (1961–1964) e nos governos dos generais Costa e Silva (1967–1969) e Médici (1969–1974). Há linhas oriundas do Estado Novo (1937–1945) e da gestão de Juscelino Kubitschek (1956–1961) (SPEKTOR, 2004, p. 196).

Ainda, segundo o autor, a natureza do pragmatismo do período Geisel foi resultante de um “movimento de crescente independência, autonomia e ‘flexibilidade’” frente aos limites e condicionantes do período da Guerra fria (SPEKTOR, 2004, p. 195).

Sendo assim, o Brasil optou pelo rompimento do alinhamento automático com os Estados Unidos tendo no pragmatismo a base para a diversificação da sua ação internacional. No que se refere às causas da adoção de uma política externa pautada no pragmatismo, Spektor (2004, p. 195) aponta que este comportamento teve como resultado um movimento multicausal, no qual podemos incluir aspectos como: 1) um maior espaço para a projeção dos países em desenvolvimento, movimento ocorrido ao longo da década de 1970; 2) em adição ao primeiro elemento, “circulavam idéias inovadoras sobre a capacidade desses países”, diretamente relacionadas com a margem de autonomia dessas nações frente às potências; e 3) a “categoria de homem de Estado”, numa referência ao papel de Geisel e Silveira na condução da política externa.

Segundo Ligiéro (2011, p. 152), “o Brasil levou avante seu objetivo de globalização das relações internacionais, independentemente de questões ideológicas. A relação com os Estados Unidos da América viu-se enfraquecida e novos parceiros surgiram”.

No que tange à *Diplomacia do Universalismo*, operada durante a gestão Figueiredo (1979-1985), Gonçalves (1993, p. 237) indica que “o que antes fora apresentado como pragmatismo

agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente”. O autor aponta que o princípio do universalismo teria sido estabelecido como linha mestra pelo chanceler Saraiva Guerreiro. Em adição, por universalismo entende-se “a adaptação da política externa à irrefreável tendência à mundialização do sistema internacional” (GONÇALVES, 1993, p. 237). Nesse sentido, a inserção internacional tinha por imperativo a adaptação a esse quadro, que, no caso brasileiro, estava condicionada à ambiguidade de, por um lado, permanecer incluído entre os países de Terceiro Mundo, e, por outro, comungar dos valores e aspirações do Ocidente desenvolvido.

Dessa forma, cabia ao Brasil lidar com a dinâmica nos dois “complexos culturais”. Nesse contexto, “O Universalismo abrigava a concepção do Brasil como país vivendo entre dois mundos. [...] Por isso, Guerreiro sempre defendia que a postura do Brasil no mundo não era questão de escolha, mas imposta pela especificidade do país” (FERREIRA, 2006, p. 133). Por seu turno, Urt (2009, p. 72) indica que, embora haja escassez de literatura que verse sobre a política externa brasileira do período de 1979-1985, é possível traçar elementos de consenso:

algumas características da política externa brasileira do governo Figueiredo podem ser apontadas: 1) continuidade na ruptura 2) dupla inserção nacional 3) prioridade atribuída às relações com a América Latina 4) com relação aos Estados Unidos: manutenção de uma distância nos assuntos políticos, reaproximação das relações econômicas e comerciais; 5) relevância das transformações na estrutura e na conjuntura internacional para a definição da ação internacional brasileira.

2.1 Conferência sobre o meio ambiente humano – Estocolmo, 1972: o ponto de partida

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano teve como sede Estocolmo, no ano de 1972, tornando-se um marco histórico ao introduzir a questão ambiental na agenda da política internacional e estabelecendo um padrão ético-moral dos quais outros movimentos derivariam. Nas palavras de Ribeiro (2001, p. 73) “estava nascendo a conferência que marcou o ambientalismo internacional e que inaugurava um novo ciclo nos estudos das relações internacionais”.

A Declaração de Estocolmo tornou-se a responsável por introduzir princípios balizares nos comportamentos diplomáticos nessa área, apesar da não vinculação jurídica dos Estados. Dois temas permearam a conferência: os controles da poluição do ar e do crescimento populacional, sendo este último tema direcionado, em larga medida, aos países periféricos. Esse debate refletiu, na verdade, no estabelecimento de um conflito, que se configurou ao longo da conferência, conhecido como “clivagem norte-sul”. Nesse contexto, a polarização se daria por meio de questões que versavam sobre a necessidade do crescimento zero, a chamada vertente “neomalthusiana”, defendida pelos países do Norte. No outro polo, se encontravam os países do Sul, bradando pelo seu “direito ao acesso” ao desenvolvimento (RIBEIRO, 2001).

Segundo Pecequillo (2009), mesmo envolta na dinâmica da Guerra-Fria, a Conferência de 1972 alçou a temática ambiental ao contexto das relações internacionais e ultrapassou a rivalidade entre as duas potências do período (a saber, Estados Unidos e União Soviética),

modificando o êxito dos debates, que, até aquele momento, ocorriam fundamentalmente no eixo leste-oeste, passando a indicar um confronto entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, a já citada “clivagem Norte - Sul”. Sendo assim,

esta reunião foi o primeiro passo para que o meio ambiente passasse a ser pensado de forma sistemática no contexto das relações internacionais. Apesar do contexto político-estratégico da Guerra Fria e as divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento terem marcado as discussões, Estocolmo representou um salto qualitativo no debate (PECEQUILO, 2006, p. 306).

Entre suas principais contribuições encontram-se 26 princípios importantes para o direito internacional e a elaboração de um Plano de Ação para o Meio Ambiente com 109 recomendações. Duarte (2003) afirma que “após acalorados debates, os conferencistas deliberaram também ser necessário criar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão com o papel de coordenar, divulgar e discutir temas ambientais” (DUARTE, 2003, p. 22). Porém,

a criação do PNUMA não foi fácil. Os países periféricos eram contra, pois acreditavam que ele seria um instrumento utilizado para frear o desenvolvimento, impondo normas de controle ambiental adotadas pelos países centrais. Para eles, essa seria uma maneira de implementar o crescimento zero, que fora derrotado em Estocolmo (DUARTE, 2003, p. 22).

Com relação à participação das Organizações Não Governamentais no encontro, Ribeiro (2001) esclarece que “os grupos ambientalistas mais radicais usaram o fórum para protestar contra a pauta definida na reunião oficial, que restringia bastante a participação das ONGs. Elas foram proibidas de assistir às sessões, ficando à margem das discussões” (RIBEIRO, 2001, p. 80).

Na trajetória da questão ambiental, já sob a égide do PNUMA, em uma reunião realizada em Nairóbi, em 1982, na esteira das avaliações acerca dos debates em Estocolmo, foi definida a criação da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no ano seguinte. A importância dessa comissão reside no fato de ter sido nessa esfera que se produziu o relatório *Nosso Futuro Comum* em 1987. O relatório é conhecido por ter sido o objeto que difundiu mundo afora o conceito de desenvolvimento sustentável. Não obstante, foi por recomendação dessa Comissão que se discutiu a organização de uma reunião internacional para tratar dos problemas ambientais – que culminaria, anos mais tarde, com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida como Rio 92.

2.2 O Brasil e a Conferência de Estocolmo

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano realizada em Estocolmo no ano de 1972 a diplomacia brasileira tentou preservar os planos de crescimento

e modernização do país adotada pelos governos militares, ainda que o custo representasse um confronto em relação à ideia do crescimento limitado ou zero defendido pelos países desenvolvidos (LAGO, 2006). Seguindo “fiel à sua tradição diplomática de participar ativamente de fóruns internacionais e de fomentar a cooperação internacional, o Brasil recebeu positivamente a oportunidade de expressar seus pontos de vista em Estocolmo” (DUARTE, 2003, p. 14).

A atuação brasileira na conferência vai refletir, de certa maneira, as preocupações dos países do então terceiro mundo, que se preocupavam com a forma e com o direcionamento do debate mundial no que diz respeito à condução dos temas do meio ambiente e desenvolvimento. Nesse sentido, o receio girava em torno da postura adotada pelos países desenvolvidos que caminhavam na direção de relacionar a degradação ambiental aos países pobres, responsabilizando-os principalmente pelo mau uso dos recursos naturais.

Nesse contexto, cabe evidenciar a importância do relatório conhecido como “Report on Development and Environment”, cujos resultados demonstravam a diversidade do impacto ambiental quanto ao desenvolvimento dos países do norte *vis-à-vis* aos do sul. O conteúdo do relatório relacionava a degradação ambiental dos países desenvolvidos ao modelo de desenvolvimento agressivo por eles adotado. Por seu turno, nos países considerados subdesenvolvidos, as questões da degradação ambiental seriam o resultado da pobreza e da falta de recursos para lidar com os dilemas do próprio subdesenvolvimento.

O relatório, a seu modo, se relaciona com a posição ambiental internacional brasileira, conforme explicitado nas palavras de Pecequilo (2009, p. 306), ao dizer que “o país demandava discussões mais democráticas e que levassem em conta as diferenças entre as realidades Norte-Sul apesar de sua moderação na busca destas demandas”. Sendo assim,

entre as teses brasileiras podem ser consideradas: a principal responsabilidade para com a proteção do meio ambiente é dos países desenvolvidos, e a principal responsabilidade dos subdesenvolvidos é atingir altos níveis de desenvolvimento [...] **A argumentação é importante** porque resume também a visão do Terceiro Mundo, o que colocou o Brasil em posição de **liderança dos discursos** sobre desenvolvimento (DUARTE, 2003, p. 17, grifo nosso).

Dessa forma, “a posição brasileira foi defensiva no sentido de preservar o projeto de desenvolvimento e assertiva nas discussões de temas sensíveis, de controle demográfico, conservacionismo e bens comuns” (PECEQUILO, 2009). Como aponta Duarte (2003, p. 17),

as propostas de controle do uso de recursos e da industrialização nada mais eram, para o Brasil, do que uma tentativa adicional, por parte dos países ricos, de “**congelamento de poder mundial**”, segundo conhecida expressão do embaixador Araújo Castro.

Pecequilo (2009) afirma que “a posição do país acabou sendo interpretada dentro e fora de casa como negativa, o que até a Rio-1992 foi associada à imagem do país como “vilão ambiental”. Nessa mesma perspectiva, Duarte (2003, p. 7) afirma que “tornar-se vilão ambiental aos olhos da comunidade internacional foi uma experiência dramática com impacto considerável na política externa brasileira”.

3 A política externa brasileira no pós-Guerra Fria

Nesta seção, abordaremos os autores que analisam a política externa brasileira dos anos 1990. Para tanto, o olhar será dedicado às obras dos seguintes autores: Letícia Pinheiro, Amado Luiz Cervo, Cristina Pecequilo e Gelson Fonseca.

Inicialmente, cabe ressaltar que a política externa brasileira no início do governo Collor de Mello (1990-1992) irá marcar um “novo tempo” (PINHEIRO, 2000, p. 308) no comportamento do Estado brasileiro, tanto no aspecto político quanto no econômico. A redemocratização sob os auspícios de uma nova constituição, bem como a reconfiguração do cenário internacional resultantes do pós-Guerra Fria foram responsáveis pela ampliação de temas na agenda diplomática do Estado brasileiro. De acordo com a autora (PINHEIRO, 2000), a análise da política externa do século XX foi marcada pela oscilação entre dois paradigmas que orientavam a atuação internacional do Brasil, a saber, *americanismo* e *globalismo*. Contudo, afirma Pinheiro (2003), o momento que se iniciou com o fim da guerra fria foi marcado pelo desgaste do período anterior, gerando a impossibilidade de retorno aos paradigmas tradicionais e consagrados de outrora.

Portanto, já não cabia ao Brasil adotar uma política que mantivesse os Estados Unidos como eixo base da sua política externa, nem em seu viés pragmático nem em sua dimensão ideológica (PINHEIRO, 2000, p. 308). Na mesma medida, por outro lado, a convergência pluralista entre a crítica nacionalista da postura americanista e a visão cepalina das relações centro-periferia perdeu sua validade com transformações ocasionadas pelo fim da Guerra-Fria, minando o discurso terceiro-mundista e conseqüentemente as bases da tradição globalista da política externa (PINHEIRO, 2000, p. 308).

Em seu artigo, Amado Cervo (2003) propõe uma abordagem paradigmática da política externa brasileira. Nesse contexto, o autor aborda quatro momentos: o paradigma liberal conservador (1810-1930), o Estado desenvolvimentista (1930-1889), o Estado Normal (1990-2002) e o Estado Logístico (a partir de 2002).

A década de 1990 foi palco para a ascensão de presidentes de postura neoliberal nos principais países da América Latina. Nesse sentido, o autor salienta o “triunfo do monetarismo sobre o estruturalismo no pensamento e na práxis” (CERVO, 2003, p. 15). Dessa maneira, o período vai presenciar diminuição dos aportes estatais na direção do desenvolvimento e a operacionalização da diminuição de suas funcionalidades, características latentes do período Normal de inserção internacional brasileira. Para Cervo (2003, p. 16), “as determinações externas constituem um fator de peso na gênese do Estado normal”. Dessa forma, depreende-se que o endividamento dos países latinos americanos e as instruções do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional consubstanciados no Consenso de Washington¹ foram decisivos na definição do contexto inserção internacional brasileira.

No que diz respeito ao paradigma do Estado logístico, o autor indica seu início, ainda que incipiente, na gestão Cardoso (1995-2003). Ainda, segundo Cervo (2003, p. 21), “a ideologia

¹ Segundo Pecequilo (2009, p. 40), “O Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson, correspondia a um conjunto de dez prescrições elaboradas a partir das discussões das principais instituições econômicas internacionais sediadas em Washington (FMI e Banco Mundial) para direcionar as reformas dos países em desenvolvimento, em particular os da América Latina, à luz de suas reformas estruturais internas e da transição do pós-Guerra Fria”.

subjacente do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimento latino-americano”. Dessa forma, segundo o autor, o paradigma logístico é o resultado da síntese entre o modelo de inserção desenvolvimentista e o paradigma do Estado normal. Cervo (2003) assinala três possíveis fatos que motivaram a adoção de uma inserção internacional brasileira que tem por base o Estado logístico. Em primeiro lugar, as políticas neoliberais não obtiveram resultados expressivos, bem como teriam sofrido derrotas eleitorais que afastaram governos com esse perfil. Não obstante, observou-se uma contradição em relação à postura adotada pelos países do “centro do poder”, que, apesar de pressionarem os países do Sul, não aplicavam em seu próprio território as regras pulverizadas pelas instituições econômicas internacionais.

Por fim, a manutenção da influência de expoentes do pensamento crítico no cenário nacional, que significou para o autor que

o pensamento crítico não postulava o retorno puro e simples do paradigma desenvolvimentista [...], julgava conveniente, contudo para a formação nacional, transitar do paradigma logístico, e não tomar o caminho normal (CERVO, 2003, p. 21).

Por meio do estudo de Pecequilo (2009), observa-se que, no debate sobre a “evolução das Relações Internacionais do Brasil”, o período pós-Guerra Fria retratou a discussão sobre a inexistência do referencial de alinhamento que marcou o conflito bipolar. Ainda assim, salienta que a política externa brasileira no século XX estaria condicionada a duas tradições de política externa: a bilateral-hemisférica e a global multilateral, a primeira tendo o eixo vertical como referência e a segunda uma ação que priorize o eixo horizontal indicando variações de sentido estratégico e tático de agenda. Dessa forma, ao tratar da década de 1990, a autora vai identificar a polarização entre a manutenção da tradição global-multilateral ou o retorno da relação bilateral-hemisférica (PECEQUILO, 2009, p. 179).

Em relação ao início dos anos 1990, a relação “bilateral-hemisférica suplanta as propostas de correção de rumos, priorizando o eixo Norte/Vertical da política externa, com o foco nos EUA” (PECEQUILO, 2009, p. 194). No entanto, o mesmo trabalho observa limitações, a partir de 1997, com as crises financeiras internacionais, acerca da centralização dos esforços ao eixo vertical, não só por parte do Brasil, bem como nos demais países latino-americanos (PECEQUILO, 2009, p. 194).

A nação encerra a década de 1990 em uma situação político-econômico-diplomática muito diferente do imediato pós-Guerra-Fria, com a consolidação e o amadurecimento da economia e da política diminuindo o sentido de vulnerabilidade anterior. Neste contexto, observa-se o início da recuperação da tradição global multilateral (PECEQUILO, 2009, p. 202).

Por seu turno, Gelson Fonseca Jr. (1998) empreende uma análise acerca da inserção internacional do Brasil por meio do contraponto entre a dinâmica de interação no período da Guerra-Fria e o comportamento adotado com o fim do conflito bipolar. O conceito-chave para

entender a dicotomia dos períodos é a ideia de “autonomia”. Conforme caracteriza o autor, “a expressão diplomática da diferença é a autonomia. De certa forma, a busca pela autonomia é objeto para qualquer diplomacia” (FONSECA, 1998, p. 361). Tendo como ponto de partida essa afirmativa, o comportamento adotado pelo Estado brasileiro durante a Guerra-Fria será caracterizado pela “*autonomia pela distância*”, assim em contraposição, o fim da Guerra que opôs EUA e URSS dará margem para a emergência da “*autonomia pela participação*”² (FONSECA, 1998, p. 361, grifo nosso).

Se estamos diante de novos padrões de legitimidade e se os “velhos” padrões de alinhamento estão superados, uma primeira tarefa é a **de renovar as credenciais** para participarmos de forma significativa das decisões globais. Novas regras estão sendo negociadas e, mesmo que saibamos que o componente “correlação de forças” é decisivo, na formulação dos regimes internacionais o poder sempre presta homenagem aos valores. Em nenhum tema da agenda aberta, o Brasil se limita a uma posição defensiva ou retraída. O acervo de **uma participação positiva**, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado feição ao trabalho diplomático brasileiro (FONSECA, 1998, p. 357, grifo nosso).

3.1 Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente de desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992

Ao refletirmos sobre o histórico do tema do meio ambiente na Política Externa Brasileira (PEB), percebemos que autores como Duarte (2003), Lago (2006) e Saraiva (2009) indicam uma ruptura da postura da PEB no tratamento das questões ambientais a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD 92). Segundo Saraiva (2009, p. 12), o país evoluiu significativamente suas posições, antes ancoradas na visão soberana da riqueza e de seus recursos naturais, característica do comportamento na Conferência sobre o Meio Ambiente Humano 1972, para uma ativa participação do debate internacional. A mudança de comportamento, “do reativo ao ativo” (SARAIVA, 2009), tem como marco o início da década de 1990, culminando na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no ano de 1992.

[...] a política ambiental sempre foi muito próxima da política externa, uma vez que o tema ambiental tornou-se presente nas agendas multilaterais. De forma emblemática está o fato do Governo Brasileiro ter oferecido a cidade do Rio de Janeiro para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, como parte da sua estratégia de otimizar a inserção internacional do país [...] (BARROS-PLATIAU, 2006).

Pela resolução 44/228, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (em 22 de dezembro de 1989), foi aceito o **oferecimento do Governo brasileiro** para sediar a Conferência

² Para uma análise detalhada do termo, ver: Vigevanni e Cepaluni (2005).

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). A Conferência foi considerada o marco histórico do debate ambiental, pois contou com a participação de um número muito representativo de líderes políticos. Seguindo essa perspectiva, Lago (2006, p. 53) afirma que

a questão do meio ambiente, vinte anos após Estocolmo, havia-se tornado suficientemente importante na agenda internacional para justificar o deslocamento de um número inédito de Chefes de Estado e de Governo para uma única reunião.

A CNUMAD foi palco para o estabelecimento do marco conceitual sobre o qual é pautado o debate ambiental atual: a questão do desenvolvimento sustentável. O encontro consagrou a definição delineada no relatório elaborado antes da realização da conferência, a saber, *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido como Relatório *Brundtland*³. Nesse sentido, a definição prevê a convergência das dimensões social, ambiental e econômica na reflexão sobre o modelo de desenvolvimento.

Para Barros-Platiau (2006, p. 251-252),

foram necessárias quase duas décadas para que o conceito de desenvolvimento sustentável fosse cunhado, com o objetivo de conciliar duas lógicas antagônicas sobre o papel do desenvolvimento em relação à proteção ambiental.

O Rio foi palco para a reafirmação dos princípios adotados na Conferência de Estocolmo e de avanços no que diz respeito a novos princípios norteadores da política ambiental internacional. Para tanto, foram assinados três documentos: a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Agenda XXI. Foi assinada também a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que daria origem ao protocolo de Kyoto, e a Convenção sobre Diversidade Biológica (DUARTE, 2003, p. 42). Com relação à Declaração do Rio, assinada na ocasião, Figueira (2011, p. 8, grifo nosso) esclarece

[...] que além de retomar os princípios estabelecidos pela Conferência de Estocolmo, estabeleceu também novos fundamentos de cooperação entre os Estados, destacando dentre outros elementos a noção de “**responsabilidades comuns, porém diferenciadas dos Estados**”, sendo que os mesmos possuem objetivos comuns em relação ao combate a degradação ambiental, embora possuam capacidades e recursos diferenciados para alcançá-los [...].

A Conferência marcou ainda o surgimento da ideia de que os maiores custos da mudança no modelo de desenvolvimento teriam de ser arcados pelos países desenvolvidos por serem esses os maiores causadores de danos ao meio ambiente. A CNUMAD marcou inclusive uma nova

³ O documento mais importante produzido sob seu comando foi o relatório “Nosso Futuro Comum”, no qual se encontra a definição mais utilizada de desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2001, p. 112).

dinâmica no tratamento de questões de foro internacional no que tange à esfera ambiental, uma vez que a participação assertiva das Organizações Não Governamentais (ONG's) pode ser observada no encontro. Entende-se que houve participação das ONG's na Conferência de Estocolmo 1972. No entanto, a realização do Fórum Global⁴ e o espaço que essas organizações ocuparam nos veículos de comunicação mundiais permitiram uma maior participação desses atores na CNUMAD.

3.2 O Brasil e a Rio-92

No que diz respeito ao contexto doméstico atravessado pelo país, “o Governo do Presidente José Sarney, apesar de concentrado nos inúmeros problemas internos, [...] teve de tomar medidas que transmitissem, interna e externamente, a importância que o Brasil atribuía à questão ambiental” (LAGO, 2006, p. 149). Por seu turno, Fernando Collor (1990), na ocasião do seu discurso, na reunião ordinária na Organização das Nações Unidas, no ano de 1990, defendeu que

esse encontro permitirá que a preocupação genérica com o tema do meio ambiente se defina de forma precisa, e que se firmem acordos com base no sentido de responsabilidade compartilhada entre todos os atores internacionais. Para tanto, será preciso que os governos assumam suas responsabilidades e reexaminem seus objetivos. O Brasil está disposto a fazer sua parte, certo de que os demais países farão o mesmo.

Ao tratar da posição brasileira, Maurice Strong, o Secretário-Geral das duas conferências, Estocolmo e Rio, afirma que “foi uma surpresa, pela sinceridade com relação aos problemas ambientais brasileiros, inclusive aqueles que afetam a Amazônia. De acordo com Duarte (2003, p. 10), esse processo indica que

a retórica tradicional, nacionalista, com ênfase na soberania absoluta sobre os recursos naturais, foi cedendo lugar aos apelos à cooperação, ao diálogo, à formação de parcerias para equacionar as diferentes perspectivas dos atores envolvidos em negociações internacionais.

Em seu estudo, Lago (2006) observa os benefícios que entraram no cálculo do governo brasileiro ao se oferecer para sediar a Conferência. De certa forma, tendo ciência da interpretação do cenário internacional em relação à posição adotada pelo país em Estocolmo (1972), a avaliação da gestão Sarney estaria direcionada ao fato de que “politicamente e em matéria de imagem, o País tinha mais a ganhar do que a perder ao tomar essa decisão que representava altos riscos” (LAGO, 2006, p. 147). Dessa forma, o oferecimento do Brasil como sede da reunião implicou um movimento que buscava romper com a atuação do país em relação à posição adotada na Suécia. Por sua vez, Duarte (2003, p. 10) aponta que “concomitantemente, o discurso da política externa brasileira também mudava”.

⁴ Durante a realização da CNUMAD, ocorreu simultaneamente a Conferência da Sociedade Civil Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Ainda que o movimento tenha sido efetuado com vistas a modificar a imagem que o cenário ambiental nutria a respeito da postura ambiental brasileira, Duarte (2003, p. 39) observa que “tratava-se da primeira conferência internacional de grande porte após o fim da Guerra Fria, portanto um momento decisivo na retomada do multilateralismo”. Ainda, segundo a autora, “A conferência ECO-92 foi o coroamento dessa estratégia e o ponto de partida para o aprimoramento do desempenho brasileiro nos fóruns ambientais internacionais” (DUARTE, 2003, p. 10).

Cabe salientar ainda o papel exercido pelo Ministério das Relações Exteriores com relação a essa decisão de tornar o país sede da Conferência ambiental, uma vez que

a deterioração da imagem do País no exterior vinha sendo acompanhada com preocupação pelo Itamaraty e, principalmente, por suas repartições na Europa e nos EUA, onde o Brasil se tornara o grande alvo de grupos ambientalistas e da imprensa (LAGO, 2006, p. 149).

Em contrapartida, a modificação da percepção do sistema internacional não poderia ser a única variável de explicação para o oferecimento do país em receber a reunião. A esse respeito a autora declara:

ao atuar como sede da negociação, o Brasil esperava capacitar-se também como articulador, negociador e ator internacional habilitado para organizar eventos complexos, além de tornar-se um mediador universalmente aceito em questões internacionais polêmicas e naquelas em que o país tivesse interesses declarados (DUARTE, 2003, p. 40).

