

○ Brasil no contexto político regional

GEORGES D. LANDAU

JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE

KAI MICHAEL KENKEL

MARIA CELINA D'ARAUJO

MARCO CEPIK E PEDRO BORBA

FRANCINE JÁCOME

ARIANE CRISTINE RODER FIGUEIRA

LOURDES FERREIRA

JAVIER A. VADELL

JANINA ONUKI

AUGUSTO ANINAT DEL SOLAR

ARGEMIRO PROCÓPIO

CHRISTIAN LOHBAUER

[sumário](#)
[créditos](#)
[sair](#)



Sumário

Apresentação	3	Desafios políticos na relação entre Brasil e Paraguai	63
A Diplomacia Latino-Americana do Governo Lula	6	ARIANE CRISTINE RODER FIGUEIRA	
GEORGES D. LANDAU		Questões pendentes para uma agenda bilateral entre Brasil e Paraguai	73
Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional	14	LOURDES FERREIRA	
JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE		Brasil e Argentina nos labirintos da integração sul-americana no século XXI	82
Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente	24	JAVIER A. VADELL	
KAI MICHAEL KENKEL		Interesses comerciais brasileiros na América do Sul	90
Perspectiva brasileira para os novos aspectos da segurança regional	34	JANINA ONUKI	
MARIA CELINA D'ARAUJO		As relações entre Chile e Brasil: trânsito de experiências do passado para o futuro	97
Brasil e Colômbia: desafios para a cooperação após Uribe	43	AUGUSTO ANINAT DEL SOLAR	
MARCO CEPIK E PEDRO BORBA		A presença brasileira, russa, indiana e chinesa na Amazônia caribenha	107
Protagonismo venezuelano e relações com o Brasil: o comercial como eixo de uma relação pragmática	54	ARGEMIRO PROCÓPIO	
FRANCINE JÁCOME		Atuação de empresas brasileiras nos países vizinhos: construindo infraestrutura ou consolidando a dependência?	116
		CHRISTIAN LOHBAUER	

>> clique nos títulos para acessar os artigos



capa
créditos
sair



Apresentação



As relações entre o Brasil e os demais países do continente sul-americano tem recebido constante atenção por parte da representação da Fundação Konrad Adenauer. No momento em que o mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva chega ao fim, acreditamos que seja necessário revisitar alguns dos pontos mais relevantes da inserção do Brasil na região e os princípios da política externa adotada pelo governo do Partido dos Trabalhadores.

O diálogo entre as grandes lideranças políticas é fundamental na formulação dos projetos de integração regional. Contudo, estas iniciativas só poderão obter algum êxito caso a sociedade civil esteja informada e, principalmente, engajada neste processo. Assim sendo, a KAS tem buscado divulgar análises de especialistas brasileiros e estrangeiros que tenham pontos-de-vista distintos sobre os caminhos que o continente deva trilhar. Este número dos *Cadernos Adenauer* é mais uma contribuição que temos a oferecer acerca do tema.

Diversos elementos compõem os desafios que permeiam as relações do Brasil com os vizinhos. Sabendo da impossibilidade de esgotar os debates em apenas uma publicação, decidimos dividir os artigos deste *Cadernos Adenauer* em algumas partes. Em um primeiro momento, será analisada a postura do governo brasileiro frente ao continente. Posteriormente, buscamos abarcar os desafios atuais para a segurança na região. Na terceira parte focamos nas questões comerciais e nos avanços obtidos ao longo dos últimos anos. Por fim, decidimos incluir alguns temas fundamentais para se pensar em uma integração continental: energia, infraestrutura e meio ambiente.



As principais motivações da política externa brasileira são analisadas e criticadas por Georges Landau. Segundo o autor, o governo Lula buscou se aproximar de regimes ditatoriais, ignorando a tradição do Itamaraty e projetando uma imagem bastante controversa do país no cenário internacional. Além disso, alguns dos acordos firmados com países latino-americanos teriam um caráter mais ideológico que pragmático, pouco refletindo os interesses nacionais. Por outro lado, o professor José Alexandre Althayde Hage observa a política adotada pelo Brasil como sendo positiva. Segundo o autor, existem ainda alguns desafios a serem enfrentados pelo governo no âmbito regional – principalmente o fortalecimento das instituições já criadas –, mas há um contínuo aprofundamento da integração. Ao contrário do que muitos pesquisadores defendem, Hage acredita haver também um interesse da população por temas internacionais. Através das universidades, empresas e sindicatos, a sociedade civil se torna um ator importante na formulação da política externa.

O artigo desenvolvido pelo professor Kai Kenkel analisa a postura brasileira como uma potência média agindo regionalmente. O foco do estudo é a política do país em defesa de valores democráticos, o apoio à operação da ONU no Haiti e a ajuda humanitária destinada a países que vivenciaram catástrofes naturais, como o caso do Chile. Segundo Kenkel, o Brasil teria uma postura bastante comum a países emergentes que procuram aumentar sua influência no sistema internacional por meio de uma projeção regional.

As controvérsias políticas entre Equador, Colômbia e Venezuela, além das acaloradas discussões sobre orçamento das forças armadas e o combate ao tráfico de drogas na região amazônica são questões contemporâneas que representam importantes desafios para a segurança regional. O artigo da especialista Maria Celina D’Araujo é uma contribuição muito importante para este tema, apresentando a evolução das relações entre a sociedade civil e as forças armadas no Brasil. Além disso, Celina D’Araujo ainda analisa as novas diretrizes da defesa nacional e seu impacto no cenário sul-americano.

Os demais artigos desta seção traçam panoramas de relações bilaterais. Marco Cepik e Pedro Borba analisam o cenário político colombiano, a eleição de Juan Manuel Santos, candidato apontado por Uribe, e seu impacto nas “negociações” com as FARC e a mais recente crise com a Venezuela. Já Francine Jácome se aproxima deste tema destacando o papel do regime de Hugo Chávez. Seu artigo foca nos desafios para a segurança na região amazônica, as relações com a Colômbia e a possibilidade de uma corrida armamen-

tista. Segundo Jácome, o Brasil pauta suas conversas com Chávez nas relações comerciais e nos possíveis ganhos que a entrada da Venezuela no Mercosul traria para ambos os países.

Lourdes Ferreira e Ariane Roder Figueira analisam as relações entre Brasil e Paraguai. As contribuições de ambas versam sobre os desafios de definir uma agenda comum e de enfrentar questões já tradicionais, como o papel dos “brasiguaios” na sociedade paraguaia. Segundo Ferreira, as assimetrias entre os dois países representam o principal obstáculo para uma integração mais consolidada. Já Roder Figueira afirma que a crescente criminalidade na região de fronteira e a recente controvérsia em relação aos acordos de Itaipu demonstram que ainda existe um longo caminho a ser percorrido pelos dois governos para que as relações políticas possam atingir um patamar mais cooperativo.

O professor Javier Vadell contribuiu para esta publicação com um artigo acerca das relações comerciais entre Brasil e Argentina. Apesar de uma proximidade ideológica, os governos de Lula e Cristina Kirchner não foram capazes de superar as barreiras para uma maior integração no âmbito do Mercosul. Esta organização permanece sem cumprir seus principais objetivos e tem na Unasul uma iniciativa concorrente que pode relegá-la para segundo plano. Jania Onuki trata das perspectivas brasileiras para a expansão de suas relações comerciais com os demais países sul-americanos. Segundo a autora, o Brasil priorizou a diversificação de parcerias como uma forma de garantir autonomia no sistema internacional. No que tange às relações com o Chile, Augusto Aninat traz uma contribuição mais abrangente, focando em temas comerciais, mas também sociais e culturais. Segundo o autor, os dois países enfrentam desafios internos, mas veem a integração regional como uma política estratégica para o desenvolvimento.

Por fim, Christian Lohbauer e Argemiro Procópio, ex-bolsistas da Fundação Konrad Adenauer, apresentam artigos com temas fundamentais para a integração no continente sul-americano. Lohbauer estuda o impacto da internacionalização das empresas brasileiras e os incentivos dados pelo governo Lula para a inserção destas no mercado dos países vizinhos. Procópio estuda o impacto da integração na região amazônica e os desafios para a proteção do meio ambiente. Ambos enfatizam a necessidade de uma infraestrutura integrada no continente, bem como de mais investimentos na produção de energia limpa.

Este número dos *Cadernos Adenauer*, o último de 2010, tem o objetivo de contribuir para o debate acerca da presença brasileira na América do Sul e da relevância da integração regional na agenda de política externa. Agradeço



aos diversos especialistas que aceitaram contribuir com o tema apresentando as diferentes faces que o compõe. Acredito que conseguimos unir argumentos de muita qualidade e que são capazes de apresentar o panorama geral das relações do Brasil com seus vizinhos.



PETER FISCHER-BOLLIN

Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil



A Diplomacia Latino-Americana do Governo Lula

GEORGES D. LANDAU

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal define, no seu art. 4º, os parâmetros da política externa do país, e atribui ao Presidente da República poderes imperiais nessa matéria, dos quais o presidente Lula tem feito uso quicá excessivo. Numa democracia, é normal que o governante eleito queira imprimir às políticas públicas o seu cunho partidário. Quando o eleitorado vota no presidente, delega-lhe tais poderes, cabendo ao Congresso controlar o seu exercício. Contrariamente à tradição brasileira, em que a política externa é uma política de Estado, sob a gestão Lula a diplomacia tem sido praticada como uma política do governo de turno, permeada pela ideologia do partido dominante.

Quando assumiu o poder em 2003, Lula teve a sensatez de preservar a política de estabilidade econômica herdada do presidente FHC, contrariando assim o Partido dos Trabalhadores, que a taxou de “neo-liberal”, e à época, tudo fez para inviabilizá-la. A corajosa atitude de Lula valeu-lhe a ira das esquerdas, e ele se viu obrigado a aplacá-las mediante a adoção de uma política exterior que reflete as prioridades ideológicas do partido: uma orientação terceiro-mundista, Sul-Sul, em particular no que tange ao entorno latino-americano do Brasil. Prioriza-se também a infinita tolerância dos desmandos comerciais dos parceiros no Mercosul; a onerosa “diplomacia da generosidade” para com países da América Latina, da África e do Oriente Médio, a afinidade com os países de ideologia ‘bolivariana’ – ainda que contumazes violadores dos direitos básicos dos seus cidadãos; e o viés nitida-



mente anti-americano, iniciado com o repúdio à ALCA, em 2005, e culminando neste ano com o desastroso incidente do voto contrário a novas sanções da ONU ao Irã, que atraiu suspeitas (imerecidas) sobre o programa nuclear brasileiro.

O Brasil distingue-se por contar com um Serviço Exterior altamente profissional, que honra o país. Com efeito, o Itamaraty é um corpo de elite dentro da administração brasileira. Na presidência Lula, porém, boa parte das suas atribuições foram sendo esvaziadas e estão sendo exercidas pela Assessoria Internacional da Presidência, como uma diplomacia paralela. Temos assim, na prática, dois ministros das relações exteriores, um deles – o oficial, embaixador Celso Amorim, ocupando-se maioritariamente das Nações Unidas, do G-20 e do comércio internacional – e o outro, o Prof. Marco Aurélio Garcia, no Palácio do Planalto, ocupando-se sobretudo do relacionamento com os países latino-americanos e do Caribe, mas, também, e cada vez mais, de questões globais.

O Prof. Garcia, ideólogo do PT, exerceu durante uma década a direção internacional do partido, e tem demonstrado simpatia por todas as esquerdas do planeta, representadas no Foro de São Paulo, uma iniciativa cubana, essencialmente anti-tudo: anti-imperialista, anti-capitalista, anti-burguesa, e, sobretudo, anti-americana. Lula mitigou estas características, mas não surpreende que a atual política exterior do Brasil siga rumos que, se bem caros ao PT, são controversos e se ressentem da falta de respaldo de uma parcela significativa da sociedade brasileira¹. Numa relação custo-benefício, o protagonismo pirotécnico da diplomacia presidencial, onerosa para o contribuinte, não chega a compensar o prejuízo para o país.

Quando Lula perdoou a dívida de vários países inadimplentes, quando permitiu a expropriação de duas refinarias de petróleo da Petrobras na Bolívia; quando criou dezenas de embaixadas em países insignificantes; quando se opôs a sanções das Nações Unidas contra governos que são atroz violadores dos direitos humanos, quando recusou extraditar o terrorista italiano Cesare Battisti, mas devolveu a Cuba dois atletas que, após os Jogos Panamericanos de 2008, solicitaram asilo político e foram devolvidos a Cuba; quando o presidente renegociou com o Paraguai o Tratado de Itaipu (1973), a um alto custo para o consumidor brasileiro de eletricidade; quando concedeu refúgio,

1 Paulo Roberto de Almeida, “Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica”, em *Política Externa*, setembro 2010. Ver tb. Pedro da Motta Veiga, “A política externa sob Lula – o fim do consenso”, em *O Estado de S Paulo*, 16/8/10; e Georges D. Landau, “Reflexões sobre a atual política externa brasileira”, em *Revista de Economia e Relações Internacionais*, (S. Paulo) vol. 8 nr. 16, janeiro 2010, p. 36-60.

na embaixada do Brasil em Honduras, ao golpista Manuel Zelaya, preposto de Hugo Chávez; e segue negando reconhecimento ao governo democraticamente eleito que lhe sucedeu; e quando recebeu em Brasília, com toda a pompa, Mahmoud Ahmadinejad, o presidente autoritário do Irã – em todas essas ocasiões, e muitas mais, Lula expressou as suas predileções ideológicas, mas nelas não é evidente o interesse nacional brasileiro, nem o respeito pela democracia.

Em termos históricos, a diplomacia latino-americana do Brasil conheceu, dois momentos culminantes: (a) a era do Barão do Rio-Branco como chanceler (1902-12), quando foram resolvidas por meios pacíficos, mediante arbitragem internacional, todas as fronteiras do Brasil; e (b) a Operação Panamericana (1958) do presidente Juscelino Kubitschek, que levou diretamente à criação do BID (1959) à da ALAC (1960) e à “Aliança para o Progresso” do presidente Kennedy (1961), o maior programa de cooperação econômica havido neste hemisfério².

No contexto da política latino-americana do governo Lula, há algumas constantes, verdadeiras linhas mestras, dentro de uma ótica terceiro-mundista:

- a busca da integração regional (política, econômica, social, energética) – mas, meio século depois da criação da ALALC, o projeto ainda está engatinhando.
- a busca de apoio regional (e universal) para a reivindicação brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU);
- a “diplomacia da generosidade”, concepção segundo a qual, sendo o Brasil o país-líder da região, tem a obrigação moral e política de socorrer as nações menores e mais débeis do continente (assim como as da África);

2 A América Latina reivindicava um programa semelhante ao Plano Marshall, que tanto êxito obtivera na Europa – do ponto de vista político, refreando o expansionismo soviético, e, do econômico, promovendo a reconstrução do continente devastado pela 2ª Guerra Mundial. Juscelino Kubitschek teve a visão estratégica de que, na América Latina, urgia promover reformas para evitar a Revolução comunista, que encontrava na extrema pobreza e na desigualdade social da região um terreno propício. A Operação Panamericana (OPA), proposta por JK ao presidente Eisenhower e por este aceita em função do que Washington percebia como a ameaça comunista, resultou no estabelecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como primeiro dos bancos regionais, na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), sucedida anos mais tarde pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); e no lançamento das bases para o programa de cooperação hemisférica do presidente John F. Kennedy, a Aliança para o Progresso.



- um anti-americanismo primário, que se reflete na aproximação aos países da esfera ‘bolivariana’ de Hugo Chávez, cuja nêmesis são os Estados Unidos.

Nas páginas que se seguem procuraremos analisar esses aspectos da diplomacia latino-americana do governo Lula.

A BUSCA DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

O grande inspirador do conceito de integração regional latino-americana foi Raul Prebisch³, que em 1960 – ante o exemplo exitoso da integração europeia – visualizou para 25 anos mais tarde o estabelecimento de um grande mercado comum regional na América Latina, de caráter autárquico e baseado na substituição de importações extra-regionais. Tal se faria mediante a interconexão de movimentos sub-regionais de integração (o da Bacia do Prata, a ALALC, o Grupo Andino (Acordo de Cartagena), o Centro-Americano (SIECA) e o do Caribe anglófono, (CARICOM). Transcorreu o ano-meta de 1985 sem que o objetivo conceitual de Prebisch tivesse sido realizado, e hoje, a América Latina nunca esteve tão longe da integração. Na realidade, além da divisão entre a América Latina (que inclui o México e os países da América Central) e os da América do Sul⁴, a região está hoje politicamente polarizada entre os países “pragmáticos”, adeptos da economia de mercado, e os ‘bolivarianos’ de inspiração chavista, seguidores de um mal definido “socialismo do século XXI”, que na realidade não passa de um populismo inconsequente. Aqueles incluem, principalmente o Brasil, o Chile, a Colômbia, o México, o Panamá e o Peru (com a Argentina numa posição híbrida), enquanto estes agrupam, no seio da Aliança Libertadora Bolivariana

3 Prebisch, economista argentino, foi também o criador, em 1948, da CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina [e o Caribe], berço do pensamento econômico regional, e, em 1964, da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento).

4 Coube ao presidente Fernando Henrique Cardoso convocar em Brasília, no ano 2000, a primeira Cúpula de chefes de estado da América do Sul – 12 países – que lhes deu consciência da sua identidade regional, distinta da da América Latina. Desta Cúpula resultou a criação da IIRSA (Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana), consolidada em subsequentes reuniões de cúpula. A IIRSA funciona fisicamente na sede do BID em Washington, e é copatrocinada por este e pela CAF (Corporação Andina de Fomento), com sede em Caracas.

Americana (ALBA), Cuba, Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua, além de pequenas ilhas caribenhas.

Data de 1960 a ALALC, seguida pela ALADI. Antes, porém, havia-se constituído o Comitê Consultivo da Bacia do Prata, tendo como eixo a aliança Brasil-Argentina, historicamente volátil, mas que permanece até hoje como o cerne da política latino-americana do Brasil. Foi o que ensejou em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos presidentes Sarney e Alfonsín – aos quais vieram somar-se os presidentes do Paraguai e do Uruguai — o surgimento do Mercosul. Este foi talvez, a sua origem, o mais viçoso esquema de integração subregional na América do Sul. Hoje, longe de constituir o ambicionado Mercado Comum do Sul, mal configura um arremêdo de união aduaneira, tantas são as derrogações à sua Tarifa Externa Comum (TEC). Múltiplas são as razões dessa decadência, notadamente o declínio vertiginoso da economia argentina (mercê de políticas populistas inadequadas), mas entre elas figura também a relutância do Brasil em dotar o Mercosul de mecanismos institucionais próprios a consolidar o processo de integração, como foi o caso da União Europeia.

Fundada em 2000, a IIRSA tem desempenhado com proficiência o seu mandato de identificar projetos de integração física, bi- e multilaterais, suscetíveis de aproximar os países da região, que desde os cinco séculos da colonização ibérica relativamente escassa comunicação tiveram entre si. O Brasil, a quem se deve a iniciativa da IIRSA, sempre propugnou o seu desenvolvimento, e, por seus mecanismos governamentais próprios, e em particular o BNDES, vem financiando, entre outros, os projetos de integração por ela identificados como prioritários.

Sempre proativo em sua política de integração latino-americana, o governo Lula perseguiu um projeto mais ambicioso, o de integrar o Mercosul e o Grupo Andino, ou seja, a Comunidade Andina de Nações (CAN), e para tanto propôs a criação de uma Comunidade Sul-Americana (CASA). Entretanto, o presidente Chávez da Venezuela, propôs e obteve a transformação do projeto da CASA no de uma União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Isto efetivamente se fez, e a Unasul conta com doze Estados membros e um Secretário-Geral, o polêmico ex-presidente argentino Néstor Kirchner. Entre os órgãos da entidade figura um Conselho Sul-Americano de Defesa, outra iniciativa brasileira, de duvidosa utilidade. Paralelamente, criou-se, em 2008, uma Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), com a participação de Cuba, que passara mais de quatro décadas excluída do Sistema Interamericano. A pri-



meira reunião da Cúpula teve lugar em 2008 no Brasil, na Costa do Sauipe, Bahia.

Cabe aqui um parêntese para comentar certas posições do presidente Hugo Chávez, com as quais normalmente, mas nem sempre, se alinha o presidente Lula. Chávez é movido por uma contundente animosidade contra os Estados Unidos, a que chama “o Império”, e os países fortemente a eles vinculados, como a Colômbia. Coerente com essa postura, tem proposto – e às vezes conseguido – criar foros regionais que excluem os Estados Unidos (e, de roldão, o Canadá). Também é excluído o México, parceiro de ambos no NAFTA. Assim, Chávez deseja fazer da Unasul uma espécie de OEA sem os Estados Unidos, e do Banco do Sul (Bancosur), até agora criado só no papel (já que não existe o capital necessário ao seu funcionamento), o BID sem o seu sócio majoritário norte-americano. Não somente é hipócrita o anti-americanismo de Chávez, posto que a Venezuela tem nos EUA o maior mercado (65%) para o seu petróleo, e a sua maior fonte de investimentos no setor petrolífero, senão também é contraproducente, já que o mérito das instituições interamericanas é precisamente o de facilitar o diálogo – político, econômico, técnico, cultural – entre os países latino-americanos e os Estados Unidos, cuja presença na região, embora em declínio, é ainda avassaladora. A OEA é hoje um fóro residual, mas conserva a sua utilidade para dirimir conflitos, e tem promovido com empenho a causa dos direitos humanos.

Ao alinhar-se, quando o faz, com o ‘bolivarianismo’, o Brasil automaticamente se contrapõe aos países ‘pragmáticos’, que vêm no desabrido armamentismo chavista e no seu proselitismo político, quando não no seu intervencionismo explícito (casos da Bolívia e da proteção dada às FARC contra a Colômbia), fatores de desestabilização – e, literalmente, de des-integração – no continente americano.

O Brasil tem inscrito na sua Constituição o apoio à integração latino-americana, e tem sido um robusto impulsor do movimento, em todas as suas vertentes. Entretanto, quando cede a pressões espúrias que vulneram o conceito e a prática da integração comercial, violando tanto as normas do Mercosul como as da OMC, a política brasileira debilita, em lugar de fortalecer, os mecanismos de integração. O Brasil tem optado por não fazer valer o seu peso específico no âmbito regional, mas daí a manifestar uma excessiva tolerância para com os desmandos de alguns vizinhos, vai uma longa distância.

A busca, pelo Brasil, da integração latino-americana foi acompanhada, em anos recentes, pela da inserção crescente em mecanismos de governança regional (Grupo do Rio, Unasul) e global (BRICs, IBAS, G-8 e G-20), que por sua

vez vem evoluindo. Na presente conjuntura, o organismo regional mais atuante parece ser a Unasul – uma ideologia em busca de uma estrutura – onde o perfil brasileiro tende a esmaecer no confronto com as da Venezuela e Argentina. Entretanto, o Brasil tem preferido valer-se dos mecanismos ainda incipientes da Unasul aos da OEA, em função do peso que nesta exercem os Estados Unidos. Assim, por exemplo, o Brasil advogou a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, quando funciona há décadas, no âmbito da OEA, a Junta Interamericana de Defesa (JID), com propósitos muito semelhantes. No recente episódio da ruptura, pela Venezuela, das suas relações diplomáticas com a Colômbia – em função da denúncia, que fez esta ante a OEA, da presença em território venezuelano de grandes efetivos da narco-guerrilha das FARC – o Brasil apoiou a mediação da Unasul, não a da OEA.

A Unasul se propõe a atuar como um organismo promotor da integração regional, mas a reticência com que é percebida pelos países “pragmáticos” reduz a sua efetiva capacidade de atuar nesse sentido. A integração regional propriamente dita vai mal, e não se descortinam convergências entre os diferentes blocos sub-regionais. Não só isso, mas no próprio Mercosul verificam-se resistências (p. ex. do Congresso do Paraguai) ao ingresso da Venezuela, que não cumpriu com nenhum dos pré-requisitos técnicos para sua admissão. Não obstante, o parlamento brasileiro aprovou esse ingresso por estreita margem, sob fortíssima pressão política do governo Lula, que se recusa a reconhecer a incompatibilidade entre o regime do presidente Chávez e a cláusula democrática do Mercosul. Parece quixotesco que somente os legisladores paraguaios tenham levado em conta essa incompatibilidade. Outrossim, o Chile, país que tudo tem para ingressar no Mercosul, limita-se desde a criação deste à condição de país associado, posto que a sua baixa tarifa aduaneira fica muito distante da TEC, sendo na prática impossível conciliá-las.

Já se fez alusão à eficaz contribuição que tem feito a IIRSA à integração física da América Latina. O Brasil tem apoiado os projetos de infraestrutura identificados pela IIRSA ao financiar, através do BNDES, as empresas brasileiras que neles atuam, assim como os projetos puramente domésticos em que estão empenhadas tais empresas, em vários países e notadamente na Venezuela. A Petrobras, por sua vez, exerce a sua própria diplomacia, não só do petróleo mas também de biocombustíveis, envolvendo vários países da região, onde nem sempre foi bem tratada (p. ex. na Bolívia e no Equador). Entretanto, esses avanços não têm encontrado correspondência na integração energética do continente. Existem muitas iniciativas isoladas, de interconexões elétricas e de oleodutos e gasodutos, mas falta um arcabouço institucio-



nal, a exemplo do *European Charter Treaty*, para governar esses relacionamentos. A região não carece de mecanismos de coordenação energética, como a própria CEPAL quanto aos estudos técnicos, a OLADE e a ARPEL, dos quais o Brasil faz parte, mas ainda se ressentido da falta de um plano diretor para a integração convergente das matrizes energéticas da região.

Com a vigência, prevista para 2014, da exploração comercial, pelo Brasil, das enormes jazidas de petróleo da camada pré-sal, o país passará a ser expressivo exportador de hidrocarbonetos, e isso mudará a configuração energética do continente. Mercê da “diplomacia da generosidade” do presidente Lula, o Brasil seguirá importando grandes volumes de gás natural da Bolívia, embora esteja prestes a alcançar a auto-suficiência no setor. Por outro lado, a mesma postura faz com que o Brasil se disponha a rever o Tratado de Itaipu, o que resultará em triplicar o preço da energia elétrica produzida pela usina e que o Paraguai, país agrícola, não pode utilizar. Finalmente, estão em curso significativos projetos de investimentos brasileiros, financiados em parte pelo BNDES, para a construção de várias hidroelétricas no Peru, com linhas de transmissão que permitam exportar a energia por elas gerada para o Brasil.

A BUSCA DE UM ASSENTO PERMANENTE NO CSNU

Desde a Conferência de São Francisco em 1945, da qual resultou a criação da Organização das Nações Unidas, o Brasil tem uma reivindicação histórica de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), com ou sem direito de veto. Antes até, na conferência de Dumbarton Oaks, preparatória de São Francisco, o Brasil formulou o pedido. País coadjuvante dos Aliados durante a 2ª Guerra Mundial, e único país latino-americano a enviar tropas que combateram no teatro de operações europeu, o Brasil achava-se com direito a reclamar uma sexta cadeira permanente no Conselho, além das dos Quatro Grandes (EUA, URSS, Reino Unido e França) e da China, mas o privilégio lhe foi injustificadamente negado⁵.

5 Comentários do chanceler brasileiro, Pedro Leão Velloso, ao Plano de Dumbarton Oaks de criação das Nações Unidas (1945), em Fernando de Mello Barretto (Os Sucessores do Barão, v. 1 (1912-1964). S. Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 156-162. Houve um acordo entre o Ministro Leão Velloso e o Secretário de Estado americano, Stettinius, no sentido de que, se fosse criada uma sexta vaga no CSNU, ela corresponderia ao Brasil, mas os Quatro Grandes de então recusaram a proposta, oferecendo apenas ao Brasil um assento não-permanente com mandato de dois anos. Soubessem então os EUA, e os demais aliados ocidentais, que dois anos mais tarde se abateria sobre a Europa uma *(continua)*

O Brasil passou quatro décadas sem expressar a sua aspiração, até que, já na posição de uma potência regional emergente, o fez na pessoa do presidente José Sarney, em 1985, ao abrir esta a Assembleia Geral das Nações Unidas⁶. Outros presidentes – Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso – em diferentes tons e matizes, exprimiram, sem contudo ter êxito, a vontade do governo brasileiro de compartilhar o processo decisório no principal órgão incumbido de zelar pela paz e segurança internacionais. Ao longo dos anos, o Brasil dera expressivas contribuições ao CSNU, mediante a sua participação em numerosas missões de paz, mas isso não bastou para satisfazer a aspiração nacional.