No que tange a seus resultados, o trabalho de Lago (2006, p. 166) aponta, tendo por base a análise do Relatório da Delegação, que o Brasil “conseguiu defender na Conferência do Rio – com especial empenho, em assegurar que as negociações fluíssem da melhor maneira possível – posições cuidadosamente desenvolvidas e desempenhou suas funções de país-sede”. Cabe apontar que a declaração do Presidente Collor quanto ao desenvolvimento dialogava com a ideia de desenvolvimento sustentável que emergiria do encontro. Nas palavras do mandatário, “não podemos ter um planeta ambientalmente sadio num mundo socialmente injusto” (COLLOR, 1991). Em resumo,

o discurso brasileiro, como se viu, foi alterado em função das mudanças internas do País: a questão da soberania passara de um instrumento que assegurava ao Governo a legitimidade para fazer tudo o que quisesse dentro do território nacional, a um princípio que devia ser mantido para ser usado quando surgissem ameaças interpretadas como tal por um regime democrático. O Brasil passou a admitir que o que ocorria dentro de seu território podia ser de interesse dos outros países, mas continuava a ser de sua inteira responsabilidade (LAGO, 2006, p. 166).

Dadas as ponderações, pode-se inferir, de acordo com a literatura aqui consultada, que “para o Brasil, a Conferência do Rio permanece como um marco das relações multilaterais e um êxito diplomático que correspondeu às expectativas e objetivos” (DUARTE, 2003, p. 43).

3.3 Cúpula mundial sobre o desenvolvimento sustentável em Joanesburgo - 2002

Por meio da Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi definida a realização da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CNMDS), também conhecida como Rio+10. O contexto internacional em que a CNMDS foi realizada era relativamente distinto da reunião do Rio. Ao contrário do impulso que o multilateralismo havia dado nos anos de 1990, período que ficou conhecido inclusive como a década das conferências, “o desejo de vislumbrar um mundo mais organizado em meio às mesas de conversação foi sendo minado paulatinamente por países importantes no cenário internacional” (RIBEIRO, 2002, p. 39).

Nesse âmbito, cabe ressaltar a recusa dos Estados Unidos da América à ratificação dos documentos acordados em foros multilaterais no que se refere à questão ambiental. Não obstante, o ano de 2001 teria sido largamente responsável pela guinada isolacionista da política externa americana em função dos fenômenos ocorridos em Nova Iorque e Washington (RIBEIRO, 2002).

Na década que decorre entre a CNUMAD 92 até a CMSDS 2002, tornou-se recorrente a ideia de que, embora a temática ambiental tenha evoluído consideravelmente no que diz respeito ao desenvolvimento de seu arcabouço jurídico, as ações não teriam obtido o sucesso desejado frente à urgência que a questão demandava. Nas palavras de Lago (2006, p. 92), um sinal desse descontentamento seria a afirmação do Secretário Geral das Nações Unidas à época de que “o registro da década desde a Cúpula da Terra [CNUMAD 92] é principalmente uma demonstração de progresso penosamente lento e de uma crise ambiental que se aprofunda”.

Sendo assim, ao operar uma análise sob o documento resultante da cúpula – *The Johannesburg Declaration* –, é possível observar que, no que diz respeito à emergência de novos princípios, o documento traria poucas novidades. Contudo, esse fato não pode obscurecer a contribuição da declaração no detalhamento dos princípios já consagrados (DINIZ, 2002). Nesse sentido, dois princípios foram reafirmados no Plano de Implementação da CNDMS: a repartição de benefícios e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ao contrário do que se poderia supor tendo o quadro de renovação do multilateralismo resultante do Pós-Guerra Fria como parâmetro, a nova era de cooperação internacional tão esperada após o fim da Guerra Fria não se materializou (LAGO, 2006, p. 92).

Com relação à participação das Organizações Não Governamentais na Cúpula, Lago (2006, p. 110-111) diz que “se no Rio as ONGs conquistaram legitimidade, após terem sido vistas por muitas delegações como ‘intrusas’ em Estocolmo, em Joanesburgo tiveram seu papel ainda mais fortalecido”. Não obstante, “Joanesburgo assistiu, ainda, ao fortalecimento da participação mais efetiva e construtiva do empresariado nas discussões internacionais sobre desenvolvimento sustentável (LAGO, 2006, p. 110-111).

3.4 Brasil e a cúpula

O movimento que o Brasil adotou em preparação para a CNMDS (2002) contou com a instituição, no ano de 2001, da Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do

Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Não obstante, foi criado o Grupo de Trabalho Rio+10 Brasil, responsável pelo estabelecimento de atividades preparatórias da Conferência (RIBEIRO, 2002). No que diz respeito ao último, o GT Rio+10 foi responsável pela organização do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável, de Estocolmo a Johannesburgo – Rio+10 Brasil, em junho de 2002, que contou com representantes dos governos da Suécia, Brasil e África do Sul. O seminário gerou como resultado o documento intitulado “A caminho de Johannesburgo”, que indicaria as posições debatidas ao longo do encontro, bem como a proposta que seria defendida pelo Brasil em torno do potencial de geração de energia oriunda de meios alternativos (RIBEIRO, 2002).

A “Iniciativa Brasileira de Energia”, como ficou conhecida, estabelecia como meta para 2010 que 10% da energia consumida fosse originada de fontes renováveis. Nesse sentido, a proposta ia ao encontro do modelo já aplicado no país onde cerca de 70% da energia consumida tem por marca ser renovável, na medida que é gerada majoritariamente por hidrelétricas (RIBEIRO, 2002). Assim, o Brasil alcançou, em 2002, o reconhecimento internacional por ser, entre os países em desenvolvimento, o Estado que obteve os maiores avanços na área ambiental nos anos que se seguiram à CNUMAD 92 (LAGO, 2006, p. 167). De acordo com Lago (2006, p. 167), o exemplo desse progresso encontra-se na conscientização interna, dada a complexidade científica e as implicações econômicas e sociais da questão ambiental. Ademais, a chamada “Agenda XXI” proposta pelo Brasil configurou-se, de acordo com os analistas do tema, como um instrumento de peso apresentado pelo país na Cúpula.

Cabe ressaltar ainda o caráter participatório da formulação da agenda, que consistiu em um trabalho com duração de cinco anos e que contou com diversas consultas à sociedade civil (LAGO, 2006, p.167). Segundo Fabio Feldmann, Representante Especial do Presidente da República para a participação da Sociedade Brasileira na Cúpula, em entrevista a Lago (2007, p. 168), “Joanesburgo foi a única das três conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente na qual o Brasil chegou de cabeça erguida”.

Como assevera Lago (2006, p. 167),

nos dez anos que separam a Conferência do Rio da Cúpula de Joanesburgo, a posição internacional do Brasil no tocante ao meio ambiente mudou de forma significativa. Por um lado, o foco das maiores críticas do ambientalismo contemporâneo concentrou-se na globalização, da qual países em desenvolvimento, como o Brasil, são vistos como vítimas ou como tendo pouco poder para mudar. Por outro, é reconhecido internacionalmente que o Brasil é um dos países em desenvolvimento que maiores progressos conseguiu realizar na área ambiental nos últimos anos.

Como ressalta Pereira Jr. (2002, p. 23),

para a delegação brasileira, foi especialmente frustrante a rejeição dos termos da proposta do Brasil de estabelecer a meta de 10% de energia renovável nas matrizes energéticas de todos os países do mundo até 2010.

Embora não tenha alcançado o êxito esperado, a iniciativa brasileira cumpriu o papel de pôr a temática em pauta (PEREIRA JR, 2002).

4 Política externa brasileira: da PEB ativa e ativa⁵ ao governo Dilma Rousseff

Nesta seção, abordaremos os autores que analisam a política externa dos anos 2000. Sendo assim, recorreremos novamente ao trabalho de Pecequilo (2009) e, em seguida, dedicamos atenção ao trabalho de Hirst, Lima e Pinheiro (2010). Por fim, trataremos das contribuições de Coelho e Santos (2014).

Resgatando a contribuição de Pecequilo, no que se refere à “Política Externa do século XXI”, tendo como recorte histórico os anos de 2003-2009, a autora vai apontar que esse período tem por característica uma política de eixos combinados. Nessa perspectiva, a autora aponta que “a dimensão do orgulho da inserção autônoma no sistema internacional por meio da retomada da tradição multilateral global e o reequilíbrio dos eixos Norte-Sul (Vertical/Horizontal) são peças chaves” (PECEQUILO, 2009, p. 203). Cabe ressaltar que “o eixo horizontal de parcerias Sul-Sul, ligadas à tradição global multilateral, surge no topo da agenda” (PECEQUILO, 2009, p. 204). Em resumo, “os eixos não somente se combinam, como se complementam, agregando assertividade e confiança à diplomacia, que amplia suas alternativas e possibilidades de ação internacional” (PECEQUILO, 2009, p. 205).

Hirst et al. (2010) apontam no trabalho intitulado “A política externa brasileira em tempos e novos horizontes e desafios” que, embora o Brasil tenha sido beneficiado pelas mudanças ocorridas na economia política global, bem como na conjuntura favorável aos países emergentes, a política externa no período anterior (anos 1990 e início de 2000) tinha por característica a instrumentalização da agenda com vista à estabilidade macroeconômica, funcionando como aporte à estratégia de reforço a credibilidade internacional do país. Em contrapartida, a gestão Lula da Silva seria responsável por adotar uma política externa “pró-ativa e pragmática”.

De acordo com as autoras, “A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial” (HIRST et al., 2010, p. 28) Dessa maneira, o estudo indica que o presidente Lula conduziu a questão social ao palco da política externa.⁶ Não obstante, o trabalho indica duas inovações promovidas pela gestão do Presidente Lula: 1) a participação nos fóruns de governança global; e 2) a prioridade concedida às relações Sul-Sul. Com relação à primeira, cabe ressaltar a “agenda demandante” afastando-se de “posições defensivas que caracterizavam a ação do Brasil nessa esfera no pós-Segunda Guerra” (HIRST et al., 2010, p. 29).

Por seu turno, Coelho e Santos (2014), em trabalho intitulado “A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU”, indicam em seus resultados que a Política Externa da primeira gestão da presidenta demonstrou uma continuidade significativa em relação à defesa das diretrizes relacionadas à agenda econômica e social adotadas pelo governo Lula (COELHO; SANTOS, 2014). Assim, em relação ao aspecto

⁵ O termo faz referência à definição da política externa do período sob a luz da afirmação do Chanceler Celso Amorim, repetia diversas vezes ao longo de seu período como titular do Ministério das Relações Exteriores.

⁶ Para observar a presença da questão social no discurso diplomático brasileiro: ver Coelho e Santos (2013).

econômico, há evidências de que a retórica salientou o desenvolvimento econômico associado à responsabilidade social, o que quer dizer, em outras palavras, “crescimento com distribuição de renda” (ROUSSEFF apud COELHO; SANTOS, 2014).

Por outro lado, a Política Externa durante a gestão da Presidente Dilma Rousseff trilhou caminhos próprios como:

gênero, Segurança Internacional (em especial a Primavera Árabe) e as relações com os Estados Unidos, marcadas por uma breve reaproximação interrompida pela descoberta das operações de espionagem praticadas por esse país em relação aos interesses brasileiros (COELHO; SANTOS, 2014).

4.1 Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, no Rio de Janeiro, em 2012

A Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, como ficou conhecida, foi aprovada em 24 de dezembro de 2009 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio de uma resolução que previu sua realização no ano de 2012. A reunião foi realizada no Rio de Janeiro, o mesmo palco que 20 anos atrás recebeu a CNUMAD.

A Resolução da Assembléia Geral da ONU que convoca a Conferência mostra a evolução substantiva. A ênfase agora é **erradicação da pobreza** e a instauração de padrões de consumo e de produção sustentáveis. O título também é novo. **Ele não justapõe** ‘meio ambiente’ e ‘desenvolvimento’ e, sim, **funde-os** (SOARES, 2012, p. 20, grifo nosso).

A Conferência teve por objetivo a reafirmação e a busca da implementação dos compromissos já assumidos pela comunidade internacional. E ainda

não se pode perder a perspectiva de que a Rio+20 foi, antes de mais nada, uma conferência essencialmente diplomática, que complementou o processo iniciado em 1972 com a Conferência de Estocolmo sobre meio Ambiente Humano (LAGO, 2012, p. 9).

Já, segundo Soares (2012, p. 23), “A Rio+20, diferentemente de suas antecessoras, focalizou toda a temática de meio ambiente e desenvolvimento através de três tópicos: economia verde, erradicação da pobreza e quadro institucional”.

A Conferência foi responsável por promover o debate em torno do conceito “economia verde”. Embora o referido conceito ainda seja objeto de debates e, de certa forma, ainda necessite de uma definição mais apurada, a Rio+20 buscou na ideia de “economia verde” o instrumento de alcance do desenvolvimento sustentável e que, nesse quadro conceitual, teria incluído o tema da eliminação da pobreza.

O conceito foi alvo de análise em fevereiro de 2012 sob forma de relatório intitulado *Rumo da economia verde: caminhos do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza*, sob

a égide do PNUMA⁷. Assim, a Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento Sustentável teve por objetivo promover o debate sobre os meios de transição da matriz energética, que, no contexto do desenvolvimento sustentável, significa não só prudência ambiental, mas também a inclusão da esfera social.

Quanto ao ceticismo em relação aos resultados do encontro, Lago (2012, p. 10) chama a atenção ao fato que “Ao tentarmos fazer uma avaliação preliminar da Rio+20, é primordial compreender que seus principais objetivos são de longo prazo e que seus resultados não pretendem apenas cobrir a agenda de um ano, até a conferência”. Diferentemente dessa proposta, “as decisões de Estocolmo, Rio e Joanesburgo têm impacto muito mais abrangente e direto sobre as mais diversas agências e estruturas das Nações Unidas” (LAGO, 2012, p. 10).

Em seu trabalho, Lago (2012) classifica os resultados da Conferência entre os de escopo de curto, médio e longo prazo. Em relação ao de curto prazo, pode-se obter três objetivos a serem alcançados. Nesse contexto, cabe apontar o fato de “ter-se conseguido consenso em torno de um documento importante dentro dos prazos e do escopo da Conferência” (LAGO, 2012, p. 11). Sua importância está presente na declaração de que “Isto pode parecer pouco, mas tem grande importância para o fortalecimento do multilateralismo e para a consciência da diferença que pode fazer uma presidência de conferência mais efetiva e preparada” (LAGO, 2012, p. 11).

Dando sequência, o segundo resultado de curto prazo foi o lançamento de processos. Por processos entende-se o lançamento de temas e articulações que, de certa forma, encontraram repercussões no médio e longo prazo. No entanto, iniciar esse caminho por meio de documento pactuado por 193 países representaria um salto significativo na formulação e implementação da agenda para os próximos anos.

Por fim, sobre o terceiro resultado imediato, o autor identifica tudo aquilo que pode ser evitado, ou seja, temas e questionamentos que poderiam subverter e tornar difusa a agenda de desenvolvimento sustentável dos próximos dez anos. À guisa de exemplificação, o impedimento de “diluição dos princípios de 1992” (LAGO, 2012, p. 11) é saudado com entusiasmo pelo estudo. Em concordância com tal afirmação, Chiaretti (2012, p. 47) defende que

a comparação dos resultados da Rio+20 com a conferência-mãe, a Rio 92, feita por alguns analistas, é inapropriada. As famosas convenções do Clima e da Biodiversidade, produzidas na Rio 92, foram negociadas muita antes do evento e o processo foi apenas concluído no Riocentro. Aquela, de 20 anos atrás, era o que diplomatas chamam de “conferência de chegada” e tinha por obrigação entregar as convenções, foi feita para tanto. A Rio+20, por seu turno, seria uma “conferência de partida”, um evento para abrir processos.

4.2 O Brasil e a Conferência

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ingressou na trajetória da questão ambiental no sentido de fortalecimento do tema do desen-

⁷ O Programa define como economia verde “aquela que resulta na melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e as carências ecológicas” (PNUMA, 2011).

volvimento sustentável no arco da agenda da política externa ambiental brasileira. O encontro ocorreu sobre o que se convencionou tratar como o “espírito do Rio” na medida em que as conversações aconteceram sobre o legado “histórico e temático” da CNUMAD (FREITAS, 2012). Cabe adicionar a esse elemento o fato de a cidade do Rio de Janeiro sediar pela segunda vez um evento daquela natureza. Nesse sentido, a conferência tinha por objetivo

que todos os 193 Estados membros das Nações Unidas pudessem se reunir, mais uma vez, vinte anos mais tarde, na mesma cidade, para discutir os rumos do desenvolvimento sustentável para as próximas duas décadas (FREITAS, 2012).

De maneira não contrária ao que ocorreu em 1992, os questionamentos em torno dos porquês da organização e convocação da Conferência pelo Brasil, a Rio+20, também foram objeto de investigação. Entre as possíveis explicações encontram-se “o fortalecimento de seu status emergente” num movimento de busca na mediação entre desenvolvidos e em desenvolvimento (LAGO, 2012, p. 15). O referido autor sinaliza ainda a intenção de demonstrar sua excepcionalidade frente aos outros países que conformam os BRICS. A esse respeito, o trabalho observa características com a democracia e sua localização no eixo ocidental e inclui a busca por “**reafirmar suas credenciais de líder equilibrado, decidido a fortalecer o multilateralismo**” (LAGO, 2012, p. 15, grifo nosso). Não obstante, a Rio+20 representaria a possibilidade de

reiterar o acerto do diagnóstico de 1992 de equilibrar os pilares econômico, social e ambiental e de manter a liderança do Brasil nessa área. Ao mesmo tempo, o país poderia mostrar o quanto era diferente daquele que havia organizado a Rio 92” (LAGO, 2012, p. 15).

Em relação às diferentes circunstâncias enfrentadas pelo país nas duas ocasiões, Lago (2012, p. 15) menciona que

enquanto, à época, enfrentava graves obstáculos nos três pilares [...] o Brasil de hoje destaca-se por progressos nesses mesmos três pilares: diminuição da desigualdade, crescimento e estabilidade econômicos, e diminuição notável do desmatamento da Amazônia.

No que diz respeito ao contexto internacional em que se operou a articulação para a realização da Conferência, ao iniciar seu discurso na ONU, no ano de 2009, o Presidente Lula identificou as principais questões que afligem o mundo, da perspectiva brasileira: “Quero abordar aqui três questões cruciais, [...] três ameaças que pairam sobre nosso planeta: a persistência da crise econômica, a ausência de uma governança mundial estável e democrática e os riscos que a mudança climática traz para todos nós” (LULA, 2009, p. 945).

Na relação entre política externa ambiental brasileira, no diálogo com os conceitos de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, cabe ressaltar o papel desempenhado pela construção conceitual em torno do que representaria a “economia verde inclusiva”. A importância

desse contexto para a PEB reside na abertura de espaço proporcionado pela conjunção do elemento ambiental ao econômico e social.

Como apontam Coelho e Santos (2013; 2014), o discurso brasileiro encontrou nas políticas de inclusão social, dado o contexto nacional de grandes mudanças sociais, o ponto de contato para o tratamento da questão ambiental. Dessa forma, à guisa de ilustração, e recorrendo novamente ao discurso na ONU ao tratar de medidas de redução de impacto sobre o meio ambiente e questionar o atual modelo de desenvolvimento, o presidente Lula identifica a equidade social como base da qual a mudança deveria surgir aliada à responsabilidade ambiental. À sua voz, “A equidade social é a melhor arma contra a degradação do Planeta” (LULA, 2006, p. 916).

O mundo, porém, não modificará a sua relação irresponsável com a natureza sem modificar a natureza das relações entre o desenvolvimento e a justiça social. Se queremos salvar o patrimônio comum, impõe-se uma nova e mais equilibrada repartição das riquezas, tanto no interior de cada país como na esfera internacional (LULA, 2006, p. 916).

Segundo Chiaretti (2012, p. 43), “a Rio+20 cumpriu o que prometeu, encontrou consensos e viabilizou um texto possível, argumentam os diplomatas. Mas fez pouco para salvar o planeta, divergem cientistas e ambientalistas”. O consenso obtido na adoção do documento “O Futuro que Queremos” é salientado pelo referido autor como resultado de uma atuação diplomática segura do anfitrião, uma vez que qualquer país poderia indicar suas divergências quanto ao seu conteúdo. Assim,

o documento foi aprovado porque reflete resultado consistente e equilibrado e constitui guia seguro e ambicioso para a agenda de integração nas áreas econômica, social e ambiental nos próximos anos (LAGO, 2012, p. 15).

Ao dar conta dos resultados obtidos com a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Presidente Dilma afirmou que

o documento final que aprovamos por consenso no Rio de Janeiro não só preserva o legado de 1992, como constitui ponto de partida para uma agenda de desenvolvimento sustentável para o século XXI (ROUSSEFF, 2012, grifo nosso).

Segundo Coelho e Santos (2014), a mandatária indicou um movimento implícito à defesa da força diplomática brasileira em articular e obter ganhos no campo da negociação (COELHO; SANTOS, 2014).

5 Considerações finais

O principal propósito deste artigo foi empreender uma breve trajetória da política externa ambiental brasileira nas últimas cinco décadas, relacionando o contexto político e

econômico de cada período à atuação brasileira nas quatro principais conferências ambientais realizadas desde então: Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992), Joanesburgo (2002) e Rio de Janeiro (2012).

Como demonstrado ao longo do texto, a posição brasileira se modificou consideravelmente ao longo dos anos, passando de “vilão mundial” a um dos países líderes do discurso da temática da preservação do meio ambiente. Um dos principais motivos para essa mudança encontra-se na organização da chamada Rio92, a primeira e mais importante conferência mundial realizada após o momento-chave do fim da Guerra Fria. A disputa pela posição de liderança realizada pela diplomacia brasileira conseguiu nova vitória e a reafirmação de suas diretrizes duas décadas depois, com a organização da Rio+20.

Nesse contexto, cabe ressaltar o pioneirismo da Conferência de Estocolmo (1972), que se destacou como o ponto de partida responsável por incluir a questão ambiental no âmbito da política internacional. Quanto ao papel das Nações Unidas nesse cenário, cabe indicar a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A posição soberanista adotada pelo Brasil naquele primeiro momento significou o questionamento da estrutura do poder mundial (ou em outras palavras, ao chamado “congelamento” do cenário geopolítico realizado pelas duas principais potências no âmbito bipolar). O país buscou adotar uma posição considerada “pragmática e reativa” a esse domínio mundial no tocante ao tema do meio ambiente, buscando defender sua soberania e seu patrimônio natural das críticas dos países ricos do Norte. Ademais, acreditava-se, naquele momento, que a disputa da questão ambiental rompia à lógica Leste-Oeste, característica fundamental da Guerra Fria, para uma conformação de caráter Norte-Sul, abrindo espaço para articulações brasileiras com países do então “Terceiro Mundo” em vista de um tratamento diferenciado da temática em discussão.

Tal postura vai encontrar ressonância no conceito das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, ratificada no encontro que daria sequência no presente itinerário da problemática ambiental: a Rio92. Assim, observou-se que as mudanças ocorridas, em larga medida, na ruptura da posição do país a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, podem ser melhor explicadas quando lançamos nosso olhar para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo em 1972.

Nesse trajeto, o país se dispôs a ser sede do encontro que se seguiu e que se tornou o momento de redefinições de suas posições com relação ao tema. O Rio foi palco para a reafirmação dos princípios adotados na Conferência de Estocolmo e avanços no que diz respeito a novos princípios norteadores da política ambiental internacional. Não obstante, A CNUMAD foi o palco para o estabelecimento do marco conceitual no qual é pautado o debate ambiental atual: a questão que trata do desenvolvimento sustentável.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo) ocorreu em meio a descrenças sobre a capacidade de o concerto das Nações implementarem os acordos firmados ao longo do tratamento multilateral. O conceito de desenvolvimento sustentável foi capaz de criar uma sólida base, embora ainda fossem necessárias reflexões em torno de ações que pusessem em prática as recomendações da chamada Agenda 21. Cabe ressaltar ainda a ocorrência dos

atentados de “11 de setembro”, no ano anterior, que fizeram com que as questões de segurança, e consequentemente as que diziam respeito ao combate ao terrorismo, monopolizassem a agenda internacional, reduzindo a ascendência do debate ambiental.

O percurso tem por ponto de chegada a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que, assim como os outros encontros, teve seu escopo dependente das interferências políticas e econômicas de âmbito internacional. Naquele momento, o ano de 2012 ainda enfrentava os reflexos da crise mundial ocorrida em 2008. A política externa ambiental brasileira, na ocasião da realização da Rio+20, buscou fazer uso do conceito de “economia verde inclusiva”. Dessa maneira, a referida reflexão conceitual tentou abrir espaço para evidenciar o esforço brasileiro em relação à questão social no contexto doméstico, unindo esta ação à conjunção do elemento ambiental ao econômico-social, na busca da ampliação do prestígio internacional do país, diretriz clássica de nossa política externa.

Referências

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, dez. 2004.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, 1. ed., v. 2.

CASTRO, João Augusto de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. *Revista de informação legislativa*, v. 8, n. 31, p. 37-52, jul./set. 1971

CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, 2003.

_____. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHIARETTI, Daniela. Futuro da Rio+20 está no campo das promessas. *Revista Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, 2012.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. Política Externa Brasileira e discurso: as gestões Lula da Silva numa análise duplo-espelhada. *Observador on-line*, v. 8, p. 1-22, 2013.

_____. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.unirio.br/ccjp/cienciapolitica/arquivos-1/discursos-de-dilma>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

DUARTE, Lílian Cristina Burlamaqui. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 85 – 108, ago./dez. 2014

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, p. 119-136, 2006.

FONSECA JR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GONÇALVES, Williams da Silva. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Revista Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, “Luzes e sombras do Brasil atual”, número especial em português, dezembro de 2010, p. 22-41.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2007.

_____. Rio+20: uma agenda equilibrada, consistente e ambiciosa para o desenvolvimento sustentável. *Revista Política Externa*, São Paulo: v. 21, n. 2, set./out./nov. 2012.

LIGIERO, Luiz Fernando. *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LULA, Luiz Inácio. Discurso no Debate Geral da 66ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2. *Contexto Internacional*, 2000.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do candidato: política internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PEREIRA JR., José de Sena. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburg, na África do Sul. Relatório Especial, Brasília: *Consultoria Legislativa*, 2002.

PNUMA. *Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza - Síntese para Tomadores de Decisão*, 2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

_____. O Brasil e a Rio+10. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 15, p. 37-44, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Livro na Rua. O Brasil e o meio ambiente*. Brasília: Thesaurus Editora, 2009.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. Estocolmo+40, Rio+20 - Guia básico. *Revista Política Externa*. São Paulo, v. 23, n. 4, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Ano XIX. v. 82, jan./mar., 2005.

SOUZA, Ismara Izepe de. O resgate da discussão sobre o “congelamento do poder mundial” nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 26, out./nov. 2014.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979), *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, dec. 2004.

BRASIL E SUA AÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE UM PARADIGMA CONTEMPORÂNEO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

BRAZIL AND ITS ACTION ON THE BUILDING OF A CONTEMPORARY PARADIGM OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Danielle Jacon Ayres Pinto[†]
Daniela Marques Medeiros[‡]

Resumo: A agenda internacional contemporânea traz em seu escopo novos temas que anteriormente eram considerados secundários (*low politics*) no cenário internacional. Esse fenômeno é consequência da ascensão de novos países como atores influentes no sistema internacional e de esses países pertencerem à região sul do globo terrestre, reconhecidamente menos desenvolvida economicamente. Assim, o tema do desenvolvimento sustentável e suas alternativas passam a ser prioridade na agenda dos países do Sul, vista a importância que tem no próprio crescimento e ascensão desses Estados dentro da esfera internacional. Neste artigo, temos por objetivo demonstrar essa dinâmica através da ação do Brasil na área do desenvolvimento sustentável e como suas políticas têm criado um novo paradigma de cooperação e desenvolvimento, que, para além de mudar as bases desse tipo de política pública, também promove para o Estado brasileiro um aumento de sua inserção e influência internacional aos moldes do arcabouço teórico do *Smart Power*, pensado por Joseph Nye Jr.

Palavras-chave: Brasil. Desenvolvimento Sustentável. Smart Power. Cooperação.

Abstract: The contemporary international agenda brings in its scope new issues that were previously regarded as low politics in the international scenario. This phenomenon is a consequence of new countries ascension as influent actors in the international system, and that these countries belong to the south region of the globe, usually recognized as a less developed area. In this sense, the theme of sustainable development and its alternatives became a priority in the south countries agenda, due to its importance for economic growth and international ascension of these countries in the international sphere. In this article, we have as objective

[†] Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS). Doutoranda em Ciência Política – área de Relações Internacionais, na UNICAMP, Mestre e graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra – Portugal, ambos os diplomas revalidados pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: djap2222@yahoo.com ou danielleayres@gmail.com, CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2355082477420964>.

[‡] Professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário FECAP/SP. Doutoranda em Ciências Sociais – área de Relações Internacionais e Desenvolvimento, na UNESP Marília, Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas e graduada em Relações internacionais pela Unesp Franca. E-mail: danielamqmd@gmail.com, CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8340537533214624>.

to show Brazil's dynamics action in the way of sustainable development, and how its policies have created a new cooperation and development paradigm, which in addition to changing the basis of this kind of public policy, also promotes to the Brazilian government an increase of its insertion and international influence in the theoretical framework of Smart Power, as thought by Joseph Nye Jr.

Keywords: Brazil. Sustainable Development. Smart Power. Cooperation.

1 Introdução

Crescer, incluir, proteger e conservar. Foi com essas quatro palavras que a presidenta Dilma Rousseff anunciou, por ocasião da 67^a Assembleia Geral da ONU em 2012 e reafirmou em 2013, a criação de um novo paradigma nas relações entre os Estados do sistema internacional. Essa maneira de pensar e de agir está diretamente relacionada aos resultados alcançados na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a qual, apesar das críticas a ela direcionadas, mostrou avanços na construção de um novo modelo de crescimento econômico e social.

Um paradigma, em ciências humanas e sociais, equivale a uma explanação compreensiva do real. O uso que dele fazem as ciências exatas e naturais é diferente. Nessas últimas, o paradigma articula em uma teoria uma série de leis científicas que estabelecem, em princípio, relações necessárias de causa e efeito. Quando uma lei é rejeitada pela experiência, o paradigma cai. Nas ciências humanas, o paradigma também desempenha a superior função de organizar a matéria objeto de observação, porém não apresenta a mesma rigidez científica (CERVO, 2003).

A temática do desenvolvimento configura-se como um dos pontos fundamentais da agenda de política externa brasileira. Nos últimos 20 anos, o país reforçou sua posição em tais negociações internacionais, buscando convergência entre as diferentes posições dos vários Estados. Dentre as ações praticadas pelo Brasil para se tornar um importante *player* na promoção do desenvolvimento, está a cooperação técnica internacional, exportando políticas públicas para países em desenvolvimento ou de menor grau de desenvolvimento relativo.

A sociedade contemporânea inicia um processo de transformação no seu modo de vida, sob pena de não suportar a aceleração do modelo atual de desenvolvimento e sofrer as consequências do esgotamento do mesmo. A oportunidade se abre para que seja adotado um novo modelo de desenvolvimento, pautado em novas tecnologias, investimento em eficiência energética e fortalecimento da cooperação internacional efetiva em torno de questões críticas como meio ambiente e energia.

Todavia, a estratégia da política externa brasileira centrada em “Crescer, incluir, proteger e conservar” não está ligada a uma ideia isolada de altruísmo nacional, em que o Brasil se colocaria como um ator que privilegia uma política de cooperação só para poder ajudar outros atores. A PEB, apoiada na cooperação, visa a projetar a inserção internacional do Brasil através do multilateralismo e da promoção dos ganhos absolutos.

A proposta do governo brasileiro, nos últimos 13 anos, é construir uma reputação de confiabilidade para o Estado brasileiro, conseguindo assim sua inserção e poder no sistema internacional sem a necessidade de utilizar recursos de poder coercitivos, e sim priorizando uma cooptação dos parceiros, através de recursos cooperativos de poder. Aqui, vale ressaltar que a escolha do Brasil por não usar recursos coercitivos na política externa não é somente uma questão de preferência, mas consequência das próprias limitações do Brasil nesse setor, como também de uma compreensão dos seus reais posicionamentos e objetivos dentro do sistema internacional.

Nesse sentido, tanto os conceitos de inteligência contextual e *smartpower*, pensados por Joseph Nye Jr., quanto os conceitos de reputação internacional, pensados pela professora Anne Sartori, servem de arcabouço para uma estratégia de política externa que dê atenção a um novo paradigma de desenvolvimento econômico e social que vise às esferas do local, regional e internacional.

O presente artigo propõe-se a iniciar uma reflexão acerca da dimensão representada pelo vetor desenvolvimentista na política externa brasileira, enfatizando a transição paradigmática global juntamente com uma mudança na percepção brasileira de uso dessa variável em suas relações internacionais.

2 A mudança paradigmática no Sistema Internacional

Ao observar a evolução humana, vê-se que o homem diminui o uso da madeira e da tração animal para utilizar o carvão e o ferro, os quais foram substituídos pelo petróleo, o gás e o aço. Esse processo gerou o aumento da emissão de poluentes na atmosfera e intensificou o ritmo de desenvolvimento a cada mudança de recurso. A dependência da sociedade internacional em termos de abastecimento e consumo de recursos promotores do desenvolvimento (tecnologia e recursos naturais) tornou-se irreversível.

O estudo da história das relações internacionais demonstra o modo pelo qual se desenvolve a relação entre os diferentes povos em termos econômicos, políticos, sociais, culturais e tantos outros. No decorrer desse processo histórico, pode-se observar que o sistema internacional modifica-se de acordo com a interação entre agente e estrutura internacional. Nesse sentido, é possível identificar diferentes arranjos nas formas pelas quais as sociedades se organizam.

Sistema internacional é o “espaço onde ocorrem as Relações Internacionais. “Quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como parte de um todo.” Já a sociedade internacional é resultado da evolução do sistema. Ocorre “quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns formam uma sociedade no sentido de se considerarem ligados no seu relacionamento por um conjunto comum de regras e participam de instituições comuns” (BULL, 2002, p. 19).

Nesse ponto, cabe ressaltar que o presente artigo busca avaliar a forma pela qual a sociedade internacional contemporânea se organiza em termos de promoção do desenvolvimento

e crescimento econômico. Cabe considerar que, para alcançar o estágio atual de desenvolvimento, o qual, desde já, caracterizamos por ser dependente da energia advinda de hidrocarbonetos e demais recursos naturais finitos, o sistema internacional passou por diversas formas de lideranças, o que outras chamariam de dominação ou hegemonia, muitas vezes caracterizadas para além do poder bélico, mas também pela posse e controle dos recursos que orientavam o modelo de desenvolvimento vigente.

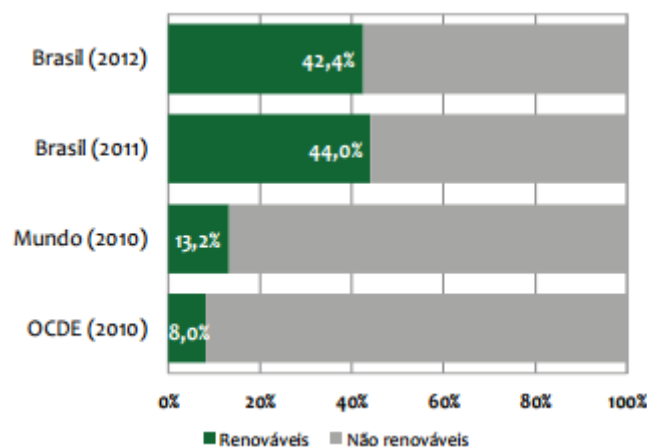
Ao trabalhar com um recorte que engloba o sistema internacional a partir do momento em que se pode falar de uma sociedade internacional europeia, ou seja, do momento em que há diversos Estados soberanos que compartilham valores entre si, quando ocorre a assinatura dos Tratados de Vestfália, após a Guerra dos 30 anos, podemos nos orientar pelo estudo da posse e controle dos recursos por dois atores: Inglaterra e Estados Unidos da América.

A Inglaterra liderou a Primeira Revolução Industrial, estando na vanguarda do processo de desenvolvimento tecnológico e financeiro dos finais do século XVIII e durante o século XIX. Aos Estados Unidos coube a liderança, em termos de posse e controle dos recursos, da Segunda Revolução Industrial, a qual colocou o petróleo como item central do processo de promoção do desenvolvimento. Observa-se que a posse e o controle dos recursos que orientam o desenvolvimento internacional são instrumentos de poder dos Estados.

A maioria dos analistas aponta o controle das fontes de recursos energéticos como um fator importantíssimo de sobrevivência das nações e motivo subjacente das últimas guerras. Esse controle pode garantir a energia necessária para alavancar o desenvolvimento econômico de um país, e alcançá-lo transforma-se em questão de segurança nacional e motivo ou justificativa da guerra (SAINT-PIERRE, 2008).

Questiona-se se a sociedade internacional contemporânea vive um momento de transição do modelo de promoção do desenvolvimento e se o Brasil possui a capacidade de fazer parte dos países que tendem a orientar esse processo, tanto em termos de promoção do desenvolvimento internacional, via cooperação técnica, quanto lançando mão de seus recursos naturais estratégicos, ou seja, se estaria o Brasil em processo de assumir a posição de *global player* em virtude da posse e controle de recursos estratégicos que reorientam uma mudança de paradigma na forma como se consome e produz no sistema, bem como na exportação de políticas públicas que auxiliam no processo de desenvolvimento de países africanos e latino-americanos. Pela imagem abaixo, podemos observar a partição brasileira em termos de participação das energias renováveis na matriz energética nacional, comparada com a matriz mundial.

Gráfico 1: Consumo de energia renovável no Brasil e no mundo, em 2012



Fonte: Brasil (2013).

Os questionamentos apresentados são postos porque a realidade internacional é convidativa para o debate, em virtude da proposta de promoção do desenvolvimento sustentável em seus pilares social, ambiental e econômico. Crescer, incluir, proteger e conservar. Foi com essas quatro palavras que a presidenta Dilma anunciou, por ocasião da 67^a Assembleia Geral da ONU, em 2012, a criação de um novo paradigma nas relações entre os Estados do sistema internacional e o reforçou em seu discurso de 2013.

Essa nova maneira de pensar e de agir está diretamente relacionada aos resultados alcançados na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a qual, apesar das críticas a ela direcionadas, mostrou o início de uma reorientação na construção de um novo modelo de crescimento econômico e social.

O ano de 2012 reforçou essa discussão na agenda internacional. A construção de um novo modelo de desenvolvimento não se faz do dia para a noite e requer intenso esforço da comunidade internacional como um todo, unindo diplomatas, políticos, acadêmicos, cientistas e sociedade civil.

Esforços são empreendidos nas mais diversas frentes na busca pela melhoria da qualidade de vida e pela preservação dos recursos naturais. É preciso que se desenvolvam ferramentas que tornem possível acomodar a existência de mais de 7 bilhões de pessoas no planeta, ao mesmo tempo em que se luta para promover a retirada de grande parte da população mundial da condição de miséria e inseri-la na sociedade de consumo. Essas ações devem estar articuladas ao uso racional e equilibrado dos recursos naturais que o planeta possui.

A realidade posta é que a comunidade internacional discute um novo modelo de desenvolvimento que seja mais sustentável em termos sociais, econômicos e ambientais. O Brasil apresenta-se como um dos principais articuladores desse processo, reforçando a importância de se dar destaque para o combate à pobreza como elemento fundamental dessa concepção de desenvolvimento.

Ao conjugar discurso e prática, o país lança mão de política de cooperação técnica internacional para promover o desenvolvimento sustentável, aplicando políticas públicas especialmente voltadas para a produção agrícola e combate à miséria. A fim de compreender e discutir

as razões pelas quais o Brasil lança mão de seu *know-how* em cooperação técnica e de seus recursos naturais para auxiliar na promoção do desenvolvimento internacional, necessita-se que seja analisada a presença do desenvolvimento na política externa brasileira.

3 O Smart Power como uma alternativa para a construção de um novo paradigma de poder

Tendo, neste artigo, o foco sobre o fato de a sociedade internacional contemporânea estar vivendo um período de transição de seu modelo de desenvolvimento, é importante, juntamente com essa percepção, questionar como seria o poder exercido pelos atores estatais nesse novo cenário, onde um processo de cooperação multilateral e ganhos absolutos (onde todos os envolvidos em um relacionamento obteriam ganhos) seriam o quadro mais ideal para a construção de um Estado *global player*, que é uma ambição recorrente da PEB nos últimos 13 anos.

Nesse sentido, a cooperação técnica do Brasil e a utilização por este Estado de seu *know how* na utilização de recursos naturais renováveis podem ser um diferencial para as ambições do Brasil. Nesse ponto é que o *Smart Power* passa a ser interessante para a análise deste artigo, pois sua proposta é a da construção de um novo paradigma de poder do Estado no espaço internacional, poder esse que seria baseado em alguns vértices, entre eles o desenvolvimento global e a inovação e tecnologia.

A proposta é desenvolver algumas áreas do Estado para que ele conquiste poder e influência no sistema internacional, porém, um poder que privilegie a cooperação e a ideia de que, sem beneficiar os parceiros, os ganhos que um Estado pode ter serão bem menores. Como Joseph Nye (2011, p. 208) cita em seu livro,

uma narrativa para o *smartpower* no século XXI não é somente sobre maximização do poder e manutenção da hegemonia. É, principalmente, sobre encontrar caminhos para combinar recursos dentro de uma estratégia de sucesso em um novo contexto de difusão de poder e ‘ascensão dos outros atores’.

Assim, o desenvolvimento global seria a

área que está diretamente relacionada com a capacidade de ação do Estado na promoção do desenvolvimento (econômico, político e social) de outros Estados. Para isso, o desenvolvimento interno do Estado que pretende pôr em prática estratégias de construção do *smart Power* é imprescindível. O exemplo interno de desenvolvimento deve ser o foco de ação internacional (PINTO; MESQUITA, 2012, p. 357).

Nesse sentido, a área do desenvolvimento global tem por objetivo não somente a doação voluntária de recursos financeiros de um Estado para outros mais necessitados, mas sim o foco na qualidade dessa ajuda e na real potencialidade que ela terá para modificar situações desfavoráveis.

O próprio diretor da Agência Brasileira de Cooperação enfatiza essa ideia quando diz:

[...] essa cooperação (técnica) representa uma ferramenta de política externa porque projeta internacionalmente o país que contribui para a construção de um mundo mais justo e equilibrado, melhora as relações bilaterais, facilitando o diálogo e a busca de consensos em muitas áreas e fóruns internacionais (FARANI apud MATEOS, 2011, p. 49).

Já a área de inovação e tecnologia se mostra importante por dois motivos: 1) por ser uma alternativa viável para o contínuo desenvolvimento das pessoas e de seus Estados, e 2) porque o Brasil possui um grande potencial para ser líder na utilização e produção de energia provida de recursos naturais renováveis.

Esse vértice está intimamente ligado à maneira que um Estado pode construir seu poder internacional através de investimentos em novas matrizes energéticas para sustentar o desenvolvimento nacional e internacional, sem afetar a vida na terra.

Um Estado capaz de alicerçar seu desenvolvimento no século XXI nesses parâmetros estará se preparando não só para proteger sua população de alterações climáticas profundas, mas estará construindo para si um parque tecnológico capaz de colocá-lo como um diferencial no sistema internacional (PINTO, 2011).

Tendo essa ideia sobre esses dois preceitos do *Smart Power*, o artigo vai passar a analisar, mais a fundo, o processo de ajuda ao desenvolvimento provida do Brasil e sua ação nas áreas mais técnicas, entre elas as das matrizes renováveis de produção energética, não sem antes compreender a evolução do processo de promoção do desenvolvimento na política externa brasileira.

4 Política externa brasileira e desenvolvimento: história

Nosso propósito, no presente tópico, consiste em mostrar como o Brasil lança mão do momento de mudança do paradigma de desenvolvimento para ampliar sua presença no sistema internacional através da promoção da cooperação técnica, pautada no conceito de desenvolvimento sustentável. Esse contexto denota, além da busca brasileira por maior inserção, um reforço na forma pela qual o desenvolvimento é utilizado pela política externa do país.

A relação entre política externa e desenvolvimento pode ser observada de acordo com as referências apresentadas por Amado Cervo no texto “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. Nesse texto, o autor aponta quatro momentos da política externa brasileira:

as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador, que se estende do século XIX a 1930, o Estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1989, O Estado normal e o Estado logístico, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais, de 1990 a nossos dias (CERVO, 2003).

Tratar a questão do desenvolvimento na política externa brasileira requer entendimento sobre o processo histórico da mesma. Para tanto, devemos apontar a evolução considerando os

paradigmas supracitados. No caso do paradigma liberal-conservador, esse auxilia na compreensão do momento vivido pelo país da independência até a década de 30:

os liberais-conservadores brasileiros procediam à leitura do interesse nacional, evocando um conceito de sociedade simples, composta fundamentalmente de dois segmentos: os grandes proprietários das terras e donos do poder e o resto da sociedade, fossem escravos, ex-escravos, trabalhadores livres, imigrante (CERVO, 2003, p. 10).

Desse modo, prevalecia o patrimonialismo, em que os interesses do Estado confundiam-se com o interesse de particulares. A política externa do período não estava voltada para a promoção do desenvolvimento do país, mas para a promoção dos interesses de uma elite agroexportadora.

Essa realidade começa a ganhar novos contornos quando o processo de industrialização do país é estimulado e intensificado, especialmente após a década de 30 do século XX, com o Governo de Getúlio Vargas. Inicia-se um período de utilização da diplomacia como instrumento de promoção do desenvolvimento do país quando as relações externas são direcionadas a alcançar crescimento e uma nova posição para o Brasil diante de um mundo cada vez mais globalizado, se pensarmos em termos de relações entre Estados nacionais.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o incentivo ao desenvolvimento começa a fazer parte do discurso da diplomacia do país, o que fica evidente na política externa da Equidistância Paradigmática do Governo de Getúlio Vargas ou na Operação Pan-americana de Juscelino Kubistchek, no governo de João Goulart e Ernesto Geisel. Esse período também se caracteriza pela criação da UNCTAD e do G77, bem como do discurso de Araújo Castro sobre os 3Ds (Desenvolvimento, Descolonização e Desarmamento).

Nesse período, o discurso em prol do desenvolvimento na política externa brasileira condiz com algumas circunstâncias específicas da realidade internacional, como o incentivo à cooperação técnica na reconstrução da Europa pós-Segunda Guerra, bem como, na década de 60 e 70, o incentivo para o desenvolvimento de países recém-descolonizados.

Além do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Ponto 4, ainda é desse período a Comissão Mista Brasil-EUA, inserida em um contexto de utilização da política externa para alcançar a promoção do desenvolvimento para o Estado brasileiro. Cervo (2003, p. 14) caracteriza o período da seguinte maneira:

o desenvolvimento correspondia ao conceito operativo destinado a balancear a funcionalidade do Estado. Tornou-se o vetor da política exterior. A acepção do desenvolvimento, conceito sociológico complexo, por abranger o econômico e o social, restringiu-se, na mente dos tomadores de decisão, por modo a contemplar essencialmente duas variáveis: a industrialização e o crescimento econômico. A industrialização, porque por meio dela julgava-se preencher as demandas da sociedade complexa, empurrando o conjunto em direção à modernidade do capitalismo. O elevado ritmo de crescimento, porque por meio dele recuperar-se-ia o atraso histórico. A política exterior destinava-se a preencher requisitos desse desenvolvimento

assim concebido, trazendo de fora três insumos em apoio aos esforços internos: capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações.

Ressalta-se que o Estado Nacional-Desenvolvimentista foi o motor da promoção de um intenso desenvolvimento nacional. Já no que concerne ao Estado Normal, é possível afirmar que o mesmo foi alvo de intensas críticas por ser considerado uma prática fiel ao Consenso de Washington. Todavia, interessa-nos um olhar mais atento em relação ao Estado Logístico.

Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar. A percepção dos interesses brasileiros pelos dirigentes logísticos equivale à percepção de interesses de uma sociedade avançada (CERVO, 2003, p. 21).

A introdução do Estado Logístico denota o início de uma reorientação na forma de promoção dos interesses nacionais. Contudo, ela está associada também a uma nova forma de inserir a variável do desenvolvimento na política externa nacional, a qual será analisada no item a seguir. Por hora, cabe-nos a seguinte reflexão: na relação desenvolvimento e política externa brasileira, vemos uma alteração, na qual o desenvolvimento deixa de ser apenas uma preocupação em relação ao crescimento interno para tornar-se um vetor de inserção internacional dentro do contexto de reforma da governança global. Desse modo, defende-se que o Brasil lança mão do contexto de transição paradigmática do modelo de desenvolvimento para alcançar seus objetivos de tornar-se um *global player*.

5 Desenvolvimento e inserção internacional

Diante do que foi exposto, podemos considerar que existe um vínculo direto entre a promoção do desenvolvimento e a política externa brasileira em seu processo histórico. Contudo, de acordo com as observações levantadas no primeiro tópico deste artigo, devemos considerar também que há uma maneira mais específica de trabalhar o tema do desenvolvimento, vinculando o mesmo à promoção da inserção internacional do Brasil.

Dado o contexto externo de busca por novas formas de produção e consumo, observa-se um cenário favorável para uma revisão da política brasileira que passa a utilizar o desenvolvimento

sustentável como uma plataforma de propulsão do país, dando ênfase especial ao combate à fome e à miséria, bem como à proteção do meio ambiente, lançando mão de projetos de cooperação técnica na área agrícola e tantas outras como educação, saúde e energias renováveis, como o etanol.

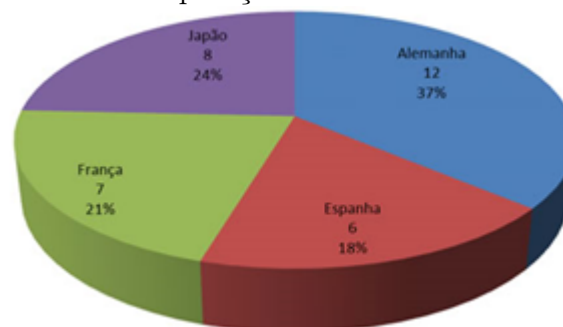
É possível verificar a importância de tais itens na agenda externa brasileira quando se nota o discurso oficial enfático, ao considerar o combate à pobreza como elemento fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável. Contudo, para tornar isso viável, é importante que atores internos estejam articulados nesse sentido. Assim, a principal instituição responsável pela cooperação técnica internacional no país é a ABC – Agência Brasileira de Cooperação, a qual possui acordos com SEBRAE, EMBRAPA e tantas outras que viabilizam a aplicação de projetos em países latino-americanos e africanos (PALOPS), principalmente.

A primeira década do século XXI marca uma mudança na postura brasileira em relação à cooperação técnica internacional. Apesar de ainda continuar como receptor (projetos relacionados à tecnologia de ponta e a investimentos em setores específicos para o desenvolvimento nacional), o país passou a promover a cooperação técnica com mais ênfase. Segundo a ABC (2013),

o conceito de ‘parceria para o desenvolvimento’, adotado pelo Brasil, consolida a ideia de a relação de cooperação acarretar, a ambos os lados, compartilhar esforços e benefícios. As iniciativas propostas são avaliadas à luz do impacto e do alcance sobre as comunidades receptoras. Esse procedimento implica aprimorar mecanismos de negociação, avaliação e gestão dos projetos, a fim de enquadrá-los às prioridades nacionais.

De todo modo, devemos observar que o país ainda participa como receptor, como mostra o gráfico:

Gráfico 2: Cooperação técnica recebida em 2011



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2013).

A promoção da cooperação técnica internacional teve início, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial ainda na forma de assistência técnica ou ajuda para reconstrução dos países. Já na década de 70, com os processos de descolonização e a emergência de novas nações em busca de condições para o desenvolvimento, foi reforçada a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento ou Cooperação Técnica Sul-Sul, ou ainda Cooperação Técnica Horizontal, hoje desenvolvida pela política externa brasileira.