Na gestão do presidente Cardoso, a demanda foi formulada de maneira especialmente discreta, pois FHC temia melindrar a Argentina, contestastária da liderança brasileira. O chanceler Luiz Felipe Lampreia, a par das dificuldades de uma reforma institucional das Nações Unidas, manifestava-se cético face ao êxito de uma hipotética reivindicação, pois tinha conhecimento de que o aumento do número de membros permanentes, possivelmente mediante alguma modalidade de representação regional, exigiria a reforma da Carta de São Francisco. Isto equivaleria a abrir a caixa de Pandora, com consequências imprevisíveis, e, na conjuntura internacional dos anos 90, como na de hoje, as grandes potências, desejosas de preservar uma situação privilegiada que para várias delas dificilmente seria sustentável na atualidade, preferiram ignorar o problema.

Entretanto, a essa altura já era impossível ignorar a imperiosa necessidade de reestruturar a Organização para adequá-la a uma conjuntura muito diversa daquela à época de sua criação; em particular, urgia modificar a composição do Conselho de Segurança. O Secretário Geral Kofi Annan, em 21 de março de 2004, apresentou as suas propostas, amplas e abrangentes, para a reestruturação das Nações Unidas, inclusive a reforma do Conselho de Segurança, com a esperança de que tais reformas fossem adotadas no ano seguinte pela Assembleia Geral comemorativa dos 60 anos da Organização. Contudo, tal não ocorreu. A ONU estava demasiado polarizada com a guer-

(continuação) “Cortina de Ferro”, e que com ela se iniciaria a Guerra Fria, porventura teria insistido na participação do Brasil no Conselho de Segurança, mas isto é mera especulação.

6 Luiz Felipe Seixas Corrêa, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. Brasília, FUNAG, 1995, p. 503-4. Ver tb. Gelson Fonseca, “Reforma do Conselho de Segurança: o problema do tempo”, em CEBRI, Prioridades da Política Externa Brasileira à Luz do Interesse Nacional. Rio de Janeiro, Ed. Especial, v. 1, ano 9 (2010), p. 33-7.



ra do Iraque. Kofi Annan propôs a expansão do número de membros do Conselho, de 15 para 24, para torná-lo mais representativo e compatível com a realidade geopolítica daquela conjuntura. Se adotadas, o Brasil decerto teria sido aquinhoadado com uma das novas vagas permanentes.

TEMPOS ATUAIS: A DIPLOMACIA DO GOVERNO LULA

Já na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, estando novamente à frente do Itamaraty o ministro Celso Amorim⁷, o Brasil incorporou-se ao G-4 (formado pela Alemanha, Índia, Japão e, a partir desse momento, o Brasil). Como tal, apoiou uma das opções de Annan, a que aumentava o número de membros permanentes para seis novos, i.e. os do G-4 mais dois africanos. Em julho de 2005, o Brasil apresentou, em nome de 29 países, um projeto de resolução sobre a reestruturação do Conselho, que não vingou graças, sobretudo, à oposição da União Africana – que pleiteava para os seus membros três, ao invés de dois assentos permanentes. Em sucessivos discursos do presidente Lula e do ministro Amorim, de 2005 ao presente, o Brasil expressou a esperança de um desfecho favorável para o projeto que ampliaria o Conselho. Note-se que a política africana do presidente (que já fez onze visitas oficiais à região) não logrou angariar o apoio dos países africanos à reivindicação brasileira.

É inegável que o protagonismo pessoal do presidente Lula elevou o Brasil a um novo patamar nas relações internacionais. O imenso carisma do presidente tem grangeado ao país uma atuação invejável nos foros multilaterais, entre os quais, sobressaem o G-8 e o G-20, que, ante a relativa inércia e a obsolescência dos organismos internacionais tradicionais, vêm assumindo um papel crucial na governança global. O que cabe discutir é o custo-benefício dessa diplomacia presidencial. No campo comercial, por exemplo, não compete a um chefe de estado ser caixeiro-viajante, ainda que o faça com êxito. Sob a hipoteca diplomática em que consiste a sua participação no Mercosul, o Brasil não logrou firmar durante esses oito anos sequer um acordo bilateral de livre comércio.

É nesse contexto que se deve situar a atuação externa do governo Lula. As dificuldades institucionais em lograr tal objetivo já foram mencionadas.

7 A alternância dos chanceleres pode prestar-se a alguma confusão: Celso Lafer foi chanceler de Fernando Collor em 1992, e outra vez de FHC em 2001-2; Celso Amorim foi chanceler de Itamar Franco em 1993-94 e outra vez de Lula, em seus dois mandatos (2003-presente). Luiz Felipe Lampreia foi chanceler de FHC de 1995 a 2001.

No altar da sua aspiração a um assento permanente no CSNU têm-se sacrificado muitos outros interesses nacionais. Dado que a reforma da Carta da ONU, e a reestruturação do CSNU, passam pela Assembleia Geral da Organização, hoje com quase 200 Estados membros – a cada um dos quais corresponde um voto – segue-se, na concepção do presidente Lula, que devem ser individualmente cultivados muitos desses Estados, sobretudo os mais pobres e os emergentes, mediante o exercício de uma “diplomacia da generosidade”, que o seu governo tem praticado com afinco, mas que não tem dado certo. O Brasil empenhou-se muito pela conclusão da Rodada de Doha, mas no último instante votaram contra ela “parceiros estratégicos”, como a China, a Índia e a Argentina. Candidatos brasileiros a postos-chave em organismos multilaterais, como a OMC, a OACI, a OMPI e o BID, são boicotados por países latino-americanos e africanos bafejados pelas benesses de Lula.

Além da acolhida humanitária dada a um bom número de refugiados de variada procedência, há um único exemplo bem sucedido da diplomacia empreendida pelo presidente Lula com vista a robustecer o seu pleito de um assento permanente no CSNU: é o da participação brasileira na Minustah, a missão das Nações Unidas de estabilização e segurança no Haiti, com um expressivo contingente militar e o comando de um general brasileiro. O Brasil teve no passado ativa participação em numerosas missões de paz das Nações Unidas, que credenciam o país como um membro responsável da Organização, e, como no caso atual, do seu Conselho de Segurança. A missão no Haiti se distingue ao representar um esforço significativo – em termos materiais e humanos – em prol da estabilidade do país mais pobre do continente, mormente após o recente terremoto que devastou o pouco que lhe restava.

Apesar dos esforços expendidos, não se vislumbra por ora a realização da aspiração brasileira, velha de 65 anos, de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança. Os méritos do Brasil para candidatar-se a esse galardão são hoje bem maiores e mais reconhecidos que ao tempo da Carta de São Francisco. Também é bem mais nítida a capacidade brasileira de exercer tal mandato, se e quando for obtido, e de assumir as altas responsabilidades daí decorrentes. Obter ou não o assento permanente será um corolário da conjuntura global. O governo Lula pagou um altíssimo preço diplomático por lograr a satisfação de uma antiga ambição nacional.

Dentro da orientação Sul-Sul que conforma a política exterior do presidente Lula, a prioridade é logicamente dada à relação do Brasil com os países da América Latina e do Caribe, e muito particularmente com os da América do Sul. Na prática, menor prioridade é atribuída pelo governo Lula a orga-



nismos interamericanos, como a OEA, e a mecanismos de entrosamento da América Latina com a Europa, como o Foro e a Secretaria Iberoamericanos. Em geral, a diplomacia do governo prioriza o multilateralismo. Na esfera regional, isto se traduz por uma preferência nítida por instituições, como a Unasul, especificamente sul-americanas. A insistência em caracterizar o Brasil como um país em desenvolvimento na prática o afasta da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), que lhe conviria integrar.

Embora a retórica da integração latino-americana seja frondosa pouco se avançou de fato em concretizar iniciativas de integração. As que existem estão todas em crise, quer por motivos técnicos (caso do Mercosul) quer devido a fatores políticos (p. ex. a indistinta animosidade demonstrada, no seio da CAN, pelos países da ALBA em relação à Colômbia e ao Peru, signatários de acordos de livre comércio com os Estados Unidos). Dada a proeminência do Brasil na região coloca-se a questão da pretendida liderança regional, várias vezes reivindicada pelo presidente Lula. Quem é líder não se proclama como tal, é reconhecido. No caso do Brasil, a sua liderança é contestada, com razão ou sem ela, pela Argentina e pelo México. Daí, por exemplo, a relutância desses dois países em aceitar uma hipotética representação regional do Brasil no CSNU.

De muito tempo para cá, mas de forma muito marcada nos dois mandatos sucessivos do presidente Lula, o governo brasileiro tem despendido esforços para prover aos países do entorno latino-americano (e da África) cooperação financeira e técnica, tanto no âmbito bilateral como no multilateral. A cooperação técnica é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão do Ministério das Relações Exteriores criado no governo FHC. Suas meritórias atividades incluem a provisão de assistência técnica de outras entidades, governamentais ou não, cujos orçamentos complementam os modestíssimos recursos da própria ABC: a Embrapa e a Fiocruz, por exemplo, entidades públicas federais, e outras patrocinadas pelo setor privado, como o SENAI, a ÚNICA, o SEBRAE, e fundações assistenciais⁸.

A cooperação financeira é brindada, principalmente, pelo BNDES, que está muito presente no financiamento de obras de infraestrutura, a cargo de empresas brasileiras, em vários países da região. Cabe registrar também que nas instituições financeiras multilaterais de que faz parte, como o BID, a CAF,

8 Luiz Felipe d'Ávila e Oliver Stuenkel, O desafio de tornar a política externa relevante para o Brasil. S Paulo: CLP Papers, nº 3, 2010.

o Fonplata, o Focem e outros, o Brasil observa, como uma constante, o princípio da preferência aos países de menor desenvolvimento relativo, qual seja, o de que o Brasil, como outros países relativamente mais desenvolvidos da região, subsidiam os que o são menos. Várias grandes empresas públicas, como a Petrobras e a Eletrobrás, além de seus investimentos próprios, dispõem de programas de cooperação, nos respectivos setores, nos países do entorno. O mesmo fazem as corporações militares brasileiras, que há décadas vêm assistindo as forças armadas dos países vizinhos, suprindo-as com equipamentos e treinamento. O próprio Itamaraty oferece bolsas a diplomatas das nações hispano-americanas, e outras, nos seus cursos de formação e aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco. Em suma, o Brasil age como um importante doador de cooperação, e, se essa tradição já é antiga, avolumou-se sob o governo Lula.

CONCLUSÃO

Nas páginas precedentes, esforçamo-nos por ilustrar o exercício da agenda diplomática do presidente Lula, nos seus dois mandatos (2003-10). Verificamos que se ela teve inegáveis logros positivos, principalmente ao tornar inescapável a presença do Brasil nos mais importantes foros da governança regional e global. Entretanto, o maior beneficiário dessa expressiva visibilidade internacional foi o próprio presidente, que, por sua trajetória pessoal e política, grangeou a admiração mundial, ficando porém em segundo plano o interesse nacional brasileiro, sacrificado a prioridades de inspiração ideológica.

À maior assertividade da política externa do Brasil correspondem maiores responsabilidades, em particular no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e no dos Direitos Humanos (CDH) da mesma Organização, mas o governo Lula, tão cioso das suas prerrogativas, nem sempre assumiu essas responsabilidades. Basta citar o exemplo da sua omissão quando da votação de sanções do CSNU ao Irã, e do CDH a governos culpados de violações maciças de direitos humanos, e até de crimes contra a humanidade, como o mesmo Irã, entre outros (Sudão, Zimbábue, Cuba, Venezuela, etc.).

Vimos também como o Brasil do presidente Lula, dentro do seu espírito de reforma das instituições multilaterais existentes, vem preconizando mudanças estruturais tanto nas de vocação universal, do sistema das Nações Unidas, como nas de âmbito regional, como as do Sistema Interamericano. A maioria desses organismos resente-se de certa obsolescência, e é muito louvável o afã da diplomacia brasileira de buscar a sua modernização. No caso das



instituições financeiras, como as de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) conseguiu-se uma ligeira melhoria na representatividade dos países emergentes e sua participação no processo decisório. Ante evidentes dificuldades de reformas de base na administração econômica internacional, o Brasil teve participação proativa na criação e/ou no desenvolvimento de mecanismos alternativos: o G-8, com a adição dos *Outreach 5*, entre eles o Brasil, evoluiu para o G-13, e daí para o G-20, nas suas duas vertentes, financeira e política; o Brasil teve também atuação destacada na estruturação dos BRICs, na do IBAS, e mais recentemente na do BASIC⁹. Na esfera regional, a diplomacia do presidente Lula impulsionou a Unasul, e atuou para a transformação do antigo Grupo do Rio na CALC, embora esta permaneça num limbo institucional. Em outras palavras: iniciativas diplomáticas não faltaram, mas é questionável o benefício que efetivamente trouxeram aos interesses do Brasil.

Outra tônica da política externa do governo Lula é a do multilateralismo, percebido como anti-homogenismo, i.e. oposição à doutrina e à prática da diplomacia americana do presidente Bush. Aí verificaram-se alguns logros positivos, em particular no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde o Brasil fez valer os seus direitos de retaliar os Estados Unidos por desacato a uma decisão do Órgão de Apelação da OMC que condenou o governo norte-americano por subsídios ilegais para o algodão. Que subsequentes negociações tenham pelo menos protelado tal retaliação, a primeira na história da OMC, somente dignifica os negociadores brasileiros, e consolidou a posição da Organização. Foi um episódio em que interveio, e demonstrou a sua efetividade, a diplomacia tradicional.

Estamos diante de uma incógnita quando se trata de projetar a política externa do Brasil no governo pós-Lula. É de se esperar que seja pragmática, e não mais principalmente ideológica¹⁰

Georges D. Landau é professor de Relações Internacionais da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), S. Paulo, e membro do Conselho Curador do CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), Rio de Janeiro.

9 Marcel F. Biato, “Shaping global governance: a Brazilian perspective” em *CEBRI Artigos*, v. 1, ano III, janeiro-março 2008, p. 14-16.

10 Marcelo de Paiva Abreu, “Política externa pós-Lula: forma e substância”, em CEBRI, *op. cit.*



Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional



JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE

À GUIA DE EXPLICAÇÃO

O fito deste artigo é examinar como os temas de integração regional e de política externa são percebidos nos últimos vinte anos. A concentração de análise se faz nos governos de Collor de Mello, de 1990 a 1992, e de Lula da Silva, de 2003 a 2010, no lado brasileiro. Porém, torna-se lícito fazer recuo histórico para se compreender alguns itens que podem ser úteis no momento de se estudar a atual política externa brasileira e suas implicações mais importantes como Mercosul.

Os temas de política internacional são acompanhados pela sociedade civil brasileira em todo o decorrer do século XX.¹ Pelos comentários de José Honório Rodrigues e Ricardo Seintenfus os triunfos diplomáticos do Barão do Rio Branco o transformaram em estadista, figura de proa do orgulho nacional, e fora reconhecido como tal pelas pessoas do cotidiano do Rio de Janeiro (Rodrigues e Seintenfus, 1995). Mas afinal o que havia feito Rio Branco para aquele merecimento?

1 Por sociedade civil se imagina o espaço em que se organizam os interesses privados, bem como o meio onde se monta a experiência dos cidadãos. Por exemplo, é o ambiente em que nascem sindicatos, partidos políticos, as escolas de modo geral, os empregos etc. Em Marx a sociedade civil é o reino das relações econômicas, o mundo da produção (Marx e Engels, 1982).



O chanceler havia dilatado o espaço nacional brasileiro, entre 1898 a 1912 e ganhara praticamente 10% da atual massa territorial por meio de instrumentos jurídicos como o *uti possidetis*. Dentre as vitórias de Rio Branco se encontram a anexação do território do Acre e boa parte da área que estivera sob contencioso com a França, o atual Amapá. (Rodrigues e Seitenfus, 1995).

É lícito começar este texto por meio de recuo histórico também entrando no mérito de um tipo de sociologia política para contrariar uma premissa que goza de bastante trânsito na vida universitária brasileira, sobretudo nos cursos de relações internacionais. Essa premissa alimenta a ideia de que tradicionalmente os assuntos sobre questões internacionais não seriam acompanhados pela sociedade civil, em conformidade com a importância que tem.

É como se existisse uma norma que operasse historicamente as despreocupações por parte da sociedade em referência aos temas da diplomacia e das relações internacionais de modo geral. Por motivos de ordem histórica e sociológica, tamanho continental do território brasileiro, dispersão demográfica e baixo apego aos grandes debates políticos a sociedade nacional teria dificuldade de acompanhar e compreender os liames existentes no mundo da diplomacia.

É fato irrefutável que há comportamentos dispersantes na sociedade brasileira, mas o efeito que isso possa causar não ganha corpo somente na política externa brasileira, antes de tudo, seu efeito pode ser encontrado em uma certa indiferença que ela possa ter em relação à política doméstica, inclusive. Contudo, isso não quer dizer que a sociedade seja, automaticamente, alienada.

A premissa de que a sociedade brasileira é despreocupada com os destinos diplomáticos emerge quando estudiosos de pós-graduação em relações internacionais passam a estudar em países anglofonos, como o próprio Reino Unido. De lá os pesquisadores trazem a opinião de que a sociedade britânica, por exemplo, é mais atenciosa com questões internacionais que envolvem sua nação; de que a existência de organizações culturais e educacionais independentes, os denominados *think tanks*, contribuem para que os interessados tenham mais voz sobre problemas de economia, política e segurança internacional.

Pelo fato de o Reino Unido ser um país democrático isso faz com que apareçam dois itens interdependentes. Primeiro, a sociedade britânica, ou norte-americana, tem mais liberdade de opinião e canais para que ela seja bem ecoada. Segundo item, as burocracias públicas especializadas, como a diplomática, não gozam de tanta preeminência e independência como no Brasil. No fundo as decisões exercidas pela burocracia pública não são divorciadas das opiniões encontradas no meio da sociedade e das organizações indepen-

des. Elas são sim resultados de uma dialética que liga o público ao privado (Pinheiro, 2000).

Um dos pontos que alimenta a crítica, segundo a qual, as questões de política internacional sensibilizam pouco a sociedade brasileira resulta na maneira de como se organiza e se expressa a Chancelaria, o Palácio do Itamaraty, tido por distante do cotidiano popular. Isto significa que a diplomacia brasileira é bastante centralizadora, com poucos contatos de fluxo e refluxo com a sociedade; muito menos com instituições públicas, universidades, ou independentes, como organizações não governamentais, partidos políticos e sindicatos.

Sobre isso é necessário haver um pouco de cautela, senão o raciocínio acaba sendo caricatural, ainda mais em comparação com países anglófonos. De um lado, participação ativa nos negócios internacionais; do outro a apatia que deixa o tema sob exclusividade do Estado. É possível vislumbrar pela história brasileira alguns momentos em que questões de política internacional ganham as ruas e sensibilizaram a sociedade. A forma brasileira de participação, evidentemente, não é similar à britânica ou a norte-americana. Não é melhor nem pior, é apenas diferente.

Com respeito aos instantes em que a sociedade brasileira pôde participar ativamente de questões exteriores podem ser vistas:

- 1) Pressão nacional, ao menos do Rio de Janeiro, para que o governo Vargas declarasse guerra ao Eixo, em 1942. Fato consumado tempo depois. O ex-chanceler Vasco Leitão da Cunha declara que houve participação popular, não foi mobilização de elites que arrumaram formas de caminhar lado a lado com o povo (Cunha, 1981).
- 2) Nos anos 1953 e 1954, houve grande manifestação popular, contando com participação da imprensa, dos sindicatos e da União Nacional dos Estudantes (UNE) para que o segundo governo Vargas fundasse a Petrobrás por intermédio do movimento que incorporou o lema “O Petróleo é Nosso”. Aqui houve empenho lado a lado de setores da elite cultural e econômica, universitários, com demais trabalhadores. Ainda que a criação da estatal não tenha sido fruto de apelos internacionais, sem dúvida nenhuma, seu desenvolvimento se transformou em impulso ao nacionalismo econômico, portanto, capítulo que reforçava o amor-próprio de um país que queria ter melhor ascensão internacional (Moura, 1986).
- 3) No mesmo nível há também como mencionar a questão energética por que passou o Brasil em 1958, no governo JK. A Questão de Roboré em



que aquele governo tencionava importar petróleo da Bolívia, justamente para tentar diminuir a dependência que havia perante os exportadores do Oriente Médio, provocou forte embate doméstico e diplomático que marcou época. O conflito foi interno porque setores nacionalistas da sociedade brasileira, como a própria UNE e um grande jornal do momento, *Última Hora*, inflamaram-se com os acordos que Juscelino havia pensado em fazer com La Paz, isto porque ele desconsiderava o papel da Petrobrás como única empresa com direito a importar e refinar petróleo (Guilherme, 1959).

Então o que deu azo para que opiniões expostas acima, de que a sociedade brasileira praticamente fora indiferente às decisões da Chancelaria, ganhassem corpo e se tornassem elementos de preocupação universitária? Talvez uma das explicações seja encontrada na maneira de como se comportava o bloco de poder que fora vitorioso em abril de 1964, vale dizer, os militares e demais participantes da sociedade civil que estavam desgostosos com a proposta de reformas de base sugerida pelo presidente João Goulart, bem como sua Política Externa Independente (Pinheiro, 2000).

Seguindo esse prisma, não cabia ao bloco militar no poder abrir expectativa de participação da sociedade nos negócios do Itamaraty. Não havia mais como sindicatos, partidos, imprensa e UNE contribuírem com formulações e princípios de política externa para o Brasil. Se a existência natural dos partidos e das associações estudantis já eram fatos contados como, então, imaginar que eles pudessem participar dos debates diplomáticos e sugerir coisas?

Sem muita demora é bom explicar que esse arrazoado feito acima não é sem propósito para um texto que deve analisar questões de integração regional da política externa brasileira. É para ajudar a clarear a premissa de que a construção do Mercosul, por exemplo, é algo que passa por acompanhamento social, de setores que se vêem interessados no assunto.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL

Os princípios de integração regional tem sido uma “segunda pele” da política externa brasileira. Até na Constituição Federal, de 1988, a integração regional aparece como uma das missões nacionais para o bem-estar geral. Isto significa que, embora de modo irregular e não muito substancial, o Brasil trata do tema com alguma atenção e perspectiva de progresso.

Em 1991, quando o Mercosul foi fundado por meio do Tratado de Assunção, emergiu sentimento de que começaria uma instituição, que contribuiria para fazer duas tarefas. De início, dar cabo das complicações e impasses políticos entre Argentina e Brasil que durante os anos 1970 entraram em conflito por causa dos projetos de infraestrutura nacionais, caso da construção da usina de Itaipu e da usina nuclear Angra II. Depois, fazer com que a partir de 1991 passasse a haver regras comuns de convívio, e por que não dizer um tipo de governança regional em que os Estados-membros aceitassem abrir mão de partes de sua autonomia.²

Abrir mão de parte de autonomia não seria nenhum demérito, nem sinal de fraqueza. Seria um passo progressista à construção de um ente supranacional que ajudaria o subcontinente a superar dramas tradicionais de pobreza econômica, bem como resistir às pressões internacionais aumentadas pelo fenômeno conhecido por globalização que afetava toda a América Latina. De fato, naquele período o debate a respeito da sorte dos Estados da região passava a considerar também os efeitos da globalização como força desarticuladora dos Estados nacionais (Hage, 2004).

Sobre isso, Helio Jaguaribe havia escrito que o papel do Mercosul seria salutar para os maiores sócios, pois ele ajudaria a aglutinar esforços e projetos comuns para que Argentina e Brasil pudessem resistir aos avanços da globalização. E aqui o termo não é desvinculado de expressão de poder, uma vez que a globalização poderia ser um vetor de influência pessoal das grandes potências que de alguma forma tiraria proveito dela (Jaguaribe, 2000).

Do lado argentino, o professor Ferrer também havia se referido ao Mercosul como uma grande experiência de integração que, além do aspecto econômico e comercial, também tinha o objetivo de fazer uma soldadura política entre os Estados-membros. Em outra instância, o Tratado de Assunção era, de igual forma, a marca de um esforço estratégico na medida em que defendia o reforço dos poderes nacionais argentino e brasileiro. E esse reforço era crucial para obter melhores resultados em tecnologia, saúde e educação (Ferrer, 2000).

2 Tem de se notar que a criação do Mercosul teve esse efeito, contudo é congruente recordar dos encontros entre os presidentes José Sarney, Brasil, e Raul Alfonsín, Argentina, na Ata de Iguazu, de 1985, dando ponto de partida ao descongelamento entre os dois Estados. Posteriormente, com o Tratado de Buenos Aires, de 1988, só se fez crescer o sentimento de cooperação.



Mas por que fora um esforço estratégico? Estratégico porque a cooperação entre dois Estados reconhecera a importância política que o tema exigia, preparando os governos para melhor resistir às transformações, nem sempre positivas, da globalização ou das outras organizações, caso da União Europeia, do Livre Tratado da América do Norte (Nafta) ou das próprias organizações internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Em referência à expectativa social sobre o processo de integração, há como se dizer que foi salutar. Na primeira parte dos anos 1990, partindo do governo Collor a Fernando Henrique Cardoso, de 1990 a 1996, muitos foram os sinais de prestígio que o Mercosul suscitou na sociedade civil. Sindicatos e partidos políticos que haviam perdido o direito de refletir o internacional, em virtude do autoritarismo político, voltaram a contemplar o interesse trabalhista de forma regional.

Isso também é válido para o âmbito universitário e para a imprensa no geral. As universidades passaram a se preocupar com a criação de cursos de relações internacionais, graduação e pós-graduação, em grande parte, por causa da figura do Mercosul na vida brasileira. O mesmo se pode afirmar com relação aos grandes diários que abriram espaços maiores aos assuntos de política exterior, tendo como fator de impulso a importância do bloco regional.

É evidente que o andamento do Mercosul não era regular nem convergente em boa parte do tempo. Mas em comparação com as experiências passadas, como a Associação de Livre Comércio da América Latina (ALALC), de 1961, e os ensaios rapidamente malogrados de cooperação econômica da segunda parte dos anos 1970, o Mercosul era um acontecimento. O bloco havia criado uma direção de trabalho que não havia nos outros planos. Como afirmara Rubens Barbosa, o Mercosul não padecia de “romantismo” como os anteriores (Barbosa, 1996).

Justamente por não padecer de romantismo, ou excesso de voluntarismo, o Mercosul pôde adentrar em delicadas searas, como democracia e energia nuclear, assuntos sempre espinhosos pelo motivo de serem vistos como pertencentes, em exclusividade, ao Estado. Embora o Tratado de Assunção não tenha se debruçado burocraticamente sobre essas questões, mesmo assim, há como sublinhar que seu espírito tenha deixado efeitos.

Em princípio, o Mercosul estabelece uma regra clara, embora não registrada documentalmente, a de que a democracia deve ser o regime por excelência dos Estados-membros, não contemporizando com países que venham a adotar meios autoritários, ainda que urgentes. No campo da política nuclear, em analogia com a democracia, também houve a criação de um regi-

me de contabilidade e responsabilidade regional em que Argentina e Brasil, os mais adiantados nesse conhecimento, reconhecem como salutar para o bom convívio regional (Hage, 2004).

Mas por que então os fundamentos do bloco regional do Cone Sul dão a impressão de fazer água? O que houve nesse processo que fez com que o Mercosul entrasse em paralisia, pedindo momentaneamente sua “refundação”? Onde está o ponto de inflexão do plano? Estas são questões prementes que merecem reflexão demorada em face da importância do tema.

Não há um motivo suficiente para impulsionar o desgaste do Mercosul. Esse desgaste é fruto de um conjugado de ações. Contudo, para não deixar de se fazer observações que ao menos alimentem o debate, há como citar uma razão para isso. Continuando com o professor Ferrer e, agora, pedindo a companhia de Bernal-Meza encontra-se a crítica de que o bloco do sul sofreu alterações do seu propósito porque perdeu o objetivo estratégico (Berna-Meza 2002).

Perder o propósito estratégico significa dizer que perdeu a razão política do Mercosul, de querer reforçar o poder público dando-lhe mais autoridade para resolver questões em conjunto, em cooperação, em face dos riscos e pressões internacionais que estavam ganhando corpo na América Latina, cujo resultado não seria agradável para os setores sociais mais pobres.

Conservar o objetivo político da integração significa que a cooperação pode ser feita sem ter de desprezar o papel do Estado, ator ainda fundamental na regulação econômica e na seleção de investimentos que deveriam ser feitos para corrigir injustiças, amainar o desemprego e ajudar nas reduções regionais que persistem nos Estados-membros, não somente entre o Brasil e o Paraguai, por exemplo, mas dentro do próprio Brasil, no próprio sudeste.

Mas no lugar do proposto acima houve a escolha de privilegiar os investimentos internacionais (cumprir a perspectiva de investidores nem sempre ligados à realidade da região), ao invés de seguir com o projeto de desenvolvimento. O desenvolvimento para Ferrer, era o mote do espírito integracionista da segunda metade dos anos 1980, quando Alfonsín e Sarney deram os primeiros passos. No debate político convencional os presidentes Carlos Menem, Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, cada um ao seu tempo e estilo, contribuíram para fazer com que o Mercosul fosse conformado pelas denominadas políticas *neoliberais*, em que era necessário fazer reformas institucionais para angariar crédito externo, dos Estados Unidos, por exemplo.

Dando muito mais atenção aos reclamos do mercado internacional os operadores do Mercosul foram sensibilizados pela reforma institucional e o



possível proveito que poderia resultar dela, como a entrada de volumosos recursos financeiros que voltariam para a América do Sul depois da “década perdida” dos anos 1980, marcados pela crise da dívida externa, sobretudo. No entanto, a volta dos investimentos internacionais na região não aconteceria pelo apego aos fundamentos econômicos, da responsabilidade, mas em grande parte pela privatização das empresas públicas, de serviços sociais, como energia elétrica (Rosa, 2001).

No entender de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno o processo de integração regional do Mercosul passou por três momentos não evolutivos, necessariamente, em virtude de mudanças políticas e institucionais dos maiores países da área, Argentina e Brasil. De início, reproduzindo o modelo político-econômico dos países-sócios, a integração teve um “que” de desenvolvimentista no final dos anos 1980. O fito era preparar os Estados para, em conjunto, poderem resistir às pressões da globalização ou das grandes potências que passariam a exigir mudanças na América do Sul, como desregulamentação e abertura econômica (Cervo e Bueno, 2002).

Mas com a ascensão de governos considerados liberal-conservadores, o próprio nascimento do Mercosul havia sido marcado pelo signo das reformas, do antipúblico, e dos apegos às boas novas do hemisfério norte. A partir daí o bloco deixou de ser desenvolvimentista para se transformar em “normal”, quer dizer, sem ousadia, sem projeto de longo prazo. O modelo normal se prende ao instantâneo, ao momento, perdendo de vista o futuro.

Um dos resultados disso foi a rápida elevação do Mercosul de área de livre comércio para união aduaneira, em 1994, mas sem perceber se havia maturidade, se a sociedade estava bem preparada para viver essa mudança. Para os autores, a passagem para união aduaneira respondeu a sugestões do mercado, dos investidores e seus intelectuais, mais do que a real necessidade de se trabalhar em conjunto para angariar políticas propícias aos trabalhadores (Cervo e Bueno, 2002).

Como foi frisado no começo deste artigo não houve alienação da sociedade civil na construção da integração regional. Sindicatos, partidos políticos, universidades e imprensa, cada um no seu campo, interessaram-se pelo tema. Na verdade, houve até entusiasmo pelo Mercosul, cuja criação expressava a imagem de nascimento de uma sociedade civil internacional, construída socialmente pelas pessoas do dia a dia, pelos trabalhadores, estudantes e empresários que compreendiam a importância de se obter bloco regional coeso e sabedor dos desafios.

A segunda parte dos anos 1990 é complexa, pois ela marca ao mesmo tempo a continuidade das políticas anteriores com ensaios de reforço do projeto de integração. Brasília e Buenos Aires vão viver momentos de crise, de instabilidade e, no mesmo instante, procurarão alimentar o Mercosul de vida. Mas as implicações anteriores já haviam deixado impasses. O governo Fernando Henrique procurou fazer algo com encontros e novas experiências. O encontro de Brasília, em 2000, talvez seja exemplar para dar a ideia de que o bloco não havia sido rachado, que ele ainda era pertinente para formular políticas em comum. No entanto, com a elevação da crise da Argentina, em 2001, tudo voltou ao ponto inicial.

MERCOSUL QUO VADIS?

O ano de 2002 marca a ascensão de novas plataformas políticas no Brasil e na Argentina. No Brasil houve a eleição de Lula da Silva trazendo, dependendo da percepção, uma nova forma de observar a política externa. No lado argentino houve a eleição de Nestor Kirchner, procurando retomar traços de nacionalismo econômico e aumentar a autoridade do Estado, sobretudo por causa da forte crise financeira pela qual o país havia passado, com transbordamento para a política, uma vez que o poder político havia praticamente se solvido.

A partir da eleição de Lula e de Kirchner houve ensaios e contemplações para se retomar a integração regional, mas em novo estilo. Havia ficado claro que o processo integrativo feito sob a égide do *neoliberalismo* não poderia continuar, até porque havia esgotado. Mas qual modelo de atuação deveria então adotar o Mercosul para voltar a existir efetivamente?

Não seria demais dizer que, no âmbito doméstico, a eleição de dois presidentes com programas considerados nacionalistas e regionalistas, se tratando de cultura sul-americana, fora uma resposta ao clima de apatia que a sociedade civil tivera perante aos antigos governantes. No caso argentino, houve esgotamento do programa liberal de Menen e sua política econômica atrelada ao dólar norte-americano e às sugestões do mercado internacional.

Do lado brasileiro não seria lícito afirmar que o modelo liberal de Fernando Henrique fosse análogo ao vizinho; o Brasil apresentou maior complexidade ao aceitar sugestões internacionais. Porém, também não deixou de haver apatia e esgotamento da sociedade em face de seu partido e o que ele representa. A escolha de Lula, em parte, respondeu àquela apatia.



Cabia ao novo presidente relançar as bases de nova política econômica³ e, por conseguinte, trabalhar para uma nova diplomacia, mais voltada para a América do Sul.

Seria assim uma nova oportunidade de o Mercosul entrar em ritmo virtuoso em razão de políticas mais voltadas para o desenvolvimento do sub-continente? Sim e não. Sim porque dava a impressão de que as plataformas Lula, Kirchner, e outros, pudessem retornar ao perfil político dos anos 1980 reclamado por Ferrer e Bernal-Meza, procurando fundamentar projeto estratégico. Mas a resposta também pode ser não por causa das características que envolvem historicamente os planos de integração regional, que dá sinais de ter retornado.

Esse sinal é o romantismo, um sentimento latino-americano que pauta suas manifestações pela emoção, pelo impacto e não como um trabalho de longo prazo que tem de ser baseado na razão e na praticidade, conforme opinou Rubens Barbosa. Embora o parecer do ex-embaixador seja voltado para todo o período em que houve intenções de integração, desde a ALALC, torna-se conveniente para compreender a atualidade, visto que a questão retorna:

Na fase romântica, as ações e políticas relacionadas com a integração e com objetivo último de alcançar o mercado comum latino-americano foram baseadas em um movimento generalizado, expresso por declarações retóricas de intenções e por ação quase conspiratória da burocracia governamental e multilateral, nem sempre prestando a devida atenção às realidades internas (...). (Barbosa, 1996, p. 135).

Contudo, ainda que o período Fernando Henrique Cardoso tenha sido marcado por traços de *neoliberalismo* houve empenho nele de fazer do Mercosul um bloco relativamente coeso por motivos concretos, mesmo que criticáveis. O intuito era fazer com que houvesse mais circulação de investimentos, de pessoas, que permitisse espaço para que empresas brasileiras treinassem um papel de *global player* na área circunscrita do bloco (Hage, 2004).

3 Não há consenso em saber se a política econômica de Lula é, de fato, uma experiência singular ou se ela não seria a continuação daquela adotada pela gestão anterior. No aspecto crítico há quem diga que a política econômica de Lula não diverge daquela do presidente Fernando Henrique Cardoso, privilegiando o mercado financeiro e conservando uma política regular, sem ousadia. Por outro lado, este artigo reconhece a importância desse debate, mas declara não ser possível entrar no mérito.

Também em assuntos *fluidos*,⁴ como pensar a democracia, o Mercosul teve bastante serventia ao exigir conduta que não ofendesse o espírito da cooperação que deve respeitar a letra do tratado.

Nos anos 1990 procurou-se fazer do Mercosul algo pragmático, propício para o aprendizado empresarial que quisesse ter participação internacional, mormente para empresas brasileiras. Se o empresário nacional se desse bem no contorno do bloco sulino tanto melhor – daí ele poderia exercitar algo mais ousado, como concorrer na União Europeia.

É claro que essa visão brasileira do Mercosul também criou dissabores para dois setores. Para o empresariado argentino, e parte da corporação diplomática e empresarial, o plano do sul poderia reproduzir comportamentos contraproducentes e contrários ao espírito de Assunção. Proeminência das empresas brasileiras sobre as demais, reforço do padrão industrial e tecnológico do País, reforçando uma espécie de vocação agrícola da Argentina, foram elementos indesejáveis. Também o setor sindical não apreciou o excesso de pragmatismo. Isto porque esse pragmatismo em alta dose poderia justamente reproduzir pouca atenção ao aspecto social e desenvolvimentista do bloco para dar mais atenção ao mercado. Em outras palavras, alguns sindicatos e acadêmicos ligados à Central Única dos Trabalhadores – CUT gostavam do Mercosul, pelo seu aspecto de solidariedade regional entre trabalhadores, mas não aprovavam os caminhos que ele acabou enveredando pelo lado economicista.

Mas adentrando os anos 2000, com eleição de Lula, Kirchner, Chavez, Morales e Lugo, o bloco regional do sul deu a impressão que voltou a sofrer com nova paralisia e com romantismo, dois males teoricamente divergentes, mas não são. Explica-se. A paralisia se deu em virtude da ausência de um programa nitidamente racional para a economia, para fazer com que houvesse atenção a temas de grande valia, como um trabalho em conjunto em infraestrutura em transporte.

Planejar conjuntamente ferrovias, investimentos comuns em portos, estradas, hidrovias etc, de alguma forma, escaparia do pragmatismo empresarial e corroboraria a máxima de integração regional, a integração física que é

4 Fluido porque a partir dos anos 2000 houve intentos de repensar a democracia que fosse além do voto. O voto seria um dos elementos da democracia, mas não o suficiente. Deveria ascender outro instrumento de ação democrática como o direito de participação em tomadas de decisões por meio de insituições apropriadas e liberdade dos movimentos populares. É desta forma que o assessor especial de relações internacionais para o Planalto, Marco Aurélio Garcia, compreende o conceito de democracia no “novo socialismo” da América andina.



passo mais sofisticado na construção de blocos regionais. Sobre isso é lícito citar o impasse conflituoso que perdura há alguns anos entre Argentina e Uruguai por causa de duas indústrias papeleiras, de capital finlandês que Montevideu implantou nas margens orientais do rio Uruguai. A presença das empresas de celulose convulsionou as relações diplomáticas com Buenos Aires que alega ser prejudicado pela possível poluição de águas internacionais⁵ que pode ser provocada pelas firmas finlandesas (Hage, 2007).

Outro impasse que aflige o Mercosul é o retorno do romantismo. Em outra instância, diga-se que esse mal não é apenas manifestação de ações pouco racionais e emocionais, mas também ele vem acompanhado de componente bastante explosivo na política externa da região: o antiamericanismo. O antiamericanismo que atualmente grassa na América do Sul não se espalha uniformemente, mas no geral ele pode complicar a política norte-sul.

Argumento sempre útil em momentos de impasses e crises domésticas, e também regionais, o antiamericanismo tem sido vislumbrado em primeiro lugar na Venezuela, do presidente Hugo Chavez. Tem migrado para parceiros mais próximos de Caracas, como a Bolívia, de Evo Morales, o Equador, de Rafael Correa, e o Paraguai, de Fernando Lugo. Com plataformas nacionalistas, com algum viés socialista, esses governos apresentam intensa crítica aos Estados Unidos lembrando passado de incursões imperialistas contra a América do Sul, bem como a “imposição” de políticas *neoliberais* admitidas pelos governantes locais.

Os motivos para provocar celeuma são a presença de forças militares norte-americanas na Colômbia por meio do chamado Plano Colômbia, em que a grande potência auxilia Bogotá no combate às FARC. Paralelo a isso houve também aproximação de forças militares dos Estados Unidos no Paraguai antes do governo Lugo, que acabou incomodando o Brasil.

Quer dizer então que o Brasil do presidente Lula e a Argentina de Kirchner também teriam expressão antiamericana em suas diplomacias? Não da mesma forma que na Bolívia e na Venezuela. Há críticas de que a política externa exercida pelo ministro Celso Amorin teria viés antiamericano por causa da complacência que o Brasil teria com Chavez e pelo fato de não ter

5 Eis um debate longo, o de que as bacias dos rios Paraná, Uruguai e Prata formam águas internacionais, de compartilhamento soberano e não exclusivo – em analogia aos rios internacionais da Europa, como Danúbio. Com a expressão dessa doutrina de direito internacional não pode, ou não poderia, serem construídas fábricas ou usinas em seus leitos sem o consentimento dos países ribeirinhos.

feito nenhum esforço para tirar proveito da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.

Sobre essa assertiva é necessário ter cuidado. Não há como dizer que a visão brasileira sobre os Estados Unidos seja análoga à da Bolívia ou da Venezuela. A diplomacia do Itamaraty é muito mais sensível e complexa do que a dos vizinhos andinos. A relação entre Brasília e Washington não se baseia em situações polarizadas de certo e errado, gosto e não gosto. Mesmo que o Brasil tenha alguma diferença contra os Estados Unidos essas questões apresentam outra forma de ser resolvida, que não passam pelo antiamericanismo. Além do mais Fernando Henrique também não ficava à vontade com o tema ALCA.

O que faz o Brasil é um exercício de engenharia política, de andar na corda bamba, pois não adverte seus vizinhos sobre as implicações negativas do antiamericanismo, como uma ferramenta tacanha e, ao mesmo tempo, procura ganhar prestígio e tirar proveito da economia norte-americana, principalmente na venda de *commodities* energéticas como álcool combustível, artigo que não chega a desagradar o governo de Obama que acenou com simpatia pelo produto.

O Mercosul teve dois momentos distintos. De 1991 a 1997 o bloco teve um período ativo e de prestígio, em que havia noção de se construir uma governança regional e aceitar os contratemplos existentes como efeito colateral, um preço a pagar pela virtude política. Dentre esses preços havia o déficit comercial que o Brasil tivera com a Argentina durante aqueles anos sem que houvesse no país ressentimentos ou críticas por causa disso. Já de 1998 em diante, os problemas que existiram não contavam mais com a ideia de que os custos da integração acabavam valendo a pena.

Por conseguinte, em todo o ano de 1998 o governo Menem reclamou da atuação econômico-diplomática brasileira, alegando que a indústria nacional era mais bem preparada que a da Argentina, que poderia sufocar a economia platina com produtos manufaturados. Por isso Buenos Aires deveria fomentar medidas protecionistas para suas indústrias, como a chamada “linha branca”, calçados e açúcar.

Em janeiro de 1999 o Banco Central brasileiro faz ação unilateral, para o espírito da integração, modificando bruscamente o câmbio, desvalorizando o Real perante o Dólar. Como a economia argentina era atrelada à moeda norte-americana, seus produtos perderiam competitividade no mercado brasileiro porque ficariam mais caros. Embora esse efeito não fosse prolongado ele deixou sequelas políticas, apontando para a falta de coesão no bloco do sul.



Em 2001, com a profunda crise do vizinho, trocando sete vezes de presidente naquele ano, não houve espírito de integração que suportasse a solvência política do Estado, beirando a conflagrações violentas. Mas com a eleição de Nestor Kirchner, e a volta da normalidade institucional, o percurso para valorizar o Mercosul também não se deu com a forma esperada. Aquele presidente havia apontado que seu trabalho primordial seria recuperar seu país e não o Mercosul.

Se houve países que se sentiram atraídos pelo Mercosul em seu período otimista, caso do dinâmico Chile e da moderna Bolívia que foram alçados a sócios observadores, já não existe mais. Santiago namorou o Tratado de Assunção, mas se desgostou dele em virtude de não combinar com sua economia aberta. A Bolívia entrou em profunda crise institucional por causa da Guerra do Gás, em 2005, questão que a botou em conflito com o próprio Chile.

Assim, a partir de 2005 o Mercosul entrou em paralisia por vários fatores, o romantismo é um deles, há outros. A visão de que os membros do bloco são altamente diferenciados na política e na economia é um deles. Com a ascensão de Evo Morales na Presidência boliviana, e sua plataforma indigenista aqueceu uma queixa que persiste desde os anos 1950, com os Acordos de Roboré. Trata-se da máxima de que o Brasil exerce funções imperialistas sobre os vizinhos mais fracos, tirando partido deles. O mesmo prisma passou a ter o Paraguai na Presidência Lugo (Hage, 2007).

Em parte animados pelo histórico ressentimento argentino, que ora emerge de modo camuflado, o antiimperialismo de La Paz e Assunção bota o Brasil no mesmo rol do tradicional antiamericanismo, apenas diferente na escala de ocupação. O poder norte-americano é muito maior que o brasileiro, mas fica muito longe. Mesmo com poder reduzido o Brasil fica ao lado desses Estados, procurando influenciá-los em suas tomadas de decisões.

A construção do gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol) feito em grande parte pela Petrobrás e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a usina binacional de Itaipu, com o Paraguai, às vezes são meios de contestação boliviana e paraguaia contra o Brasil. Os vizinhos alegam que tais obras foram feitas sobre a debilidade política dos países. Uma vez feitas, Brasília aproveita o peso que essas obras têm para colher frutos políticos e econômicos (Hage, 2007).

Mesmo quando o Brasil procura amainar essas críticas, as escolhas feitas para isso também não ajudam muito. Por exemplo, quando o BNDES faz investimentos em obras de infraestrutura, construindo redes de transmissão

de energia elétrica no Paraguai e no setor petrolífero argentino. Aqui fica patente que o Mercosul não conseguiu montar uma estrutura de representatividade nem um núcleo de resolução de conflitos. Os impasses são resolvidos por inércia.

O conflito entre Buenos Aires e Montevideu ainda está no ar. O histórico contencioso entre Bolívia e Chile perdura há cem anos. Venezuela, Colômbia e Equador estão em vias de embate militar. E para isso não há uma instituição com respeitabilidade e força para solucionar esses impasses. Sem poder alimentar o Mercosul seus sócios montam outra entidade.

Em 2004, o nascimento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) traz esse propósito. Sem renovar o Mercosul e procurar sanar seus complicadores os Estados da região, com grande afinco do Brasil, lançam outro tratado de integração em bases mais amplas – além do Cone Sul, a nova entidade quer instituir a integração em todo o subcontinente. Eis um problema que em hipótese bastante factível não terá longa vida justamente por não ter se esforçado para esgotar questões anteriores, ainda sem resultados positivos.

- 1) O que fazer no impasse entre Argentina e Uruguai por causa das papeleiras?
- 2) Como fazer com que haja restabelecimento diplomático real entre Bolívia e Chile?
- 3) Como resolver o conflito político entre Colômbia e Venezuela?
- 4) Em que medida é possível montar um banco de fomento para ajudar o desenvolvimento dos mais pobres, Paraguai e Guiana?

Sem dar a impressão que enfrentará as questões postas acima, a UNASUL entra em méritos muito mais complicados, como o de criar uma força militar conjunta, um tipo de “OTAN sul-americana” que tivesse o papel de resolver problemas político-militares de forma urgente e legítima. Para finalizar esta parte do artigo, há como dizer que se trata de mais um ensaio, cujo resultado tem grande possibilidade de amargar e se unir ao histórico de tentativas e retóricas. Não seria mais fácil tentar compreender por que o Mercosul não vai para frente?

Questão cuja resposta não é das mais fáceis. De tudo isso se deduz que, por enquanto, a integração regional sul-americana torna-se tarefa das mais árduas, talvez porque os *policy makers*, bem como intelectuais, não conseguem entender que a figura de uma América Latina culturalmente una e politicamente coesa, fruto de aventuras ibéricas e lusitanas na criação de um novo mundo, tem se tornado uma ideologia fantástica que a realidade ajuda a comprovar.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é de ontem que a sociedade brasileira lida com temas de política exterior e de integração regional. Este artigo pôde demonstrar alguns exemplos. A concepção da Operação Pan-Americana (OPA), no governo Juscelino, foi, evidentemente, um esforço de integração regional, revelando o lado regionalista do presidente que estava cansado de dizer que o grande problema da América Latina não era a Guerra Fria e o conflito Leste-Oeste, como queriam os americanos. Mas sim a pobreza que poderia diminuir por meio da união dos países da região (Cervo e Bueno 2002).

Com o movimento político-militar de 1964, o assunto “integração regional” havia deixado de ser interessante. Isto porque o Brasil passaria a entender suas relações com o subcontinente sob o instrumento da geopolítica, do fortalecimento do poder nacional em um ambiente de conflito. A integração entrou em desuso e a sociedade civil também não pôde mais ter opinião.

Com a redemocratização do Brasil e da Argentina, governos de Sarney e Alfonsín, os temas da integração regional e da cooperação retornam com grande ímpeto. Os encontros dos dois presidentes em Foz do Iguaçu deixaram claro que a integração entraria em pauta como algo primordial. E os motivos para isso eram grandes, a crise dos Estados com a dívida externa, a pressão das grandes potências para a abertura da economia e privatização e, por fim, a globalização.

Nos anos 1990, sob a égide da reforma institucional e preeminência da economia, a integração regional havia perdido sua função estratégica e privilegiado mais os fluxos financeiros. Além disso, houve também mudanças substanciais na política interna dos Estados-membros, dando a entender que seria necessário atender, antes de tudo, o eleitorado do que reclamações externas. Brasil e Argentina, sobretudo passaram a ter visões divergentes.

Com a eleição de plataformas nacionalistas e regionalistas (sendo posturas não excludentes) nos anos 2000, Lula, Kirchner, Chavez e outros também não se mostraram melhores operadores da integração que os antecessores. Doses de antiamericanismo, de certo sentimento contra o Brasil e a volta do romantismo retórico foram capazes de deixar o Mercosul parado.

O Mercosul ficou parado, mas não o ímpeto governamental para se criar novas entidades. A UNASUL é amostra dessa assertiva. Plano bem mais ousado que o do Tratado de Assunção, ele terá grandes dificuldades de evoluir, pois o que se espera dele não é pouca coisa. Um dos pecados do Mercosul era a falta de institucionalização, quer dizer, de regras claras e legí-

timas que todos teriam de seguir. Pelo que parece esse mal deve migrar para a UNASUL.

O que deixa a sociedade civil atônita não é a dificuldade de participar dos assuntos internacionais; isso ela faz há muito tempo por meio das universidades, empresas, sindicatos e etc. O que a deixa atônita é a inflação de questões e a criação de instituições sem que as anteriores tivessem condições de amadurecer, aos moldes da União Europeia, que ainda serve de exemplo, até porque as dificuldades que ela passa poderão ser pedagógicas para a América do Sul.

José Alexandre Altahyde Hage concluiu curso de pós-doutorado no departamento de História da Universidade Federal Fluminense. É doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: alexandrehage@hotmail.com



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, Rubens. O Brasil e a Integração Regional: A ALALC e a ALADI (1960 – 1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: 1930 a 1990*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1996.
- BERNAL-MEZA, Raul Os Dez Anos de Mercosul e a Crise Argentina. In: *Política Externa*. Volume 10, número 4. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- CERVO, Amado Luis; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília, 2002.
- CUNHA, Vasco Leitão da. Foi o Povo que Declarou Guerra em 42. In: MOTTA, Lourenço Dantas (org). *Historia Vivida*. Volume 1. São Paulo, OESP, 1981.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, Universidade de Brasília, 1978.
- FERRER, Aldo. A Relação Argentina-Brasil no Contexto do Mercosul e a Integração Sul-Americana. In: *Política Externa*. Volume 4, número 4. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- HAGE, José Alexandre Altahyde Hage. *As Relações Diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul*. Curitiba, Juruá, 2004.
- _____; *Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás*. Curitiba, Juruá, 2007.
- JAGUARIBE, Helio. In: *Política Externa*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *História Diplomática Brasileira: 1531 a 1946*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- MARX, Karl. ENGELS, Frederich. A Ideologia Alemã. Volume 1. In: *Obras Completas*. Lisboa, Avante, 1982.
- MOURA, Gerson. *A Campanha do Petróleo*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- OLYMPIO, Guilherme. *Roboré: A Luta pelo Petróleo Boliviano*. São Paulo, Freitas Bastos, 1959.
- PINHEIRO, Letícia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: 1930 a 1990*. Volume 4. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2000.
- ROSENAU, James. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernest-Otto (orgs). *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. São Paulo, Brasília; Imesp, Universidade de Brasília, 2000.



Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente

KAI MICHAEL KENKEL

A posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, em 2003, trouxe mudanças significativas a vários elementos fundamentais da política externa brasileira. Essas mudanças refletem tanto uma assertividade forte e confiante sobre o que deve ser o papel internacional do país, quanto um crescente elemento de solidariedade democrática e humanitária ao nível regional. Esse texto demonstrará como essas adaptações na política, que refletem, simultaneamente, o *status* do Brasil como potência global emergente, as suas raízes nas tradições históricas continentais e as suas especificidades nacionais, se manifestaram em três exemplos concretos.

São esses exemplos: o profundo envolvimento do país na crise constitucional em Honduras, iniciada em junho de 2009, que ilustra o seu crescente comprometimento para com a democracia na região; a assistência humanitária prestada ao Chile na esteira do terremoto de fevereiro de 2010, exemplo de sua inclinação cada vez maior de usar os seus crescentes recursos em prol de objetivos humanitários; e a sua contribuição decisiva e liderança militar na operação de paz das Nações Unidas no Haiti, a MINUSTAH, desde o início dessa, em junho de 2004. O texto prosseguirá apresentando os fatores motivadores da conduta da diplomacia brasileira nesses casos aos níveis global, regional e nacional, antes de examinar cada elemento em maior detalhe.

capa
sumário
créditos
sair



○ BRASIL COMO POTÊNCIA EMERGENTE

Elementos decisivos da política brasileira que trata de assuntos como a intervenção, os direitos humanos e a promoção da democracia são influenciados pela posição relativa do país no sistema global. A política externa do Brasil mostra nitidamente traços que o identificam como uma típica potência emergente. Analiticamente, as potências emergentes constituem uma subcategoria das potências médias – um clássico rótulo da época da Guerra Fria – que chegaram a ganhar esse *status* só depois do fim do conflito bipolar. Nas suas origens, a noção de potência média baseava-se no caso específico do Canadá na sequência do seu forte armamento durante a Segunda Guerra Mundial¹: um país que era pequeno demais para exercer independentemente uma influência substantiva na política mundial, e porém não suficientemente pequeno para ficar satisfeito com um simples papel de seguidor no palco internacional.²

A solução política a essa posição intermediária veio sob forma de um princípio de ação que ganhou o nome de *funcionalismo*: o estabelecimento de critérios segundo os quais um país mediano poderia identificar pautas específicas na agenda global onde um maior envolvimento renderia o máximo ganho em termos de perfil internacional. Esse princípio, que ganhou o seu nome em alusão à teoria sociológica, gerou políticas concentradas em uma série de “nichos” em comum entre as potências médias da época da Guerra Fria.³ Os estados que cabiam na categoria das potências médias, como Canadá, Alemanha Ocidental, Austrália, Japão e os países escandinavos, convergiam em identificar um consenso na prática sobre o que seriam esses nichos. Os mais significativos elementos da política exterior das potências médias são: uma predileção distinta para agir através de instituições multilaterais; um apoio forte às normas e regras internacionais; uma preferência para a resolução pacífica dos conflitos (por meio, por exemplo, de negocia-

- 1 Sobre as origens e a definição do termo “potência média”, particularmente com respeito às suas ligações com o contexto canadense, ver Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott e Kim R. Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.
- 2 Adam Chapnick divide os critérios para a aplicação do rótulo de potência média em funcionalista, behaviorista e hierárquico em “The Middle Power”, *Canadian Foreign Policy*, Vol. 7, No. 2, 1999; p. 73–82.
- 3 Ver, por exemplo, as contribuições em Andrew Fenton Cooper (org.), *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, New York: Palgrave MacMillan, 1997.