Aqui questionamos as reais intenções dessa nova dimensão de atuação da política externa brasileira em termos de promoção da cooperação para o desenvolvimento no momento em que a

sociedade internacional debate a forma pela qual o crescimento econômico deve ser promovido. Dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2013, s/p) denotam o aumento da presença do Brasil no exterior:

o Brasil entende a cooperação técnica internacional (CTI) como uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. A CTI é compreendida como um importante instrumento de desenvolvimento; que auxilia o país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos e a superar restrições que dificultem seu crescimento. As ações de CGPD (Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento) constituem importante instrumento de política externa, do qual o Brasil tem-se servido para assegurar presença positiva e crescente em países e regiões de interesse primordial. A política externa brasileira prioriza a importância da cooperação Sul-Sul no contexto das relações internacionais tendo em vista sua capacidade de estreitar laços, na esperança de que seja um dos caminhos mais seguros para lograr o desenvolvimento sustentável, a elevação do nível e da qualidade de vida das populações com mais justiça social. A CGPD brasileira se faz pela transferência de conhecimentos técnicos e experiência do Brasil, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros envolvidos. Para tanto se vale dos seguintes instrumentos: consultorias, treinamentos e a eventual doação de equipamentos.

São esses os instrumentos da política externa brasileira para fomentar a cooperação técnica na promoção do desenvolvimento, com a missão de contribuir para a melhora das relações do Brasil com os países em desenvolvimento. Vale ressaltar que a política externa brasileira, desde 2004, guia-se pelos seguintes princípios em relação à cooperação técnica, o que identificamos como elementos de promoção da inserção internacional do Brasil:

priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira; apoiar projetos vinculados, sobretudo a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países recipiendários; canalizar os esforços de CGPD para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso; privilegiar projetos com maior alcance de resultados; apoiar, sempre que possível, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras; estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais (ABC, 2013, s/p).

Os principais destinos da cooperação prestada pelo país são: os países da América do Sul; o Haiti; os países da África, em especial os Palops, o Timor-Leste; e os demais países da América Latina e Caribe. Vê-se que o Brasil está engajado em uma tentativa de reforçar sua presença nessas regiões, diante de um contexto de Reforma da Governança Global. O ativismo

brasileiro, contudo, não denota um altruísmo ou solidariedade por parte do Brasil. O que se observa é a defesa dos interesses estratégicos de um país que tem como objetivo tornar-se um *global player* e necessita empreender internacionalmente para alcançar sua meta.

6 A aplicação dos interesses estratégicos: energia

Os recursos naturais brasileiros e o *know-how* em políticas públicas na área agrícola são o grande diferencial do Brasil em termos de cooperação técnica. Especificamente no que concerne aos recursos energéticos, é possível observar que,

nos últimos anos, o Brasil tem alçado o tema Energia a um novo patamar. A produção e utilização eficiente dos biocombustíveis, a recém-adquirida autonomia energética e a descoberta das novas reservas petrolíferas são fatores que levaram o país a ser considerado uma potência energética emergente. Essa posição de destaque do Brasil atraiu o interesse de vários países, que objetivam reduzir a dependência de combustíveis fósseis e se aproveitar do *know-how* e da cooperação brasileiras (MRE, 2010).

Dessa maneira, estabeleceremos a relação entre política externa brasileira, política internacional, recursos energéticos e desenvolvimento, de modo a buscar compreensão acerca dos desafios e oportunidades do Brasil para se tornar ator determinante do processo de alteração do paradigma de desenvolvimento, considerando a “economia verde”.

O Brasil possui recursos suficientes para tornar-se ator importante do processo de transição do paradigma, considerando a busca por um sistema mais sustentável, renovável e eficiente. Para alcançar esse objetivo, o país terá de vencer grandes desafios internos, como superar sua dependência externa em termos de energia, pois o país ainda é importador; realizar a escolha de seu modelo energético; coordenar a utilização dos recursos do pré-sal com uma matriz energética limpa; garantir a segurança do abastecimento em termos de etanol e biodiesel, dentre outras. Em paralelo, o país busca aumentar sua participação internacional no processo de transição da matriz energética global.

A posse e a utilização dos recursos energéticos são determinantes diante da realidade que se apresenta no sistema internacional. A Terra recebeu o sétimo bilionésimo habitante em 2011. Seria apenas mais uma estatística se não considerássemos o impacto que esse número representa em termos de utilização dos recursos naturais e energéticos que o planeta possui. Não é uma questão de repensar a Teoria Malthusiana ou Neomalthusiana, mas sim de verificar a geopolítica desses recursos e seu impacto na política externa dos Estados, em especial daqueles que possuem esses recursos.

Observa-se que, mediante a possibilidade de escassez de recursos, a tendência é que os Estados usem a força para buscar aquilo que lhes convém. A urgência em garantir abastecimento seguro e economicamente acessível pode ser determinantemente mais enfático na política externa de muitos Estados, como já o é para os grandes atores como China e Estados Unidos. Cada região do planeta vai enfrentar a realidade dessa nova geopolítica dos recursos energéticos, seja em termos de defesa dos seus recursos, seja na busca por eles.

Essa dinâmica vai interferir diretamente no preço de tais recursos, os quais terão impactos distintos para as diferentes regiões. Nesse novo contexto, a capacidade para gerar recursos energéticos está se tornando uma nova forma de alavancagem geopolítica e recurso de poder. O Estado que possuir o controle estratégico desses recursos terá vantagem comparativa no novo jogo de poder das relações internacionais.

A questão é repensar as relações internacionais e, em especial, a segurança internacional em época de crises interdependentes: a crise econômica, a crise alimentar, a crise ambiental e a crise energética. Muitas variáveis se apresentam: aumento da demanda e escassez ou dificuldade de produção; o crescimento da população; e a emergência dos países em desenvolvimento, o aquecimento global. Os problemas são comuns e a solução não se apresenta de forma clara.

7 Considerações finais

O contexto é convidativo para o debate. Em um momento em que a sociedade internacional se propõe a repensar as formas como se produz e consome, o Brasil poderia lançar mão desse cenário para se firmar como o país líder da transição paradigmática para um processo de desenvolvimento mais sustentável. A posse dos recursos naturais, especialmente os energéticos, dá ao país as ferramentas fundamentais para fazer parte do grupo de países que lidera o processo.

Nesse sentido, o país repensa a forma como utiliza o desenvolvimento em sua política externa, tendo-o não apenas como um foco interno, mas lançando mão do mesmo como vetor de inserção internacional, o que o faz, na maioria das vezes, por meio da cooperação técnica internacional, na qual se identifica o *soft power*.

O país tem como meta exportar esse modelo de matriz energética e o faz, muitas vezes, aliado ao discurso do desenvolvimento. Por exemplo, dentro da busca por se criar o mercado internacional para o etanol, o Brasil transfere tecnologia em energia renovável e incentiva a produção em países da África e da América Latina com o duplo objetivo de diversificar a produção do combustível e causar segurança nos compradores, além de investir na cooperação internacional em prol desses países com menor grau de desenvolvimento relativo, que passam a ter nova possibilidade de geração de renda.

Eis o “carro-chefe” da política externa brasileira: desenvolvimento sustentável como elemento de inserção internacional do país. O Brasil pretende, para tanto, lançar mão de sua matriz energética 47% renovável e tantos outros elementos que fazem parte do já extenso rol de projetos de cooperação técnica.

O país alia a promoção do desenvolvimento sustentável à promoção do desenvolvimento humano nos países receptores de cooperação técnica e se posiciona como importante ator do processo de alteração do paradigma de desenvolvimento internacional. Devemos lembrar que, como a Inglaterra no século XIX ou os EUA no século XX, o detentor dos recursos que movem o novo modelo de desenvolvimento pode alavancar sua posição no sistema internacional e emergir como potência.

Referências

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação Técnica*. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. *Balço Energético Nacional 2013 – Ano base 2012*: Relatório Síntese. Rio de Janeiro: EPE, 2013. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final_2013_Web.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Relações com o Oriente Médio – Ministério das Relações Exteriores - MRE. Energia. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.9-oriente-medio-energia/view>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado/IPRI, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], v. 46, n. 2, 2003.

MATEOS. Simone Biehler. Ajuda ao próximo e ao distante. *Desafios do Desenvolvimento*, IPEA. v. 8, n. 65, 2011.

NYE JR., Joseph. *The future of power*. Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

PINTO, Danielle Jacon Ayres. Smartpower: os pilares deste poder na política externa brasileira. *Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 - 3º Encontro Nacional*, abr. 2011, 2011, São Paulo (SP, Brazil) [online]. 2011 [cited 29 August 2013]. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100061&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2014.

PINTO, Danielle Jacon Ayres; MESQUITA, Lucas Ribeiro. Smart Power brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional. *Revista Política Hoje – UFPE*, v. 21, n. 2, 2012, p. 350-386.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *A bio-energia na projeção estratégica brasileira*. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/debate/bioenergia.php>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

A ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

THE POLITICAL ECONOMY OF THE INTERNATIONAL RELATIONS OF BRAZIL IN THE EARLY 21ST CENTURY

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves[†]

Resumo: O presente trabalho parte do seguinte problema: como foi organizada a estratégia de inserção internacional do Brasil na economia política internacional no início do século XXI? Nosso foco está na análise da estratégia política e nos resultados econômicos do país. Nesse sentido, as coalizões internacionais Sul-Sul foram e continuam sendo a estratégia dominante de busca por autonomia e inserção internacional do Brasil e pautam também a estratégia de inserção no comércio internacional. No que diz respeito ao âmbito econômico, o país conseguiu aumentar sua participação no comércio internacional. Nossa análise se pauta em revisão da bibliografia pertinente e dados macroeconômicos e de comércio internacional do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. Política externa brasileira. Inserção internacional. Economia política internacional.

Abstract: This paper assumes the following problem: how was the international insertion strategy of Brazil organized in the international political economy at the beginning of the 21st century? Our focus is on the analysis of the political strategy and the economic results of the country. In this sense, the South-South international coalitions were and still are the dominant strategy of search for autonomy and international insertion of Brazil and also guide the insertion strategy in international trade. With regard to the economic context, the country managed to increase its participation in international trade. Our analysis is guided by a review of pertinent literature and macroeconomic and human development data from the World Bank and the World Trade Organization.

Keywords: South-South cooperation; Brazilian foreign policy; international insertion; international political economy.

[†] Doutorando em Ciência Política pela UNICAMP.

1 Introdução

A cooperação Sul-Sul, uma das expressões do universalismo dominante na política externa brasileira desde os anos de 1950, resultou em diversas ações por parte do Brasil no ambiente regional e internacional. No sistema bipolar que emergiu no Pós-Guerra, o país se viu no dilema entre tentar se inserir em um de forma privilegiada, reconhecendo seu lugar num capitalismo ocidental liderado pelos Estados Unidos ou buscar de forma autônoma seus interesses fora da zona “quente” da Guerra Fria, no chamado Terceiro Mundo. O resultado é que o Brasil nunca deixou de privilegiar as relações com EUA e Europa, e a cooperação Sul-Sul nunca foi a estratégia dominante de nossa inserção internacional, somente complementar.

Nesse contexto, temos também o processo de descolonização da África e Ásia, que aumenta numericamente os países periféricos no contexto da Guerra Fria e fomenta reflexão coletiva sobre qual o lugar desses países, ex-colônias, no sistema internacional. Observa-se a formação de grandes coalizões como o Movimento dos Não Alinhados, a UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) e o G-77, sempre buscando coordenar ações e esforços em torno de grandes agendas. Blocos regionais ganham impulso no Terceiro Mundo, sendo o MERCOSUL o mais institucionalizado na América do Sul. Em tempos mais recentes, as coalizões assumiram um formato mais conciso e focado em temas mais específicos. O Grupo de Cairns consegue vitórias substantivas na Rodada Uruguai do GATT, conseguindo incluir a agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC). O Brasil participa de forma mais ativa nessas coalizões e alcança posição de destaque na articulação do G-20, também no âmbito da OMC.

Essa organização internacional torna-se palco de embates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Favorecidos pelo caráter multilateral da OMC, interesses comerciais agrícolas, manufaturados, serviços e propriedade intelectual acirraram a divergência entre países do Norte e do Sul global. O destaque da atuação brasileira se dá na agenda agrícola, em especial no governo Lula, quando o país chamou para si o papel de representante e porta-voz dos interesses dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Tendo em vista esse contexto, cabe perguntar: como foi organizada a estratégia de inserção internacional do Brasil na economia política internacional neste início de século? Para responder a essa questão, focaremos na análise da estratégia política dos resultados econômicos do país. Nesse sentido, considero que as ditas coalizões internacionais Sul-Sul foram e continuam sendo a estratégia dominante de busca por autonomia e inserção internacional do Brasil no início do século XXI e pautam também a estratégia de inserção multilateral do país no comércio internacional. No que diz respeito ao âmbito econômico, o país conseguiu aumentar sua participação no comércio internacional no período, ainda que num ritmo mais lento que outros emergentes.

Em relação aos resultados econômicos dos esforços políticos, há distintos enfoques metodológicos possíveis para se dar à questão. Dois deles são mais evidentes. Primeiramente, poderíamos abordar a questão a partir da avaliação da cooperação internacional recebida e prestada pelo Brasil, num esforço de identificar e qualificar o resultado de acordos de cooperação

internacional. Por outro lado, podemos nos voltar para resultados macroeconômicos e de comércio internacional para traçar um quadro mais amplo das tendências do país junto à economia global. Nesse trabalho, optamos pelo segundo caminho.

O artigo está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, apresentaremos o lugar da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira e os resultados políticos práticos, com especial atenção à formação de coalizões e o regionalismo expresso no Mercosul. Para tanto, nos valem de revisão bibliográfica. Num segundo momento, consideramos rapidamente a OMC e os resultados comerciais aferidos pelo Brasil nesse início de século. Para tal, recorreremos à literatura especializada e dados do Banco Mundial e da própria OMC. Por fim, apresentamos as conclusões do trabalho.

2 A cooperação Sul-Sul e a formação de coalizões internacionais

A cooperação Sul-Sul na política externa brasileira pode ser entendida, em grande medida, pelo estudo das coalizões internacionais das quais o país participou. Historicamente, o interesse do Brasil pelas coalizões internacionais esteve relacionado à importância das instituições multilaterais como meio para nivelar assimetrias de poder e de reverberar as demandas e as preocupações do mundo em desenvolvimento. Na medida em que o multilateralismo se transformou, refletindo as transformações que se deram no âmbito do sistema internacional, as coalizões internacionais também mudaram em conteúdo e alcance. Assim, é possível identificar, segundo Vaz (2012), duas gerações principais de coalizões internacionais na política internacional contemporânea.

2.1 A primeira geração de coalizões internacionais

Cervo e Bueno (2002) apontam que as relações internacionais do Brasil no pós-guerra foram marcadas, em grande medida, pelo alinhamento com os EUA. Ações como a assinatura do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), em 1948, a ruptura diplomática com a URSS, em 1947, e o reconhecimento da China Popular alinhado aos EUA na ONU, também em 1947, são exemplos desse alinhamento. Mesmo durante o segundo Governo Vargas, entre 1951 e 1954, com a volta do discurso nacionalista e anti-imperialista, o foco da política exterior do Brasil esteve associado à relação privilegiada com os EUA. No hiato Café Filho, entre o suicídio de Vargas e a posse de Juscelino, aprofunda-se a busca por uma relação privilegiada com os EUA, com empréstimos internacionais e a cooperação na área de energia atômica. Cabe ressaltar que, nesse período, o Brasil participou e integrou as Organizações Internacionais criadas, em grande iniciativa, pelos EUA. O Brasil esteve presente na conferência de São Francisco, que criou a Organização das Nações Unidas e, conforme apresentaremos com mais detalhes na próxima sessão, participou das conferências de Bretton Woods que estruturou o sistema financeiro no pós-guerra e criou o GATT.

No contexto do início da Guerra Fria e dos movimentos de descolonização, os países do chamado “Sul global” passaram a ser tratados, e também a se verem, como parte de um

grupo específico, cujos objetivos comuns seriam a promoção do seu desenvolvimento e a defesa de sua soberania. Nesse sentido, há três marcos principais que caracterizam essa ideia: 1. O discurso de posse de Truman, em 1949, que, ao assumir para seu governo o papel de resolver os problemas das áreas subdesenvolvidas, conferiu, de forma inédita, unidade aos países que faziam parte delas; 2. A realização, em 1955, da Conferência Afro-asiática, a primeira realizada sem a presença de representantes dos EUA, URSS e Europa; 3. A constituição do Movimento dos Não Alinhados (NMA), na Conferência de Belgrado (1961), que marcou a convergência entre os países do Sul sobre a necessidade de defenderem sua autonomia diante de novas aventuras colonialistas da Guerra Fria (LEITE, 2012).

Concomitantemente, no plano interno, Juscelino Kubitschek consolida a ideia de utilizar o contexto externo para alavancar o desenvolvimento nacional. O Brasil possuía diversos problemas que poderiam ser mitigados externamente, como: a necessidade de receber capitais e tecnologias por meio da cooperação com os EUA; os termos de troca do comércio internacional haviam deteriorado substancialmente e os preços internacionais de matérias-primas e produtos agrícolas não acompanharam os preços dos produtos industrializados; a necessidade de ampliação do mercado exterior para produtos nacionais, tendo em vista assegurar a capacidade de importação de bens e equipamentos necessários ao desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2002).

Partindo da mesma lógica, a primeira fase de coalizões internacionais envolve países em desenvolvimento em grandes agrupamentos multilaterais baseados, sobretudo, em condições compartilhadas, notadamente o subdesenvolvimento e a marginalização internacional, e interesses conjuntos expressados em termos de demandas por oportunidades econômicas. Também se basearam em um arcabouço idealista de política internacional, que tinha como preceito básico a consolidação das instituições internacionais por uma maior igualdade e cooperação internacional, pela transferência de tecnologia e pela reforma das relações Norte-Sul. Os exemplos mais representativos dessa primeira geração de coalizões internacionais foram o Movimento dos Países Não Alinhados (o MPNA, cuja primeira reunião de cúpula se deu em 1961, em Belgrado) e o G-77 (estabelecido no âmbito da criação da UNCTAD, em 1964) (VAZ, 2012).

Segundo Cervo e Bueno (2002), a Operação Pan-americana, lançada por JK em 1958, propunha a cooperação internacional de âmbito hemisférico para o desenvolvimento, tendo em vista o fim da miséria como forma de evitar a penetração de ideologias exógenas antidemocráticas. No campo da defesa da agroexportação, na reunião do GATT em Genebra (1957), o Brasil defendeu a ideia de que o GATT fora criado com falhas de origem que tendiam a não beneficiar os países menos desenvolvidos e foram feitas reformas para tentar corrigir essas falhas. Todavia, a criação do Mercado Comum Europeu atentava contra os interesses e a economia rural de nações menos desenvolvidas.

Apesar do foco no desenvolvimento, a partir da atuação internacional, a política externa de JK ainda se limitava ao hemisfério e não visava ao “resto do mundo”. De forma mais ampla, a cooperação internacional para o desenvolvimento possui a modalidade Sul-Sul, cooperação oficial oferecida pelos países que não fazem parte do CAD/OCDE à chamada assistência privada para o desenvolvimento, realizada por ONGs, organizações religiosas, empresas e fundações, entre outros; e à Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Esta última é a forma mais difundida de cooperação

internacional para o desenvolvimento e depende de quatro elementos para ser caracterizada: ter como origem uma agência do setor público; ter como destino países em desenvolvimento ou agência multilaterais; ter como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar; ser realizada na forma de doações (dinheiro, bens ou serviços) ou empréstimos (LEITE, 2012).

Foi essa visão da cooperação Sul-Sul que esteve presente, no início dos anos de 1960, na Política Externa Independente (PEI) dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Segundo Cervo e Bueno (2002), a PEI caracterizou-se pela primeira tentativa de o país ir no sentido da mundialização. Substituiu a visão ideologizada de mundo dividido entre Leste e Oeste pela de Norte e Sul, na qual o Brasil, enquanto país do Sul, deveria buscar seu espaço. Conduzida por Santiago Dantas, a PEI foi instituída no contexto da crise do populismo e do modelo de industrialização em substituição ao de importação, de transformações na estrutura social interna com aumento das lutas sociais e a reação norte-americana à revolução cubana no plano externo.

De forma geral, nesses primeiros anos de articulações entre países do Sul, a cooperação entre eles sofria pelo menos três restrições: o número reduzido de participantes; a limitação temática diante de um contexto marcado pela Guerra Fria e pelos problemas da descolonização; e, principalmente, a baixa complementaridade entre suas economias. A concretização da Cooperação Sul-Sul se limitou, em grande medida, à união contra o imperialismo das grandes potências e o racismo e a favor do pacifismo, do multilateralismo, da autodeterminação e da igualdade entre as nações (LEITE, 2012).

A primeira experiência de ampliar o escopo da atuação brasileira no mundo, em detrimento da relação com os EUA, foi interrompida tão logo os militares ocuparam o poder. Visentini (2004) aponta dois momentos que caracterizariam a política externa brasileira durante o período do regime militar: o primeiro, com Castelo Branco, denominado por Cervo e Bueno (2002) como um passo fora de cadência, e o segundo, a partir de Costa e Silva, com a retomada do caráter multilateral e global.

No âmbito internacional, a criação da UNCTAD, em 1964, representou um alargamento da aliança entre os países do Sul e agregou à agenda da CSS o consenso em torno do comércio internacional como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Mesmo países considerados aliados dos países industrializados passaram a demandar mudanças nas relações econômicas internacionais. Apesar de o Brasil ter sido somente observador do MPNA e não ter tirado vantagem política do Movimento, o G-77, por outro lado, estabelecido no âmbito da criação da UNCTAD, proporcionou ao Brasil uma oportunidade valiosa para a participação ativa do país nos debates no âmbito da Assembleia Geral da ONU. A partir do G-77, o Brasil apoiou as demandas para o desarmamento, a reforma do comércio e uma ordem econômica internacional mais equitativa, ganhando assim visibilidade e prestígio internacional, especialmente junto a outros países em desenvolvimento. No âmbito do GATT, o Brasil se incorporou ao Grupo de Cairns, um grupo menor voltado a um só tema, mas que teve um papel central na demanda pela redução de barreiras às exportações agrícolas (VAZ, 2012).

Data ainda dos anos 60 a emergência dos primeiros arranjos regionais e sub-regionais de integração: Mercado Comum da América Central (1960), Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (1960), Organização da União Africana (1963), Associação das Nações do

Sudeste Asiático (1967), Pacto Andino (1969). Não obstante, devido à carência de infraestrutura (comunicação e transporte), ligando os países que formavam esses arranjos, bem como à sua base produtiva similar, a cooperação econômica, destinada a gerar economias de escala no âmbito das estratégias de industrialização, não se concretizou nos níveis esperados (LEITE, 2012).

Como mencionado acima, a política externa do governo Castelo Branco (1964 a 1967) se caracterizou pelo retorno da política hemisférica e alinhada aos EUA, com um modelo de desenvolvimento dependente associado a esse país e de orientação econômica liberal. Em 1967, a ascensão de Costa e Silva à chefia do executivo nacional leva à guinada na política externa, tendo em vista o fracasso daquela de Castelo Branco. Costa e Silva promove uma ruptura profunda com seu antecessor, contrariando frontalmente Washington. O foco era a autonomia e desenvolvimento, aproximando-se, em alguma medida, da PEI. Há o reconhecimento da dicotomia internacional baseada em relações Norte-Sul, no qual o conceito de Terceiro Mundo é um referencial para a busca de alianças para se alterarem as regras do sistema internacional, consideradas injustas (VISENTINI, 2004).

No período entre 1969 a 1974, no governo Médici, Altemani (2005) sublinha que a prioridade política do Itamarati era a CSS, particularmente as relações com a América e África, regiões onde o Brasil teria melhores condições de maximizar suas vantagens comparativas. Conforme aponta Leite (2012), a modalidade de CSS que se destacou nesse período foi o apoio mútuo entre os países em desenvolvimento na arena multilateral, com destaque para as articulações que culminaram na aprovação, em 1974, da Declaração pelo Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial. Fundamental para isso foi o aumento do número de países em desenvolvimento na ONU com o avanço do processo de descolonização e também pela liderança exercida por estadistas na Índia, Tanzânia, China, México e Malásia. Data desse período a diferenciação entre os países do Sul em decorrência do crescimento econômico de alguns deles.

No âmbito multilateral, a cooperação técnica e econômica, antes discutida em conferências mais amplas, passou a contar com conferências específicas. Respondendo à demanda dos países em desenvolvimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) organizou a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que reuniu delegações de 138 países em Buenos Aires, em 1978. O resultado da conferência foi a adoção, por consenso, do Plano de Ação para Promover e Implementar a CTPD (LEITE, 2012).

No Brasil, o governo Geisel (1974-1979) adotou o “Pragmatismo Responsável”, política externa mais ousada e desenvolvida dos regimes militares brasileiros, segundo Visentini (2004). O nível de desenvolvimento do capitalismo brasileiro no período permitiu ao país um alto grau de inserção mundial. Dentre as medidas efetivas implementadas está o protagonismo no âmbito multilateral e das relações com o 3º Mundo, com destaque para o Oriente Médio (petróleo), países socialistas como a China, o continente africano e foco nas relações com a Europa e Japão, em detrimento dos EUA, cujos resultados eram insatisfatórios.

Os anos 80 e boa parte dos 90 foram marcados pela desmobilização da CSS. Fatores como a premência de problemas domésticos, notadamente a crise da dívida externa, mas também, no caso dos latino-americanos, a transição democrática, que tornaram a ação externa desses países mais tímida, contribuíram para o arrefecimento da CSS. Por outro lado, a emergência de

um novo modelo de desenvolvimento, focado no ajuste neoliberal, acabou levando os países do Sul a competir pela recepção de investimentos estrangeiros diretos, interrompendo décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial que, assim como as próprias iniciativas da CSS, havia se calcado na centralidade do Estado como motor do desenvolvimento. Por fim, a queda da URSS veio questionar a racionalidade central do movimento terceiro-mundista: a busca de autonomia diante da disputa bipolar (LEITE, 2012).