ção, mediação e operações de paz); e, mais geralmente, a “boa cidadania” nas relações internacionais.⁴ Em termos amplos, a tendência das potências é de apoiar uma ordem internacional vigente à medida que lhes é possível maximizar a sua influência.

A orientação das potências emergentes coincide em muitos pontos com a das potências médias tradicionais, porém com um número de distinções importantes. O mais importante elemento de divergência reside nas dinâmicas regionais: conquanto as aspirações das potências médias tradicionais tipicamente ficam dissociadas da sua situação regional, uma maioria das potências emergentes são líderes regionais, que frequentemente procuram usar a sua preponderância como um trampolim para as suas aspirações ao *status* global, que costumam ser articuladas muito assertivamente.⁵ Dado que a maioria desses países possuem economias ainda em via de desenvolvimento, a sua relação com as estruturas globais de poder é mais ambígua que no caso das potências médias tradicionais. Enquanto as tradicionais são sustentadores inequívocos do *status quo ante*, as emergentes procuram tanto manter essa ordem nos pontos em que contribui para suas aspirações globais, quanto mudá-la, onde convém ao seu papel de líder em termos regionais ou econômicos.⁶ Esse comportamento dividido naturalmente traz consigo desacordos com as potências hegemônicas, particularmente dentro da esfera de influência regional das grandes potências.

Nesse sentido, as potências emergentes tipicamente estão presas entre papéis de liderança e subordinação (*followership*) no sistema internacional. Ao nível global, procuram preservar a ordem da qual se beneficiam, adotando uma posição de seguidor das potências determinantes. No mesmo momento, quase sempre são líderes regionais que dependem da existência de seus pró-

4 Ver Cooper, Higgott and Nossal, p. 19 e Chapnick, p. 76.

5 S. Neil MacFarlane, “The ‘R’ in BRICs: is Russia an emerging power?”, *International Affairs*, Vol. 82, No.1, 2006; p. 41–57; Eduard Jordaan, “The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers”, *Politikon* (Pretoria), Vol. 30, No. 2, 2003; p. 165–81; e as análises em Daniel Flemes (org.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Aldershot: Ashgate, 2010.

6 Sobre a gênese e o desenvolvimento da categoria de potências emergentes do ponto de vista de estudiosos oriundos de um tal país, ver Jordaan; Janis van der Westhuizen, “South Africa’s Emergence as a Middle Power”, *Third World Quarterly*, Vol. 19, No. 3, 1998; p. 435–55; e Maxi Schoeman, “South Africa as an Emerging Middle Power: 1994–2003”, em John Daniel, Adam Habib and Roger Southall (orgs.), *State of the Nation: South Africa 2003–2004*, Cape Town: HSRC Press, 2003; p. 349–67.



prios seguidores regionais para manter o seu perfil global.⁷ Resulta-se a referida tensão entre os esforços de sustentar e de reformar o *status quo ante* estrutural internacional. Recentes iniciativas da diplomacia brasileira, inclusive as que se analisarão abaixo, têm demonstrado a dimensão dessas tensões e as suas claras origens no *status* do país como potência média emergente. De fato, os temas sob consideração, todos relacionados com a resolução pacífica de conflitos, revelam a clara tentativa de uma potência emergente sul-americana de consolidar um nicho na política internacional que acorda tanto com a sua vocação regional quanto com os seus interesses nacionais.⁸

RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E DEMOCRATIZAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Não é coincidência que, sendo um estado sul-americano, o Brasil tenha focado os seus recentes esforços de consolidação de um novo perfil global em aspectos relacionados com a resolução pacífica de conflitos e na assistência humanitária. Como região, a América Latina possui tradições fortemente arraigadas nessa área, que são expressas em arranjos institucionais e experiência diplomática extensivos. Três elementos, resultados do desenvolvimento histórico da região ao nível político, merecem destaque aqui. São esses uma tendência regional em favor da resolução pacífica (predominantemente jurídica e multilateral) de conflitos e a decorrente ausência de conflitos maiores entre Estados; como corolário dessa ênfase, uma interpretação dominante da soberania que reduz o conceito à sua manifestação horizontal em termos de não-intervenção e inviolabilidade de fronteiras; e – embora não tenha

7 Ver Stefan A. Schirm, *Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance*, *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 2, p. 197-221; Laura Neack, *UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?*, *Journal of Peace Research*, Vol. 32, No. 2, 1995, p. 181-96; e Laura Neack, “Middle Powers Once Removed: The Diminished Global Role of Middle Powers and American Grand Strategy”, artigo apresentado na 41st Annual Convention of the International Studies Association, 2000; disponível em www.ciaonet.org/isa/nal01, último acesso em 30 July 2010.

8 Para mais sobre a categoria analítica das potências emergentes e a sua aplicabilidade ao Brasil, ver Kai Michael Kenkel, “South America’s Emerging Power: Brazil as Peacekeeper”, *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 5 (2010, no prelo) e Kai Michael Kenkel, “New missions and emerging powers: Brazil’s involvement in MINUSTAH”, em Christian Leuprecht, Jodok Troy e David Last, (orgs.) *Mission Critical: Smaller Democracies’ Role in Global Stability Operations*. Montréal/Kingston: McGill-Queen’s University Press, (2010, no prelo).

desafiado seriamente a centralidade do Estado na interpretação local da soberania – o compromisso dentro das instituições multilaterais regionais com o apoio à governança democrática e aos direitos humanos, este último sendo, ao menos parcialmente, o resultado das repetidas intervenções militares na política no continente.

A maioria das disputas fronteiriças na América do Sul foram rapidamente resolvidas, por meios jurídicos, logo depois da independência de muitos dos Estados do continente no início do século XIX. Algumas das tradições multilaterais encontram suas origens no movimento pan-americano que se seguiu; outros, particularmente ao nível subregional, são mais recentes. Na área de segurança e resolução de conflitos, destacam-se algumas iniciativas: o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca – TIAR (1947); e o Tratado de Tlatelolco (1967), que estabeleceu a proibição das armas nucleares no continente. Tão marcante é a predileção para as soluções jurídicas que cunhou-se o termo *jurisdicismo*, que aponta para uma certa fraqueza na implementação concreta desses acordos após a sua assinatura.⁹

Com respeito às organizações multilaterais, todos os Estados da região muito cedo tornaram-se membros das Nações Unidas, e a maioria eram membros da Liga das Nações; de fato, alguns estados sul-americanos, orgulhosamente, apontam para um histórico de participação em mecanismos multilaterais de resolução de conflitos que data das comissões estabelecidas pela Liga no contexto da resolução da Guerra do Chaco. A Organização de Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, possui um papel importante na resolução de conflitos e na promoção da democracia na região. Ao nível subregional, o Grupo Contadora – encarregado da gestão de conflitos no caso das guerras civis na América Central nos anos 80 – e o seu sucessor, o Grupo do Rio, são exemplos proeminentes da forte tradição de resolução pacífica de conflitos na América do Sul.¹⁰

O corolário natural da resolução pacífica de conflitos em um subsistema onde as disputas territoriais foram resolvidas rapidamente é uma forte aderência ao princípio da não-intervenção. A soberania é tratada como sinônimo da inviolabilidade, um princípio que é interpretado como tendo garantido a

9 Ver a excelente análise de Monica Herz, “Concepts of Security in South America”, *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 5 (2010, no prelo) para mais detalhes sobre esse tema.

10 Ver Kai Michael Kenkel, “Stepping out of the shadow: South America and peace operations”, *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 5 (2010, no prelo).



paz na região durante quase um século e meio desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança (ou Guerra do Paraguai, entre 1864 e 1870). A insistência em interpretar a soberania exclusivamente na sua manifestação horizontal é também uma resposta às políticas intervencionistas (como a Doutrina Monroe) adotadas pelos Estados Unidos, cujas motivações seguem percebidas com alguma desconfiança em certos setores. Como será demonstrado abaixo, a aderência a essa interpretação da soberania apresenta sempre mais um vexame para a diplomacia brasileira na sua relação com as operações de paz.¹¹

Um dos efeitos da rápida resolução das disputas internacionais, particularmente as territoriais, na região foi o deslocamento da busca de influência política dos estamentos militares latino-americanos para dentro das fronteiras nacionais. Consequentemente, os estados sul-americanos foram sujeitos a frequentes intervenções políticas das suas forças armadas, levando a fraquezas na consolidação da democracia e, subsequentemente, a um enfoque nos direitos humanos ao nível doméstico. É interessante anotar o fato que essa preocupação, apesar de ter forte expressão ao nível nacional e em vários instrumentos multilaterais regionais e subregionais, entrou ao máximo fracamente na política externa e nos conceitos analíticos de segurança na região.

Consequentemente, a promoção da democracia na região ainda é fortemente limitada pela soberania dos Estados, apesar das experiências com governos militares por vezes abusivos. O princípio da governança democrática é consagrado em numerosos documentos e instituições multilaterais, inclusive na Corte Inter-Americana de Direitos Humanos (1967); a Convenção Americana dos Direitos Humanos (1978); o Protocolo de Ushuaia do Mercosul (1996); a Carta Democrática da OEA (2001) e no documento fundador da UNASUL (2008), assim como – de modo mais politicamente motivado – nos requerimentos de plena participação na OEA.

Como consta acima, é importante anotar o fato que a preocupação com os direitos humanos e a governança democrática se confina essencialmente ao âmbito nacional e não entrou significativamente nas políticas externas dos países da região.¹² Como resultado disso, os Estados da América do Sul, com o Brasil na frente, geralmente tem rejeitado a noção da “responsabilidade de

proteger” que, com base histórica jurídica, coloca os direitos dos Estados e os dos indivíduos em pé igual como componentes da soberania.¹³ As recentes mudanças nas normas de intervenção humanitária distanciaram sempre mais a visão tradicional do continente das práticas internacionais como as operações de paz e a assistência humanitária. Consequentemente, abriu-se uma crescente brecha entre as tradições sul-americanas e a prática (do Norte) global com respeito à intervenção em nome dos direitos humanos e da governança democrática. Esse processo, que cria tensões entre as aspirações globais brasileiras e o papel regional do país, é de fundamental importância para entender as posições da diplomacia brasileira sobre esses aspectos da política externa.

TENSÕES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política atual brasileira com respeito à intervenção humanitária e à promoção da democracia reflete a tensão – típica para uma potência média emergente – entre as aspirações globais do país e os fundamentos dessas na liderança regional. Rege então a atuação brasileira nesse tema, em conformidade com interesse funcionalista em maximizar seu perfil internacional, uma clara seletividade.

O Brasil está muito fortemente comprometido na MINUSTAH, onde – como será ilustrado – uma série de fatores específicos permitem o máximo impacto global da atuação verde-amarela. A base do mandato da MINUSTAH no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas apresenta problemas para vários contribuintes de tropas sul-americanos da missão, porque não se alinha com a interpretação exclusiva da soberania como inviolabilidade. Por exemplo, o Brasil nas suas *prises de position* oficiais iniciais rejeitou categoricamente a “responsabilidade de proteger”, enquanto procurava desenvolver e fortalecer outras bases normativas para a sua participação na MINUSTAH, como as noções de solidariedade hemisférica e “não-indiferença”. Não obstante, as operações conduzidas pela MINUSTAH, inclusive o seu componente brasileiro, assemelhavam-se muito ao princípio da “responsabilidade de proteger” em sua execução e motivação.

11 Ver Kai Michael Kenkel. “Global player” ou espectador nas margens? A ‘Responsabilidade de Proteger’: Definição e Implicações para o Brasil.” *Revista da Escola de Guerra Naval*, No. 12 (2008); p. 6-57.

12 Uma exceção sendo o Chile, que integrou o conceito de segurança humana nas suas políticas de segurança declaratórias.

13 Ver International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.



O envolvimento do país na crise hondurenha também evidencia a presença na política brasileira de tensões entre fatores globais e regionais, que são resolvidos seguindo uma lógica de seletividade funcional. Os esforços brasileiros, desde junho de 2009, eram enxergados como oportunidade para estender a sua liderança regional na área tradicional de mediação de crises e resolução pacífica de conflitos, em conjunto com uma ênfase no fortalecimento da governança democrática. Contrasta-se isso com tentativas de mediação ao nível global com respeito às sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra o programa nuclear do Irã, que foram recebidos com ceticismo no âmbito internacional por não levar em conta a natureza não-democrática do regime em Teerã.

Neste sentido, as tensões inerentes ao *status* de potência emergente entre aspirações globais e as amarras regionais que são o fundamento dessas, está presente na atuação brasileira na área da promoção da democracia também, que se orienta similarmente por uma seletividade funcionalista. Isso não tira de maneira nenhuma uma orientação moral ou o potencial de motivações admiravelmente altruístas da política externa brasileira, particularmente no caso haitiano. Os argumentos que sustentam os estudos de caso que seguem são: primeiro, que o altruísmo e o interesse nacional *sempre* coabitam na política dos Estados com respeito à intervenção, democratização e ajuda humanitária; e, segundo, que, no caso do Brasil, o equilíbrio entre essas motivações se regula em função do desejo de uma potência média de “socar acima do seu peso”, valorizar seus pontos fortes (regionalmente arraigados), e maximizar o seu perfil global.

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA, NÃO-INTERVENÇÃO E O ENVOLVIMENTO DO BRASIL NA CRISE CONSTITUCIONAL HONDURENHA DE 2009

A crise constitucional que se anunciava em Honduras desde 2008 ficou aberta no dia 28 de junho de 2009, com a afastamento do presidente eleito Manuel Zelaya pelas forças armadas. Esses eventos – e até a sua possível descrição como golpe de estado – permanecem altamente carregados de significados políticos internacionais. Candidato originalmente pró-mercado que depois desenvolveu afinidades com o seu homólogo esquerdista Hugo Chávez, Zelaya desde algum tempo tentava abertamente adicionar às eleições previstas para novembro de 2009 uma consulta que teria permitido a convocação de uma Assembleia Constitucional – e assim a prorrogação da sua per-

manência no cargo além dos dois mandatos permitidos. A Constituição hondurenha prevê que o poder de organizar tal referendo reside unicamente no Poder Legislativo, e que qualquer tentativa por parte do Poder Executivo de contornar tais limites ao seu poder constitui um crime de traição e uma razão para o imediato afastamento do cargo. Com base nessa interpretação da Constituição, Zelaya foi detido pelo Exército e exilado imediatamente do país para a Costa Rica; esse último passo, porém, representava uma violação clara dos próprios direitos constitucionais do político¹⁴.

Muita informação sobre a crise é ambígua e carregada de ideologias divergentes. Resumido sucintamente, embora a rotulação da crise dependa das proclividades políticas do observador, uma visão neutra leva à conclusão de que a lei foi violada por ambos os lados envolvidos na disputa. Zelaya mostrava indicações claras de sua disposição de violar a Constituição para ficar no poder, e as forças opositoras violaram o direito de Zelaya ao devido processo legal na sua remoção do cargo. A destituição de Zelaya foi condenada fortemente no âmbito internacional, com a força da rejeição ecoando o grau de alinhamento da fonte com Hugo Chávez. As grandes potências e as organizações internacionais – inclusive a Assembleia Geral das Nações Unidas e a OEA – condenaram formalmente a expulsão de Zelaya e exigiram a sua volta ao cargo. O próprio Zelaya se recusou a reconhecer a sua destituição e organizou uma resistência ao novo governo que concentrava na sua pessoa. Em uma ação criticada pelos Estados Unidos e outros governos como contraprodutiva aos esforços de reestabelecer a democracia, no dia 21 de setembro, Zelaya voltou a Honduras, com a assistência de Chávez¹⁵.

Após ter negado os pedidos de Zelaya de assistência direta na sua volta ao país, o Brasil – aparentemente agindo com menos de meia hora de advertência antecipada – concordou em deixar Zelaya ficar na sua Embaixada em Tegucigalpa, chegando assim a ocupar um papel crucial na gestão do conflito pela comunidade internacional. A decisão brasileira de se envolver desse modo na crise hondurenha reflete claramente o desejo de uma potência média em maximizar o seu perfil internacional com base em nichos diplomáticos dos

14 Law Library of Congress. *Report for Congress. Honduras: Constitutional Law Issues*. Washington, D.C.: Law Library of Congress, Directorate of Legal Research for Foreign, Comparative, and International Law, 2009.

15 Jacobo G. García, “Una operación diseñada en Caracas”. *El Mundo*. 6 July 2009. Disponível em <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/06/internacional/1246863078.html>, último acesso em 24 August 2010.



quais se promete uma vantagem comparativa. Três aspectos principais do comportamento típico de uma potência média coincidem com as motivações brasileiras na crise em Honduras: uma proclividade tradicional pela mediação; o desejo de ganhar perfil diplomático vis-à-vis da potência regional dominante, os Estados Unidos; e o histórico apoio do país ao multilateralismo.

A aceitação brasileira da estada de Zelaya na sua Embaixada se baseava na expectativa de que essa *démarche* ajudaria no fechamento de um acordo que resolveria pacificamente o impasse constitucional. O Brasil, de volta ao seu habitual papel de mediador, colheria os louros e sublinharia o seu papel de líder regional.¹⁶ Porém, os bastidores são o âmbito de ação tradicionalmente preferido pelo Itamaraty, e essa postura assertiva – alinhada com as tentativas mais agressivas do governo Lula em estabelecer o perfil internacional do país – constitui uma ruptura ambiciosa com a prática anterior que suscitou a reação mista na opinião pública doméstica e internacional.

A especialista de América Latina, Julia Sweig, do Council on Foreign Relations, resume que “pode ser que ir da retórica à prática, permitindo que Zelaya se estabeleça na embaixada, seja um passo ambicioso demais mesmo para o compromisso do governo Lula em restaurar a ordem democrática.”¹⁷ De fato, o Brasil foi acusado por alguns atores de ter violado a sua própria doutrina fundamental de não-intervenção em função do alinhamento partidário do governo. Uma explicação mais provável, porém, é que os líderes brasileiros identificaram uma oportunidade para o Brasil estabelecer um papel de liderança, e que essa consideração triunfou sobre a preocupação com possíveis complicações intervencionistas decorrentes da estada de Zelaya na sua embaixada.

Essa explicação parece particularmente provável dada a posição clara da diplomacia brasileira comparada com a vacilação dos Estados Unidos. Estes, depois de terem a oportunidade de corrigir erros do passado e condenar fortemente o golpe – apesar de análises de dentro do aparelho de estado que sugeriam outro curso¹⁸ –, recuaram dessa posição devido à fra-

queza da administração Obama com respeito a elementos conservadores na política doméstica que criticavam o crescente alinhamento de Zelaya com Chávez. De um modo claramente influenciado pelo seu *status* emergente, pode-se argumentar que o Brasil mostrou-se prestes a aceitar um risco maior no caso hondurenho porque a crise oferecia a oportunidade não só de exercer um papel de destaque, mas também de fazê-lo em clara contraposição aos Estados Unidos. A atuação brasileira na crise de Honduras também resultou do apoio do país ao multilateralismo. O Brasil recebeu forte apoio da OEA para as suas ações¹⁹, e explicitamente subordinou o seu reconhecimento de qualquer futuro governo hondurenho ao andamento das relações entre esse e a OEA,²⁰ da qual Tegucigalpa tinha sido suspensa.

Em resumo, a crise política hondurenha de 2009 apresentou à diplomacia brasileira uma série de grandes ganhos potenciais consistentes com o cálculo de uma potência emergente. Em sintonia com a seletividade inerente à escolha de engajamentos diplomáticos dessa categoria de potência, o Brasil exerceu um papel decisivo nos esforços para o reestabelecimento da democracia no país centro-americano.²¹ Porém, não necessariamente isso constitui um elemento de uma política consistente de promoção da democracia. As omissões em casos parecidos – por exemplo, o apoio ao corte da ajuda internacional ao regime sucessor em Honduras, comparado com a simultânea oposição às sanções contra o regime iliberal em Teerã – apontam para a maximização de poder nessa área em vez de um princípio norteador de política. O caso hondurenho potencialmente aponta também para a crescente relativização do princípio de não-intervenção²² em face de ganhos

16 Sara Miller Llana and Andrew Downie, “Honduras crisis: Brazil grabs leadership role”, *Christian Science Monitor*, 22 September 2009, disponível em <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2009/0922/p90s01-woam.html>, último acesso em 24 August 2010.

17 “Honduras expõe tensão recente entre governos de Brasil e EUA”. *Folha de São Paulo*. 28 September 2009. Disponível em <http://www.eagora.org.br/arquivo/honduras-expoe-tensao-recente-entre-governos-de-brasil-e-eua/>. Último acesso em 24 August 2010.

18 Ver Law Library.

19 British Broadcasting Corporation Brasil. “Brasil tem respaldo internacional sobre Honduras, diz chefe de OEA”. Disponível em <http://neccint.wordpress.com/2009/10/02/bbc-brasil-tem-respaldo-internacional-sobre-honduras-diz-chefe-de-oea/>. Último acesso em 24 August 2010.

20 “Garcia suaviza discurso e Brasil pode rever posição”. *Estado de São Paulo*. 1 December 2009. Disponível em http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20091201/not_imp474686,0.php. Último acesso em 24 August 2010.

21 Raúl Benítez Manaut. “La crisis de Honduras y el sistema interamericano: el triunfo del realismo sobre los principios”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 9, No. 4 (2009); p. 75-84.

22 De fato, o governo Micheletti tentou um processo contra o Brasil na Corte Internacional de Justiça, acusando o país de intervenção nos seus assuntos internos.



diplomáticos potenciais, e com isso para as acima mencionadas tensões – e mudança no equilíbrio – entre as motivações global e regional na política externa brasileira.²³

AJUDA HUMANITÁRIA: O TERREMOTO NO CHILE

Outro elemento importante da emergência do Brasil como *global player*, que permite que o país aplique o tipo de *soft power*²⁴ característico das potências médias, é o recente vasto crescimento da ajuda humanitária e de desenvolvimento do país. Tendo suas origens humildes em um Decreto Presidencial, em 2006, quando o Brasil começou a enviar ajuda para países vizinhos, principalmente durante crises de saúde pública e alimentação, o orçamento brasileiro de ajuda humanitária e de desenvolvimento triplicou nos últimos dois anos²⁵ e, contando todas as fontes de verba governamental, chegou ao nível dos US\$ 4 bilhões anuais – um nível parecido com o de doadores tradicionais como Canadá e Suécia. Essa assistência permite ao Brasil competir pela influência em países receptores, não só com os doadores tradicionais do Norte global, mas também com outras potências emergentes como Índia e China, cuja procura de recursos naturais na África chegou a ser um lugar comum.²⁶

A atuação do Brasil como doador rompe de vários modos com os paradigmas estabelecidos. Primeiro, o país segue recebendo ele mesmo ajuda internacional, principalmente para áreas empobrecidas do Nordeste; isso ofusca a distinção entre países doadores e receptores. Como resultado das suas próprias experiências com o desenvolvimento, a política de ajuda brasileira se baseia em políticas bem-sucedidas no âmbito doméstico, como técni-

cas de produção de algodão no Mali e programas de distribuição de leite no Haiti, os últimos baseados no programa *Fome Zero* introduzido pelo governo Lula.²⁷ Seguindo o padrão doméstico, o Brasil não subordina a sua ajuda a metas específicas como é o caso de muitos doadores setentrionais, preferindo alinhar os seus projetos com necessidades locais claramente identificadas em função de efeitos econômicos e sociais sustentáveis.²⁸ As iniciativas recentes de maior porte na área humanitária incluem US\$500.000 em doações para o Sudão²⁹ e R\$527.000 para campos de refugiados *sahrawis* na Argélia.³⁰ A ajuda alimentar e a transferência de tecnologia agrícola destacam-se como áreas de particular *expertise* brasileira, devido talvez à presença de agências governamentais específicas, apresentando sempre mais semelhanças com o enfoque *whole-of-government* favorecido por numerosos doadores no Norte global.

Além de ainda mais ajuda para o Haiti depois do devastador terremoto de 12 de janeiro de 2010, as forças armadas brasileiras entregaram com grande rapidez ajuda humanitária decisiva às vítimas do terremoto de fevereiro 2010 no Chile. Aproveitando-se do “Armazém Humanitário”, uma recém-estabelecida reserva permanente de, no mínimo, 14 toneladas de alimentos, dois helicópteros *Blackhawk* da Força Aérea Brasileira levaram 20 toneladas de ajuda a Concepción e, crucialmente, a regiões remotas atingidas por *tsunamis*. Essa atuação aumentou temporariamente a capacidade de distribuição de alimentos no país em 40%, permitindo a entrega de ajuda urgente a populações sofridas.³¹ Adicionalmente, no dia 5 de março, o Corpo de Fuzileiros

23 Sobre esse ponto, ver a excelente série de análises no *Spiegel*, da autoria de Jens Glüsing.

24 Sobre esse conceito, ver Joseph S. Nye, ‘Soft Power’, *Foreign Policy*, No.80, 1990, p. 153–71; Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004; Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990.

25 Conor Foley, “Brazil’s poverty makes its aid donations both natural and surprising”. *The Guardian*. 21 July 2010. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jul/21/brazil-aid-donations-poverty-development>. Último acesso em 24 August 2010.

26 Ver Foley; Conor Foley, “Brazil’s new diplomacy”. *The Guardian*. 7 August 2009. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/aug/07/brazil-un-multilateral-ibsa>; The Economist. “Speak softly and carry a blank cheque”. *The Economist*. 15 July 2010. Disponível em http://www.economist.com/node/16592455?story_id=16592455. Último acesso em 24 August 2010.

27 Robert Muggah e Ilona Szabó de Carvalho. “Brazil’s ‘southern effect’ in fragile countries”. *Opendemocracy.net*. 19 November 2009. Disponível em <http://www.opendemocracy.net/robert-muggah-ilona-szabo-de-carvalho/brazils-southern-effect-in-fragile-countries>. Último acesso em 24 de agosto de 2010.

28 Estonian Ministry of Foreign Affairs e Irish Aid. *Good Humanitarian Donorship Group Meeting 11 May 2010, Geneva*. Disponível em <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/documents/ghd-chairs-summary-110510.pdf>. Último acesso em 24 de agosto de 2010.

29 Agência de Notícias Brasil-Árabe. “Brasil presta ajuda humanitária ao Sudão”. 8 June 2010. Disponível em http://www.anba.com.br/noticia_diplomacia.kmf?cod=10146240&indice=0. Último acesso em 24 de agosto de 2010.

30 Folha de São Paulo. “Brasil doa R\$527 mil em ajuda humanitária a campos de refugiados na Argélia”. 27 July 2010. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/773234-brasil-doa-r-527-mil-em-ajuda-humanitaria-a-campos-de-refugiados-na-argelia.shtml>. Último acesso em 24 de agosto de 2010.