No âmbito nacional, o governo do general João Figueiredo (1979-1985) estabeleceu, segundo Visentini (2004), uma diplomacia pautada na manutenção do universalismo, mas pautada em condições adversas. O Brasil conservou e aprofundou sua presença em todas as regiões do globo. Com o acirramento da Guerra Fria promovida pela administração Reagan, o espaço de ação do Brasil foi ainda mais limitado e o mundo vê, além do declínio da multipolaridade, um aumento vertiginoso da taxa de juros internacional (puxada pelos EUA e que culminou na crise da dívida da década de 1980) e o advento do neoliberalismo nos países centrais, que acaba com a experiência nacional-desenvolvimentista do Sul.

Segundo Altemani (2005), não houve mudança na orientação da política externa com a transição do governo militar para o civil. Entretanto, a deterioração das condições gerais interna e externa implicou uma definição e implementação distintas. A definição passa por um internacionalismo pacífico baseado no preceito da coexistência e da cooperação com todos os demais membros da sociedade internacional. Todavia, a administração Sarney (1985-1990) priorizou as relações com a América Latina. Data de 1985 a assinatura, juntamente com a Argentina, da Declaração de Iguazu e de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

Na primeira metade dos anos 1990, a política exterior do Brasil passou por um período de instabilidade que refletia a turbulência interna (por exemplo, abertura comercial, o processo contra Fernando Collor, o lançamento do Plano Real, em 1994). No plano das relações multilaterais, houve, entretanto, continuidade, expressa nas negociações da Rodada Uruguaí do GATT, na criação do Mercosul, na manutenção da temática desenvolvimentista nos foros multilaterais em geral ofuscados pela lógica neoliberal (CERVO; BUENO, 2002).

Nas relações internacionais sul-americanas, a proximidade geográfica e assimetria de poder implicavam desconfiança entre o Brasil e o restante dos países da região, desconfianças essas reforçadas pelas diferenças de idiomas, trajetórias políticas e substratos culturais (LIMA, 2007). O Mercosul foi estabelecido em Assunção, em 1991, e formalizado em Ouro Preto três anos mais tarde. Sua origem remonta, todavia, o fim da década de 1970 com a tentativa, por parte dos governos brasileiro e argentino, de estabelecer áreas de complementaridade entre as economias dos dois países que permitissem inserção mais competitiva dos dois países no mundo. Segundo Garcia (1994), no primeiro momento, a visão estratégica da integração se deu em questões políticas e em temas econômicos mais imediatos, como cooperação científica-tecnológica. A evolução do Mercosul apontou, todavia, muito mais para a constituição de uma zona de livre-comércio, no âmbito de uma integração econômica.

No âmbito da cooperação Sul-Sul, no que diz respeito à agenda comercial, em 1986, pouco antes da Rodada Uruguaí, os principais países exportadores de produtos agrícolas mundiais,

13 nações responsáveis por 20% do total dessas exportações que incluíam Brasil e Austrália, criaram o Grupo de Cairns. Ao longo da referida rodada de negociações, o grupo constituiu-se uma terceira força em relação aos EUA e à UE na liberalização do comércio de bens agrícolas. Segundo Tyers (1993), a principal motivação do grupo se encontrava no fato de a grande maioria dos países exportadores de produtos agrícolas não possuir padrões de protecionismo sobre seus setores agrícolas, sendo as principais exceções modernas os EUA e a UE. A preocupação era manter a agricultura na agenda da Rodada de Negociações do GATT no Uruguai, em 1986. Dessa forma, pela primeira vez na história do GATT, um grupo compreendendo países de economia industrial em desenvolvimento e centrais trabalhou junto para avançar um objetivo comum e foi bem-sucedido, garantindo que a agricultura recebesse atenção sem precedentes no restante da Rodada, sendo institucionalizada na OMC a partir de 1995, no Acordo da Agricultura da OMC (VISENTINI, 2006).

Entretanto, ao longo da década de 90, o Grupo de Cairns passou a ser criticado pela timidez de reivindicações frente ao protecionismo dos grandes parceiros comerciais. Notadamente, o enfraquecimento do Grupo foi atribuído à liderança australiana, às posições demasiadas moderadas do Grupo e às diferenças entre os estágios de desenvolvimento dos membros do Grupo que incluíam nações mais desenvolvidas, como a Austrália, menos desenvolvidas, como o Paraguai, e intermediárias, como o Brasil (VISENTINI, 2006).

2.2 A segunda geração de coalizões internacionais

A partir do fim dos anos 90 e início dos anos 2000, houve um ressurgimento e ampliação sem precedentes da CSS. A insatisfação com os impactos sociais dos programas de ajuste estrutural e a emergência de governos progressistas em vários países do Sul foram alguns dos fatores que contribuíram para isso, além da recuperação econômica, que permitiu atuação mais proativa no cenário internacional. Embora tenha resgatado a racionalidade da união em barganhas no âmbito multilateral – com destaque para a articulação entre países em desenvolvimento, no âmbito da OMC, em prol da quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais e da abertura comercial dos países desenvolvidos para os produtos agrícolas (G-20), a CSS não se restringiu de forma alguma a isso. Essa nova fase também é marcada pela emergência de coalizões unindo as potências emergentes, como Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS), e pela busca de modelos alternativos de desenvolvimento, com agências como o Banco Mundial (LEITE, 2012). Visentini (2006) ressalta também o fim da Guerra Fria e do bipolarismo nas relações internacionais como fator que contribuiu para incertezas sobre uma nova ordem mundial e para um maior espaço para países como Brasil, Índia e África do Sul e maior fortalecimento dos regionalismos, como o Mercosul, a SAARC e a SADC.

No que tange à política externa do Brasil, Altemani (2005) ressalta que, no período após o fim da Guerra Fria, houve a manutenção dos preceitos básicos lançados no Governo Jânio Quadros, em 1961: universalização, independência, autonomia e diversificação, apesar de um esboço de alinhamento automático com os EUA no governo Collor de Melo, logo corrigido por

Itamar. Já na segunda metade da década de 1990, o Governo FHC mantém a perspectiva de integração sul-americana, aprofunda o MERCOSUL e as relações com outras potências médias, como China, Índia e África do Sul. Para Cerro (2006), Cardoso recuperou o propósito de reforma da ordem internacional por meio do multilateralismo.

O governo Lula deu continuidade à política externa de FHC, ampliando e diversificando o raio de ação internacional do Brasil. Entre as ações se incluem a inauguração de 19 embaixadas, a multiplicação da presença brasileira em cúpulas mundiais e foros de todo tipo e no favorecimento de articulações com outros países em assembleias, grupos e coalizões. Essa aproximação dos países em desenvolvimento é verificável no destino das viagens presidenciais e nos esforços por distribuir o peso das exportações brasileiras. Em 2005, de forma inédita, o conjunto de países em desenvolvimento superou a dos EUA e UE como destino de suas exportações. Os principais países em desenvolvimento receberam 52% dos produtos nacionais, enquanto que, em 2003, essa porcentagem era de 41,4%. Entre 2003 e 2008, as exportações para a África passaram de 6 para 30 bilhões de dólares (PINO, 2012).

Um das dimensões mais relevantes da política exterior do Governo Lula foi a vontade de contribuir com o desenvolvimento internacional vinculado à redução das assimetrias que caracterizam o sistema mundial. A decisão de colaborar ativamente para o cumprimento dos Objetivos do Milênio se relaciona com a elaboração de um variado conjunto de propostas brasileiras que buscavam, através da ação de coalizões Sul-Sul, desencadear mudanças nas regras de governança global em vários regimes internacionais (política, finanças, comércio, segurança, nuclear, acesso a tecnologias etc.). Na primeira década do séc. XXI, o Brasil priorizou a constituição de relações especiais com as chamadas potências emergentes e outros países em desenvolvimento. Neste sentido, buscou maiores níveis de autonomia no campo político para impulsionar um sistema internacional multipolar para o qual o fortalecimento do multilateralismo era elemento indispensável. Ainda, no campo econômico, preservou os espaços de independência que garantissem o crescimento e o desenvolvimento nacional. (PINO, 2012).

Na construção da relação privilegiada com outros países em desenvolvimento, o Brasil buscou a formulação de um modelo de cooperação Sul-Sul, com desdobramentos na dimensão política, econômica-comercial e técnica. Nessa fórmula, ocupavam um lugar de destaque a Índia e a África do Sul, países com os quais se compartilham a vocação para a democracia, o fortalecimento do multilateralismo e a vinculação das políticas de desenvolvimento e lutas contra a pobreza (PINO, 2012).

Nesse contexto, a nova geração de coalizões internacionais passa a congrega um número menor de países em torno de uma agenda mais seleta. Representam essa nova fase as coalizões formadas pelas grandes economias emergentes em busca de um novo status político internacional, como o BRICS e o IBAS, em vez de grupos grandes e heterogêneos, voltados para a busca de objetivos políticos definidos amplamente. Devido a sua própria natureza e composição, essas coalizões encontrariam diversos níveis e formas de funcionamento político e econômico para promover interesses nacionais e internacionais brasileiros (VAZ, 2012).

De forma geral, a visão de mundo contida na política externa brasileira no governo Lula rejeita a unipolaridade e busca a promoção de múltiplos polos de poder e o universalismo.

Buscou-se a organização de polos de equilíbrio balanceados por potências-chave: União Europeia, Japão e China no Extremo Oriente, Rússia na Eurásia, América do Sul e África no Atlântico (CERVO, 2003; ALMEIDA, 2004; LIMA, 2005).

A principal inovação na política sul-americana do governo Lula foi a ênfase no plano político, mas sem deixar de lado a integração comercial, física e produtiva. Por um lado, se trata de construir uma capacidade de influência coletiva nas negociações internacionais, assim como na elaboração de normas globais e regionais, para torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul. Por outro lado, se trata de cooperar na solução de crises políticas nos países vizinhos que possam eventualmente estimular ações unilaterais dos Estados Unidos. No primeiro caso, o principal instrumento que o Brasil pode oferecer é a ação coletiva dos países sul-americanos nas arenas multilaterais, globais e regionais; no segundo, oferecer seus serviços na mediação de eventuais situações de conflito dentro e entre os países sul-americanos (LIMA, 2007).

Todavia, apesar do crescimento da importância da América do Sul para o Brasil, tanto no plano econômico como no plano político, isso não se traduziu na percepção de um aumento da influência do país na região. O Brasil sofreu revezes exatamente na tarefa de coordenar a ação regional no âmbito multilateral, representados pela falta de apoio regional às postulações brasileiras aos cargos de direção na OMC e no BID e pelas diferenças de postura de negociação com a Argentina no caso da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Alguns fatores podem ser apontados para o descompasso entre os interesses e influências e as dificuldades na coordenação regional: assimetria, que reativou antigos temores de hegemonia brasileira; falta de coordenação de uma posição comum com Argentina sobre a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU; a nova ordem geopolítica sul-americana, com o crescente protagonismo de Hugo Chávez; a oferta, pelos EUA, de acordos bilaterais, sob a forma de acordos de livre comércio, aos países menores da região; o desajuste entre as altas expectativas dos países vizinhos e as ofertas cooperativas brasileiras; a percepção generalizada na região do enfraquecimento político do governo Lula em vista dos problemas políticos domésticos; e a autoproclamada liderança regional brasileira, não tanto por parte do governo, mas pelos meios de comunicação e os círculos acadêmicos (LIMA, 2007).

3 O regime de comércio internacional: GATT, OMC e a economia política internacional do Brasil

As discussões sobre a reconstrução da economia mundial começaram antes do fim da Segunda Guerra Mundial. Em 1944, na conferência de Bretton Woods, Estados Unidos e Reino Unido assinaram um acordo que proveria a base da economia no pós-guerra sobre três pilares: o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial); e a Organização Internacional de Comércio (OIC). Apesar do promissor acordo multilateral em torno da Carta de Havana, a OIC nunca chegou a existir. A ratificação dos EUA foi problemática, apesar do papel que tiveram na gênese e construção da ideia da OIC. Em 1950, o presidente Truman anunciou que não submeteria a Carta ao Congresso para ratificação. Os demais países perceberam que a OIC não teria significado

sem a participação dos EUA devido a sua preponderância na economia no pós-guerra, e a ideia foi abandonada (NARLIKAR, 2005).

Em meados de 1945, ainda durante as discussões sobre a OIC, os EUA propuseram a negociação de acordo multilateral de comércio sobre reduções de tarifas entre os países participantes. A ideia partia do reconhecimento pela administração americana que, apesar de uma OIC (sendo uma organização multilateral) dever ser ratificada pelo Congresso, um acordo comercial poderia ser negociado e implementado a partir do Executivo, através do Ato sobre Acordos Recíprocos de Comércio, de 1945. O resultado desse conjunto tardio de negociações foi o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT). O GATT foi assinado por 23 países, 11 dos quais em desenvolvimento, em janeiro de 1948. Esse acordo temporário acabou por constituir a base para o sistema de comércio internacional por 47 anos (NARLIKAR, 2005).

Somente a partir de primeiro de janeiro de 1995, a OMC substituiu o GATT, constituindo finalmente uma organização com estrutura burocrática e com um escopo que vai muito além daquele do GATT (BØAS; McNEILL, 2003).

Entre 1947 e 1994, ocorreram oito rodadas de negociações no âmbito do GATT, das quais as cinco primeiras – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-51; Genebra, 1955-56; Dillon, 1960-61 – versavam somente sobre a redução de tetos tarifários para liberalização comercial. As rodadas seguintes também partiram desse ponto, mas inovaram em outras agendas. A rodada Kennedy (1964-67) tratou de medidas antidumping, e a sétima, Tóquio 1973-79, regulamentou barreiras não tarifárias (como exigências sanitárias e fitossanitárias) e cláusula de habilitação (que reconhecia o direito de países em desenvolvimento ao uso do Sistema Geral de Preferências); e, por fim, a Rodada Uruguai (1986-94) estabeleceu a OMC e sua ampla agenda (COSTA JÚNIOR, 2008).

Em termos de tomada de decisão, o acordo do GATT dava a cada parte contratante um voto. Formalmente, o artigo XXV estabelecia que as decisões das partes contratantes deveriam ser tomadas por maioria dos votos. Na prática, todavia, o GATT evoluiu para a norma de tomada de decisão por consenso, ou seja, uma decisão seria tomada se nenhuma das partes presentes se opusesse. Essas decisões eram normalmente alcançadas nas chamadas reuniões da Sala Verde (*Green Room*), que trabalhavam somente por convite (NARLIKAR, 2005).

As negociações tarifárias eram conduzidas essencialmente pelo Princípio do Fornecedor Principal: os principais fornecedores e consumidores de um determinado produto negociaria a redução tarifária e então estenderia as concessões a todas as partes contratantes. Um ponto positivo da estrutura não organizacional do GATT era seu baixo custo de manutenção e participação, em especial para os países desenvolvidos. Todavia, segundo Narlikar (2005), o ponto fraco da instituição estava em sua pouca capacidade de lidar com a assimetria de poder que colocava os países em desenvolvimento em grande desvantagem nas relações comerciais. O ônus da negociação e implementação dos acordos caía sobre os próprios membros, com pouca ajuda do Secretariado. Países em desenvolvimento encontravam-se mal equipados para participar efetivamente desse acordo teórico de um membro, um voto, devido à capacidade técnica limitada.

O Princípio do Fornecedor Principal era um processo negocial que implicava exclusão

automática de países em desenvolvimento do processo de formação de agenda, o que implicava que países desenvolvidos eram capazes de estabelecer a agenda com questões de interesse próprio. Formalmente, as concessões negociadas no Princípio do Fornecedor Principal eram estendidas a todas as partes contratantes, mas geralmente essas concessões eram sobre produtos os quais países em desenvolvimento não possuíam vantagens comparativas (NARLIKAR, 2005).

Ao longo da história do GATT, ficou evidente que o regime de comércio criado por esse acordo, estabelecido pela supremacia norte-americana no pós-guerra, era satisfatório para os países industrializados, mas, por outro lado, as economias periféricas encontravam dificuldades para expandir suas exportações. Segundo um relatório do próprio GATT citado por Sato (2006), apesar de terem sido estimuladas pelas agências de desenvolvimento a aumentar sua produção agrícola e a se industrializarem, o mercado internacional não apresentava respostas à baixa inserção desses países no comércio mundial.

Cervo (2008) aponta que a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão ligado à ONU, defendia que as regras do comércio internacional não deveriam ser as mesmas para países ricos e pobres. Na prática, os países ricos protegiam seu sistema produtivo por meio de quotas para importações, medidas antidumping e outros mecanismos não tarifários, como subsídios e sobretaxas, ao passo que os países em desenvolvimento exigiam condições para proteger suas indústrias nascentes e privilégios para entrada de seus produtos nos países desenvolvidos como modo de superar as desigualdades estruturais entre ricos e pobres.

Segundo Cervo (2008), desses interesses divergentes resultou certo progresso em favor dos países em desenvolvimento em 1964 e 1968. Em primeiro lugar, a organização da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) conseguiu uma mudança no estatuto do GATT, inserindo o princípio da não reciprocidade, que permitia aos países em desenvolvimento estimular a industrialização por meio de tarifas de importação diferenciadas mais elevadas. Posteriormente, em 1968, aprovou-se o Sistema Geral de Preferências que criava facilidades sem reciprocidade para entrada de produtos de países em desenvolvimento nos mercados dos países desenvolvidos.

Tyers (1993) lembra que o GATT sempre foi fraco em disciplinar o protecionismo agrícola. Exceções começaram com a derrogação da proibição geral de quotas quando estivessem associadas a programas que estivessem restringindo a produção agrícola. Então, em 1955, os EUA obtiveram a exceção à “Seção 22” das regras do GATT sobre seu setor agrícola. A entrada da Suécia no GATT, em 1966, se deu ao preço de isenções para seu setor agrícola. Finalmente, embora subsídios à exportação tivessem sido banidos pelo GATT, nos anos de 1960, várias exceções à regra geral foram criadas no caso agrícola. As últimas exceções podem ter parecido inócuas na época, mas se tornaram importantes ao longo dos anos 70, quando a Política Agrícola Comum transformou a União Europeia de importador agrícola líquido em exportador agrícola líquido (TYERS, 1993).

Não obstante a insatisfação e marginalização da grande maioria dos países em desenvolvimento, o GATT continuou a existir durante décadas. Sua longevidade decorre, em parte, da sua habilidade em acomodar as necessidades das grandes potências comerciais do Ocidente. O GATT cobria os interesses comerciais dos países desenvolvidos sem fazer qualquer intrusão em

suas jurisdições domésticas. Sua estrutura institucional fraca em termos de processo negocial, processo de tomada de decisão e mecanismo de resolução de disputas foi fundamental para garantir o compromisso e participação das potências comerciais – EUA, UE, Canadá e Japão, conhecidos como Quad Group – e assim produzir um acordo mais significativo que a OIC poderia ser sem os EUA (NARLIKAR, 2005).

Sato (2006) aponta que, na década de 1970, durante a rodada de negociações de Tóquio, a questão dos subsídios agrícolas criados nos primeiros anos da UE, como parte da Política Agrícola Comum, e outros mecanismos de controle sobre acesso a mercados começaram a ganhar espaço na agenda de negociações. Entretanto, somente na Rodada Uruguai (1986-94), estas questões voltaram com força e ainda agregadas a questões mais complexas, como os investimentos, a questão da propriedade intelectual, implicações ambientais, desequilíbrios sociais entre os países, políticas de concorrência e compras governamentais.

A oitava rodada de negociações do GATT, Uruguai 1986-94, foi a mais longa. Segundo Cervo (2008), os temas introduzidos nessa rodada, como a propriedade intelectual e o comércio dos serviços, eram de interesse dos países desenvolvidos, ao passo que o comércio de produtos agrícolas e têxteis interessava aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

Em 1994, na cidade de Marrakesh, foi assinada a carta que instituiu a Organização Mundial do Comércio. A OMC é um avanço institucional inegável quando comparado à estrutura jurídica do GATT. Além de incluir os novos temas, possui secretariado, servidores, diretor-geral e um órgão de solução de controvérsias que reproduz um sistema completo de julgamento, com instituição de painéis, convocação das partes, produção da defesa e de pareceres, julgamento da causa e apelação, sendo a decisão final irrecorrível e inapelável (COSTA JÚNIOR, 2008).

Segundo Narlikar (2005), o surgimento da OMC resulta de dois conjuntos de explicação: 1. mudanças no imperativo do comércio internacional nos anos de 1980; 2. um processo elaborado de negociação que resultou na “Grande Barganha”. Sem o processo cuidadoso de compromissos e *trade-offs*, a OMC poderia ter sofrido o mesmo destino da OIC.

A criação de uma organização multilateral de comércio não estava na agenda quando a Rodada Uruguai foi lançada. Mas a insatisfação com o GATT era geral. Barreiras não tarifárias proliferaram nos anos de 1970. A invenção apresentada na Rodada Tóquio para lidar com essas barreiras através de códigos voluntários resultou ineficaz. A mudança nas vantagens comparativas nos países desenvolvidos, liderada pelos EUA, exigia que o GATT expandisse em novas questões como serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento, se quisesse manter as potências comerciais em seu âmbito. Países em desenvolvimento também enfrentavam novos imperativos. A crise econômica dos anos de 1980 levou muitos deles a considerar o modelo de crescimento voltado para exportações do Leste Asiático e a tentar conter seus crescentes déficits através de uma expansão do comércio global (NARLIKAR, 2005).

Há três instrumentos centrais para a tomada de decisão: as regras de votação, a norma de decisão baseada em consenso e a importância dos procedimentos informais por trás daqueles instituídos. Formalmente, as decisões mais importantes da OMC são tomadas por maioria simples, o que daria aos países em desenvolvimento maior poder (constituem dois terços dos membros). Todavia, esses países não se valem dessa vantagem a seu favor como na Assembleia

Geral da ONU. A explicação para isso reside no segundo ponto: tomada de decisão por consenso, que é alcançado quando “nenhum membro, presente na reunião quando a decisão é tomada, formalmente se opõe à decisão proposta”. Entretanto, em torno de 22 países membros, não possuem sequer delegados presentes na OMC em Genebra para terem voz junto às decisões. Além disso, a maioria dos países em desenvolvimento geralmente é excluída das reuniões informais utilizadas para a tomada de decisão. Essas reuniões de pequenos grupos na OMC, entretanto, são produto da terceira característica da tomada de decisão da Organização: decisões são tomadas mais em razão de uma cultura derivada do GATT de diplomacia informal do que por regras formais de negociação (NARLIKAR, 2005).

A OMC entrou em atividade em 1º de janeiro de 1995. Desde então, realizou quatro Conferências Ministeriais: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999) e Doha (2001). Nessas conferências, reuniram-se chefes de Estado e ministros de todos os Estados Membros para a negociação comercial. A última rodada de negociações, Doha-2001, tem como principal objetivo liberalizar o comércio, tendo em vista o desenvolvimento dos Estados-membros, sobretudo daqueles que não pertencem ao grupo dos países desenvolvidos (COSTA JÚNIOR, 2008).

Como aponta Visentini (2006), o objetivo da Rodada Doha era eliminar as desigualdades ainda existentes no comércio internacional a fim de alavancar o crescimento da economia global com foco nos países em desenvolvimento. Cervo (2008) chama a atenção para o fato de que, durante a Rodada Doha, pela primeira vez, em 51 anos de negociações multilaterais, focou-se na possibilidade de converter o comércio internacional em instrumento para promoção da igualdade econômica entre as nações.

Grande parte das negociações sobre a liberalização de produtos agrícolas e serviços ocorreu sobre o mandato da Rodada Doha. Ao longo dessa rodada, foram realizadas quatro conferências ministeriais: Cancun, 2003; Genebra, 2004; Hong Kong, 2005; e Genebra, 2008. Segundo Campos (2008), podemos dividir as negociações da Rodada Doha em quatro etapas principais: 1) o início das negociações (janeiro de 2000 a março de 2002), quando os membros explicitam suas preferências; 2) as negociações de Cancun (julho a setembro de 2003); 3) julho de 2004, quando os membros acordaram sobre importantes questões; 4) julho de 2008, a mais recente rodada. No início das negociações, havia basicamente dois grupos de interesse, um que defendia a liberalização com exceções – como, por exemplo, o Grupo Cairns¹, os EUA, os importadores de alimentos e aqueles que tinham problemas de segurança alimentar (incluindo Índia) – e outro constituído basicamente pela União Europeia.

Entretanto, esse equilíbrio de forças se alterou quando, em meio às negociações de Cancun (2003), os EUA alteraram significativamente suas preferências e se aliaram aos europeus. O grupo de países que buscava a liberalização do comércio agrícola foi enfraquecido, ameaçando a rodada, uma vez que a aliança EUA – EU não mais buscava a liberalização, mas mecanismos que garantiam a continuidade do protecionismo. Esse grupo que buscava a liberalização do comércio agrícola, tendo o Brasil à frente, buscou recompor sua capacidade de negociação estabelecendo uma coalizão de países, o G20. De toda forma, em janeiro de 2004, os EUA reviram sua aliança

¹ Grupo formado por Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Uruguai.

com os europeus e novamente criaram as condições para as negociações, o que determinou os avanços do chamado “pacote de julho de 2004”.