31 “Presença da FAB aumentou em 40% capacidade de transporte de alimentos para vítimas no Chile”. Cavok.com. Disponível em <http://cavok.com.br/blog/?p=7205>. Último acesso em 24 de agosto de 2010.



Navais da Marinha do Brasil estabeleceu um hospital de campanha perto de Santiago cujo pessoal proporcionou a chilenos carentes mais que 6.200 consultas até o final daquele mês.³² Embora o Brasil tenha aderido a uma política estrita de prover assistência unicamente em resposta a um pedido explícito do governo receptor e tenha historicamente seguido o princípio da não-intervenção militar, essa forma de integração das atividades militares e humanitárias vem se estabelecendo como um marco da política brasileira nessa área. Ecoando as missões domésticas das forças armadas, essa cooperação encontra sua mais forte expressão na participação decisiva do Brasil na MINUSTAH.

A MINUSTAH E O “MODELO” BRASILEIRO DE PEACEKEEPING

A posição proeminente do Brasil na MINUSTAH é em si um reflexo das mudanças nas políticas externa e de defesa ocasionadas pelo crescimento do perfil internacional do país. A antiga política do Brasil com respeito às operações de paz (OPs) apresentava similaridades com seus vizinhos sul-americanos; o país atuava já cedo como contribuinte constante, embora não substancial, às OPs da ONU. A participação brasileira consistia em um confiável fluxo pequeno de oficiais de Estado-Maior, observadores militares e pessoal de ligação, com quatro exceções importantes: o “Batalhão Suez”, como foi chamada a contribuição de entre 600-1000 homens para a *United Nations Emergency Force* (UNEF) no Sinai entre 1956-1967; contingentes maiores nas missões eleitorais em Moçambique (UNOMOZ) e em Angola (UNAVEM) no início dos anos 90; e um contingente policial considerável desdobrado no âmbito da *UN Transitional Administration in East Timor* (UNTAET), entre 1999 e 2002. Em deferência à interpretação conservadora da soberania prevalente na América Latina, o Brasil consistentemente recusou a participação em missões enviadas sob o Capítulo VII, limitando-se a missões tradicionais de Capítulo VI baseadas na interposição e no estrito respeito do não-uso da força.³³

32 “Hospital de Campanha da Marinha no Chile atinge a marca de mais de 6.200 consultas realizadas”. *Defesa Brasil*. Disponível em <http://defesabrasil.com/site/noticias/marinha/hospital-de-campanha-da-marinha-no-chile-atinge-a-marca-de-mais-de-6-200-consultas-realizadas.php>. Último acesso em 24 de agosto de 2010.

33 Para mais sobre a participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas no passado, ver Kenkel em Leuprecht et al (orgs.); Kenkel, *Brazil as peacekeeper*; e Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: IBRI/FUNAG, 1999.

Visto junto com o compromisso haitiano, esse padrão de desdobramento sublinha o desejo claro da política brasileira de adequar a participação nas operações de paz às prioridades da política nacional – o que, devido às especificidades da prática brasileira no terreno, permitiu a valorização das vantagens inerentes do país. Em decorrência disso, a MINUSTAH proporcionou um palco bem-vindo que permitia o desenvolvimento de um modelo brasileiro de *peacekeeping* que se alinhava com os nichos que o país tinha identificado como condizentes à sua emergência como uma potência média, o exercício de um papel de liderança regional (fortalecendo assim o seu perfil global), e a oportunidade de usar essa experiência para demonstrar a sua aptidão em assumir certa responsabilidade no âmbito da resolução de conflitos para merecer consideração como candidato sério a uma vaga em uma eventual reforma do Conselho de Segurança – um objetivo declarado do governo Lula. Contudo, em que consiste o modelo brasileiro de *peacekeeping* (na sua versão haitiana), qual é o seu significado político, e como se alinha com o *status* do Brasil como potência emergente?

Atualmente, o Brasil está com cerca 2.200 tropas desdobradas no âmbito da MINUSTAH (esse número reflete o aumento de quase 100% depois do terremoto avassalador de janeiro 2010)³⁴, inclusive uma série de generais que tem servido como comandantes do pilar militar (Force Commander) da missão desde a sua criação – uma ruptura importante com a prática estabelecida da ONU. Além do seu compromisso militar com a MINUSTAH, o Brasil doou US\$167 milhões em ajuda direta pós-terremoto e mais US\$172 milhões em ajuda à reconstrução³⁵. Enquanto isso já representa uma mudança significativa nos níveis de ajuda brasileira, a MINUSTAH apresenta uma ruptura ainda mais importante com o precedente diplomático brasileiro.

O mandato da MINUSTAH, estabelecido na Resolução 1542 do Conselho de Segurança em abril de 2004, autoriza o uso robusto da força para restabelecer a segurança e a presença do estado no Haiti, e o faz claramente sob o Capítulo VII. Embora o Itamaraty inicialmente tenha se esforçado retoricamente para minimizar esse ruptura com a tradição,³⁶, hoje é comumente

34 Ver a informação disponibilizada pelo United Nations Department of Peacekeeping Operations em http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/july10_5.pdf.

35 Ver *Good Humanitarian Donorship Meeting*.

36 Ver Kenkel, *Responsibility to Protect*, e Eugênio Diniz, ‘Brazil: Peacekeeping and the Evolution of Foreign Policy’, em John T. Fishel e Andrés Saenz, (orgs.) *Capacity Building for Peacekeeping: The Case of Haiti*, Washington, DC: National Defense University Press, 2007, p. 91–111.



reconhecido que a MINUSTAH é uma missão de Capítulo VII com nítidos elementos de imposição da paz. De fato, as tropas brasileiras em Porto Príncipe repetidamente recorreram à força no andamento de operações em distritos como Bel-Air e Cité Soleil. Isso constitui na prática uma clara indicação que o Brasil está disposto a romper com certos elementos da política antiga no intuito de reforçar a sua candidatura a um maior perfil internacional sob forma de um assento permanente no Conselho de Segurança.

De fato, embora isso não esteja de forma alguma em contraposição aos efeitos marcadamente positivos da presença brasileira na população e na situação política locais, há um elemento significativo de promoção dos pontos fortes da capacidade brasileira e das especificidades do modelo brasileiro percorrendo o esforço do país no Haiti. Este se concentra no esforço de desenvolver e difundir o conhecimento sobre um modelo especificamente brasileiro de *peacekeeping*, que destaca as vantagens do Brasil como contribuinte de tropas. Esse *approach* se baseia na integração de dois elementos-chave: a fusão de contribuições à esforços multilaterais como a missão da ONU com compromissos bilaterais que destacam o modelo brasileiro de ajuda humanitária e de desenvolvimento; e uma atuação militar baseada em um modelo cooperativo, menos apego ao uso da força, casado com afinidades culturais e o contato estreito com a população local.

O modelo brasileiro de ajuda ao desenvolvimento no Haiti consiste em uma mistura da exportação de programas que tiveram sucesso domesticamente com esforços que deliberadamente procuram aumentar o efeito social positivo do desenvolvimento econômico. Como mencionam Muggah e Szabó de Carvalho na sua excelente análise, encontram-se entre esses projetos “fazendas-modelo para fortalecer a produção do algodão em Mali, usinas de produção de farmacêuticos antiretrovirais em Moçambique, e projetos de promoção de treinamento técnico, energia renovável, agricultura tropical e prevenção de malária e HIV/AIDS”.³⁷

Contra a vontade de certos funcionários das estruturas de desenvolvimento da própria ONU, se diferencia menos no modelo brasileiro a entrega da ajuda (*programme delivery*) entre elementos militares cedidos à MINUSTAH e civis empregados pela burocracia brasileira da ajuda. Isso ecoa a situação no Brasil, onde a dimensão do envolvimento do Exército em missões secundárias internas não se conforma ao paradigma setentrional de relações

cívico-militares que prevalece na Organização. Como apontam Muggah and Szabó de Carvalho, esses esforços ainda aguardam a formulação em uma política integrada clara e sistematização da sua implementação. Porém, o objetivo de usar o compromisso haitiano para promover o Brasil como um aspirante sério ao status de potência global facilitou a chegada a níveis impressionantes de coordenação entre todas as instâncias do estado brasileiro presentes em Porto Príncipe, e os projetos de desenvolvimento brasileiros ganharam uma reputação de bem-sucedidos e bem-vindos.

A mesma avaliação pode ser feita com respeito ao lado militar do modelo brasileiro de engajamento em operações de paz. A tropas brasileiras tem sido amplamente elogiadas, inclusive por vários chefes civis da MINUSTAH, pela sua eficiência e facilidade em comunicar com a população local. Essa facilidade se baseia em uma preferência pelas soluções pacíficas baseadas em informações obtidas pelo contato estreito com a população. Com base na afinidade de cultura e experiências pessoais entre as tropas e a população haitiana, a ideia é que soldados brasileiros potencialmente oriundos de condições de desenvolvimento similares possuem uma capacidade maior de avaliar dadas situações potencialmente perigosas nas favelas do Haiti do que seus homólogos oriundos de países desenvolvidos que não dispõem de tal experiência.³⁸

Em conjunto, estes esforços concertados constituem um bem-sucedido modelo brasileiro para o *peacebuilding* no contexto haitiano que trouxe não só melhoramentos nas condições da empobrecida população local, mas também avanços significativos na procura brasileira de um nicho no qual estabelecer um perfil de potência global. Existe, porém, um *caveat* de particular interesse para essa análise. Até o momento os fatores que ampararam o surgimento do modelo brasileiro no âmbito haitiano encontravam-se muito específicos ao contexto em questão. Em outras palavras, as afinidades e experiências em comum, assim como as considerações regionais, que trouxeram sucesso no caso haitiano, potencialmente não estão presentes em outros contextos aos quais o Brasil possivelmente receberá pedido de contribuição de tropas – como o Líbano, onde um pedido de substituir o contingente italiano da UNIFIL está sob consideração. O futuro revelará os eventuais limites da exportabilidade do paradigma brasileiro de *peacebuilding*.

37 Ver Muggah e Szabó de Carvalho. Tradução livre do autor.

38 Para mais, ver Muggah e Szabó de Carvalho; Kenkel, Brazil as peacekeeper; assim como Carlos Chagas Vianna Braga, “Eyewitness—MINUSTAH and the security environment in Haiti: Brazil and South American cooperation in the field”. . Vol. 17, No. 5 (2010),



Como se lê claramente a partir de seus compromissos atuais em termos de diplomacia, ajuda e *peacebuilding*, é provável que o Brasil continue seguindo o padrão funcionalista de uma potência emergente para onde os seus esforços produzirão mais efeito e onde os seus pontos fortes serão mais valorizados. Se esses dois objetivos se encontrarão dependerá fortemente de como as políticas externa e de segurança brasileiras serão definidas pelo vencedor da eleição de outubro 2010.

Dois elementos, porém, muito provavelmente permanecerão independentemente do resultado do pleito. Primeiro, o Brasil continuará empregando critérios seletivos para maximizar a sua influência nas áreas de políticas acima analisados. A bem-conhecida situação das grandes potências em navegar entre a Scilla do cálculo racional do interesse nacional e a Charybdis do compromisso com ideais altruísticos de conduta ficará a mesma de sempre, e o Brasil continuará oscilando entre esses pólos enquanto se acostuma ao seu novo papel de potência internacional. Segundo, muito como o atual líder americano, mesmo se quiser o novo Presidente não poderá facilmente desengajar no curto prazo dos compromissos substanciais que herdará da administração Lula.

As tensões entre aspirações globais e tradições antigas serão um marco da presidência de qualquer um dos candidatos. A diferença será que a administração Lula deixará o seu sucessor com um Brasil muito mais forte e assertivo para guiar. Caberá ao herdeiro a tarefa de identificar as oportunidades – e as responsabilidades – decorrentes do novo *status* do país.

Kai Michael Kenkel é professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).



Perspectiva brasileira para os novos aspectos da segurança regional

MARIA CELINA D'ARAUJO

O artigo examina a ação do governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) nas questões de defesa. Para tanto, levaremos em conta os seguintes aspectos: demandas e elucubrações sobre a projeção internacional do Brasil, as relações civil-militares, orçamento, rearmamento, indústria de defesa e o papel do Brasil para a manutenção da paz e da cooperação na América do Sul. Nosso ponto de vista é o de que desde os anos 1990 tem havido uma continuidade na política de defesa do Brasil. Apesar de algumas mudanças, em especial depois de 2007, com a gestão do ministro Nelson Jobim, o governo Lula, a exemplo dos anteriores, apoiou o corporativismo militar no país e fortaleceu a cultura de paz para a região sul-americana. Daremos destaque à Estratégia Nacional de Defesa, END, documento de dezembro de 2008, que reúne as propostas do governo em relação à indústria de defesa, tema que tem mobilizado especialistas, civis e militares, dentro e fora do Brasil.

○ BRASIL E O MUNDO

Nos últimos anos, a discussão sobre o papel do Brasil no contexto das relações hemisféricas tem ocupado grande parte da literatura de defesa e de relações internacionais e tem dado margem a disputas intelectuais e ideológicas.¹ A exemplo do que é estabelecido na END, argumenta-se que o Brasil deve postular uma posição de maior protagonismo ou, seguindo o que é dito

1 Alsina, 2009



nesse documento, “ocupar seu lugar no mundo” visto ser a oitava economia do planeta e ter claro potencial de crescimento.²

A história diplomática do país, o precário armamento nacional e a preocupação do país em não abrir confrontos diretos com os Estados Unidos desestimulam ilações de que o país deva ou possa se transformar em potência militar alternativa no hemisfério.³ De fato, desde os anos 1970 o Brasil tem trabalhado, especialmente, ao lado do Chile e da Argentina, para a construção de instituições e fóruns de debate e consulta para que a região sul-americana possa praticar cooperação e estabelecer metas conjuntas de desenvolvimento, segurança, paz e democracia sem se apresentar como um bloco alternativo aos Estados Unidos como queriam e ainda querem alguns líderes sul-americanos, em especial aqueles reunidos em torno da Alternativa Bolivariana das Américas (Alba), liderada pela Venezuela.

As expectativas sobre a liderança ou sobre projetos de liderança do Brasil são, contudo, antigos e ganharam fôlego quando foi cunhada a expressão BRICs, em 2001 pelo economista Jim O’Neill.⁴ A sigla reuniu as iniciais dos quatro principais países emergentes do século XXI, (Brasil, Rússia, Índia e China) dando ao Brasil maior projeção internacional e gerando uma série de especulações quanto ao protagonismo do país.⁵ Estes quatro estados tem em comum o fato de serem países continentais e estarem entre os dez maiores do mundo em termos de superfície e de população. Índia e China reúnem quase 40% da população mundial, enquanto Brasil tem 3% e Rússia 2%. Da mesma forma, estão entre os 12 maiores países em produção de riqueza.

Os dados macroestruturais mostram, contudo, realidades preocupantes do ponto de vista social e político. Em geral, são países problemáticos na área social, na *accountability* e no sistema político. O índice de desenvolvimento humano é baixo, especialmente na Índia. Em todos, contudo, espera-se taxas de crescimento compatíveis ou superiores a outros países emergentes e muito acima da dos países desenvolvidos. Ou seja, podem ampliar suas economias, ganhar mercados. Neste sentido o termo BRICs, não evoca temas importantes e fundamentais como democracia, combate à corrupção, desigualdade social, proteção ambiental e defesa.

2 Sobre o tema ver Reis, 2010.

3 Bittencourt, 2006

4 Sobre o Brasil e os Brics, ver Fledes, 2010.

5 O papel do Brasil na criação do G20 também o projetou internacionalmente

De toda forma, a expressão BRICs, deu mais visibilidade ao Brasil embora não lhe tenha dado mais poder de decisão nem o tenha transformado em um *global player* de peso. Foi, contudo, um recurso capitalizado pelo governo Lula da Silva, que, ao contrário dos anteriores, buscou dar maior notoriedade à sua diplomacia presidencial. Enfim, os números do PIB puderam ser usados como matéria prima para defender um papel mais agressivo do Brasil no plano internacional incluindo o setor de defesa.

Ao lado disso, o peso econômico e territorial do Brasil na América Latina ajudou a gerar, ao longo da história, expectativas sobre uma possível liderança brasileira, mas as assimetrias em relação a seus vizinhos impediram e impedem que essa liderança seja legitimada. A percepção de que o Brasil no século XXI poderia se transformar numa potência imperialista regional dificultaria o fortalecimento da cooperação e a construção de medidas de confiança. Por isso mesmo, ao longo desse debate, foi se estabelecendo que o mais importante para a região era a construção de instituições de defesa e de integração a partir de princípios claros e mutuamente partilhados.⁶

RELAÇÕES CIVIL-MILITARES

No Brasil, em acordo com o que ocorre em outros países da América do Sul, está em andamento um processo de controle democrático das Forças Armadas com os limites impostos nas negociações para o fim do regime. Os militares ainda recebem tratamento diferenciado em vários aspectos, como por exemplo, uma justiça corporativa, um sistema próprio e ainda generoso de aposentadorias e assistência social e, com apoio civil, tem mantido poder de veto quando se trata de discutir o desrespeito aos direitos humanos durante a ditadura.

Terminada a ditadura e com a subsequente queda do muro de Berlim, mudou a percepção do que seriam as ameaças à defesa e à segurança do país. Isto significava repensar a política nacional de defesa bem como as novas institucionalidades que adequassem a instituição militar a parâmetros internacionais de profissionalismo e de controle civil num contexto democrático. Com isso entrava em marcha a criação do Ministério da Defesa que para Oliveira representou “a mais profunda reforma na Defesa Nacional jamais operada na história republicana do Brasil”.⁷

6 Trato detalhadamente desses temas em D’Araujo, 2010.

7 Oliveira, 2005, p. 160.



A criação do MD em junho de 1999, foi uma medida tão importante em termos de impacto sobre as Forças Armadas quanto a criação das comissões de Anistia e de Desaparecidos.⁸ Nesse ínterim outras mudanças são operadas: a Casa Militar perdeu o *status* de ministério e foi criado o Gabinete de Segurança Institucional, formato que permaneceu durante o governo Lula.

Como parte dessas mudanças, foram produzidos dois importantes documentos: a política de Defesa Nacional de 1996, reformulada em 2006, e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Aos poucos, num contexto de democracia, o país foi definindo o que considerava ameaças e necessidades de defesa e pensando o assunto de maneira mais sistemática.

Permanecem, no entanto, resistências militares ao reconhecimento da autoridade civil. Isto fica claro na própria composição administrativa do Ministério da Defesa que até 2010 estava integrada principalmente por militares.⁹ Outras situações evidenciam precariedade de controle do governo sobre assuntos militares. Durante o governo Lula, podemos mencionar, pelo menos, quatro casos. O primeiro remete à demissão do ministro da Defesa, José Viegas, no segundo semestre de 2004. Esta demissão foi decorrência das reações militares contrárias ao recolhimento e à abertura dos arquivos militares sobre a ditadura. O comandante do Exército, em clara manifestação de quebra da hierarquia, lançou manifesto político defendendo o golpe de 1964 e a ação repressiva da Forças Armadas. Tomou tal iniciativa sem consultar seu superior, o ministro da Defesa. O presidente da República não quis se indispor com os quartéis e não considerou a possibilidade de demitir o comandante. Desautorizado em sua função, o ministro Viegas pediu demissão sendo substituído pelo vice-presidente da República, José Alencar,¹⁰ numa clara demonstração do prestígio que o governo dava à corporação mesmo quando contrariava seus princípios fundamentais: disciplina e hierarquia.

O segundo caso data de 2006 no decorrer da crise aérea marcada por duas grandes tragédias: os acidentes com o avião da Gol, em setembro de 2006, e com o avião da TAM, em julho de 2007. Esta crise ocorreu em meio ao movimento salarial dos controladores de voo, profissão que reúne milita-

res e civis mas que era na prática controlada pelo comando da Aeronáutica. No caso dos militares não é permitido fazer greve, e sua mobilização salarial tecnicamente foi caracterizada como motim.

O “movimento” dos controladores de voo iniciou-se em fins de outubro de 2006. A explicação oficial foi a de que houvera panes nos radares dos centros de controle de tráfego mas também se descobriu que as empresas aéreas praticavam o *overbook* de forma exagerada e que algumas de suas naves não estavam em condições de voar. Nesta ocasião o comandante da Aeronáutica quis punir os amotinados mas foi desaconselhado pelo presidente da República. O ministro do Planejamento foi chamado a negociar com os grevistas, prometendo não haver punições, interferindo dessa forma em assuntos militares e levando à demissão do comandante da Aeronáutica.

Nestas negociações, o então ministro da Defesa, Valdir Pires, desprestigiado, foi o grande ausente. Da mesma forma a Agência Nacional de Aviação Civil, Anac, criada em 2005, demonstrava não ter autoridade para cuidar do assunto. Por lei, a Anac era vinculada ao Ministério da Defesa, mas, de fato, o tema do tráfego aéreo continuava sendo assunto afeito aos militares e não ao ministro.

Não se tratou, portanto, de um problema especificamente militar mas de uma injunção de problemas que atestaram a pouca atenção dada pelo governo ao tema do controle militar e ao Ministério da Defesa recém-criado. Os militares resistiram corporativamente para manter sob seu comando a atividade de controle do tráfego aéreo que lhes dava recursos financeiros e prestígio social. O ministro da Defesa foi novamente trocado.¹¹

O terceiro caso ocorreu em 2008 quando o ministro da Justiça Tarso Genro anunciou ser favorável à revisão da Lei de Anistia. Essa declaração provocou intensa reação militar expressa especialmente entre os oficiais da reserva mas também entre os da ativa explicitando mais uma vez atos de indisciplina – oficiais não podem se manifestar publicamente sobre temas políticos. Todavia dois comandantes assim o fizeram: o comandante militar do Leste, general Luiz Cesário da Silveira, e o chefe do Departamento de Ensino e Pesquisa do Exército, general Paulo César Castro. O então ministro da Defesa, Nelson Jobim, garantiu que não haveria sanções para os infratores e o presidente Lula proibiu seus ministros de voltarem a tocar no assunto da revi-

8 A Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos foi criada em 1995 e a Comissão de Anistia em 2001. Ambas são vinculadas ao Ministério da Justiça.

9 Sobre o Ministério da Defesa no Brasil e em outros países da América Latina, ver Donadio & Tibiletti, 2008.

10 José Alencar permaneceu no Ministério de novembro de 2004 a março de 2006 quando foi substituído por Valdir Pires.

11 O novo ministro, Nelson Jobim, tomou posse em julho de 2007, em meio à crise aérea. Foi o quinto ministro da Defesa. Em menos de nove anos foram cinco ministros nessa pasta.



são da lei de anistia. Mais uma vez os militares saíram vencedores em sua posição de manter o pacto do silêncio sobre seus feitos durante a ditadura no que toca aos direitos humanos. O presidente da República tomou o partido das Forças Armadas viabilizando a capacidade da corporação de continuar atuando como ator com poder de veto nos temas relativos à anistia de 1979.

O quarto ocorreu quando o governo anunciou o III Plano Nacional de Direitos Humanos, em dezembro de 2009. Os três comandantes militares reagiram contrariamente às cláusulas que propunham rever abusos contra os direitos humanos durante a ditadura. Colocaram seus cargos à disposição e receberam o apoio do ministro da Defesa que fez o mesmo. Mais uma vez a corporação venceu. O Plano revisado em maio de 2010 para incorporar as demandas militares.

Os quatro casos mostram dois ângulos pelos quais se pode examinar as relações civil-militar no Brasil: de um lado o corporativismo da corporação e, de outro, a falta de comando das autoridades civis. O Ministério da Defesa, criado em 1999, teve sua primeira década marcada pelo monopólio dos militares em todas as funções ministeriais internas ao gabinete e pelo preconceito quanto à presença de civis na gestão dos assuntos de defesa. Para muitos militares depois de 10 anos continuava inaceitável a presença de civis nesse Ministério.¹²

Esta situação parece começar a reverter-se em agosto de 2010 quando o ministro Nelson Jobim anunciou uma série de medidas legais e administrativas denominadas “Nova Defesa”. Entre elas, a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas a quem caberá determinar, através de seu chefe, o emprego militar das Forças Armadas cabendo aos comandos o treinamento das tropas; mudanças na estrutura do Ministério; delegação ao ministro da Defesa para tratar do orçamento das Forças, da produção de bens de defesa, da escolha dos secretários e titulares das secretarias do Ministério e da indicação ao Presidente da República de todos os comandos militares; ampliação do poder de polícia das Forças Armadas nas fronteiras; e, criação do Livro Branco da Defesa.¹³

12 Ver, por exemplo, opiniões de militares em *O Globo*, 4 de março de 2009, pag. 11

13 Estas medidas estão definidas na Lei Complementar 136, Medida Provisória 4999 e decretos 7274 e 7276, todos datados de 25 de agosto de 2010. O Livro Branco a ser elaborado e aprovado pelo Congresso deverá levar em conta os seguintes aspectos: o cenário estratégico para o século XXI, a política e a estratégia nacional de defesa, a modernização das três Forças Armadas, a racionalização e adaptação das estruturas de defesa, o suporte econômico para a defesa nacional, e, as operações de paz e de ajuda humanitária.

Com essas medidas o ministro da Defesa passou a ter maior capacidade de comando em sua pasta e a ter presença efetiva na cadeia de comando do emprego das Forças Armadas. Até então, muitas vezes, o ministro era ouvido na indicação de cargos e em questões de orçamento, mas apenas do ponto de vista formal. A julgar pela nossa história recente, contudo, tudo indica que esse processo de legitimação do poder civil sobre as Forças Armadas deverá seguir um longo caminho. A elaboração do Livro Branco, por sua vez, denota uma preocupação em dar maior transparência aos temas militares e com isso atender a uma demanda da comunidade nacional e internacional.

Na mesma ocasião foram anunciadas outras medidas encaminhadas ao Congresso e ao Executivo para aprovação, entre elas, a criação da Carreira Civil de Defesa o que levaria no futuro a ter um percentual paritário entre civis e militares no Ministério. A maior parte dessas iniciativas, todavia, relaciona-se ao tratamento tributário e licitatório para produtos de defesa, a diagnósticos, ciência e tecnologia e políticas industriais e de exportações vinculadas à indústria de defesa.¹⁴

ORÇAMENTO DE DEFESA

Gastos com defesa no Brasil foram por, muito tempo, pouco transparentes, especialmente durante as ditaduras quando verbas secretas eram mais regra do que exceção. Nas democracias, a publicação de “livros brancos” de defesa é uma tentativa de começar a socializar o debate.¹⁵

O Chile foi, na América Latina, um dos pioneiros na elaboração deste material que tem por objetivo divulgar gastos, armamentos e principais ações do setor de defesa de um país. Até 2008, apenas oito países da América Latina tinham livro branco e quatro, a exemplo do Brasil, tinham um documento intitulado Política de Defesa Nacional.¹⁶

As Forças Armadas, em 2010, contavam com cerca de 430 mil pessoas na ativa e 330 mil pensionistas e inativos. Juntos consumiam 80% do orçamento do Ministério da Defesa enquanto os investimentos ficavam em torno

14 Um resumo de todas as medidas apresentadas pelo Ministro Jobim consta em https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes10/palestra_fiesp.pdf – acesso em outubro de 2010.

15 Os limites desses estudos e a necessidade de uma revisão com parâmetros para além das transições são examinados por Raza, 2004.

16 Possuíam livro branco os seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Peru. Donadio e Tibiletti, 2008.



de 7%.¹⁷ Entre os ministérios do Brasil, o da Defesa detém um dos maiores orçamentos e seus gastos são similares ou maiores aos da Saúde e Educação.¹⁸

Esses dados impressionam mas quando os comparamos com o PIB vemos que o Brasil tem um dos mais baixos gastos com Defesa entre os países mais desenvolvidos, entre os BRICs e dentro da América do Sul.