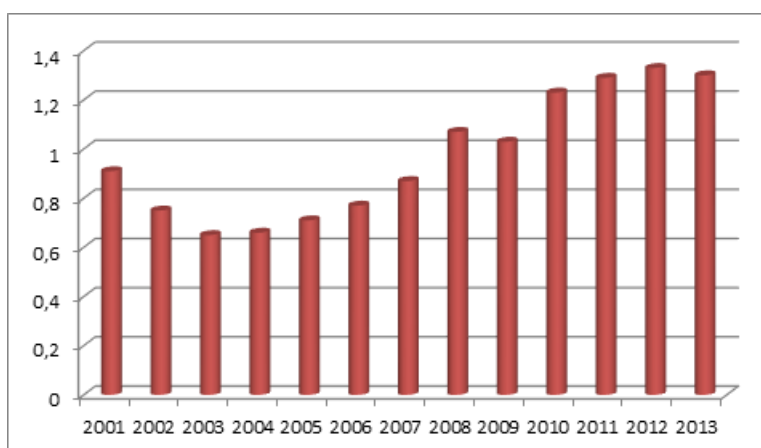
Finalmente, em 2008, em Genebra, como aponta Costa Júnior (2008), o cenário das negociações da agenda Doha refletia, desde a reunião de Cancun, em 2003, a bipolaridade comercial entre G-20 de um lado e EU, UE e Japão do outro. O principal tema eram os subsídios concedidos ao setor primário nos países desenvolvidos. Todavia, durante as negociações em Genebra, surgiu o tema das salvaguardas que quebrou a coalizão do G-20. O Brasil dissociou-se dos líderes do G-20, como Índia e China, e coalesceu em torno de acordo comercial com EUA, UE e Japão. Na reunião de Genebra, países como Austrália, Brasil, Estados Unidos, Japão e União Europeia entenderam que o mecanismo especial de salvaguardas (SSM em inglês) era um instrumento a ser utilizado temporariamente para alcançar a liberalização, não podendo ser invocado em flutuações normais no preço ou na expansão do comércio internacional. A salvaguarda pode também não implicar aumento de tarifas de importação acima dos tetos acordados em negociações anteriores à Doha. Por outro lado, países como Índia e China defendem que o SSM deve ser invocado de forma livre e que a salvaguarda pode implicar aumento de tarifas de importação superiores aos tetos pré-Doha. Os países que desejam uso livre do SSM entendem como danosa uma rápida liberalização comercial no setor agrícola e utilizam o mecanismo como meio de ganhar margem para adaptarem-se ao nível de competitividade internacional.

4 Inserção do Brasil no comércio internacional

Após a análise das estratégias políticas de inserção internacional do Brasil na economia política internacional, resta, por fim, verificarmos alguns resultados do desempenho econômico do Brasil no comércio mundial. Qual a evolução da participação do Brasil no comércio internacional nesse início de século? Quais as regiões do mundo que mais estão relacionadas à economia nacional? Qual o estado das exportações agrícolas, grande mote das ações multilaterais na OMC? Essas perguntas servirão de base para a apresentação a seguir.

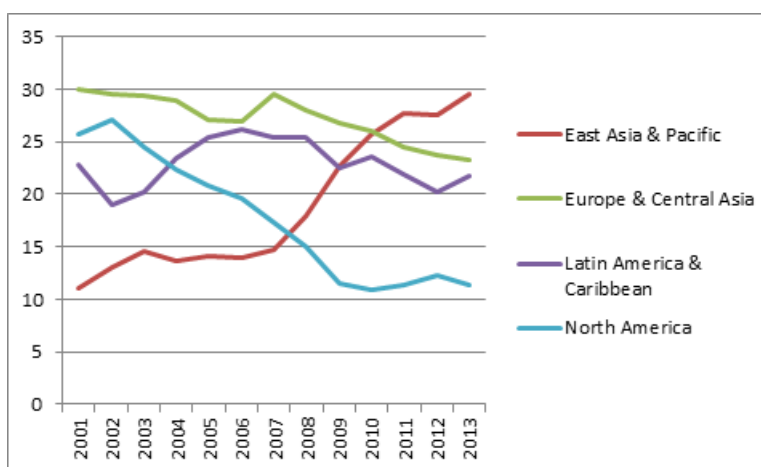
Tomando inicialmente a inserção do Brasil no comércio internacional, consideremos a participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais. Os dados do período entre 2001 a 2013, segundo o Banco Mundial, demonstram que o ano de 2003 interrompe uma trajetória de queda consecutiva e dá início a uma trajetória de alta que segue por dez anos. Segundo o Banco Mundial, o total das exportações de bens e serviços do Brasil saiu de US\$ 133 bilhões², em 2005, para US\$ 281 bilhões, em 2013.

² Dólar atual (início de 2015).

Gráfico 1: Participação das exportações brasileiras de bens no total das exportações mundiais entre 2001 e 2013 em %

Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2015).

O Gráfico 2 apresenta os principais destinos, em termos de regiões do mundo, das exportações brasileiras entre 2001 e 2013, percentualmente. Fica evidente a queda acentuada do lugar da América do Norte como destino de nossos produtos, contraposta à alta igualmente acentuada do Leste Asiático e Pacífico. Esses dados podem ser explicados pela ascensão econômica da China. Em 2009, o gigante asiático se tornou o principal destino das exportações brasileiras, ultrapassando os Estados Unidos em termos de principal comprador do Brasil. Em 2001, a China ocupava a sexta colocação entre os principais mercados brasileiros, numa participação de 3,3% no total das nossas exportações, enquanto os Estados Unidos reinavam absolutos como principal mercado, comprando $\frac{1}{4}$ das nossas exportações. Em 2013, a China foi o destino de 19% do total das nossas exportações, enquanto os EUA caíram para 10%.

Gráfico 2: Participação das quatro maiores regiões no destino das exportações brasileiras entre 2001 e 2013, em %

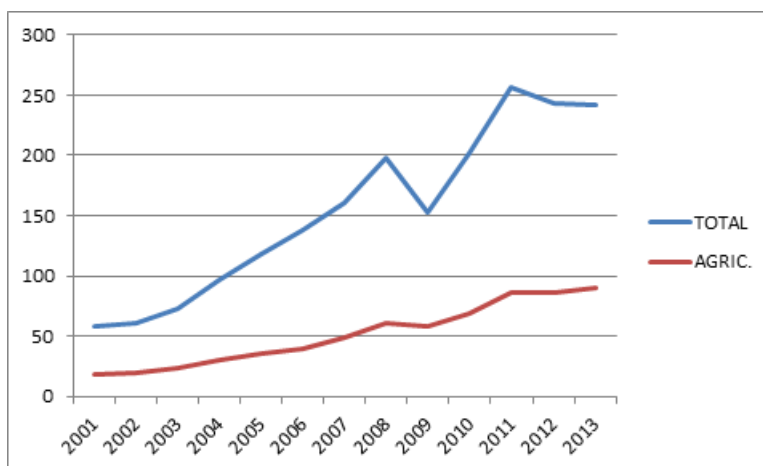
Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2015).

Além disso, cabe ressaltar o papel da Argentina enquanto mercado para o Brasil. Nossos vizinhos há muito ocupam a posição de destaque entre os principais parceiros comerciais do

Brasil. Nesse caso, resultado direto da aproximação política desenvolvida entre os dois países, abordada anteriormente nesse artigo. Segundo o Banco Mundial, em 2001, a Argentina era o segundo maior mercado para produtos brasileiros, sendo superada somente pelos Estados Unidos. Perdeu a vice-liderança somente com a ascensão da China, mas, mesmo assim, entre 2001 e 2013, manteve estável sua participação total das exportações brasileiras, em torno de 8%.

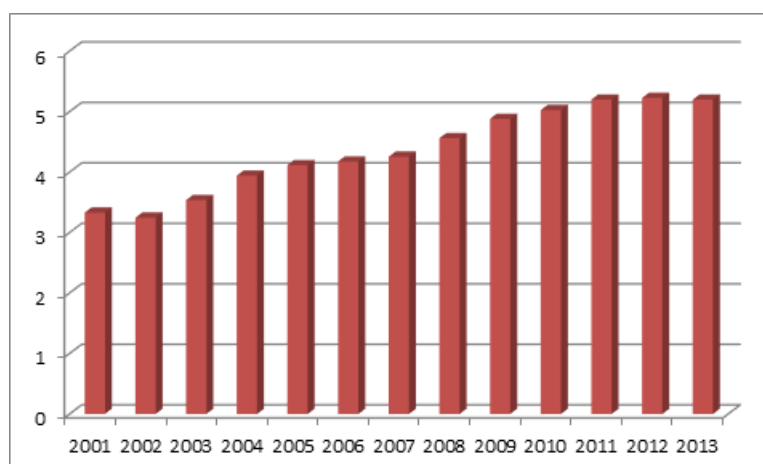
Se considerarmos a agricultura, tema caro à política multilateral do Brasil na OMC, teremos que os principais mercados brasileiros são os países com grandes populações, dentre os quais todos os BRICS mais Japão, EUA e México. Segundo dados da OMC, novamente a posição de destaque da China, que também se tornou o principal destino dos produtos agrícolas brasileiros em 2007, superando os Estados Unidos. Dentre os BRICS, a Rússia também se destaca entre os principais parceiros do Brasil. Todavia, se tomarmos a agricultura em relação ao total das exportações do Brasil (Gráfico 3), veremos uma contribuição relativa cada vez menor no total das exportações do Brasil. Nesse sentido, o esforço multilateral parece uma resposta à dificuldade de alavancar o comércio agrícola nacional.

Gráfico 3: Participação da agricultura no total das exportações brasileiras, em milhões de dólares



Fonte: Elaboração própria, com base em WTO (2015).

Se considerarmos o peso das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações agrícolas mundiais, teremos o cenário do Gráfico 4. Fica evidente que o Brasil ganhou mercado ao longo de todo esse início de séc. XXI, refletindo o dinamismo interno do setor. Resta saber se a pequena redução percebida em 2013 será um ponto fora da curva ou o início de uma retração.

Gráfico 4: Participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais de produtos agrícolas, em %

Elaboração própria, com base em WTO (2015).

Por fim, se tomarmos as contas externas do Brasil, veremos (na Tabela 1) que a evolução das exportações não acompanhou o crescimento das importações e a balança comercial se deteriorou após a crise internacional de 2008, interrompendo um ciclo bastante positivo entre 2002 e 2007.

Quadro 1: Comércio internacional do Brasil entre 2001 e 2013

Ano	Exportações (% do PIB)	Importações (% do PIB)	Balança Comercial (em % do PIB)
2001	12	13	-1
2002	14	13	2
2003	15	12	3
2004	16	13	4
2005	15	12	4
2006	14	11	3
2007	13	12	2
2008	14	13	0,19
2009	11	11	-0,16
2010	11	12	-1
2011	12	13	-0,73
2012	13	14	-1
2013	13	15	-2

Fonte: Elaboração própria, com base em World Bank (2015).

Tendo em vista o exposto, podemos aferir algumas considerações sobre a inserção econômica internacional do Brasil. Primeiramente, o país ganhou espaço no comércio internacional. A intensidade com que isso se deu certamente pode ser alvo de críticas, ainda mais se considerarmos o feito prodigioso da China no mesmo período. Mas, de toda forma, o resultado é positivo, incluindo, como acabamos de apresentar, a agenda agrícola. Em segundo lugar, ocorreu, nesse início de século, um redirecionamento do mercado internacional para os produtos brasileiros. A ascensão da China se fez sentir num crescimento vertiginoso do comércio com aquele país,

fenômeno esse, aliás, global. Em relação a regiões, a Argentina manteve seu lugar de destaque nas relações do Brasil. Apesar de não ter crescido em importância, pelo menos não perdeu, como foi o caso dos Estados Unidos. Em terceiro lugar, a agricultura tem ficado para trás na evolução geral das exportações brasileiras. Apesar de ter ganhado espaço internacionalmente, outras áreas apresentaram maior facilidade e receptividade para o total das exportações brasileiras, como demonstrado no Gráfico 3. Por fim, a balança comercial do Brasil, após um período muito positivo, entre 2002 e 2007, tem apresentado déficits recorrentes.

5 Considerações finais

Esse artigo buscou apresentar, de forma panorâmica, a inserção do Brasil na economia política internacional no início do século XXI. Nesse sentido, o universalismo almejado pela política externa brasileira desde os anos de 1950 e expresso na busca por cooperação Sul-Sul em temas e agendas internacionais parece ter contribuído para o aumento da participação econômica internacional do Brasil e a diversificação das parcerias comerciais.

Em relação à cooperação política, a formação de grandes blocos como o G-77, na Assembleia Geral da ONU, ou o Movimento dos Não Alinhados ajudou esses países a redefinirem o lugar que eles se veem ocupando no mundo, o Sul ex-colonial marginalizado econômica e politicamente num mundo bipolar. O debate Norte-Sul se consolida na visão de mundo de diversos países, inclusive o Brasil. Nesse sentido, coalizões mais recentes, como aquelas observadas no plano regional, na OMC e em configurações multicontinentais, como o IBAS e o BRICS, refletem essa visão de mundo e se configuram estratégias para inserção tanto política como econômica internacional.

Do ponto de vista econômico, vimos que esses esforços políticos transformaram a Argentina num dos principais parceiros comerciais do Brasil. Nesse sentido, a região sul-americana possui lugar de destaque em termos de mercado para as exportações brasileiras. Nesse início de século XXI, talvez o fato que mais tenha se destacado no comércio internacional tenha sido a ascensão da China. O país se tornou o principal destino das exportações brasileiras, superando uma antiga hegemonia dos Estados Unidos. Por fim, como mencionamos anteriormente, temos a agricultura perdendo espaço relativo no total das exportações nacionais e a deterioração da balança comercial.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 47, n. 1, 2004, p. 162-184.

ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BØAS, Morten; McNEILL, Desmond. *Multilateral institutions: a critical introduction*. London: Pluto Press, 2003.

CERVO, Amado Luiz. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: Thesaurus Editora, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

COSTA JÚNIOR, Carlos Nogueira. Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008. *Meridiano 47*, n. 97, ago. 2008, p. 39-47.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. *Observador On-line*. v. 7, n. 3, mar. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48 n. 1, Brasília, jan./jun. 2005.

_____. Brasil como país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel (Org.). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007. p. 169-190.

NARLIKAR, Amrita. *The World Trade Organization: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PINO, Bruno Ayllón. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, abr. 2012, p. 189-204.

SATO, Eiiti. Do Gatt para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil*. Temas e agendas. v. 2. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006. p. 125-158.

TYERS, Rod. The Cairns Group and the Uruguay Round of International Trade Negotiations. *The Australia Economic Review*, 1st Quarter, 1993.

VAZ, Alcides Costa. Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, abr. 2012, p. 175-187.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

WORLD BANK. *World Bank Open Data*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

WTO. *World Trade Organization: international trade and market access data*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.

DESAFIOS SOBRE A ATUAÇÃO DA ONU NO COMBATE À ELIMINAÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL: O CASO BRASILEIRO

CHALLENGES ON THE UN ACTION FOR THE ELIMINATION OF RACIAL INEQUALITY: THE BRAZILIAN CASE

Danielle Pereira de Araújo[†]
Cristiano Morini[‡]

Resumo: O presente artigo visa a compreender qual é o papel dos organismos internacionais na tentativa de estimular os Estados a adotarem medidas que efetivem os direitos das populações discriminadas por motivos étnicos-raciais. O objetivo é compreender em que medida as organizações internacionais influenciam e, por vezes, pressionam os Estados a aderirem à pauta da agenda internacional de combate à desigualdade racial. Nesse sentido, para que os indivíduos racialmente discriminados possam usufruir da proteção que lhe é direcionada pelo Direito Internacional e defendida pelos organismos internacionais, faz-se necessário o devido acompanhamento de sua implementação. Sob esse aspecto, esse artigo mapeia os dispositivos e procedimentos constitucionais utilizados pela Organização das Nações Unidas para acompanhar o processo de implementação dos acordos assinados, que tratam do combate ao racismo e da discriminação por parte dos Estados signatários de tais acordos. Encontramos, a partir do mapeamento dos procedimentos, que os dispositivos empregados pela ONU no que se refere ao combate da discriminação racial precisam de melhorias, principalmente no que se refere à necessidade de inclusão de medidas disciplinadoras para que os mecanismos funcionem de forma estratégica, pressionando os países signatários da Convenção Internacional para Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (CIEDR) na efetivação do acordado na Convenção. No entanto, verificamos, por outro lado, que esse conjunto de mecanismos, ainda que limitados, tem se constituído como recurso estratégico para a atuação de movimentos sociais junto aos governos locais, inclusive no caso brasileiro, na busca pela efetivação das recomendações presentes na Convenção.

Palavras-chave: ONU. Direitos étnicos-raciais. Políticas raciais no Brasil.

Abstract: This article seeks to understand the role of international organizations in an attempt to encourage States to adopt measures to carry out the rights of populations discriminated

[†] Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

[‡] Professor na Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

by ethnic-racial reasons. The goal is to understand to what extent international organizations influence and sometimes push the states to join the staff of the international agenda to combat racial inequality. Accordingly, so that racially discriminated individuals can enjoy the protection that is directed toward them by international law and defended by international bodies, it is necessary the proper monitoring of its implementation. In this respect, this article maps the constitutional devices and procedures used by the United Nations to monitor the process of implementation of signed agreements, dealing with the fight against racism and discrimination by the signatory States of such agreements. We found from the mapping procedures, that the devices employed by the UN in regard to combating racial discrimination need improvement, especially regarding the need to include disciplinary measures to ensure that arrangements operate strategically, pushing the signatories of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) in effecting the agreements in the Convention. However, we verified, moreover, that this set of mechanisms, albeit limited, have been established as a strategic resource for the work of social movements with local governments, Brazil included, in the quest for realization of the recommendations in the present Convention.

Keywords: UN. Ethnic-racial rights. Racial politics in Brazil.

1 Introdução

A Marcha Zumbi dos Palmares, o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo e os preparativos para a participação do Brasil na *Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, em Durban, na África do Sul, em 2001, implicaram, para o Brasil, a criação do Grupo de Trabalho para a Promoção da População Negra (GTI), no reconhecimento da discriminação racial e do racismo pelo então presidente Fernando Henrique (1995-2002) e em um plano de ação de combate às desigualdades raciais no Brasil e em outros países da América Latina (SANTOS, 2007).

É possível afirmar que os acordos internacionais exercem pressão sobre os Estados membros e tais organismos são, em parte, responsáveis pela inclusão das demandas de grupos étnico-raciais em políticas nacionais? Nesse sentido, é fundamental compreender a dimensão da influência dos pactos internacionais voltados para populações étnico-raciais excluídas nas agendas dos governos, para que possamos não somente compreender a ligação (ou não) entre implementação de políticas com recorte étnico-racial e os pactos internacionais, mas principalmente situar a importância de organismos internacionais, principalmente a ONU, nesse debate e no monitoramento da implementação dos pactos.

Nosso intuito é compreender a articulação que existe entre as deliberações da ONU e a efetivação de suas orientações, via políticas públicas, nos Estados membros desse Organismo.

Refletir sobre a questão das políticas nacionais de efetivação da cidadania das populações negras, considerando as particularidades históricas do Brasil, exige que fiquemos atentos aos diversos fatores que fazem interface com a questão. Sob essa perspectiva, a questão do processo de construção de identidades, da efetivação da cidadania e da construção do que se entende por Nação brasileira devem ser trazidas ao cerne da discussão.

O amplo debate em torno da desconstrução oficial do mito de fundação do Estado-nação brasileiro, embasado na existência da democracia racial, está relacionado com o processo atual

pelo qual vem passando a sociedade brasileira em torno da implementação de políticas públicas que visem à efetivação da cidadania das populações negras e superem a crença da noção abstrata de igualdade entre os diversos segmentos populacionais que compõem a Nação brasileira.

Nessa perspectiva, as reflexões em torno das deliberações feitas por organismos internacionais em torno da inclusão de grupos historicamente excluídos e o impacto dessas deliberações na construção do arranjo institucional brasileiro, traduzido em políticas para efetivação da cidadania dos segmentos negros que vivem sob território nacional, representam uma oportunidade para o debate sobre o processo de extensão da cidadania às populações historicamente marginalizadas e como essa questão tem sido tratada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas.

Em meio a esse debate, se faz de fundamental importância incluir a categoria *raça* como diretriz para a construção de políticas públicas para as populações negras, tendo em vista que essa categoria social é portadora em si de uma realidade histórica que é fundamental para a construção das identidades entre brancos e não brancos no Brasil. Isto é, à medida que *raça* é utilizada para demarcar diferenças, definindo pertencimentos a essa ou àquela comunidade, essa categoria deve, portanto, ser levada em consideração na elaboração de políticas públicas.

2 Delimitações iniciais

O presente artigo considera, principalmente, as práticas e não as intenções da ONU no tocante à temática da discriminação racial, pois acreditamos que uma análise baseada estritamente no que se encontra previsto nos documentos oficiais¹ poderia conduzir-nos a outras conclusões que não condizem com a dinâmica da realidade. Nesse sentido, faremos um estudo exploratório, com uma breve descrição dos principais instrumentos da ONU vigentes e seus órgãos de monitoramento sobre o tema da eliminação da discriminação étnico-racial e uma análise sobre os Relatórios do Comitê para Eliminação da desigualdade racial (2000-2012), os quais tratam da situação do cumprimento das resoluções concernentes ao tema das discriminações étnico-raciais no Brasil.

Para se enfrentar corretamente o presente tema, necessário se faz:

- a. mapear os principais mecanismos que a ONU dispõe para acompanhar a efetivação dos acordos assinados;
- b. identificar se há, por parte desse Organismo, um efetivo acompanhamento do cumprimento dos acordos pelos Estados signatários, focando no Brasil.

Apresentaremos, ao longo do presente texto, alguns dados que apontam para o descumprimento por parte de alguns países signatários dos acordos da ONU que tratam da eliminação das discriminações raciais (inclusive, o Brasil). Mesmo tendo recebido inúmeras recomendações

¹ Nesse caso o documento oficial que trata desse tema na ONU é a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968. Nesse caso, o documento oficial que trata desse tema na ONU é a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965 e ratificada pelo Brasil em 1968. Utilizamos como fonte para acessar aquele documento: *Guia de orientação das Nações Unidas no Brasil para discriminação étnico-racial*. Brasília (ONU, 2011) e a *Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares (ONU, 2002).

por parte da ONU acerca do tratamento a ser dado ao enfrentamento das discriminações raciais, vários Estados-partes continuam a não cumprirem as orientações presentes na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. E é sobre esse aspecto que o presente artigo se propõe a analisar: qual tem sido o papel desempenhado pela ONU para a efetivação do Acordo? Tal atuação tem sido suficiente para garantir a execução do que está previsto na Convenção?

A hipótese sugerida nesse artigo é a de que o acompanhamento feito pelos organismos internacionais a respeito da efetivação dos acordos assinados acerca do combate ao racismo se mostra insuficiente.

Para tal, focaremos a análise na atuação da Organização das Nações Unidas no Brasil sobre esse assunto. A Organização das Nações Unidas tem contribuído de forma crucial para a promoção e proteção dos direitos humanos. Entretanto, a efetivação plena do processo de implementação de instrumentos de proteção, já constantes em diferentes documentos internacionais, constitui-se no maior desafio que as nações têm a enfrentar. E, nesse sentido, cabe refletir de que forma a atuação das Nações Unidas impacta o quadro da situação racial nos Estados membros.

3 Uma perspectiva teórica sobre direitos humanos das minorias

O presente tópico não pretende fazer uma análise aprofundada, tampouco esgotar a discussão sobre o debate teórico-conceitual acerca do tema dos direitos humanos das minorias. Nosso intuito é buscar compreender a relação entre direitos humanos e minorias étnico-raciais a partir das contribuições de Hannah Arendt (1978). Apesar da bibliografia sobre o tema ser abundante (KELSEN, 1998; SANTOS, 2001; HABERMAS, 2002; ROULAND, 2004), a escolha pela perspectiva de Hannah Arendt sobre o tema se deve à nossa percepção de que a abordagem feita pela autora está em consonância com o entendimento do direito internacional e das Nações Unidas no que concerne à cidadania das minorias.

A autora recorre aos conceitos de *pertencimento* e *comunidade política* para falar dos direitos das minorias. Hannah Arendt recorre à definição aristotélica do homem como animal político para falar sobre essa relação. Segundo Hannah Arendt, Aristóteles afirma que o homem é, por definição, aquele que vive em comunidade. Isso implica dizer que a perda do direito de *pertencimento* a uma *comunidade política* significa a perda da liberdade de opinião e ação, portanto da própria existência efetiva do indivíduo no mundo. Nesse sentido, a cidadania é o direito a ter direitos e só pode ser construído na convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum.

Arendt (1978), entretanto, vai além da suposta inerência do pertencimento dos sujeitos a uma comunidade política, circunscrita em um Estado-Nação, para que aqueles possam acessar direitos. A reflexão proposta por ela aponta para a possibilidade do exercício dos direitos humanos para além dos territórios nacionais. O direito a ter direitos não deveria, portanto, se limitar às fronteiras nacionais.

A contribuição de Arendt (1978, p. 309) para a temática dos direitos humanos, resultado de uma reflexão sobre o significado do totalitarismo, problematizou e acarretou um esfacelamento

dos padrões e categorias que, com base na ideia de um direito natural, constituíam o conjunto da tradição ocidental, a qual havia historicamente feito portadores de direitos apenas os “nacionais, [...] consumando a transformação do Estado de instrumento de lei em instrumento de nação”.

Arendt problematizará o padrão, antes implícito e, só depois, colocado em questão pelas realidades históricas do primeiro pós-guerra, da questão dos apátridas e da constatação da convergência entre os direitos humanos e os direitos dos povos.

A convergência entre os direitos humanos e os direitos dos povos, baseada no pressuposto implícito de que a cidadania estava assentada em territórios nacionais (TILLY, 1996; BENDIX, 1996; MARSHALL, 1967; ARENDT, 1978), implicava: à medida que os seres humanos perdiam sua nação, perdiam conseqüentemente seus direitos. De fato, à medida que os refugiados e apátridas se viram destituídos com a perda da cidadania, dos benefícios do princípio da legalidade, não puderam se valer dos direitos humanos, e não encontrando lugar – qualquer lugar – em um mundo como o do século XX, inteiramente organizado e ocupado politicamente, tornaram-se efetivamente indesejáveis.

Os apontamentos feitos por Hannah Arendt (1978) quanto às restrições do exercício da cidadania dentro dos limites do Estado-Nação possibilitam uma reflexão sobre os desafios enfrentados pelo estado brasileiro sobre a efetivação da cidadania das populações afrodescendentes.

A questão da eliminação das desigualdades se tornou uma questão complexa pelo seu caráter histórico e pelos impactos da globalização econômica para o agravamento das iniquidades já existentes (ALVES, 2002). Por um lado, não há como negar que a expansão colonialista, levada a cabo por diversos países europeus, foi responsável pela escravização de diversos povos e que os Estados em que desembarcaram esses povos acabaram por ficar a cargo de enfrentar as desigualdades geradas pelo sistema colonial. Por outro lado, é inegável que o quadro atual de desigualdades raciais tem sido fortemente agravado pelos efeitos perversos da globalização que continua a explorar os povos que, historicamente, a séculos, já sofrem com os efeitos perversos do colonialismo.

Diante do caráter histórico e dos efeitos nefastos da globalização sobre a questão das desigualdades raciais, como é possível então conceber que o enfrentamento desse problema esteja centrado nos Estados-nações? Suspeitamos que os desafios enfrentados pela ONU quanto ao cumprimento por parte dos Estados membros da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial residem justamente no fato de a efetivação dos direitos humanos se encontrarem restritos à forma Estado-Nação.

O quadro de desigualdades raciais é a conjunção de fatores a nível local – Estados – e a nível global – sistema capitalista. Nesse sentido, parece-nos que o enfrentamento a esse problema requer a articulação nesses dois níveis. Do contrário, as ações tenderão, por um lado, a ter um raio de alcance limitado e superficial e, por outro, a própria atuação da ONU esbarrará em contradições inerentes ao próprio sistema político-econômico, como veremos no próximo tópico.

4 A atuação da ONU na efetivação de direitos humanos e direitos étnico-raciais

A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Carta, declarações, tratados e outras várias ações, tem forte influência no cenário mundial com relação à proteção aos direitos humanos. Os mecanismos criados pela Carta incluem: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos e a subcomissão de Promoção e Proteção aos direitos Humanos.

O sistema de proteção aos direitos humanos da ONU possui, além da Carta, tratados, relatores especiais e especialistas (grupos de trabalho, comitês e órgãos de tratados) para trabalhar de diferentes modos para a promoção e proteção dos direitos humanos. A ONU também mantém um programa de assistência técnica para a promoção de direitos humanos nos países-membros. Esse programa oferece serviços de consultoria, oferecendo assistência educacional e informacional aos Estados com o objetivo de ajudá-los a assegurar proteção aos direitos humanos.

A Comissão de Direitos Humanos é o órgão criado pela Carta que mais está relacionado com os direitos humanos e é composta por 53 Estados-membros. É auxiliada pela Subcomissão de Promoção e Proteção aos Direitos Humanos. A Comissão objetiva influenciar no processo de estabelecimento e efetivação de parâmetros internacionais para os direitos humanos. A Comissão ajudou a redigir, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Em relação ao monitoramento da implementação dos acordos, tratados e outros documentos, a Comissão de Direitos Humanos dispõe de uma série de procedimentos permanentes ou especiais para avaliar uma área específica dos direitos humanos. Seus dois procedimentos são: o Procedimento 1503 e o Procedimento 1235. Os procedimentos especiais incluem missões de investigação, mecanismos ou mandatos temáticos e serviços consultivos. No entanto, podemos afirmar que os relatórios são os mecanismos mais importantes, pois as informações presentes neles podem vir a fornecer subsídios que possam vir a desencadear ações por parte dos demais mecanismos, fornecendo informações relevantes sobre a situação do Estado-membro.

O Procedimento 1503 é um procedimento utilizado para apurar denúncias de violações de direitos humanos por parte dos Estados signatários dos tratados. Dentre as violações consideradas por esse procedimento, incluem-se o genocídio, o apartheid, a discriminação étnica e racial, a tortura, a migração em massa forçada, a prisão em massa sem julgamento. Há, também, procedimentos que podem ser utilizados por essa Comissão nas missões de investigação. Nessas missões de investigação, um especialista ou grupo de especialistas estuda a situação dos direitos humanos e procura por violações em um determinado Estado, com o propósito de reunir informações para o Procedimento 1503. Entretanto, uma missão de investigação somente poderá acontecer com o consentimento do Estado, no qual o respeito aos direitos humanos está sendo questionado. Outro procedimento especial que a Comissão de Direitos Humanos pode utilizar é o mecanismo temático ou mandato.

A ONU só pode acompanhar a efetivação da não violação de direitos humanos nos Estados membros após esses últimos incorporarem os tratados no direito interno. Quando uma

nação assina um tratado, ela está pactuando com seu conteúdo e, portanto, sujeita-se a adotar as provisões nele contidas.

Atualmente, a ONU conta com sete atos internacionais em direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (CIEDR); a Convenção sobre todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW - *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (CCT - Convenção Contra a Tortura); a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC - *Convention on the Rights of the Child*); e a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.

Cada um desses sete atos tem um corpo de monitoramento, o qual é composto por especialistas independentes que examinam os relatórios que as nações signatárias enviam referentes a cada um dos tratados. A todo Estado membro é requerido, a cada ano, a apresentação, ao Comitê de Direitos Humanos, um relatório sobre as medidas (e seu processo de implementação) que o Estado-membro tem adotado para efetivar os direitos reconhecidos nos Tratados assinados.

Vale fazer uma ressalva sobre o conceito de cidadania empregado nesses tratados e convenções, tendo em vista que as questões conceituais relacionadas influenciam diretamente os arranjos políticos dos países pactuantes dos acordos. A cidadania, reivindicada nesses acordos internacionais, é um conceito entendido do ponto de vista da ação coletiva e da valorização da etnia. Ou, em outras palavras, a cidadania compreendida não apenas do ponto de vista de um “[...] processo estruturado de direitos civis individuais, mas a partir de uma concepção moderna de diferenciação de identidade, diversidade, multiculturalismo e o reconhecimento dos direitos coletivos” (BELLO, 2004, p. 24).

Diante desse contexto de redefinição da concepção de cidadania e direitos humanos, a ONU e o movimento transnacional de direitos humanos (com destaque para o desempenho das organizações não governamentais e outras entidades da sociedade civil) têm tido um papel cada vez mais importante nesse debate, como salienta Cançado Trindade (1996, p. 428):

[...] em perspectiva histórica, têm militado, em prol da asserção dos direitos humanos, fatores como, e.g., o fenômeno da descolonização e o reconhecimento dos direitos dos povos e da nova dimensão do direito de autodeterminação, o caráter público e aberto dos debates no seio das Nações Unidas, as crescentes presença e influência das organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade civil nos foros internacionais multilaterais, a democratização (ou redemocratização) de muitos Estados, os avanços nas comunicações e na educação formal e não-formal em direitos humanos, e, sobretudo, a crescente conscientização – em escala mundial – da onipresença dos direitos humanos. As Nações Unidas podem efetivamente contribuir de modo decisivo para o estabelecimento de um sistema de monitoramento contínuo (com medidas de prevenção e seguimento) da observância dos direitos humanos em escala mundial.

Para tratar da prevenção da discriminação e proteção às minorias, a Comissão de Direitos Humanos publicou (1965) o tratado que aborda especificamente essa questão – a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – e criou uma Subcomissão (Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial) para tratar do monitoramento da aplicação da Convenção por parte dos Estados signatários.

Em caso de denúncia feita em relação a Estados-membros que não estejam cumprindo os atos internacionais, a denúncia passa pela avaliação e depois pela checagem se a denúncia se enquadra na violação do texto jurídico. O Comitê de Direitos Humanos fica restrito a uma apresentação de análise sobre o assunto em um relatório anual. Portanto, o Comitê não tem o poder de determinar sanções à parte culpada ou impor forçosamente suas opiniões.

Vale ressaltar que foi apenas a partir de 1965 que a ONU desenvolveu um sistema formal de apresentação de relatórios, especificando-se as obrigações dos Estados por meio dos instrumentos internacionais², pois, até os anos 1950, os relatórios eram requeridos de forma voluntária e geral.

5 A ONU e o contexto de garantias de direitos étnico-raciais no caso da América Latina

Embora se continue negando, ora pela via da mestiçagem, ora pela via do discurso da *democracia racial*, a América Latina, como um todo, está imersa em uma realidade sociocultural historicamente racializada (HOPENHAYN; BELLO, 2001; BELLO; RANGEL, 2002).

A mestiçagem, historicamente institucionalizada nesses países, criou uma população afastada de sua identidade original. “É no interior deste contingente populacional multicromático, carente de uma identidade própria, que o sistema pigmentocrático retroalimenta a sua base de dominação” (ZEGARRA, 2005, p. 342).

Cabe aqui ressaltar que movimentos da sociedade civil e ONGs latino-americanas que atuam com a questão das desigualdades étnico-raciais não têm a intenção de criticar a questão da mestiçagem *em si mesma*, mas sim a sua utilização para promover a invisibilidade das demandas das populações afrodescendentes e indígenas da América Latina na propagação de uma suposta igualdade de oportunidades.

Assim, temos a propagada ideia em toda a América Latina da existência do modelo de democracia racial que carrega em si as concepções de harmonia racial e de identidade nacional. A crença na existência desse modelo tem contribuído para: dificultar a criação de mecanismos internos de negociação coletiva entre os segmentos marginalizados e governos; permanência do imobilismo social; obscurantismo cultural, ocasionando um enfraquecimento, cada vez mais agressivo, das bases culturais unificadoras dos afrodescendentes; invisibilidade das populações afrodescendentes e indígenas e conseqüentemente de suas demandas (BELLO; MIRANDA, 2006).

² Em grande medida, essa obrigatoriedade ocorreu devido à adoção de convenções sobre violações específicas (como os crimes cometidos durante as ditaduras na América latina nas décadas 60) decorrentes, em grande parte, das pressões advindas do movimento transnacional de direitos humanos, principalmente as organizações não governamentais.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, criada em 1965 e ratificada por 169 Estados, é o principal instrumento normativo utilizado pela ONU para a eliminação da discriminação racial objetivando a proteção das minorias raciais, nacionais, religiosas ou linguísticas. A Convenção tem como objetivo eliminar todas as formas de discriminação racial, ficando seu monitoramento a cargo do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR). O Comitê possui 18 especialistas independentes que são eleitos pelos Estados-membros da Convenção. A cada ano, o Comitê se reúne em Genebra para sessões de duas a três semanas.

As principais funções do CEDR são: revisão de relatórios apresentados pelos Estados relativos às ações domésticas implementadas para o cumprimento do tratado; recebimento e avaliação de denúncias de violação do Tratado por parte dos Estados signatários; elaboração de pareceres sobre os casos de violação, apoio técnico e realização de conferências temáticas.

O Comitê se reúne em Genebra e normalmente tem duas sessões por ano (compostas por três semanas) em que são analisados os relatórios e os casos de denúncias de violação da Convenção, além de interpretações específicas sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, visando a aclarar e facilitar a implementação da Convenção nos Estados signatários.

6 A atuação da ONU na efetivação de direitos étnico-raciais no Brasil

Nesta seção, abordaremos a atuação do CEDR no Brasil, analisando: o monitoramento do Comitê sobre o envio de relatórios por parte do estado brasileiro; as recomendações feitas ao Brasil a partir das informações contidas nos relatórios; o tratamento dado pelo Comitê às denúncias encaminhadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais sobre violações de direitos étnicos raciais consagrados na Convenção; e, por fim, a atuação do CEDR no que diz respeito à promoção de encontros/conferências sobre o assunto e seus impactos no Brasil.

No que concerne ao envio de relatórios, os Estados-partes comprometeram-se a submeter ao Secretário Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da Convenção no mínimo a cada quatro anos³. Diante disso, cabe problematizar os próprios termos da Convenção no que concerne ao envio de relatórios, pois o texto, na medida em que não determina uma periodicidade (ele apenas sugere), parece deixar a cargo dos Estados a periodicidade de envio dos informes. E isso terá impactos sobre a implementação da Convenção e conseqüentemente para o combate às desigualdades raciais. Um exemplo dessa falha no monitoramento é o caso do Brasil.

³ Nos próprios termos da Convenção: Artigo 18- 1. Os Estados-partes comprometem-se a submeter ao Secretário Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção:

a. no prazo de um ano, a partir da entrada em vigor da Convenção, para o Estado interessado; e
b. posteriormente, pelo menos a cada quatro anos e toda vez que o Comitê vier a solicitar. Fonte: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=105443>.

O cumprimento do Brasil em relação aos requisitos mínimos de qualidade das informações enviadas ao Comitê e o cumprimento em relação ao envio nos fornece alguns indícios da efetividade da fiscalização do Comitê. No que concerne ao envio de relatórios, o Brasil passou a enviá-los a partir de 1970. Depois, enviou em 1972, 1974, 1978, 1982, 1986, contendo o 8º e o 9º relatórios. Os termos da Convenção e tão pouco o monitoramento por parte do CDER para o recebimento do próximo relatório parecem ter logrado êxito junto ao Estado brasileiro, tendo em vista que o próximo relatório só foi feito em 1995 (SILVA, 2013).

Em termos de qualidade do conteúdo dos relatórios, o acompanhamento por parte do CDER também parece ser falho na medida em que, tal como analisa Silvio José Albuquerque e Silva (2013, p. 168), os informes enviados até 1986 pelo Estado brasileiro revelam “uma postura diplomática defensiva e laudatória de uma falsa democracia racial adotada”. Nesse sentido, como aponta José Albuquerque e Silva (2013), os relatórios enviados sobre a condição da desigualdade no Brasil não condiziam com a realidade racial desigual alarmante do país, no entanto, esse “falseamento da realidade” persistiu por nove relatórios sob a supervisão do CDER.

O fim da ditadura e a elaboração da Constituição Federal, em 1988, implicaram algumas mudanças significativas no tratamento do Estado Brasileiro em relação às questões étnico-raciais. Mesmo com atrasos, os relatórios passaram a ter um conteúdo informativo mais realístico do que os que o antecederam. Sob esse aspecto, o relatório de 1995 (contendo o 10º, 11º, 12º e 13º) foi um divisor de águas no modo de o Estado brasileiro encarar a questão da discriminação racial (SILVA, 2013). Todos os relatórios até então (1972, 1974, 1978, 1982 e 1986) falavam de um estado de relações raciais baseado ainda no mito da igualdade entre as raças que compunham o Brasil.

A partir do relatório de 1995, o Estado brasileiro saiu da concepção e conseqüentemente da análise da situação dos negros no Brasil embasadas no mito da democracia racial para uma análise realista da situação de desigualdade racial no país. Essa mudança é um reflexo dos procedimentos inerentes ao sistema democrático advindos do fim da ditadura militar.

A partir da redemocratização, o Estado brasileiro passa a conceber o sistema internacional de direitos humanos como um dos princípios fundamentais que norteiam as relações internacionais – não apenas entre os Estados, mas também com os organismos internacionais, em especial a ONU. Nesse contexto pós-ditadura, o Estado brasileiro deseja adquirir uma imagem mais positiva em esfera internacional depois de duas décadas de ditadura e conseqüentemente de duas décadas de supressão de alguns direitos humanos. No entanto, o tratamento por parte do Estado em relação ao respeito a algumas convenções que tratavam de direitos, e, nesse caso, dos direitos das “minorias” étnicas (afrodescendentes, indígenas) em termos de celeridade e qualidade em relação aos relatórios que deveriam ser enviados a CEDR, persistiu mesmo após a ditadura. O Brasil voltou a enviar relatório apenas no ano de 2004 (relatórios 14º ao 17º, referentes aos anos de 1996, 1998, 2000 e 2002).

Acerca das recomendações feitas pelo CEDR a partir dos informes emitidos pelo Brasil, o Comitê, dentro do relatório anual produzido pelo próprio CEDR, reserva uma seção intitulada *Motivos de preocupação e recomendações*, onde o Comitê se limita a *solicitar mais informações*,

*orientar e recomendar ações*⁴. No caso do Brasil, as principais solicitações giram em torno da produção de dados sobre a situação da questão racial, aceleração no processo de implementação de políticas que combatam e eliminem a desigualdade racial e envio de informes no prazo. As recomendações feitas pelo Comitê parecem não pressionar efetivamente o estado brasileiro, pois as mesmas recomendações se repetem em seguidos relatórios, como vemos ao observarmos os relatórios de 2004, 2008 e 2009, quando o CEDR solicita celeridade no envio do relato.

Outro elemento importante a ser analisado é sobre o encaminhamento dado pelo CEDR às denúncias de violação da Convenção por parte do Estado brasileiro. A partir dos relatórios produzidos pelo CEDR, percebemos duas características importantes no que concerne aos alertas de violação: em sua maioria, são feitos por organizações não governamentais e o Comitê se limita a solicitar ao Estado denunciado informações sobre a situação e, em caso de envio das informações por parte do Estado, o CEDR retira o nome do Estado da situação de *Alerta e Ação Urgente*⁵ no próximo relatório. Ou seja, a atuação do Comitê parece bastante restrita em relação a violações por parte dos países-membros⁶, pois, de um lado, o CEDR é estritamente dependente da atuação das ONGs e, por outro lado, parece parar o procedimento de alerta quando as informações solicitadas por ele são enviadas pelos países, o que não garante que as violações cessem.

Passemos agora para a análise dos procedimentos do CEDR voltados para a promoção de encontros/conferências sobre o tema da discriminação. Esse recurso, como veremos adiante, é o que, segundo nossa avaliação diante do cenário brasileiro atual, tem desempenhado um papel vital para a eliminação da desigualdade racial. Analisaremos, em específico, o impacto da III Conferência Mundial contra o Racismo⁷.

Ainda que o Brasil tenha sido um dos primeiros países a se tornar signatário da Convenção Internacional para a Eliminação da Desigualdade Racial, principal instrumento normativo da ONU, ainda na década de 60, foi a partir da III Conferência Mundial contra o Racismo que planos de ações e políticas foram avaliados e redirecionados, criando condições de uma nova série de iniciativas destinadas a alcançar igualdade racial. A partir desta Conferência, o Brasil e vários outros países da América Latina, como Colômbia e Equador, elaboraram propostas de implementação de políticas institucionais baseadas no modelo multiétnico e pautadas no reconhecimento de direitos sociais e culturais diversos que foram lançados.

A III Conferência Mundial contra o Racismo é um divisor no que tange às relações entre organismos internacionais, organizações da sociedade civil, representações estatais e as políticas de eliminação da desigualdade racial (SANTOS, 2007).

Favorecida pelo contexto nacional de manifestações por parte da sociedade civil contra a discriminação e efetivação de políticas de combate à desigualdade⁸, a III Conferência *Mundial*

⁴ As palavras em grifo são os termos mais utilizados pelo CEDR em seus relatórios.

⁵ Seção do relatório do Comitê destinada aos países que estão sob alerta e/ou ação urgente.

⁶ Com base nas análises feitas pelos autores do presente artigo dos relatórios da Comissão dos anos de 2003 a 2012.

⁷ Realizou-se na cidade de Durban, África do Sul, em 2001.

⁸ São exemplos desse “clima contestatório”: a Marcha Zumbi dos Palmares; o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo e os próprios preparativos para a participação do Brasil na *III Conferência e a eleição para presidente de um candidato (Lula) de um partido de esquerda que contava com uma forte base social advinda de movimentos negros*.

contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância em Durban, na África do Sul, em 2001, implicaram para o estado brasileiro: a criação do Grupo de Trabalho para a Promoção da População Negra (GTI); o reconhecimento da discriminação racial e do racismo pelo então presidente Fernando Henrique (1995-2002) e, o mais importante, um plano de ação, em nível federal, de combate às desigualdades raciais (SANTOS, 2007).

A partir dessas constatações, podemos inferir que o contexto de mudanças substanciais na agenda do governo brasileiro ocorridas durante as últimas décadas sobre o combate às desigualdades étnico-raciais tem se constituído um fenômeno social ascendente no Brasil, seja por seus impactos éticos-morais, seja por seus efeitos sobre políticos. E só é possível compreender esse contexto de mudanças buscando compreender o impacto das contribuições advindas da aproximação da sociedade civil brasileira junto a organismos internacionais, principalmente a ONU. Nesse sentido, a utilização estratégica dos mecanismos de monitoramento da CEDR pelos movimentos sociais brasileiros tem reconfigurado, reconstruído e resignificado a noção de direito.

As novas concepções de cidadania e direito presentes nos instrumentos da CIEDR têm sido invocadas para proteger e/ou amparar as demandas de grupos étnico-raciais discriminados para efetividade de garantias dos seus direitos. Nesse sentido, a dimensão instrumental, estratégica e simbólica da CIEDR para a ação coletiva tem sido privilegiada como recurso de ação política pelos movimentos sociais no Brasil.

Amparados pelos instrumentos jurídicos internacionais (convenções, leis, pactos, decretos), principalmente os instrumentos e mecanismos da ONU, negros e populações indígenas têm mobilizado forças no contexto político nacional para conquista de direitos e políticas públicas específicas para essas populações.

Nos anos 2000, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com o objetivo de ser um órgão de assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na coordenação de políticas para a promoção da igualdade racial. Foi criado também um programa de ação afirmativa para alunos pobres, pretos, pardos e deficientes no ensino superior privado. Outro marco ocorrido também nos anos 2000 foi a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), isentando de tributos, instituições privadas de ensino que oferecessem bolsas de estudo parciais ou integrais a esses alunos. A instituição do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, estabeleceu, dentre outras coisas, cotas de participação mínima de negros no cinema e na televisão.

A partir desses primeiros indícios, se faz necessário reconhecer o impacto sob o Brasil da III Conferência, pois, ainda que o Estado brasileiro tenha já há algum tempo reconhecido que a discriminação e o racismo são fenômenos estruturantes das desigualdades entre os grupos raciais, só foi a partir da Conferência (e claro, como já explicitamos, o contexto interno propício para tal) que ocorreu no Brasil modos de atuação diferenciados por parte do Estado no trato da eliminação da desigualdade racial.

7 Considerações finais

A partir das atribuições do Comitê para Eliminação da desigualdade, órgão da ONU responsável direto pelo acompanhamento da implementação da Convenção Internacional para

Eliminação das desigualdades raciais, poderemos categorizar a atuação do CEDR em dois eixos: um eixo jurídico (propositivo com Conferências e debates para diretrizes de ação) e outro eixo pautado em *accountability* em relação aos países membros, centrado na governança e boas práticas em relação à implementação da Convenção.

A partir do que foi exposto no presente trabalho, podemos inferir que o Comitê ainda precisa superar alguns desafios como:

- i. a atuação, por meio de emissão de relatórios, fortemente centrada (e limitada) no âmbito de *recomendações, solicitações, preocupações*, parece não estar surtindo o efeito sobre os países signatários da Convenção;
- ii. a dependência, por parte do CEDR: por um lado, dos movimentos da sociedade civil, para acompanhar casos de violação de direitos humanos nos países em decorrência do corpo de técnicos reduzidos (e da própria qualificação dos técnicos existentes no Comitê para acompanhar essas situações) e, de outro lado, em relação ao Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU⁹;
- iii. a limitação do uso dos instrumentos por parte do Comitê. Os relatórios são os instrumentos mais utilizados, ficando o uso dos demais instrumentos facultativo por não serem aceitos por todos os países, como é o caso do Brasil.

Apesar desses desafios, é preciso que olhemos para a questão do avanço do combate ao racismo sob dois ângulos: o ângulo externo, que diz respeito às garantias internacionais dos direitos das minorias raciais e, sob um ângulo interno, que diz respeito ao contexto interno (de cada país), que possibilita (ou dificulta) a efetivação dos direitos, já consagrados em âmbito internacional.

Sob a perspectiva de interação entre a esfera internacional, de um lado, aportada principalmente nos instrumentos da ONU, e, por outro lado, a esfera nacional, sob as contribuições da atuação da sociedade civil brasileira (ONGs, iniciativas da sociedade civil de modo geral), é possível afirmar que os organismos internacionais, e no caso do presente estudo, a ONU, exerce sim pressão sobre os Estados-membros. No entanto, é preciso complexificar o papel que esse Organismo tem exercido (e dos demais organismos internacionais) na responsabilização pela inclusão de demandas de grupos étnico-raciais em políticas nacionais.

Ao longo da história da institucionalização do sistema de direitos humanos, o papel das Nações Unidas, principalmente em relação à promoção e efetivação dos direitos junto aos países-membros para a introdução desses temas nas agendas políticas locais, tem sido fundamental. Ao mesmo tempo, sua atuação esbarra em uma contradição inerente ao sistema capitalista: o sistema econômico é global, mas sua operacionalização se organiza em termos de Estado-Nação.

⁹ Cabe aqui ressaltar que o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial tornou-se competente para receber petições somente em dezembro de 1982, e, até 1991, somente havia apreciado duas petições individuais, apesar de outras estarem pendentes. Sendo assim, pode-se afirmar que, de todos os mecanismos convencionais das Nações Unidas, somente o Comitê de Direitos Humanos, instituído pelo Protocolo facultativo do Pacto de Direitos Civis e Políticos, encontra-se em funcionamento por um período relativamente longo para ser visto como legítimo por parte dos Estados-membros.

A ONU é uma instância de natureza mediadora, propositiva e, por isso, encontra limites no alcance de sua atuação. Nesse sentido, torna-se problemático conferir exclusivamente à ONU a responsabilização pela institucionalização dos direitos étnico-raciais presentes no CIEDR junto aos Estados. Para lograr tal êxito, é imprescindível que as organizações locais (Estado, iniciativas da sociedade civil) atuem comprometidas com a Convenção, visando a proteger os direitos étnico raciais, pois somente integrados é que organismos internacionais e instituições locais poderão possibilitar melhores condições sociais, políticas e culturais às populações discriminadas racialmente.

Referências

ALVES, J. A. L. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, 2002, p. 198-223.

ARENDT, Hanna. *O sistema totalitário*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1978.

BELLO, Alvaro. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, CEPAL. Publicacion de las Naciones Unidas, N° No.79; 2004.