Gastos militares por países selecionados (2008)

Países	Gasto militar (bilhões de dólares)	% na participação mundial	% em relação ao PIB
Estados Unidos	661,0	43,0	4,3
China	(100,0)	6,6	2,1
França	63,9	4,2	2,3
Reino Unido	58,3	3,8	2,5
Japão	51,0	3,3	0,9
Alemanha	45,6	3,0	1,3
Rússia	53,3	3,5	3,5
Índia	36,3	2,4	2,6
Brasil	26,1	1,7	1,5

Fonte: *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), 2009. www.sipri.org.

Ainda segundo o SIPRI, *Stockholm International Peace Research Institute*, instituto sueco dedicado ao monitoramento de gastos militares, a América Latina é a região do mundo que dedica proporcionalmente menos recursos aos orçamentos de suas Forças Armadas, ou seja, pouco mais de 1% do PIB regional.

O quadro a seguir mostra os gastos com defesa nos países da região e os compara com o percentual e o crescimento do PIB. Apenas três países, Chile, Colômbia e Equador, propuseram mais do que 2% do PIB para o orçamento de defesa em 2006 e 2010. Da mesma forma, observa-se que em geral o crescimento desse orçamento acompanhou o crescimento do PIB de cada país.¹⁹

17 Dados sobre as Forças Armadas do Brasil e demais países da América Latina são encontrados em Donadio e Tibiletti, 2008.

18 Sobre gastos da Defesa e do governo em geral, ver <http://www.portaltransparencia.gov.br>

19 Sobre este tema ver Donadio, 2010.

Países	Orçamento de defesa América do Sul como % do PIB		Crescimento do PIB % (2006-2010)	Orçamento de defesa América do Sul como % do PIB
	2006	2010		
Argentina	1,04	0,91	84	61
Bolívia	1,93	1,86	87	71
Brasil	1,75	1,73	144	141
Chile	2,65	2,43	82	50
Colômbia	2,95	2,30	147	115
Equador	2,81	3,61	83	134
Paraguai	1,25	1,32	127	138
Peru	1,40	1,66	89	124
Uruguai	1,52	0,92	186	74
Venezuela	1,30	0,83	124	34

Fonte: Donadio, 2010.

Esses indicadores desautorizam suposições sobre uma corrida armamentista na região. Além do mais, a região, com exceção do Brasil, não tem expressiva indústria de defesa, seus armamentos são, em geral, obsoletos e apenas o Brasil é um expressivo exportador de armas.

REARMAMENTO E INDÚSTRIA DE DEFESA

A grande desconfiança gerada pelos governos militares e a forte contenção nos gastos públicos no momento em que se processou a redemocratização diminuíram expressivamente os investimentos militares.²⁰ A preocupação com a qualidade do equipamento das Forças Armadas ganhou importância, pelo menos retórica, durante o governo Lula, quando se explicitou a formulação de uma política para a indústria de defesa por meio da Estratégia Nacional de Defesa.

Este documento menciona cerca de 90 vezes a palavra “desenvolvimento”. Afirma que o destaque do Brasil no cenário internacional e o volume de sua economia indicam a necessidade de um novo patamar no campo da defe-

20 A esse respeito ver, por exemplo, Villa, 2008.



sa. Ou seja, desenvolvimento, expressão internacional e liderança regional, estão conectadas na base dessa Estratégia Nacional. As Forças Armadas são ali concebidas como uma importante instituição para a promoção do desenvolvimento nacional e a consecução dos objetivos do Estado. Nessa linha de raciocínio o documento propõe que devam reproduzir em seu interior a composição da Nação por meio do aprimoramento do Serviço Militar Obrigatório e da “transformação de consciências”.

A estratégia de defesa é ali entendida como parte da estratégia nacional de desenvolvimento e as Forças Armadas concebidas como uma instituição formadora da cidadania e promotora da igualdade entre as classes. Elas participariam do projeto de desenvolvimento econômico e da construção da nacionalidade. O Sistema Nacional de Mobilização, previsto na Constituição de 1988, teria importante papel na conjugação de esforços para fazer das Forças Armadas uma expressão acabada dos interesses da sociedade e da segurança nacional.²¹

Em resumo, o documento Estratégia Nacional de Defesa do governo brasileiro centra-se em três eixos: reorganização e reorientação das Forças Armadas; indústria de defesa; e Serviço Militar Obrigatório. Em vários momentos afirma que o país precisa ocupar o lugar que “lhe cabe no mundo” termo que, embora vago, indica, em oposição a nossa tradição diplomática, que se demanda um papel mais ativo do país como líder regional e como potência mundial emergente. A integração e a cooperação com os países da América do Sul, não são um tema dos mais importantes no documento.

As articulações governamentais previstas para a Estratégia são várias e é prevista a vinculação das políticas industriais de defesa a vários órgãos de governo.²² As ambições, contudo, entram em contradição com a pouca capacidade de investimentos do Estado brasileiro. De fato o país está muito aquém das possibilidades reais de poder concretizá-las.

Várias iniciativas vem sendo tomadas no sentido de mobilizar o empresariado para essa tarefa, entre elas a Oficina de Trabalho Diagnóstico da Base Industrial da Defesa, em outubro de 2010, em Brasília, reunindo autoridades, universidades, instituições de pesquisa isoladas, empresas, a Associação

21 Este Sistema está regulado, principalmente, pela Doutrina Básica de Mobilização de 1987, pela Lei nº 11.631 de 2007, e pelo Decreto nº 6.592 de 2008.

22 Essas articulações envolvem os ministérios da Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Planejamento, Ciência e Tecnologia, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República entre outros.

Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ABDI, a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança, Abimde, que reúne mais de 100 empresas, e ainda representantes do respectivo sindicato patronal, Sindicato Nacional das Indústrias de Material de Defesa, SIMDE.

O diagnóstico da base industrial da defesa feito nessa ocasião visou a sistematizar informações acerca dos principais produtores, importadores e exportadores de armas, munições, explosivos, sistemas eletrônicos de comando e controle, plataformas militares aeroespaciais, navais e terrestres. Reuniu também dados sobre pesquisas nesses campos e na área nuclear. Esse levantamento deverá orientar o planejamento da política de investimento no setor. As Forças Armadas preocupam-se fundamentalmente com o suprimento de satélites para monitorar as fronteiras, a renovação de suas frotas e o submarino nuclear.

Paralelamente, o governo tem se dedicado aos estudos sobre compra de armamentos no exterior, entre eles, aqueles necessários à construção do submarino nuclear. Prevê-se ainda a compra de aviões, numa intensa negociação internacional com França, Alemanha e Estados Unidos. Nessas negociações o governo tem firmado a necessidade de esses acordos transferirem tecnologia para o país. As compras de maior porte, contudo, devem ser objeto de decisão do governo a ser eleito em outubro de 2010, segundo declarações do ministro Jobim.²³

O BRASIL E A PAZ NA AMÉRICA DO SUL

As relações do Brasil no hemisfério começaram a ser redesenhadas lentamente a partir dos anos 1990. Enquanto México estreitava seus vínculos com os Estados Unidos por meio do Natfa, a América do Sul ia se destacando como espaço mais integrado e mais independente da influência norte-americana. A América Central, por seu turno, continuou tendo uma linha direta com os Estados Unidos, por várias razões estruturais que não podemos examinar aqui.²⁴

Uma das primeiras iniciativas para tratar a região de forma mais autônoma e integrada tem como marco a I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em fins de agosto e início de setembro de 2000, quando foi proposta a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional

23 *O Globo*, 11/10/2010

24 Spektor, 2010.



Sul-Americana, IIRSA.²⁵ O fórum, cujo objetivo era tratar de questões de infraestrutura que facilitassem a construção de insumos (transporte, telecomunicações e energia) para a economia e a circulação de mercadorias, passou a reunir-se a cada dois anos e a partir de 2004 passou a chamar-se Comunidade Sul-Americana de Nações, CSN ou Casa.

Na prática, a Iniciativa está na origem do que veio a ser firmado depois como Unasul, União das Nações Sul-Americanas, uma nova arquitetura regional de articulação de interesses que visava a reorganizar e incrementar estruturas já existentes como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul. Foi na reunião da Cúpula Energética Sul-Americana, realizada em abril de 2007, na Ilha Margarita, Venezuela, que os mandatários dos 12 países sul-americanos resolveram criar a Unasul.

Estas institucionalidades são decorrência de uma série de compromissos norteados pela perspectiva de paz no continente expressos, desde os 1990, em declarações presidenciais e resoluções.²⁶ No âmbito interno, o Brasil passou a desenvolver estudos, por meio da então Secretaria de Assuntos Estratégicos, visando a definir objetivos nacionais de longo prazo o que resultou, em 2004, na apresentação do “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”. Aqui grande ênfase passava a ser dada aos temas de defesa, como esforço individual do Brasil ou como esforço conjunto a seus vizinhos, com o objetivo de enfrentar ameaças e desafios, garantir a proteção do território e apoiar negociações no plano internacional.

Uma séria crise diplomática em inícios de março de 2008 acelerou os entendimentos para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Referimo-nos à incursão das Forças Armadas colombianas em território equa-

25 Vigevani, Ramanzanini Jr. & Correia, 2008. Pra mais dados ver o site da instituição: www.iirsa.org.

26 Entre elas: Resolução de Confiança Mútua nas Américas, 1997; Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, 1999; Declaração de Ushuaia de 1998, que criou a Zona de Paz do Mercosul; Compromisso de Lima – Carta Andina para a Paz, a Segurança, Limitação e Controle de Gastos destinados à Defesa Externa de junho de 2002; Declaração de Guayaquil sobre a Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana assinado durante a segunda Reunião de Presidentes da América do Sul em Julho de 2002; e, Declaração de São Francisco de Quito sobre Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de julho de 2004. No plano mais geral, ainda nos anos 1990, o país aderiu à Convenção para a Proibição de Armas Químicas, tornou-se membro do Tratado de Tlatelolco, aderiu à Convenção para a Proibição de Armas Químicas, ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG), assinou o Tratado Abrangente de Proibição de Testes Nucleares e o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

toriano para capturar o segundo integrante mais importante das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, as FARC.²⁷

A partir daí o ministro Jobim empreendeu uma série de viagens internacionais em busca de apoio para que o CDS fosse criado em maio seguinte em Brasília, quando seria assinado o Tratado Constitutivo da Unasul. A proposição do Conselho de Defesa Sul-Americano, divulgada na sua criação, inspirava-se claramente no modelo de integração europeia, com objetivos menos ambiciosos, visando primordialmente a criar um clima de confiança mútua e de maior transparência no relacionamento entre Estados. A proposta não foi inicialmente aprovada pelo presidente da Colômbia que demandou posições mais enérgicas na definição de terrorismo. Foi atendido e em dezembro de 2008, em reunião especial da Unasul, em Salvador, o Conselho foi ratificado, como órgão de “consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa”.²⁸ Seus objetivos anunciados são: consolidar a América do Sul como zona de paz, construir um identidade regional em matéria de defesa e produzir consensos para fortalecer a cooperação regional. Neste mesmo mês, o governo brasileiro anunciava sua Estratégia Nacional de Defesa fechando um conjunto de medidas envolvendo a política de defesa do Brasil e a defesa regional.

Diversas iniciativas foram propostas para a institucionalização do CDS, entre elas a realização do Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, ocorrido em novembro de 2009, no Rio de Janeiro, e a criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED), em Buenos Aires. Um grupo de trabalho coordenado pela Venezuela ficou encarregado de elaborar o inventário e o registro dos centros e instituições dedicadas ao estudo da defesa em cada país e de criar uma rede sul-americana de capacitação e formação. Ao Equador coube fazer o diagnóstico da indústria de defesa dos países-membros. Os resultados deste empreendimento são ainda imprecisos, mas isso não desautoriza a pensar o CDS como mais um dos canais para gerenciar possíveis crises políticas e de fronteiras, em especial nos países andinos.

Estes alinhamentos em marcha e os projetos de rearmamento não significam, contudo, a existência de uma carreira armamentista nem a criação factível de um novo bloco de poder. Lembre-se, a esse propósito, que a América

27 Este fato teve como consequência o rompimento de relações entre os governos do Equador e da Colômbia, uma forte mobilização da Venezuela e uma série de intervenções diplomáticas visando a recompor as relações entre os países afetados.

28 Sobre objetivos, atividades e antecedentes do CDS ver o site <http://www.cdsunasur.org>



do Sul, segundo Alsina Júnior (2009, p. 57), “não possui densidade de poder suficiente para perturbar o balanço estratégico global.” Há a considerar, sobretudo, “o fato de que sua principal potência [o Brasil] é um ator pouco importante do ponto de vista militar”. Assim, segundo o mesmo autor, embora o Brasil seja o país mais forte da América do Sul, ele pouco significa no âmbito da segurança internacional tendo em vista a fragilidade de seu aparato de defesa.

NOTAS FINAIS

Com a redemocratização o país intensificou exercícios conjuntos e várias formas de cooperação, institucionais ou não, com a maior parte dos países da América do Sul, aumentando a percepção de que a região, além de estar livre de armas nucleares, é uma zona de paz em termos de conflitos militares e interestatais convencionais. No entanto, é uma das mais violentas do mundo quando se leva em conta as várias formas de criminalidade. É também a mais desigual. As ameaças locais dizem respeito a tráfico de armas e de pessoas, terrorismo, narcotráfico e outras formas de crime organizado, corrupção, degradação ambiental, pobreza extrema, entre outros. Crime, pobreza, precariedade das forças policiais e corrupção fazem da América do Sul um *case* nas questões de segurança embora não tenha grandes problemas no campo da defesa. Vários países tem colocado as Forças Armadas a serviço da segurança pública e no combate à criminalidade, uma posição que não é plenamente aceita pelo Brasil e que é descartada por países como Chile e Argentina.

A pobreza tem sido evocada como uma razão para vincular as ações militares aos temas do desenvolvimento e das políticas sociais. O caso mais notável a esse respeito é o da Venezuela. Assim, embora seja uma região de democracia o protagonismo militar continua. Nos países andinos as Forças Armadas tem tido um papel tribunício, atuando como atores chave na resolução de conflitos políticos.²⁹

No Brasil, as Forças Armadas permanecem formalmente fora da política, mas são ainda entendidas como forças motrizes do desenvolvimento e da formação da cidadania. Além do mais, tem sabido valer seus interesses corporativos e tem funcionado como ator com poder de veto nos temas dos direitos humanos. A criação do Ministério da Defesa foi um importante passo para o

controle civil das Forças Armadas mas esse processo tem caminhado a passos lentos. Tudo indica que o pacote de medidas anunciado em 2010 pelo Ministério da Defesa, a “Nova Defesa”, só poderá ter efetividade na medida em que ocorrer uma renovação geracional nos quartéis e uma mudança de atitude das autoridades civis em relação ao tratamento das Forças Armadas e dos temas de defesa.

29 Pion-Berlin & Trinkunas, 2008.

Maria Celina D’Araujo. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Foi pesquisadora e professora do CPDOC/FGV. Atualmente é professora do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio.



REFERÊNCIAS

- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Política externa e poder militar no Brasil, universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BITENCOURT, Luiz. Seguridad en el nuevo mundo: Brasil y el dilema del liderazgo mundial. In: MARTÍNEZ, Rafael y TULCHIN, Joseph S. (org.). *La seguridad desde las dos orillas*. Barcelona: Cidob, 2006.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Edit. da FGV, 2010.
- DONADIO, Marcela & TIBILETTI, Maria de La Paz. *A comparative Atlas of defense in Latin America*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.
- DONADIO, Marcela. *La reaparición de la "cuestión militar": presupuestos de defensa, economía y reformas de defensa*. Paper apresentado no Congresso da LASA, Latin American Studies Association, Toronto, Canadá, 6 a 9 de Outubro de 2010.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa Bric: *soft balancing* numa ordem global em mudança? *RBPI*, 2010, ano 53, n. 1.
- OLIVEIRA, Eliézer R. de. *Democracia e Defesa Nacional. A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. São Paulo, Editora Manole, 2005.
- PION-BERLIN, David e TRINKUNAS, Harold. Civilian Praetorianism, Regime Crises and Military Responses in Comparative Perspective. Trabalho preparado para a IPSA, Santiago do Chile, 25-28 de junho, 2008.
- PION-BERLIN, David. Militares y democracia en América Latina en lo nuevo siglo. *Nueva Sociedad*, n. 213, jan-fev 2008, p. 51-63.
- RAZA, Salvador G. Para além dos livros brancos de defesa. In: BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domicio (orgs.). *Terrorismo*. São Paulo, Hucitec, 2004.
- REIS, Oswaldo Dehon R.. *The role of regional powers in unipolarity: Brazil in South America after the cold war*. Trabalho apresentado no Congresso da LASA, Latin American Studies Association, Toronto, Canadá, 6 a 9 de Outubro de 2010.
- SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *RBPI*, 2010, ano 53, n. 1.
- VIGEVANI, Tullo, RAMANZANINI JR., Haroldo e CORREIA, Rodrigo Alves. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In AYERBE, Luis Fernando (org.) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008.
- VILLA, Rafael Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares, *Observatório político sul-americano*, dez.de 2008. Disponível em:http://observatorio.iesp.uerj.br/pdfs/8_estudosecenarios_2008-12%20%20Estudos_Villa.pdf



Brasil e Colômbia: desafios para a cooperação após Uribe

MARCO CEPIK
PEDRO BORBA

Neste artigo discutimos os desafios para a cooperação governamental entre o Brasil e a Colômbia no contexto dos esforços recentes de integração regional na América do Sul. Considerando o legado do governo Uribe na área de segurança e as dificuldades do Brasil na mediação da disputa aberta entre os governos da Colômbia e da Venezuela, procuramos estabelecer alguns dos parâmetros para o relacionamento bilateral entre Brasília e Bogotá neste período inicial do governo Santos na Casa de Nariño.

O artigo a seguir divide-se em três partes. Na primeira seção sintetizamos uma retrospectiva dos oito anos de governo Uribe, com ênfase na área de segurança. Em seguida, fazemos um balanço das dificuldades na relação bilateral entre Brasil e Colômbia ao longo do período, considerando, sobretudo, a crise regional andina e o contexto da integração da América do Sul. Como conclusão, procuramos justamente identificar os elementos de base para um novo patamar de relacionamento bilateral entre Brasil e Colômbia nos próximos anos.

O GOVERNO DE ÁLVARO URIBE E SEU LEGADO NA ÁREA DE SEGURANÇA

Álvaro Uribe Vélez elegeu-se em maio de 2002 como dissidente do tradicional Partido Liberal, obtendo 53% dos votos e vencendo em primeiro turno o candidato liberal Horacio Serpa. Foi a primeira vitória eleitoral em primeiro turno desde a promulgação da Constituição colombiana de 1991,



assim como a primeira presidência fora do quadro bipartidário (Liberais e Conservadores) desde a independência do país.

Graças a uma reforma constitucional aprovada pela Suprema Corte em 2005, Uribe concorreu a um segundo mandato em maio de 2006, obtendo uma votação incontestável (62%) com sua nova formação partidária, o Partido Social da Unidade Nacional (*Partido de la U*). Além disso, o governo passou a contar com maioria no legislativo, em uma aglutinação partidária crescentemente identificada com o que veio a ser conhecido como *uribismo*. Ao longo de 2009, as especulações em torno de um terceiro mandato ganharam força, mas tal candidatura dependia de aprovação do judiciário e de plebiscito popular. Ainda que Uribe não reconhecesse publicamente sua disposição a concorrer, os parlamentares uribistas articularam a proposta ao ponto de torná-la politicamente crível, mas a Suprema Corte declarou-a juridicamente inválida em novembro de 2009, o que obrigou o presidente a indicar Juan Manuel Santos, principal artífice do Partido *de la U* e ex-ministro da defesa, para concorrer à presidência. A vitória de Santos em 2010, com 46% dos votos no primeiro turno e 69% no segundo, foi entendida como um referendo positivo das políticas do governo e manteve a predominância do *uribismo* na cena política colombiana.

Essa predominância é resultado de algo mais que uma sequência de vitórias eleitorais, se reconhecermos que Álvaro Uribe marcou um ponto de inflexão no contexto social e político da Colômbia. A política de Segurança Democrática, ponta de lança de seu governo, significou uma nova etapa na relação do Estado colombiano com os grupos armados – guerrilheiros e paramilitares – que há décadas protagonizam um complexo conflito no país. A mobilização da sociedade contra a guerrilha, e a consequente militarização desse combate, gerou repercussões junto à estrutura do Estado e sua relação com a sociedade, dividindo-a em relação ao prejuízo democrático da pacificação interna. Sendo assim, a polarização gerada em torno do governo foi se acentuando a ponto de suplantar a histórica oposição entre Liberais e Conservadores, fazendo com que os principais agrupamentos políticos sejam atualmente os *uribistas* e os *anti-uribistas*, com prevalência dos primeiros. No plano internacional, os dois mandatos de Álvaro Uribe na presidência colocaram a diplomacia colombiana integralmente a serviço de seu esforço contra-insurgente, dando um passo adiante na cooperação securitária com os Estados Unidos e elevando a tensão com alguns de seus vizinhos, notadamente Venezuela e Equador. Hoje, o futuro da Colômbia está imbricado com o legado dos governos de Uribe, tanto pela dependência da trajetória de suas políticas, quanto pela força que o *uribismo* conquistou na política nacional.

Voltando ao começo, não é possível compreender a ascensão de Álvaro Uribe senão como negação de seu antecessor, o conservador Andrés Pastrana (1998-2002). Ao longo da década de 1990, a crise institucional do governo colombiano, a descontinuidade do auxílio dos Estados Unidos e o péssimo desempenho econômico do país elevaram, juntamente com as receitas do narcotráfico, o poder das FARC em contingente combatente (ao redor de 20 mil) e também em presença territorial (operando em quase 60% do território colombiano), “chegando inclusive a viabilizar-se como uma opção real de poder” (Villa & Ostos, 2005, p. 5-6). Acuado pelo fortalecimento da guerrilha e pela expansão dos cultivos ilícitos no país, Pastrana buscou um maior engajamento internacional na contenção ao narcotráfico, enquanto impulsionava a negociação com os movimentos revolucionários, especialmente as FARC. Em meados de 1998, Bogotá firmou um acordo com o comando das FARC que assegurava 42 mil km² de área desmilitarizada nos departamentos de Meta e Guaviare (nas selvas do sul), além de manter pelos três anos seguintes os canais de diálogo com as lideranças da organização.

Em verdade, os grupos armados colombianos puderam se aproveitar das concessões feitas por Pastrana para ampliar sua influência, o que fragilizava ainda mais a posição do governo nas negociações e azedava as relações do executivo com os militares. O processo de paz lançado em 1998 já apresentava sinais claros de saturação na segunda metade do governo Pastrana, e o descumprimento dos cessar-fogo e o enrijecimento da posição do presidente acabaram por colapsar a negociação em 2002. Diante da decisão de Pastrana de reocupar a região desmilitarizada em fevereiro de 2002, as FARC lançaram uma ofensiva em diversas frentes, incluindo o sequestro da então presidenciável Ingrid Betancourt, que conduziu ao total descrédito da abordagem de Pastrana para a guerra civil (Leite & Carpes, 2007, p. 180).

Esse foi o pano de fundo nacional da emergência de Álvaro Uribe nas eleições de 2002, que passou de 2% para 50% das intenções de voto em poucos meses. No contexto internacional da Guerra Global contra o Terrorismo (GWAT) lançada pelo governo Bush após os atentados de 11 de setembro de 2001, Uribe tornou usual a expressão “narcoterrorismo” como forma de unificar as duas ameaças (narcotráfico e guerrilha) e declarou, no começo de seu governo, que “na Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade, e isto deve ser resolvido rapidamente” (*apud* Santos, 2006, p. 71).

Implicitamente, Uribe significou a rejeição da hipótese de “impasse estratégico” formulada nos anos 1990, segundo a qual o conflito havia atingido



um estágio em que nem governo nem guerrilha dispunham de meios para o aniquilamento do adversário. Dessa forma, para evitar-se uma prolongada guerra de atrito, a saída para o impasse era a mesa de negociação, na qual ambos os beligerantes deveriam ceder em certos pontos. Uribe rejeitava qualquer impasse e propôs a vitória militar contra a guerrilha como condição para a paz, rompendo os canais de negociação formal e buscando recuperar o monopólio da contra-insurgência através da desmobilização dos paramilitares. No plano internacional, essa inversão já havia sido sinalizada pelos Estados Unidos com o *Plano Colômbia*, assinado em 1998 e implantado em 2000 e, posteriormente, com a Iniciativa Andina Antidrogas, lançada em 2001 e implantada em 2003. Inicialmente proposto pelo governo Pastrana, o Plano Colômbia tinha a maior parte de seus recursos voltados ao desenvolvimento social e rural; no entanto, a adesão dos Estados Unidos ao plano implicou transformações significativas em sua concepção, pondo em primeiro plano o componente militar. De acordo com autores como Valencia (2005), Tokatlian (2006) e outros, o Plano Colômbia representou uma nova orientação da questão colombiana em Washington, passando de uma estratégia de “contenção” (das exportações de drogas ilegais e do vigor da luta armada) para uma estratégia de “eliminação” da guerrilha, através da elevação do montante de auxílio externo (chegando a US\$ 700 milhões/ano) e da presença pequena mas ainda assim ampliada de pessoal estadunidense na Colômbia. Ainda que Washington demonstrasse maior disposição em relação ao conflito colombiano, tal mudança de ênfase e a autorização dos gastos da ajuda para a campanha de contra-insurgência só alcançaram pleno funcionamento com a ascensão de Uribe, o qual levaria a campanha de contra-insurgência como prioridade durante todo seu governo.

Lançada em 2003, a *Política de Defesa e Segurança Democrática* da Colômbia teve como objetivo central a imposição da lei e das instituições sobre o território nacional, reduzindo os níveis de violência a partir do enfrentamento direto contra as atividades ilícitas. A lógica subjacente à Segurança Democrática de Uribe é que o Estado e a sociedade atuam conjuntamente na efetivação da política de segurança, em um esforço integral de redução da criminalidade, repressão ao narcotráfico e desmantelamento da guerrilha. Oficialmente, a política considera que a obediência à lei e a estabilidade constitucional seria um objetivo a ser atingido por diversas políticas públicas, que deveriam alcançar, inclusive, os territórios e populações mais distantes do centro decisório. No entanto, como logo apontou Francisco Leal Buitrago (2004), as medidas tomadas sob a insígnia da Segurança Democrática não

corresponderiam necessariamente ao que previa sua formulação oficial. Grosso modo, a estratégia de pacificação do governo Uribe adotava dois princípios: de um lado, a negociação e desmobilização dos grupos paramilitares, criando mecanismos institucionais para sua reinserção na sociedade; de outro, uma ofensiva militar apoiada pelos EUA contra as FARC e o ELN, a fim de derrotá-los.

Para vencer uma guerrilha com décadas de existência, Uribe investiu na capacitação das forças de segurança e na transformação das forças armadas, além de buscar um envolvimento direto da sociedade e, como já assinalamos, utilizar a política externa de maneira muito mais assertiva do que Pastrana. A porcentagem do PIB gasta com defesa passou, de uma média inferior a 3% na década de 1990, para valores sempre acima de 4% no governo Uribe – sendo recorrentemente a taxa mais elevada da América do Sul ao longo da década. Uribe recuperou a confiança da presidência junto aos militares, colocando-os sob sua supervisão e tornando-os o centro da ação governamental em relação ao conflito. Além disso, o presidente colombiano contou com crescente suporte de Washington, tornando-se o maior recebedor de auxílio norte-americano fora do Oriente Médio. Durante o governo Pastrana, a média de auxílio para a polícia e forças armadas havia sido de US\$ 365 milhões; durante o primeiro mandato de Uribe, esse valor passou para US\$ 600 milhões, além de quintuplicar o contingente diplomático e dobrar o efetivo militar estadunidense na Colômbia. Com base na visão comum a respeito da imposição da paz no país, as relações bilaterais entre Colômbia e EUA superaram as desconfianças da segunda metade dos 1990 e estreitaram-se, tornando-se outro elemento-chave da Segurança Democrática de Uribe.