_____; MIRANDA, Francisca; HOPENHAYN, Martín. Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milênio, serie Politcas Sociales N° 118 (LC/L.2518-P/E), Santiago de Chile, CEPAL. Publicacion de las Naciones Unidas, N° S. 06. II. G. 45. 2006.

____y Marta Rangel. La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, 2002.

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: EDUSP, 1996.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no Direito brasileiro*. IIDH-CICV-ACNUR-Comissão da União Europeia Co-Edição, São José da Costa Rica/Brasília: 1996.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber. São Paulo: Loyola, 2002.

HOPENHAYN, M.; BELLO, A. *Discriminación étnico racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. División de Desarrollo Social de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal/ Eclac), Santiago, Chile, 2001.

KELSEN, H. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 143 – 157, ago./dez. 2014

MRE. Ministério das Relações Exteriores. Ministério da Justiça. *Décimo relatório periódico relativo à convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*. Brasília: FUNAG, 1996, p. 8.

ONU. *Guia de orientação das Nações Unidas no Brasil para discriminação étnico-racial*. Brasília, 2011.

_____. *Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

ROULAND, N. (Org.) *Direito das minorias e dos povos autóctones*. Trad. de Ane Lize Spaltemberg. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

SANTOS, B. S. *Para um novo senso comum: a ciência, o Direito e a política na transição paradigmática*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SANTOS, M. Transformações político-institucionais dos movimentos negros brasileiros. Pernambuco. In: *Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Recife-Pernambuco, 2007.

SILVA, S. J. A. O Itamaraty e o ano internacional dos afrodescendentes: um olhar sobre o discurso externo brasileiro acerca da questão racial. In: SILVA, T. D.; GOES, F. L. (Org.). *Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes*. Brasília: Ipea, 2013.

TILLY, Charles. Os estados e seus cidadãos. In: *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo, Edusp, 1996.

ZEGARRA, M. C. Ações afirmativas e afro-descendentes na América Latina: análise de discursos, contra-discursos e estratégias. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2005.

Resenhas

OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). *Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais*. Ijuí: Unijuí, 2014.

Arlene Anelia Renk[†]

Ao deparar-se com a obra de Odete Oliveira em análise, o leitor nota que a capa é a instigação primeira em busca do conteúdo que brinda: uma composição artística de bom gosto, de autoria da organizadora da obra. Outro aspecto relevante é observar que se trata do primeiro volume de outros em construção. Nas notas introdutórias, somos informados de que a obra coletiva é projeto do Grupo de Pesquisa coordenado pela professora Odete Maria de Oliveira, do Programa de Mestrado em Direito da Unochapecó.

É provável que ocorra com a temática *Relações Internacionais* o mesmo que acontece em tantos outros campos teóricos de fronteira: seguindo o velho mote, são mais reconhecidos do que conhecidos. Na eventualidade de assim ser, para inverter o jogo, o livro apresenta ensaios de leitura indispensável ao público já familiarizado, iniciado, e àqueles de áreas correlatas ou que procuram ampliar o leque de formação acadêmica. Inverte-se o mote e é propiciada a oportunidade de conhecer as dimensões de conceitos basilares, sua ossatura, suas tramas no contexto das globalizações e seus atores e cenários. Quem acompanhar essa trajetória seguramente reconhecerá e conhecerá a temática onde quer que se apresente nas complexas sociedades contemporâneas.

Outro destaque merecido, no conjunto dos textos, é a profusão e riqueza das notas. Sua leitura é estimulante e abre caminhos para novas investigações.

No que diz respeito ao objetivo da obra, a organizadora antecipa que

concentra-se [...] em focalizar o surgimento e a evolução dos denominados atores não estatais, abordar sua relevante participação, ativa atuação e dinâmica influência nas decisões da sociedade internacional contemporânea, indagando sobre os efeitos que estão provocando nos âmbitos do cenário e protagonismo dos atores estatais, em especial no comportamento estatocêntrico do Estado [...]. Neste sentido pergunta-se: Onde ficou seu poder soberano? (OLIVEIRA, 2014, p. 20).

A arquitetura do volume estrutura-se em três partes, formando blocos temáticos. Os artigos podem ser lidos na sequência ou separadamente, sem prejuízo à compreensão. Ressalto, no entanto, a relevância da ordenação elaborada pela organizadora, que funciona como um fio de condução a orientar o leitor.

[†] Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

Na construção da coletânea em geral, e nos ensaios em particular, fica evidente o respeito dos autores para com o leitor na explicitação dos conceitos utilizados e na apresentação dos diferentes teóricos que se valem de categorias similares. Essa riqueza é indispensável ao leitor não familiarizado ou não iniciado, como diriam outros, para que possa vivenciar o processo de desvendamento e conhecimento. O livro poderá ser lido como uma viagem com muitos ancoradouros, consistindo esses nas formas de explicitação de cada conceito.

As três partes da obra são precedidas por notas introdutórias gerais. A primeira parte, com o título *Relações internacionais, poder e os atores não estatais: abordagens de introdução*, ficou sob responsabilidade de Odete Maria de Oliveira e Giovanni Olsson. No capítulo de abertura, intitulado “Relações Internacionais, Direito e atores não estatais”, a autora Odete Maria de Oliveira situa o tema Relações Internacionais, desdobra-o e aprofunda suas repercussões, apresentando a conformação dos elementos conceituais interligados aos aportes teóricos do direito internacional. Estes, por sua vez, são relacionados com os aportes teóricos acerca dos atores internacionais, estatais e não estatais. Se a base teórica poderia ser tomada no contexto westphaliano, a complexidade é tratada com tamanho cuidado que aproximações e tipologizações são merecedoras de toda a atenção. Aliás, não podemos brincar impunemente de Linneu, sob o risco de nos depararmos com a enciclopédia chinesa imortalizada por Borges.

Na *démarche* do volume, o ensaio assinado por Giovanni Olsson encarrega-se de levar o leitor aos protagonismos estatais e não estatais do poder político no espaço global. Poder *com* e Poder *sobre*, dentre outras, são categorias fundadoras que Olsson, a partir de diversos autores, recupera e insere no debate. Entre os méritos do texto, está a abordagem do poder num cenário transtemporal e transdisciplinar. Paradigma e binômio, conflito e consenso.

O bloco intitulado *Relações internacionais, poder e atores não estatais: abordagem de tipologia (I)* ficou sob responsabilidade de Kamila Soraia Brandl e Juliana W. Panceri. Brandl aborda o papel dos governos não centrais e dos atores não estatais nas relações internacionais e aponta a distância temporal e qualitativa em relação ao sistema westphaliano, marco fundador do direito internacional e inspirador do clássico ensaio sociológico “A Nação”, de Marcel Mauss.

Panceri, por sua vez, toma o caso da União Europeia como *locus* do estudo; aborda o processo de construção das relações internacionais, contemplando a configuração institucional, o contorno global, o ator não estatal, o processo de integração, a ajuda humanitária, as dimensões políticas internas e externas da UE. A Política Específica de Vizinhança, a partir de 2003, que inexistia anteriormente, passa a encontrar seu espaço. Digno da figura multiplex, a exemplo dos estudos de Max Gluckman, transposto do contexto africano para o europeu, esse conjunto intrincado de ações e atores está permeado pelo *soft power* dos direitos humanos.

Os artigos dessa seção tratam de evidenciar a complexidade formada por atores das relações nacionais e internacionais. É ilustrativo o caso dos governos não centrais e seu papel nas relações internacionais, demonstrado em exemplos empíricos como o Tirol, Suíça, Bélgica e demais. Entra aqui o conceito de paradiplomacia.

A terceira parte está dedicada às *Relações internacionais, poder e os atores não estatais: abordagens de tipologia (II)*. O ensaio de Marcia Cristina Puydinger De Fazio aborda os atores não

estatais de resistência e o poder das redes. Mundo em rede (rede tecnológica) pode prescindir de certos portos, literalmente falando, mas não das empresas transnacionais. Movimentos sociais são os atores sociais; são movimentos de solidariedade e de resistência contra-hegemônica. Vê-se aqui o tratamento cuidadoso dos elementos teóricos das relações internacionais, do estatocentrismo e de superação pelo multicentrismo. Depois, também se discute a atuação dos atores não estatais, sua caracterização, o papel dos movimentos sociais globais e redes tecnológicas, intersecção entre local, regional, nacional e transnacional e movimentos de resistência, culminando no Fórum Social Mundial.

Renata Reynaldo enfoca os atores não estatais e o processo de transnacionalização. Nesse contexto, leva em conta a descolonização, a ampliação do número de Estados, a Guerra Fria e o fim desta, a doutrina neoliberal, o capitalismo na esfera global. Chama a atenção a forma elegante com que seleciona um desses atores, o gênero. Repertoria o movimento feminista, seus avanços, as plataformas, a transnacionalização, a constituição da questão de gênero. Sob o teto da globalização hegemônica, com um dos ancoradouros no Consenso de Washington, apoia-se teoricamente em Boaventura de Sousa Santos, Bauman, Ianni e Milton Santos, entre outros. A forma escolhida para seu ensaio foi a bifurcação e dicotomização entre globalização econômica neoliberal hegemônica e movimento pela justiça global. Nesse último, aponta os movimentos de resistência e, dentre eles, o Fórum Social Mundial, os movimentos feministas e a constituição do processo de transnacionalização. É interessante como uma temática das Relações Internacionais está entrelaçada com a questão de gênero. Veja-se a forma trabalhada pela autora, de Conferências da ONU, de Convenção, com a CEDAW (Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher), a Quarta Conferência Mundial sobre a mulher, em Beijing, em 1995. Há espaço para os movimentos feministas como atores não estatais.

No contexto das globalizações, permeadas por complexas relações internacionais nas quais navegam relações e ações (constelações estatocêntricas centrais, periféricas, algumas não estatais, mas de legitimidade no escopo do estado nacional, e também aquelas subterrâneas de licitude/ilicitude e de ameaça ao próprio Estado), estabelecer tipologias de atores de relações internacionais torna-se um grande desafio – quando o mundo westphaliano requereria, pelo contrário, maior transparência e menor critério no uso dos divisores. De lá para cá, na contemporaneidade, a complexidade das relações torna-se mais aguda em face do entrelaçamento dos diversos elementos, alguns deles anteriormente apontados, dos quais a literatura testemunhal oferece pequena amostra, como a literatura de autor em *Gomorra*, de Roberto Saviano, *McMafia*, de Misha Glenny, e *Economia Bandida*, de Loretta Napoleoni.

O livro, como já mencionado, é o primeiro de uma coleção que, certamente, contribuirá para orientar leitores em formação na área e abrirá espaços de diálogo e crítica a estudiosos e pesquisadores já iniciados no tema. Desejo que os volumes vindouros nos cheguem com brevidade, para que possamos tê-los em nossas bibliotecas, utilizá-los em nossas aulas e ensinar, nos espaços de atuação acadêmica, belas e acaloradas discussões.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

Vinicius de Miranda[†]

A tradicional divisão do sistema geopolítico mundial que classificava os países em três blocos chamados de “mundos” foi superada com a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética, no final da década de 1980 e início da década de 1990. No antigo contexto, os países latino-americanos, independentes de suas conjunturas nacionais, eram comumente classificados como inseridos no sistema capitalista, porém de maneira subalterna, enquadrados no “Terceiro Mundo” (à exceção de Cuba).

Foram muitas tentativas, ao longo do período conhecido como Guerra Fria, de movimentos abaixo da fronteira estadunidense, para romper com a situação política encontrada em seus países, corriqueiramente marcada por situações econômicas e sociais precárias e participantes do mercado mundial de forma absolutamente dependente.

Há hoje um novo cenário das relações internacionais de países do hemisfério sul-americano. O Brasil, nos primeiros anos do século XXI, é um país muito diferente de décadas anteriores. Uma profunda transformação em sua estrutura econômica, social e política ocorreu nesse meio tempo, tornando o país completamente integrado “no circuito internacional da divisão de trabalho capitalista”, ainda que de maneira subalterna (FONTES, 2010, p. 304). Segundo a historiadora Virgínia Fontes (2010, p. 304), esse processo seguiu a seguinte sequência de marcos:

sob a ditadura civil-militar de 1964, ocorreu impactante impulso à monopolização da economia, ao lado da implantação de um sistema financeiro. Não houve ruptura ou quebra de continuidade nesse processo de concentração monopólica e dependente, desde então. Nem a chamada década perdida, nem a abertura dos mercados promovida pelo governo Collor e seu aprofundamento sob o governo Fernando Henrique, assim como as duas fortes crises econômicas em 2000 e 2008, reduziram o impulso concentrador do capital no país. Ao contrário, quanto mais dramática foi a crise social, mais parecem ter saído fortalecidos os setores mais concentrados. Sem negar o impacto econômico de tais crises, vale lembrar que elas atuaram como facilitadoras para massivas expropriações, em todos os setores da vida social (terras, águas, direitos laborais e outros etc.).

Foi a partir do contexto histórico descrito acima que Luiz Inácio Lula da Silva alcançou o governo federal, em vitória eleitoral de 2002, representando o Partido dos Trabalhadores. Para

[†] Professor de História e Sociologia do Ensino Médio do Colégio Alzira Bittencourt, Mestre em Ciência Política pela Unicamp.

Fontes (2010), mesmo “com um programa muito distante das lutas históricas e universalizantes que marcaram os primeiros tempos do PT”, esse momento histórico significou uma manifestação de resistência à consolidação da ordem social imposta pelo capital no país nas últimas décadas.

No entanto, a condução política das presidências da República de Lula da Silva e Dilma Rousseff representou uma contradição com os seus respectivos discursos para a população brasileira, especialmente durante as eleições. Segundo o historiador Marcelo Badaró Mattos, o papel desses governos foi o de garantir “interesses da classe dominante, em especial no que diz respeito à estabilidade da ordem capitalista no Brasil” (MATTOS, 2013, p. 1).

O principal elemento apontado por Mattos para sustentar sua análise foi o papel dos governos petistas “na estabilização da dominação de classes no Brasil, qual seja a da montagem ou aperfeiçoamento dos mecanismos de construção de consensos e de exercício da coerção sobre a classe trabalhadora” (MATTOS, 2013, p. 1). Isso, para ele, se manifestou nas relações desses governos com o sindicalismo, onde houve uma “incorporação” dos dirigentes sindicais “aos marcos da administração dos interesses do capital” (MATTOS, 2013, p. 2).

Para o economista João Machado (2013, p. 2), os governos petistas, desde o início, foram propostas para “administrar o Estado burguês e o capitalismo brasileiro”, a partir da ideia de “colaboração de classes”. Para ele, “certamente não houve ruptura com o neoliberalismo”¹ por parte desses governos (MACHADO, 2013, p. 2). Isso se evidencia:

[...] com a manutenção e a radicalização dos pilares da política macroeconômica do segundo governo de F. H. Cardoso: regime de metas de inflação e compromisso com a manutenção de um superávit fiscal primário elevado, ambos tipicamente neoliberais. Até pelo menos 2011, o Banco Central do Brasil praticou uma política monetária especialmente conservadora (depois, houve uma redução do grau de conservadorismo, mas seu quadro geral foi mantido) (MACHADO, 2013, p. 2-3).

Machado (2013, p. 2-3) ainda admite que, no final do primeiro mandato de Lula da Silva, “começou a haver uma tentativa muito limitada de recuperar algum papel de ‘desenvolvimento’” com o Programa de Aceleração do Crescimento, embora muito distante da ideia de “desenvolvimentismo” elaborada no Brasil e restante da América Latina. Os esforços para promover o crescimento industrial no país combinaram-se com o abandono de uma política de reformas de base e a “perspectiva de o Brasil se tornar o maior exportador mundial de produtos agrícolas” (MACHADO, 2013, p. 2-3).

¹ O economista inglês John Williamson (1990), criador da expressão “Consenso de Washington”, resumia em dez pontos gerais as regras básicas que um Estado deveria seguir para que fosse seguida a cartilha neoliberal: disciplina fiscal, com limitação dos gastos do Estado à arrecadação, eliminando o déficit público; redução dos gastos públicos; reforma tributária, que ampliasse para ampliar a base de incidência da carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; liberalização financeira, com o fim de restrições que impediam as instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais, e o afastamento do Estado do setor; garantir competitividade da taxa de câmbio; liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; privatização, com a venda de empresas estatais; desregulamentação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e, por fim, o direito à propriedade intelectual.

Além disso, parte da atuação do Estado brasileiro, através de seus mandatários, desde 2003, atuou com certo protagonismo para privilegiar os setores sociais e econômicos que historicamente sempre foram os beneficiários das políticas neoliberais. Ricardo Antunes (2014, p. 1) mostra que o governo Lula, por exemplo,

[...] não só abriu o nosso país a uma transnacionalização da economia, como pegou o empresariado pela mão – as empreiteiras, por exemplo – e transnacionalizou, permitindo que essas grandes empresas possam fazer outros trabalhos na América Latina, na África e em outros continentes. Isto é, o governo Lula foi uma surpresa muito bem-sucedida para os grandes capitais.

Em 2004, a partir da tese dos anos 1990, tendo sido a *década da desertificação social e política neoliberal*, o autor já mostrava que o governo Lula representava uma continuidade das políticas neoliberais de seus predecessores, na medida em que sua primeira grande reforma – a da previdência – foi agendada pelo FMI e significou um ataque a uma das mais importantes bases sociais do PT e da contestação ao neoliberalismo: o funcionalismo público brasileiro (ANTUNES, 2004, p. 3).

A chamada “transnacionalização da economia” é evidenciada na pesquisa de Virgínia Fontes. Para ela, as burguesias brasileiras realizam no período das gestões petistas “uma fuga para a frente capital-imperialista”, cujo alvo principal são os países da América do Sul, num processo de exportação de capitais para estas economias (FONTES, 2010, p. 339).

Exemplos da exportação de capitais brasileiros são a compra da Petrobras² e da Pecom³, na Argentina. No Peru, a mesma empresa brasileira, desde 2002, realiza também uma expansão de capitais brasileiros, reforçada pela “implantação da Companhia Vale do Rio Doce e através da aquisição, pela Votorantim Metais-VM, da Refinaria Zinc Cajamarquilla” (FONTES, 2010, p. 340). Paraguai, Bolívia e Equador também foram alvos de processos semelhantes de grandes invasões de capitais brasileiros.

A expansão de capitais com sede no Brasil não se limitou, durante os governos petistas, aos países sul-americanos. Países como Canadá, África do Sul, Filipinas e outros também foram cenário de grandes investimentos vindos do Brasil, com vultosas linhas de crédito especiais promovidas pelo BNDES⁴ (FONTES, 2010, p. 342).

A partir da nova conjuntura, não é correto mais classificar o Brasil como um país de “terceiro mundo” ou mesmo toda essa divisão conceitual do mundo deve ser revista. A obra da historiadora Virgínia Fontes, mais do que exemplificar as mudanças conjunturais do Estado brasileiro e sua política econômica internacional, apresenta um debate sobre as mudanças estruturais do modo de produção e de vida da sociedade brasileira em quase meio século. É a discussão acerca do conceito de capital-imperialismo brasileiro.

² Empresa petrolífera criada em 1953. É a maior empresa estatal do país hoje (FARIA, 2015).

³ A Pecom Energía S.A., empresa de energia argentina, foi comprada pela Petrobrás em 2003 (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

⁴ A Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O objetivo da nova autarquia federal era ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico (BNDES, 2015).

A etapa capital-imperialista

O reconhecimento de um desenvolvimento socioeconômico do país complexo e com muitos movimentos contraditórios, que refletem, em grande medida, a dinâmica da luta de classes no país, levou-o a um cenário inédito nas décadas de 1990 em diante. A historiadora Virgínia Fontes vai definir este período histórico como capital-imperialista.

O conceito de capital-imperialismo vem de imperialismo, que é apropriado da perspectiva de Lenin de que o capitalismo, “na virada do século XIX para o século XX”, provocou “uma alteração substantiva que converteu o capitalismo concorrencial em imperialismo, ou capitalismo monopolista” (FONTES, 2010, p. 145).

O capital-monopolista representou um “salto escalar no processo de expropriações sociais, primárias e secundárias”, que evoluíam na medida em que se expandiam. No capital-imperialismo há a “mais extrema potencialização da propriedade capitalista”, que é “abstrata, desigualmente socializada e extremamente destrutiva”. Outra característica importante é o “predomínio do capital monetário” (FONTES, 2010, p. 146).

Virgínia Fontes (2010, p. 147) destaca dois “usos” para o conceito de imperialismo. A primeira parte da “suposição de que o capitalismo sempre fora imperialista”, e que apenas mudaria seu “alcance e formato, não mais se relacionando a um período no qual a ação das forças desatadas pela dinâmica capitalista” mudou as condições deste sistema em si.

O segundo “uso” do imperialismo é “empregado de maneira contraída, como quase sinônimo da expansão imperialista de um único país, os Estados Unidos” (O conceito assim interpretado foi muito fortalecido pela Guerra Fria e ilustrava a dominação dos EUA na América Latina) (FONTES, 2010, p. 148).

Para Fontes (2010, p. 191-192), apesar de a Guerra Fria ter como marco histórico definitivo a derrubada do muro de Berlim, em 1989, desde a década de 1970, “as condições econômicas, políticas e culturais já exibiam a modificação que as décadas anteriores impulsionaram” no mundo. As corporações multinacionais dominavam o mundo e, “politicamente, já estava dilatado internacionalmente o formato organizativo cosmopolita e encapsulador, que acoplava entidades econômicas, de ação direta e cultural, voltadas para a extensão da sociabilidade do capital” (FONTES, 2010, p. 191-192).

No entanto, “lideranças políticas e econômicas do país preponderante, os Estados Unidos, passaram a atuar em direções contraditórias”, que são exemplificadas em crises do capitalismo internacional, como a de 1974-75 (FONTES, 2010, p. 192-193). O modelo de grandes conglomerados tornou-se obsoleto por expandir o capital de maneira lenta e pesada. Mesmo sem eliminá-los, “o capital-imperialismo modificaria seu perfil, adequando-o ao de centros internamente competitivos de produção de valor, ou de valorização do capital” (FONTES, 2010, p. 197).

Dessas reconfigurações resulta e “evidencia-se a propriedade fundamental [...], em seu ponto máximo de concentração, expressa pelo predomínio do capital monetário”. Para além do aspecto de ser “propriedade direta dos meios diretos de produção”, tal perspectiva era “propriedade da possibilidade efetiva de impor e/ou de sobrepor-se a qualquer forma de extração

de mais valor, qualquer que seja o montante exigido” (FONTES, 2010, p. 198).

Segundo Fontes (2010, p. 198), “foi esta nova escala de propriedade de recursos sociais de produção que imperativamente dilacerou bilhões de seres sociais” e impôs “condições mais duras para extração de valor, assegurando meios para atravessar ainda mais ágil e velozmente as fronteiras – embora sempre mantendo e/ou forjando Estados”. Ficou evidente que “a contradição fundamental se torna cada vez mais imediata entre a propriedade capitalista” e o “conjunto da humanidade”.

Nesse cenário, “o capital-imperialismo (ou o imperialismo monetário), de maneira tentacular, assenhoreou-se da direção dos espaços organizativos econômicos e políticos” e passou a se impor com modificações nas leis “que traduzissem suas exigências através das ‘concertações’ e das ‘contrarreformas’” (FONTES, 2010, p. 199). Com essas condições, foi possível a transnacionalização das empresas com sede no país, permitindo que a nova política econômica internacional do Brasil fosse posta em prática.

O Brasil capitaneou ainda mais sua condição de inserção mais protagonista na política internacional mundial com foco na exploração de economias sul-americanas, a partir da premissa de uma política de integração regional supostamente contra-hegemônica a organismos como o FMI e o Banco Mundial. Portanto, mesmo que de forma subalterna, em comparação a países europeus, Estados Unidos e China, o país tupiniquim participa hoje do jogo político internacional em condições bem diferentes de seus vizinhos de continente.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Empresa Brasil de Comunicação. *Governo argentino aprova a compra da Pecom pela Petrobras*. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-13/governo-argentino-aprova-compra-da-pecom-pela-petrobras/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*. São Paulo: Autores Associados, 2004.

BNDES. *História*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/0_BNDES/A_Empresa/historia.html>. Acesso em: 13 mar. 2015.

BORGES NETO, João Machado. *Os governos do PT: poucas mudanças, nenhuma ruptura*. Disponível em: <<http://marxismo21.org/10-anos-de-governos-do-pt-natureza-de-classes-e-neoliberalismo/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

FARIA, Caroline. *Petrobras e petróleo no Brasil*. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/petrobras-e-o-petroleo-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Dez anos de governo petista e a consolidação da dominação burguesa no Brasil*. Disponível em: <<http://marxismo21.org/10-anos-de-governos-do-pt-natureza-de-classes-e-neoliberalismo/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990, pp.7-20.



DOSSIÊ: HORIZONTES E INSERÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NA CENA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Apresentação

Raimundo Batista dos Santos Junior

Globalização e mercados transnacionais ilícitos na América Latina

Emmanuel Nunes de Oliveira e João Henrique Martins

Integração sul-americana: trajetória e instituições

Bruno de Castro Rubiatti

A integração sul-americana como estratégia de projeção internacional durante o governo Lula: o caso da cooperação nas fronteiras

Márcio Schema

O Brasil e as relações Sul-Sul: desafios para uma ordem multipolar

Christiane Vieira Laidler

Política externa brasileira e a questão ambiental no contexto das Conferências da ONU

André Luiz Coelho e Vinicius Santos

Brasil e sua ação na construção de um paradigma contemporâneo de desenvolvimento sustentável

Daniello Jacson Ayres Pinto e Daniela Marques Modelinos

A economia política das relações internacionais do Brasil no início do século XXI

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

Desafios sobre a atuação da ONU no combate à eliminação da desigualdade racial: o caso brasileiro

Danielle Pereira de Araújo e Cristiano Morini

Resenhas

OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais. Ijuí: Unijuí, 2014

Ariene Anelisa Renk

S FONTES, Virginia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010

Vinicius de Miranda

APOIO