A orientação militar do embate com as guerrilhas foi dada pelo *Plano Patriota*, lançado em 2003 e iniciado em 2004, sob comando do exército. Diagnosticando a vulnerabilidade da infantaria convencional diante da guerra de guerrilhas, o governo colombiano optou por construir novas unidades táticas móveis (brigadas adaptadas ao combate na selva), batalhões de montanha e “unidades especiais antiterrorismo”. A estratégia identificava especificidades nas diferentes regiões, divididas em “de manutenção” (onde a presença estatal já era forte) e “operacionais” (onde a guerrilha exercia controle parcial ou total). Para fragilizar a insurgência, os militares colombianos investiram contra a retaguarda da guerrilha, nos *llanos* orientais e na Amazônia, enquanto apostava na pacificação concertada no Norte (Valencia, 2005, p. 94).

O engajamento da sociedade no esforço de guerra contra os movimentos guerrilheiros se deu de diversas formas, mas a principal delas buscou descolar



a luta armada de qualquer base camponesa restante, cooptando a população pobre do campo em favor do governo. Através de recompensas e da deslegitimação política progressiva da insurgência, o governo estimulou a denúncia anônima de membros e simpatizantes e a delação de infiltrados do movimento nas instituições políticas, no campo e na cidade. A política de Segurança Democrática previu também um envolvimento popular além da esfera de provimento de inteligência, mas também na comunicação de massa (alinhandando-a ao esforço de guerra) e na incorporação direta ao combate, como foi o caso do programa *soldados campesinos*¹.

Em nome da pacificação da Colômbia, Uribe exacerbou a própria noção de inimigo, trabalhando com a ideia de “zonas cinzentas” entre a sociedade e a guerrilha onde se situariam eventualmente sindicalistas, jornalistas, estudantes, intelectuais, ONG’s e movimentos rurais considerados colaboradores dos grupos armados. Por falta de controle das forças oficiais ou paramilitares e dos serviços de inteligência, verificou-se, como subproduto da Segurança Democrática, um elevado número de mortes, ameaças e perseguições contra aqueles identificados em tal “zona cinzenta”.

Outro elemento polêmico da estratégia de Uribe foi a desmobilização negociada dos paramilitares, impulsionada pelo *Acordo de Santa Fé de Ralito* firmado em julho de 2003. Por meio de tal dispositivo, as AUC iniciariam um cessar-fogo e um progressivo desarmamento, em troca do compromisso do governo em assegurar sua reinserção à sociedade. Em 2004, Uribe firmou outro pacto com as AUC, que previa o estabelecimento de uma “zona de reabilitação” em Córdoba – o que, aparentemente, contradizia as críticas do presidente à criação da zona desmilitarizada em 1998 e sua posição contrária a acordos de cessão territorial.

No ano seguinte, Uribe conseguiu a aprovação da *Lei de Paz e Justiça*, que criava um novo quadro institucional para o acolhimento dos paramilitares desmobilizados, aliviando a carga penal e criando um programa de acompanhamento (ICG, 2006). A medida foi uma forma de anistia parcial para esses grupos armados, da mesma forma que o programa *soldados campesinos* permitia sua incorporação às forças regulares. De acordo com estatísticas oficiais, cerca de 30 mil paramilitares foram desmobilizados de 2003 a 2006, o que

1 Segundo o documento Política de Defesa e Segurança Democrática, publicado em 2003, *El Estado promoverá y respaldará la reflexión por parte de los periodistas y de los medios acerca de cuál debe ser su papel en una democracia en peligro: si sus prácticas periodísticas respaldan los valores democráticos, qué fuentes de información legitiman y cuáles son los efectos del lenguaje que utilizan* (p. 64).

corroborava o objetivo do governo de retomar o monopólio da contra-insurgência como pré-condição para fazê-la vitoriosa (Jane’s, 2009, p. 6 e 19). O tratamento complacente de Uribe em relação aos paramilitares foi motivo de críticas dentro e fora da Colômbia, sendo estas amplificadas pelas relações escusas que o presidente possuía com os grupos paramilitares de Antioquia, departamento onde construiu sua vida política².

Por último, mas não menos importante, cabe considerar a atuação de Uribe em relação ao *tráfico de drogas*, visto que, como é sabido, a Colômbia é grande exportadora de cocaína, heroína e maconha. Nos termos da política de Segurança Democrática, “*el Gobierno no permitirá que el territorio nacional siga siendo utilizado por las organizaciones internacionales del narcotráfico y afirma su voluntad de eliminar completamente el negocio de las drogas ilícitas en el territorio nacional*” (Colombia, 2003, p. 21). Ao vincular as ações antidrogas à desestabilização da insurgência, o governo Uribe priorizou a erradicação aérea dos cultivos de coca e papoula, em particular nas regiões com forte presença guerrilheira. Do ponto de vista da economia da droga, essas iniciativas foram improdutivas – como se verifica pela transferência de cultivo, de 2004 a 2008, dos departamentos de Meta e Guaviare para o oriente colombiano, ou pelo crescimento da produção no Peru (ONU, 2009 e 2010). Ainda que os dados oscilem conforme a fonte, é razoável supor que a produção de cocaína na Colômbia se manteve relativamente estável na última década, enquanto a produção líquida nos Andes cresceu – o que foi reconhecido pelo próprio governo norte-americano (GAO, 2008). Do ponto de vista da contra-insurgência, contudo, o esforço de erradicação aérea contribuiu para a desarticulação das fontes de renda

2 De acordo com o Relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos sobre Direitos Humanos publicado em março de 2008: “*The Justice and Peace Law process helped clarify more than 3,000 crimes and led to the exhumation of 1,196 remains in 1,009 mass graves. The Supreme Court and prosecutor general’s investigations of links between politicians and paramilitary groups implicated 52 congressmen, 11 governors, and 19 mayors, a number of whom were in jail at year’s end*”. Cf. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100633.htm>. O mesmo relatório anual, publicado em março de 2010, indicava que em dezembro do ano anterior: “*The Justice and Peace Law (JPL) process, wherein former paramilitary leaders confess their crimes and surrender assets in exchange for reduced sentences, helped clarify more than 38,000 crimes involving 50,000 victims and led to the exhumation of 2,800 remains in 2,300 common graves, while the Supreme Court and prosecutor general’s investigations of links between politicians and paramilitary groups implicated 87 members of Congress, 15 governors, and 35 mayors, 66 of whom were detained at year’s end. In total, 18 politicians (13 members of Congress, four governors, and one mayor) had been convicted for ties to paramilitary groups at 2009’s end*.” Cf. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136106.htm>.



relacionadas ao negócio ilícito, que alimentavam tanto a guerrilha como os paramilitares colombianos – ainda que, necessário dizer, as regiões cocaleiras sob controle dos últimos (como Urabá, Córdoba e Catatumbo) tenham sido pouco alvejadas pelo esforço antidroga de Bogotá (Santos, 2006, p. 68).

Os dois governos de Álvaro Uribe foram marcados por uma sensível *melhora nos indicadores relacionados à segurança pública*. A taxa de homicídios por 100.000 habitantes caiu de 62,7 em 2000 para 37,3 em 2006, ainda muito acima da média latino-americana (22,9), que é, por sua vez, a mais alta média regional do mundo (OEA, 2008: 17-18). Além disso, a taxa anual de sequestros foi rapidamente reduzida com a criação das unidades policiais especializadas e com o sistema de informantes e delatores, passando de 2.587, em 1999, para 378, em 2005. O número de massacres, que atingem essencialmente a população rural, atingiu um máximo de 236 em 2000, reduzindo-se a partir de então; registraram-se 115 em 2002 e 48 em 2005 (Macke, 2007, p. 60). O número de deslocados internos, que decuplicara no governo Pastrana, foi reduzido mas ainda se mantém elevado, sendo a Colômbia o terceiro país do mundo com o maior contingente (após Sudão e Congo). Como contra-tendência, o número de crimes contra a propriedade (por 100.000 habitantes) passou de 79 em 2000 para 151 em 2005, alertando para o risco, já apontado pelo ICG (2006), de que a desestruturação dos grupos armados não representaria necessariamente o enfraquecimento da criminalidade na Colômbia.

O panorama do conflito armado foi alterado substantivamente graças à contração dos grupos armados, seja pela desmobilização, deserção ou pela derrota militar. Após atingir seu ápice entre 1997 e 2002, as FARC assistiram a uma deterioração acelerada de suas capacidades e de seu controle territorial. Como reação ao Plano Patriota, as FARC retornaram a uma tática exclusivamente guerrilheira, evitando a concentração de combatentes e os embates abertos com as forças governamentais, e também reagruparam seus efetivos nos refúgios tradicionais das selvas do sul da Colômbia, ou nos países vizinhos como sustenta o governo colombiano desde sua incursão no Equador e as subsequentes crises com a Venezuela em torno da questão³.

Sofrendo com derrotas e deserções, os efetivos das FARC, em 2008, eram estimados em oito mil, sendo provavelmente ainda menor atualmente (Jane's, 2009). Além disso, o grupo sofreu diversos golpes reais e simbólicos: a liber-

3 Durante a década de 1990, as operações das FARC foram pautadas pela assim chamada “Nova Forma de Operar”, que colocava a necessidade de constituir blocos e frentes, sob comandos regionais unificados, capazes de infringir derrotas estratégicas às forças de segurança.

tação dos quinze reféns, incluindo Ingrid Betancourt, em julho de 2008, a morte de Manuel Marulanda (então líder da organização), Ivan Ríos, Gustavo Rueda, José de Jesus Guzmán e Raúl Reyes (com a captura de dois computadores pelo exército colombiano), e o fracasso do ataque ao casarão La Julia (departamento de Meta), em dezembro de 2006, em zona de presença histórica da guerrilha. O ELN, por seu turno, teve seu contingente reduzido a menos de três mil efetivos e, desde dezembro de 2005, iniciou negociações informais de desmobilização (Jane's, 2009). Apesar disso, ainda hoje é precipitado afirmar o final das FARC. Afinal, aquela organização já sofreu reveses anteriormente e sobreviveu. Além disso, o retorno às táticas de guerrilha (*hit and run*) pode tornar a campanha de “eliminação”, agora sob a presidência de Juan Manuel Santos, em um processo muito mais longo do que a mera derrota militar pareceria implicar.

Em suma, ao se avaliar o novo perfil do conflito colombiano após o governo Uribe, três tendências ganham relevo: 1) Houve um fortalecimento do aparelho de segurança do Estado colombiano, tanto das forças armadas quanto da polícia nacional, mas também foi reforçada, com base nos sucessos obtidos, a crença de que a vitória militar é a abordagem mais adequada para lidar com o conflito. 2) Embora a ideia de regionalização do conflito para os Andes e a Amazônia não tenha se realizado nos termos sugeridos pelos discursos que justificavam os Planos Colômbia e Patriota, a campanha de contra-insurgência durante o governo Uribe produziu disputas interestatais militarizadas com a Venezuela e o Equador, numa crise ainda em curso. 3) Finalmente, há um envolvimento direto dos EUA no conflito, ainda que limitado em comparação com o Iraque e o Afeganistão, pondo fim ao que Guáqueta (2006) chamara de um “distanciamento prudente” que Washington resguardara durante as décadas de 1980 e 1990. Por tudo que representa a vitória eleitoral de Juan Manuel dos Santos, assume-se como provável a manutenção destas tendências nos próximos anos, ainda que algumas de suas características possam ser alteradas como resultado da própria interação estratégica e de mudanças na política interna dos demais atores.

RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E COLÔMBIA: SEGURANÇA E INTEGRAÇÃO

A aproximação diplomática recente entre Brasil e Colômbia para tratar da segurança de fronteira data do Acordo de Cooperação Amazônica (1978) e do acordo de assistência recíproca para controle do narcotráfico, fir-



mado e ratificado em 1981. Na década de 1990, foram estabelecidos mecanismos para aprimorar essa cooperação, tratando de temas como cooperação judiciária e penal, controle do espaço aéreo e combate ao tráfico de precursores químicos (MRE, 2010, p. 7-8). Nesse sentido, o intercâmbio de informações geradas pelo SIPAM/SIVAM, instalado em 2001, representaria um salto qualitativo para essa cooperação fronteiriça.

A preocupação brasileira com possíveis transbordamentos do conflito colombiano já era evidente no final de década de 1980, com a criação do Comando Militar da Amazônia e dos Pelotões Especiais de Fronteira (Yauaretê, Querari e São Joaquim). Desde 1991 o exército relata enfrentamentos com efetivos das FARC em território brasileiro (Herz, 2006, p. 219). No período 1998-2002, quando o Estado colombiano dava sinais de crise institucional profunda, o exército brasileiro elevou fortemente sua presença na região amazônica, de cerca de 3,3 mil para 23,2 mil efetivos em 2002 (Ceará, 2009, p. 3-4). Não só relacionado ao conflito na Colômbia, mas a uma transição das percepções de ameaça da fronteira sul para a norte, a composição do Comando Militar da Amazônia se desenvolveu rapidamente, passando de duas brigadas de infantaria em 1985 (Marabá e Porto Velho) para atualmente integrar cinco brigadas de selva e seis comandos de fronteira, que respondem por cerca de vinte postos de pelotões de fronteira (Ceará, 2009, p. 03).

Na década atual, a ascensão concomitante de um governo de centro-esquerda no Brasil com Lula e de um governo de centro-direita na Colômbia com Uribe não obstruiu a cooperação entre os dois países a partir de 2003, se não a fez avançar. Logo nos primeiros meses de 2003, os dois chefes de Estado trocaram visitas oficiais (o que não ocorria desde 1981, com Figueiredo e Turbay Ayala), assinando na ocasião um memorando sobre cooperação em defesa e constituindo um grupo de trabalho bilateral para repressão ao narcotráfico. Durante o encontro presidencial, Lula declarou que “o Brasil assumia o compromisso de dar total solidariedade à Colômbia no combate ao terrorismo e ao narcotráfico” (BBC, 08/03/2003). Segundo sistematização do MRE, Brasília e Bogotá realizaram 15 visitas oficiais de alto escalão de 2003 a 2010 (MRE, 2010, p. 4-6).

Como se indicou acima, Lula aprofundou as ações conjuntas na fronteira Brasil-Colômbia, respaldado pelo acordo COBRA firmado já em 2000 pelos presidentes Andrés Pastrana e Fernando Henrique Cardoso. Envolvendo, do lado brasileiro, o exército, a Agência Brasileira de Inteligência e a Polícia Federal, foi executada em maio de 2005 a Operação Cobra I para a interdição de rotas narcotraficantes fronteiriças. Uma semana após a assina-

tura do memorando supracitado, Brasil, Colômbia e Peru realizaram uma ação conjunta chamada Operação Timbó (Jane’s, 2009, p. 85). Além disso, as forças armadas colombianas adquiriram 25 aeronaves Super Tucano (EMB-314) para operações de contra-insurgência, que foram entregues a partir de 2006 (Jane’s, 2009, p. 133).

Em agosto de 2007, a Polícia Federal prendeu Juan Carlos Abadia Ramírez, vinculado à organização narcotraficante de Norte Del Valle e com supostas ligações com o crime organizado paulista. Sua extradição para os Estados Unidos foi aprovada pelo Superior Tribunal Federal brasileiro em março de 2008. A relação dos narcotraficantes brasileiros com a Colômbia já havia sido posta em evidência em 2001, quando Fernandinho Beira Mar foi preso pelas autoridades colombianas e repatriado ao Brasil. Em maio de 2010, a Operação Rota Solimões da Polícia Federal prendeu José Samuel Sánchez, que, segundo as autoridades brasileiras, seria responsável pela a intermediação entre as FARC e os narcotraficantes brasileiros (Folha de São Paulo, 08/05/2010). Outra manobra bem-sucedida das forças brasileiras na Colômbia foi o apoio à libertação unilateral, em março e abril de 2010, de seis reféns mantidos pelas FARC, além dos restos mortais de um policial militar morto em 2006 (BBC, 01/04/2010). O Brasil dispôs de efetivos militares e helicópteros para realizar a libertação, que contou com apoio do governo colombiano, da Cruz Vermelha e do Alto Comissariado para a Paz.

Em março de 2009, o então ministro da defesa colombiano Juan Manuel Santos e o ministro da defesa brasileiro Nelson Jobim firmaram um acordo prevendo a liberação recíproca de 45km de espaço aéreo para a realização de perseguições em quente (*hot pursuits*) em território vizinho. Vale recordar que “o fato de dois países permitirem um ao outro o envio de tropas através da fronteira indica um elevado nível de confiança e exige muita cooperação” (Stratfor, 12/03/2009). O acordo busca evitar conflitos como o que ocorreram em 1991 e 1998, quando tropas colombianas ultrapassaram a fronteira em busca de militantes das FARC, nas regiões do Rio Traíra e de Iauaretê, respectivamente. Mais claramente, o acordo bilateral respondia à crise regional desencadeada pela incursão colombiana em território equatoriano, em março de 2008.

Para Simón Pachano, a *crise regional* pode ser analisada nos seguintes termos:

...después de la sucesión de hechos producidos tras la incursión colombiana en territorio ecuatoriano, (...) se ha producido un cambio sustancial en la dimensión internacional del conflicto colombiano. (...) Lo que se ha hecho,



básicamente, es cerrar una etapa en la que el procesamiento del conflicto originado por la situación interna de Colombia fue parte de las relaciones bilaterales con cada uno de sus vecinos. La manera en que se produjeron los hechos (...) colocó el tema en el ámbito multilateral o, por decirlo de otra manera, más allá de la voluntad de cada uno de los actores: lo internacionalizó (Pachano, 2008, p. 1-2).

Em resposta à ação colombiana, Venezuela e Equador romperam relações diplomáticas e moveram tropas para a fronteira, elevando a tensão na região. A Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Grupo do Rio condenaram a ação colombiana, porém evitaram qualquer forma de sanção. A chancelaria brasileira, por seu turno, saiu em defesa da soberania equatoriana, mas evitou pôr em risco suas relações com a Colômbia e sua prerrogativa de neutralidade entre as partes. Esse foi um momento crítico para as relações bilaterais, visto que colocava em choque, de um lado, a política de Segurança Democrática como pacificação arquitetada por Uribe e, de outro, a integração sul-americana via UNASUL projetada pelo Itamaraty (cf. Cepik, 2008).

Os atritos entre Hugo Chávez e Álvaro Uribe desde 2008 fizeram da fronteira colombo-venezuelana um dos principais focos de tensão da América do Sul, envolvendo um risco considerável à paz na região. Com as informações coletadas nos computadores de Raúl Reyes, o governo colombiano alega ter evidências do apoio de Chávez às FARC, ao passo que o governo venezuelano denuncia o intervencionismo estadunidense e a presença de paramilitares colombianos em seu território. Na Colômbia, por seu turno, os parlamentares uribistas propuseram que a Carta Democrática da OEA fosse invocada para frear o plebiscito de Chávez garantindo o direito de reeleição sem limites de mandatos. No campo da repressão às drogas ilícitas, as relações não são melhores. O governo Uribe denuncia a complacência da Venezuela e do Equador na erradicação, interdição e apreensão das drogas e seus precursores, enquanto os países vizinhos alertam para os efeitos nefastos da “guerra às drogas” de Uribe, como é o caso da fumigação aérea na fronteira com o Equador.

Diante dessas tensões, o governo Lula tem procurado manter os canais de diálogo com os três países, oferecendo sua diplomacia para a resolução das controvérsias. Politicamente, tem investido nos fóruns sul-americanos, UNASUL e Conselho Sul-Americano de Defesa, como primeira instância para as negociações. O resultado, contudo, tem sido limitado. Em novembro de 2009, Marco Aurélio Garcia propôs a criação de uma comissão de vigilância

da fronteira Colômbia-Venezuela, oferecendo os serviços brasileiros para concretizá-la (EFE, 13/11/2009). A proposta foi, contudo, rejeitada por Chávez e recebida com pouco entusiasmo por Uribe (BBC, 15/11/2009).

Do ponto de vista político-diplomático, a crise de março de 2008 apontou para resultados mais positivos do lado colombiano. Afinal, pode-se argumentar que a morte de Raúl Reyes (número dois das FARC) e a captura de seus computadores foram um movimento da maior importância para o exército colombiano, tendo a chancelaria daquele país a função posterior de dissipar as tensões ao menor custo. Nesse sentido, verifica-se que a Colômbia não sofreu nenhuma retaliação internacional pela violação de espaço aéreo (na ONU, OEA ou UNASUL) e não precisou publicar as informações obtidas com a operação, conforme exigia o Equador. Em seu esforço de contemporização, o Brasil contribuiu para que a Colômbia conseguisse evitar as sanções, mas também contribuiu para impedir que as movimentações de tropas dos dois lados da fronteira evoluíssem para uma guerra local.

Outro ponto ainda problemático nas relações bilaterais entre Brasília e Bogotá é a crescente presença dos Estados Unidos na Colômbia desde o Plano Colômbia. O governo Fernando Henrique Cardoso já havia se manifestado sobre a penetração militar de Washington na Amazônia sob o pretexto do combate às drogas, o que, pelas palavras do então chanceler brasileiro, “deixava-nos muito preocupados” (*apud* Loveman, 2006, p. 12). Segundo uma pesquisa realizada em 2002 no Congresso Brasileiro, a maior parte dos parlamentares percebia uma ameaça na execução do Plano Colômbia, considerando-o como parte de objetivos geopolíticos maiores ou como indicação de uma possível ocupação internacional da Amazônia (63% da base governista e 100% da oposição encabeçada então pelo Partido dos Trabalhadores). Na mesma pesquisa, a guerra na Colômbia foi considerada uma ameaça à soberania brasileira por 58% da base governista e 92% da oposição (Herz, 2006, p. 219).

De certa forma, a posição do governo brasileiro em relação ao Plano Colômbia buscou evitar três cenários: o engajamento brasileiro no conflito; a transferência do teatro de operações para o território brasileiro; a utilização da Colômbia como intermediário da projeção estratégica dos EUA na América do Sul. Desses três, o último é o que vem se desenrolando mais à revelia do cálculo brasileiro. Sob os auspícios da Iniciativa Andina, o Congresso norte-americano aprovou em 2004 a elevação do contingente estacionado na Colômbia, que passou de 400 para 800, enquanto que os contratistas foram de 400 para 600 (Jane’s, 2009, p. 48).



Além disso, em acordo bilateral firmado em outubro de 2009, o governo colombiano previu o uso por militares e contratistas norte-americanos das bases aéreas de Palanquero, Apiay e Malambo, das bases navais de ARC Bolívar e ARC Málaga e dos fortes militares de Tolemaida (Nilo) e de Larandia (Florença) (artigo 4). Além disso, o documento prevê o livre-aceso de aeronaves norte-americanas ao espaço aéreo colombiano (artigo 5). O acordo foi o epicentro de um novo redemoinho regional protagonizado por Uribe e Chávez, no qual a posição brasileira optou por uma crítica moderada ao documento, concentrada em seu método secreto, e por uma tentativa de mediação durante a cúpula da UNASUL em Bariloche (agosto de 2009). As tensões foram relativamente arrefecidas com o compromisso de Bogotá e Washington de que o acordo não comprometia a soberania dos países vizinhos. Com validade de dez anos, o convênio militar firmado por Uribe e Obama consolida a perspectiva de cooperação securitária entre os dois países, mas, ao mesmo tempo, limita juridicamente a expansão das forças estadunidenses na Colômbia. Sobre a militarização da Colômbia, Carlos Malamud afirma que

“...los brasileños creen que los políticos (policymakers) norteamericanos tienden a sobredimensionar la relevancia de los problemas de seguridad en detrimento de otras cuestiones más importantes, como el comercio o la economía; y que al tratar con los temas de seguridad, los norteamericanos tienden a utilizar la fuerza con demasiada rapidez y de una forma prepotente, lo que puede dañar la existencia de soluciones negociadas en la región” (Malamud, 2003, p. 08)

Desde sempre, o governo Lula considerou as FARC como um problema para seu projeto de integração regional, e sua relação com a Colômbia foi pautada por uma relação ambivalente com o governo Uribe. Reconhecendo ser a campanha de contra-insurgência uma questão interna e soberana da Colômbia, o governo brasileiro evitou emitir juízos sobre as principais realizações e controvérsias (sobretudo ligadas à corrupção e violações de direitos humanos) da Política de Segurança Democrática, mas, por outro lado sempre recusou a retórica da regionalização do conflito e de qualquer espécie de “direito de intervenção”, procurando focar seus esforços nas negociações para a integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Segundo relatório do *International Crisis Group* (2003),

...a política do Brasil teve que ser revista após os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, o colapso do processo de paz na Colômbia em fevereiro de 2002 e da ofensiva militar lançada por Uribe, contra as FARC e o ELN, assim que este tomou posse. O Brasil então passou a adotar deliberadamente uma postura diplomática ainda mais distante, esperando para ver como a nova estratégia colombiana evoluiria e assim poder avaliar as reações do governo Bush e do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, aos pedidos de ajuda da Colômbia (ICG, 2003, p. 27).

A partir desse distanciamento, o governo brasileiro durante a presidência Lula assistiu a um processo de enfraquecimento militar e político das FARC e do ELN sem envolver-se politicamente com nenhum dos beligerantes, tentando preservar-se como potencial mediador para um eventual futuro processo de paz, talvez por meio da UNASUL.

Mal comparando, a postura venezuelana em relação à Segurança Democrática tem sido diferente desde o começo, para além das antipatias mútuas entre Chávez e Uribe. O presidente Chávez considera o fortalecimento do uribismo um entrave maior a seu projeto regional, ao passo que vê nas FARC um grupo muito mais afeito à proposta de uma Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). Por essa razão, verifica-se que a Venezuela tem sido a principal opositora da Política de Segurança Democrática na região (exatamente em razão de seu sucesso), fazendo uso da chamada “diplomacia dos microfones” para questionar a estratégia uribista.

Devido à elevada polarização gerada por Chávez e Uribe, a política brasileira para a Colômbia tem também o objetivo de demarcar certa distância em relação ao chavismo, ao mesmo tempo que as relações bilaterais com a Venezuela cumprem a função de distanciar a diplomacia brasileira do uribismo. Aparentemente paradoxal, essa estratégia não tem como objetivo o distanciamento, mas exatamente o contrário: ela busca uma aproximação relativa com ambos, a partir dos denominadores comuns que se podem estabelecer. Em artigo intitulado “Lula entre Chávez y Uribe”, Socorro Ramírez (2009) sustenta que o

Brasil tendría que convencerse de que no puede reducirse a concretar buenos negocios para jugar en las grandes ligas globales sino que, como dijo Lula, debe asumir los costos que conlleva el liderazgo y la responsabilidad de actuar como fuerza estabilizadora que modera e incorpora incluso a los extremos del espectro político regional (Ramírez, 2009, página online, grifo nosso).



Há limites para a ambivalência brasileira. Por exemplo, quando da solicitação do governo colombiano para que as FARC fossem reconhecidas como grupo terrorista o governo brasileiro recusou-se a fazê-lo, preferindo manter a denominação juridicamente mais precisa de grupos armados ilegais. Note-se que o próprio Departamento de Estado dos Estados Unidos, que considerava, desde 2002, os três principais grupos armados colombianos (FARC, ELN e AUC) como terroristas, teve que aceitar o fato do governo Uribe, meses após sua posse, ter realizado acordos e iniciado um processo de desmobilização dos AUC. O Brasil, de maneira muito consistente, recusou-se a adotar a definição, mas manteve a cooperação com o governo Uribe, sobretudo nas áreas de segurança fronteiriça e na repressão ao narcotráfico.

Além disso, Lula esteve disposto a arcar com certos atrasos na integração política sul-americana, desde que os mesmos permitissem manter todos os países da região engajados no processo. Após a crise de março de 2008, por exemplo, o presidente Lula convocou os líderes da região a buscarem uma solução sul-americana para o litígio e avisou à então secretária de Estado Condoleezza Rice que “*as crises diplomáticas sul-americanas devem ser resolvidas na região*”. A diplomacia brasileira tem certa clareza, portanto, do papel dos EUA enquanto ator político externo na integração da América do Sul, ao mesmo tempo em que manifesta reticências a respeito da permanência militar norte-americana na Colômbia impedindo uma possível resolução negociada do conflito.

CONCLUSÃO: APÓS AS ELEIÇÕES DE 2010

No primeiro turno das eleições colombianas, Manuel Santos representava a proposta convicta do continuísmo, desafiado pela proposta de renovação liderada por Antanas Mockus (Partido Verde) e Sergio Fajardo (Independente). Apesar da expectativa criada em torno do candidato verde, seu desempenho no primeiro turno foi fraco (21%). No segundo turno, Mockus evitou alianças com outros partidos (em especial, a centro-esquerda do Pólo Democrático), reservando-se como opção centrista com ênfase em direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Ao não se diferenciar do candidato governista em termos de política econômica, Mockus foi coerentemente preterido ao uribismo oficial, ganhando apenas 6% a mais do eleitorado no segundo turno em comparação ao primeiro.

Vitorioso, Santos promete aprofundar a política econômica dos anos Uribe e sua política de Segurança Democrática, da qual o próprio Santos já

fora artífice. Mantendo as linhas gerais de governo, o novo presidente promete mudanças sutis: primeiro, as crises político-institucionais geradas durante o governo Uribe (relacionadas aos serviços de inteligência, execuções sumárias e à “para-política”) e o forte impacto eleitoral que elas tiveram em 2010 obrigaram Santos a incorporar em seu discurso o respeito aos direitos humanos e às instituições republicanas. Os próprios sucessos da política de Segurança Democrática permitem que o novo presidente alivie a lógica de “vale tudo” para a pacificação do país, evitando assim que o *uribismo* sofra o mesmo fim que o *fujimorismo* peruano. Segundo, o novo governo promete reconstruir suas relações com os vizinhos, o que já havia sido ensaiado no último ano do governo Uribe. Uribe conseguiu retomar o diálogo com o Equador, e Santos restabeleceu relações diplomáticas com a Venezuela assim que assumiu a presidência. De uma forma geral, a necessidade de diversificar parceiros responde às dificuldades que a economia colombiana viveu após a crise de 2008, vendo sua taxa de crescimento despencar de 7,5% (2007) para 0% (2009) e o desemprego atingir uma das mais altas taxas da América Latina (Dathein, 2009, p. 4-5). A Venezuela é um caso emblemático, visto que as turbulências políticas entre os dois países fizeram o comércio bilateral se reduzir a um terço em poucos anos. A retomada de conversações com Chávez pode sinalizar que a política externa de Santos priorize a recuperação econômica ao esforço contra-insurgente.

A guerra contra os grupos armados também pode mudar de rumo com o governo Santos, ainda que este tenha apoiado e concretizado a solução “pulso firme” do governo anterior. As FARC, mesmo debilitadas, haviam recusado a possibilidade de negociar com Uribe. Os argumentos do comando da guerrilha eram de que, primeiro, as negociações propostas no último ano de governo tinham intenções eleitorais, e, segundo, o início da negociação naquelas condições legitimaria a solução militar defendida por Uribe anos antes. Alguns dias antes da posse, o atual comandante das FARC, Alfonso Cano, enviou uma mensagem a Santos, em que afirmava: “*estamos desarrollando con convicción nuestros planes militares y políticos, pero sin perder de vista la búsqueda de la paz. La insurgencia invita a conversar, ese es el mensaje central de las FARC-EP*” (RESUMEN LATINOAMERICANO, 05/08/2010). A primeira resposta de Santos à ideia de negociação colocou como pré-condições a liberação unilateral de todos os reféns e um cessar-fogo por parte dos insurgentes (BBC, 07/08/2010).

Do ponto de vista brasileiro, a nova situação na Colômbia cria a possibilidade de aprofundar a agenda da integração regional. Evidentemente, a even-

tual normalização das relações entre Colômbia e Venezuela e um acordo de paz entre as FARC e o governo colombiano convergem com os objetivos de Brasília. No entanto, a recusa explícita de Santos ao esforço de mediação externa para a questão colombo-venezuelana surpreendeu a diplomacia brasileira. Em nota oficial motivada pelo reatamento diplomático, o Itamaraty fez questão de ressaltar a importância da UNASUL, e de seu recém-empossado Secretário-Geral, Néstor Kirchner, para a solução do impasse.

Ademais, a própria situação econômica e social da Colômbia cria possibilidades para que a retomada do comércio bilateral entre Colômbia e Venezuela ocorra com um maior envolvimento do Brasil, tornando-se triangular por meio da capacidade de financiamento e investimento do país. A cooperação técnica bilateral, sobretudo nas áreas de governo eletrônico, modernização agrícola e de políticas sociais, também precisa ser intensificada se for para o novo governo Santos reduzir o déficit fiscal de 4% do PIB, reduzir o desemprego de 12% e melhorar o índice de desenvolvimento humano (IDH), que vem caindo no país entre 2002 e 2009.

Claro está também que muito depende das eleições presidenciais brasileiras de 2010. Embora o tema colombiano tenha aparecido de maneira apenas incidental na campanha presidencial, em uma tentativa algo grotesca da campanha do opositor José Serra (PSDB) de associar a candidata Dilma Rousseff (PT) às FARC, deduz-se do episódio e de outras manifestações de Serra que ele tende a reverter os esforços do governo Lula em relação à integração da América do Sul, tanto por razões econômicas ligadas a interesses setoriais do empresariado de São Paulo, quanto por convicção política e ideológica. Uma vez aparadas as arestas regionais e consolidados os ganhos internos da Política de Segurança Democrática em um cenário pós-Uribe, pode-se afirmar que as perspectivas positivas para a relação bilateral passam, nos próximos anos, pela importância relativa que o Brasil poderá adquirir no esforço de recuperação econômica e social da Colômbia. E isso depende tanto da Colômbia quanto do esforço brasileiro.

Marco Cepik é professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Coordenador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) (<http://lattes.cnpq.br/3923697331385475>).

Pedro Borba é graduando em Relações Internacionais pela UFRGS e bolsista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) (<http://lattes.cnpq.br/2800722119043476>).

REFERÊNCIAS

- CEARÁ, Diego Barbosa. *Mudando a estratégia: a reorganização militar brasileira na região fronteiriça com a Colômbia*. Em Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), novembro de 2009. Disponível em: www.unesp.br/santiagodantassp. Acesso em 17/08/2010.
- CEPIK, Marco. *A Crise Andina e o Futuro da Unasul*. Análise de Conjuntura OPISA, n.4, abr. 2008.
- CEPIK, Marco y RAMIREZ, Socorro [org.]. *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Aproximaciones*. Bogotá, FESCOL, 2004. 517 Páginas, ISBN: 958-81-28-09-9175-242.
- COLOMBIA, Política y Defensa Seguridad Democrática, Bogotá, 2003. 68p.
- DATHEIN, Ricardo. *Colômbia: desempenho econômico recente, comércio internacional e perspectivas*. Nota técnica elaborada no âmbito do convênio APEX-UFRGS, setembro de 2009.
- GAO, Government Accountability Office. *Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. GAO-09-71. Washington: GAO, 2007.
- GUÁQUETA, Alexandra. *Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000)*. In: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (org.) *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, p. 185-225, 2006.
- HERZ, Mônica. *Brazil, Andean security and US regional security policy*. In Loveman, B. (org.) *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 197-223.
- ICG, International Crisis Group. *Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade*. Relatório sobre a América Latina nº3. Bruxelas/Bogotá, 2003.
- ICG, International Crisis Group. *Colombia: towards peace and justice?*. Relatório sobre América Latina nº16. Bruxelas/Bogotá, 2006.
- JANES. *Colombia: Country Profile*. Jane’s Group, Londres, 2009.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. *La Seguridad en el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. In: CEPIK, Marco y RAMIREZ, Socorro [org.]. *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Aproximaciones*. Bogotá, FESCOL, 2004, p. 175-242.
- LEITE, Iara & CARPES, Mariana. *O governo Uribe: militarização, processos de paz e política externa*. In: SOARES, Maria Regina & COUTINHO, Marcelo. *A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 175-206.



- LOVEMAN, Brian. US security policies in Latin America and the Andean region. In: LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, p. 1-52, 2006.
- MACKE, Bernardo. *Drogas e conflito armado na Colômbia: permanência e desenvolvimentos recentes*. Monografia de Conclusão de Curso de Relações Internacionais, UFRGS, 2007.
- MALAMUD, Carlos. *El largo camino para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos*. Documento de trabalho nº26/2003. Madri: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponível em www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 17/08/2010.
- MRE, Ministério de Relações Exteriores. *Colômbia*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/colombia/pdf>. Acesso em 17/08/2010.
- OEA, Organização dos Estados Americanos. *Seguridad pública en la Américas: retos y oportunidades*. Washington: Secretaría-General de OEA, 2008.
- ONU, Organização das Nações Unidas. *World Drug Report 2009*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime, 2009.
- ONU, Organização das Nações Unidas. *World Drug Report 2010*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime, 2010.
- PACHANO, Simón. *La nueva dimensión del conflicto colombiano*. Análise nº 38/2008. Madri: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponível em: www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 17/08/2010.
- RAMÍREZ, Socorro. *Lula entre Uribe y Chávez*. Documento disponível por meio eletrônico. Disponível em: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=205. Acesso em 17/08/2010.
- SANTOS, Marcelo. O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Uribe (2002-2006). *Cena Internacional*, vol. 8, n.2, p. 63-83.
- TOKATLIAN, Juan G. “After Irak: Next Colombia? The United States and (In)Security in South America”, In: LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- VALENCIA, León. Drogas, conflito e os Estados Unidos. A Colômbia no princípio de século. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n. 2, p. 78-104, 2005.
- VIANA, Manuela Trindade. *A dimensão internacional do conflito armado colombiano: a internacionalização dos processos de paz segundo as agendas hemisférica e global*. Dissertação de Mestrado defendida na USP, 2009.
- VILLA, Rafael Duarte & OSTOS CETINA, Maria Del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: reflexões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº48, vol. 2, p. 86-110, 2005.
- (BBC Brasil, atualizado em 29 de maio, 2010 – 20:54 (Brasília) 23:54 GMT. *Uribe deixa Colômbia mais segura e com maior dívida social, dizem analistas.*)
- (BBC, 01/04/2010)
- (BBC, 07/08/2010)
- (BBC, 08/03/2003)
- (BBC, 15/11/2009)
- (EFE, 13/11/2009)
- (FOLHA DE SÃO PAULO, 08/05/2010)
- (RESUMEN LATINOAMERICANO, 05/08/2010)
- (STRATFOR, 12/03/2009)



Protagonismo venezuelano e relações com o Brasil: o comercial como eixo de uma relação pragmática

FRANCINE JÁCOME

INTRODUÇÃO

As prioridades das relações que o atual governo da Venezuela mantém com seus vizinhos dependem de sua estratégia geral dentro do quadro do sistema internacional que tem como eixos fundamentais a percepção da necessidade de um mundo multipolar, o estabelecimento de um eixo anti-Estados Unidos e a defesa da soberania, bem como a promoção do presidente Chávez como um líder mundial. Em função disso, a Venezuela privilegiou a entrada no Mercosul e as relações sul-sul, uma vez definida a necessidade da construção do que ela percebe como sendo um eixo anti-ocidente através de suas relações principalmente com o Irã, a China, a Rússia e outros países como Síria, Líbia e Belarus.

No que diz respeito a suas relações com o Brasil, há pouco mais de cinco anos foi dito (Jácome, 2007) que elas giravam em torno da cooperação energética e de uma aspiração mútua de fortalecer a integração sul-americana. Embora alguns dos objetivos comuns dessa época ainda possam prevalecer, a dinâmica bilateral sofreu certas modificações importantes. Em primeiro lugar, mais que a cooperação energética que girava em torno da proposta do gasoduto do Sul, que nunca se concretizou por ser inviável, e da construção conjunta de uma refinaria que continua em processo de planejamento, as relações hoje em dia se baseiam mais no comércio bilateral. Em segundo lugar, a formalização da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) não se



desenvolveu necessariamente como uma iniciativa conjunta, ainda que ambos os países participem dela. Nesse sentido, os últimos anos foram mais marcados por uma crescente desintegração e fragmentação da região, para a qual contribuíram a criação e as ações da iniciativa venezuelana agora denominada Aliança Bolivariana para os Povos de Nossas Américas (ALBA).

Em função desses dois eixos, se poderia dizer que o Brasil, com sua perspectiva pragmática, procura privilegiar as relações comerciais nos vínculos bilaterais. Da óptica político-ideológica que predomina na política exterior venezuelana, procurou-se antes alimentar o discurso anti-Estados Unidos com a finalidade de obter o apoio brasileiro. No entanto, uma aliança em torno desse objetivo político-ideológico recebeu pouco apoio do país vizinho, também porque em termos mais práticos há uma maior aproximação comercial com a finalidade de contribuir para enfrentar problemas domésticos. Com maior êxito do lado brasileiro, está-se fortalecendo um polo de contenção dos interesses e da influência dos Estados Unidos na região, pois é importante ressaltar que a Venezuela, apesar da busca por mercados alternativos, continua dependendo primordialmente da venda de petróleo e produtos derivados no mercado americano.

Este documento de trabalho compõe-se de duas seções principais. Na primeira parte, identificamos as principais áreas de cooperação comercial que passaram a ser o fundamento das relações bilaterais. Na segunda, tratamos dos vínculos bilaterais da Venezuela e sua atuação no âmbito sul-americano, que parecem não estar claros e que colocam a pergunta sobre se os processos em andamento atualmente através da Unasul e da ALBA são complementares ou conflitantes. Nesse sentido, a questão da aquisição de armas desempenha um papel importante, assim como a relação conflituosa com o vizinho mútuo Colômbia e a questão das lideranças regionais. Em relação a esse último tema, é preciso esclarecer que a questão da Amazônia é crucial para o Brasil tanto do ponto de vista interno como da relação com seus vizinhos, mas não ocorre o mesmo no caso venezuelano, que não atribui à construção de uma liderança regional uma importância maior em sua agenda.

DA COMPLEMENTARIDADE ECONÔMICA À DEPENDÊNCIA COMERCIAL

No marco do fortalecimento das relações sul-sul e da construção de uma integração alternativa na qual os recursos energéticos desempenhariam um papel importante, se apresentou a possibilidade de uma relação econômi-

ca estreita entre Brasil e Venezuela que, como já foi dito, estaria centrada em maximizar o poder energético. No entanto, na prática, foram poucos os avanços nesse sentido. Como já foi dito (Jácome, 2007), a partir de 2001, a balança comercial entre os dois países passou a favorecer o Brasil porque este já não precisa da importação de produtos petrolíferos. Portanto, nos últimos nove anos aumentaram tanto as importações como os investimentos provenientes do vizinho do sul.

Em função disso, deve-se considerar que o Brasil se encontra entre os investidores mais importantes na América Latina. A independência petrolífera do país, mais ainda com o descobrimento recente de jazidas *offshore*, mudou substancialmente as relações entre os dois países e deu à Brasília uma vantagem não somente na balança comercial, como também no que diz respeito às relações políticas. Esse descobrimento fará com que o Brasil se converta em um importante exportador de petróleo nos próximos anos. A estratégia do governo do presidente Chávez de substituir as relações comerciais com a Colômbia por importações provenientes do Brasil e da Argentina criou uma relação de dependência crescente de seu vizinho do sul. No entanto, o escândalo dos contêineres de comida importada estragada também levou a reavaliar essa situação. É indubitável que o manejo e a distribuição de importações recebidas por terra da Colômbia são muito mais fáceis do que aquelas que entram no país por transporte marítimo e devem ser processadas por portos que se revelaram ser altamente ineficientes e corruptos.

Assim, os acordos comerciais passam a ser o aspecto fundamental de seus vínculos. Os presidentes de ambos os países puseram em prática uma dinâmica de reuniões trimestrais para realizar o acompanhamento desses intercâmbios. As importações do sul vão desde automóveis até produtos agroalimentícios. Nesse último item, o Brasil se converteu em um dos principais provedores. Do mesmo modo, aumentaram os investimentos de empresas brasileiras nas obras do metrô, bem como na construção de represas, pontes e ferrovias, entre outros.

Os casos mais recentes foram as iniciativas aprovadas em abril e agosto de 2010, as quais favorecem o Brasil. No primeiro caso, foram assinados 22 acordos em dez áreas em que se desatacam os setores elétrico, petroquímico, financeiro e alimentício. O primeiro desses setores é de especial interesse, tendo em vista a crise de eletricidade que a Venezuela vem enfrentando desde 2009. O Brasil passa a ser cooperador nessa área quando antes a Venezuela havia sido um fornecedor seguro de eletricidade a partir do estado de Bolívar, ao norte do Brasil. Posteriormente, foram assinados 27 convênios em áreas



que incluem finanças públicas, projetos sociais, relações fronteiriças e tecnologia. Uma vez mais, assinou-se um acordo relativo à instalação da refinaria mista em Pernambuco, plano que esteve presente durante os últimos cinco anos, mas que parece não ser executado como empresa mista por falta de recursos da estatal venezuelana PDVSA.

Conforme declarações de Nelson Quijada, presidente da Câmara Venezuelana-Brasileira (em Tovar, 2010), em 2009 o intercâmbio comercial foi de US\$ 6 bilhões e se espera que em 2010 chegue a US\$ 5 bilhões. O item de importação mais importante no caso venezuelano é o de alimentos, especialmente carne de gado, frango e máquinas agrícolas. As exportações da Venezuela se concentram nos derivados de petróleo.

No âmbito regional, ainda não foi possível a incorporação plena ao Mercosul, pois está pendente a aprovação por parte do poder legislativo de Paraguai. Mas um importante avanço foi que o Senado brasileiro aprovou essa incorporação depois de anos de discussão. No entanto, da perspectiva do cada vez mais debilitado empresariado venezuelano, a competitividade de seus homólogos supera demais suas capacidades. Eles consideram que a entrada como membro pleno dessa organização prejudicará ainda mais sua já precária situação. Como vem ocorrendo nos últimos anos, pode-se esperar que os negócios se realizarão com as empresas do Estado, as quais não se caracterizam por sua transparência nem pelo grau de cumprimento do acordado. Não obstante os riscos, o aumento nos negócios bilaterais parece indicar que os benefícios para os investidores do Brasil superam as preocupações pela insegurança jurídica.

Nesse sentido, o governo da Venezuela faz o possível para cumprir esses compromissos, já que a aliança com o governo e o setor privado brasileiro faz parte de sua visão estratégica da região. O governo venezuelano a considera uma aliança que deve ser mantida e que não é de nenhuma maneira conflitante como sua relação bilateral com a Colômbia. Apesar dos históricos litígios fronteiriços, no caso da Guiana existe uma posição de distensão que faz com que esta seja a fronteira à qual se dá menos atenção em Caracas.

○ ÂMBITO SUL-AMERICANO: COMPLEMENTAÇÃO OU DISTANCIAMENTO?

Como apontamos anteriormente, o discurso oficial de ambos os governos tem sido de promover a complementaridade e estabelecer alianças no âmbito regional. No entanto, algumas medidas do presidente Chávez, espe-

cialmente a partir de 2007, quando inicia o processo de radicalização de sua revolução bolivariana e a construção do “socialismo do século XXI” poderiam levar a um certo distanciamento, ao menos no que diz respeito ao quadro de relações regionais na América do Sul. Nesse sentido, consideramos que as aquisições militares não afetaram as relações bilaterais, embora talvez no médio prazo possam se converter em um item de debate se não conseguirem desenvolver práticas de transparência e medidas de confiança. As relações com o Brasil são diametralmente diferentes das que se desenvolvem com a Colômbia, especialmente nos últimos dois anos, quando houve momentos de alta conflituosidade e tensão. Inclusive foi justamente o Brasil que assumiu um papel importante como mediador informal em várias ocasiões, buscando manter uma estabilidade regional, especialmente na sub-região andina.

É no âmbito da integração e cooperação regional que podem ser detectadas certas diferenças entre os dois governos e seus objetivos de liderança regional. Essas diferenças se manifestam claramente no fato de que, diante da crescente fragmentação e debilitamento das instâncias tradicionais, como a Comunidade Andina e o Mercosul, nos últimos anos surgiram duas propostas: a Unasul, liderada pelo Brasil, e a ALBA promovida pela Venezuela. Como veremos mais adiante, em algumas áreas, especialmente nas de segurança e defesa, apareceram perspectivas diferentes sobre como abordar certas conjunturas que têm a ver com o fato de que existem diferenças em relação à percepção das principais vulnerabilidades que os países da região enfrentam e em função disso, sobre as respostas que podem ser construídas a partir das instâncias multilaterais de cooperação.

Aquisições militares

Essas novas iniciativas de cooperação acontecem no marco de crescentes tensões bilaterais que estão relacionadas com as tradicionais disputas fronteiriças entre os países, como nos casos de Chile e Peru, por problemas de fronteira, mas que estão mais relacionados com diferenças políticas, como os de Equador-Colômbia e Colômbia-Venezuela, assim como novos aspectos que giram fundamentalmente em torno das questões de acesso a recursos e de meio ambiente, como são as discussões entre Brasil e Bolívia em relação ao gás, Paraguai e Brasil em relação à represa de Itaipu e Argentina-Uruguai por causa das indústrias de celulose. Portanto, enquanto se reforça o discurso integracionista, por outro lado, aumentam as tensões entre os Estados, sendo o



caso mais recente a ruptura de relações do governo venezuelano com a Colômbia em julho de 2010, ainda que tenham sido restabelecidas no início de agosto.

Não obstante, é pouco provável que os conflitos inter-estatais cheguem a confrontos militares tradicionais, que não acontecem na região há quase vinte anos. O que se pode esperar são tensões fronteiriças focalizadas. Por essa razão, surge a pergunta sobre por que está ocorrendo um rearmamento em vários países, especialmente na região sul-americana, situação que gerou um debate em torno dessas compras militares.

De um lado, os governos argumentam que estão em um processo de modernização e reequipamento, já que os dispositivos atuais são obsoletos. Nisso, é fundamental levar em conta que até 2009, os altos preços das *commodities* (petróleo, cobre, gás), permitiram que vários governos da região pudessem destinar esses recursos adicionais para a aquisição de armas e equipamentos militares. Há dois argumentos adicionais. Em primeiro lugar, a necessidade de fortalecer as capacidades de defesa da soberania perante ameaças de possíveis intervenções por parte de outros países, argumento utilizado basicamente pelo governo da Venezuela. Em segundo lugar, a prioridade de aumentar a capacidade de defender o território diante de ameaças como o narcotráfico e crime organizado internacional, assim como proteger-se de vulnerabilidades associadas ao meio ambiente e recursos naturais, este último em referência à Amazônia, do ponto de vista do Brasil.

Por outro lado, os setores críticos dessas aquisições argumentam que está ocorrendo uma nova “corrida armamentista”, um comportamento competitivo na compra de armas, que leva a um desequilíbrio do poder militar na região. No que diz respeito ao gasto militar, a Venezuela ocupa o sexto lugar, depois de Brasil, Colômbia, Chile, México e Argentina, embora nos últimos cinco anos tenha sido o país que mais aumentou seus gastos nessa área. Nesse período, segundo dados do Instituto Internacional de Estudos para a Paz de Estocolmo (SIPRI), depois do Chile, a Venezuela foi o maior comprador de armas na América Latina e em 2008 chegou a superar o Chile. Os Estados Unidos, em especial, manifestaram o temor de que parte desse armamento possa posteriormente ser desviada para as FARC. Nesse sentido, é importante levar em consideração o impasse que surgiu com o governo da Suécia em 2009, quando lança-foguetes adquiridos anteriormente pelo governo venezuelano foram descobertos em mãos das FARC. Além disso, destacou-se (Diamint, 2009) que enquanto os demais países realizam compras de equipamentos que são operáveis somente por pessoal militar, o governo venezuela-

no realiza uma porcentagem importante de compras que podem destinar-se a armar a população civil.

As principais aquisições de armamento e equipamentos entre 2005 e 2008, incluem, entre outros:¹

Tipo	Quantidade	Fornecedor
Fuzis AK 103	100.000	Rússia
Helicópteros MI 8, 17, 24 e 26 I 26T	51	Rússia
Radares JYL de longo alcance	10	China
Satélite de telecomunicações Venesat 1	1	China
Mísseis KAB 500/1500	200	Rússia
Mísseis ar-superfície	150	Rússia
Aviões de combate SEU 30	24	Rússia
Mísseis ar-ar de médio alcance Vympel R 27	100	Rússia
Mísseis ar-ar de curto alcance Vympel R 73	150	Rússia
Miras ópticas de visão noturna para rifles	s/i	Belarus
Mísseis ar-superfície	s/i	Belarus
Rifles Dragunov	5.000	Rússia
Lança-foguetes RPG-7	s/i	Rússia
Equipamentos antimotins	s/i	China
Dispositivos antiaéreos portáteis Iгла-S e RBS-70	s/i	Rússia
Aviões de treinamento K-8	18	China
Aviões de patrulha Novantia	8	Espanha
Submarinos Kilo	3	Rússia

Fonte: Jácome (2010).

1 Não existe uma fonte oficial que ofereça informação sobre estas aquisições. Portanto, este quadro foi elaborado de acordo com fontes distintas, com ausência de informação quanto a alguns itens, e provavelmente existem imprecisões. Do mesmo modo, devemos advertir que foram incluídas aquisições que foram anunciadas, mas que não necessariamente foram efetuadas e/ou entregues.



Como se pode ver, o fornecedor mais importante foi a Rússia e se estima que até 2009 o montante gasto foi de cerca de US\$ 4,5 bilhões (González, 2009). Além disso, em setembro de 2009, a Rússia ofereceu uma nova linha de crédito de US\$ 2,2 bilhões para a compra, entre outros de (*El Universal*, 2 de fevereiro de 2010; González, 2009):

- 92 tanques T-72
- Mais de 300 veículos blindados BMP-3.
- Sistemas de defesa aérea S-300VM Antey-2500, Buk M2 e sistemas mísseis S-125 Pechora.
- Baterias móveis de lança-foguetes múltiplos 9K58 e mísseis Smerch.

Segundo Bromley (2009), as aquisições venezuelanas têm vários objetivos. Em primeiro lugar, como anunciou o governo há alguns anos, modernizar seus equipamentos. Em segundo lugar, o aprofundamento das relações com outros países em função da busca por parte do governo do estabelecimento de um modelo multipolar. Nesse sentido, aparte das relações comerciais, a Venezuela fortaleceu a aquisição de material militar com Rússia, China, Belarus e Irã. Em terceiro lugar está a hipotética intervenção militar dos Estados Unidos, que como foi dito publicamente, poderia acontecer através da vizinha Colômbia.

Não obstante, também existem contradições entre as hipóteses de conflito e os equipamentos que foram adquiridos. O governo insiste que essas compras têm uma finalidade defensiva e não se trata de forma alguma de armas ofensivas. Apontou-se (González, 2009) que essas compras se orientam basicamente para uma ofensiva convencional de um inimigo com um poderio similar, o que contradiz a tese de uma “guerra de resistência” que foi o enfoque principal do discurso oficial em anos recentes. Além disso, mostrou-se (Romero, em Jácome 2007) que existe uma contradição entre algumas dessas aquisições e o argumento de que se está diante de um cenário de guerra assimétrica, já que nesse tipo de conflito não se utilizam armas convencionais. Nesse sentido, os aviões, helicópteros e mísseis antiaéreos são de pouca utilidade, ao contrário dos fuzis, armas portáteis e outros sistemas leves.

Outros autores (Benítez/Celi/Jácome, 2010) mostraram que nessa questão do armamentismo, seria recomendável também levar em consideração três pontos adicionais. Em primeiro lugar, o aspecto do desenvolvimento de indústrias militares na região, a crescente presença da questão nuclear e o tráfico de armas leves que tem uma relação direta com a violência urbana que aumenta cada vez mais em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Caracas.

Embora em menor escala, vários países sul-americanos estão criando e ampliando indústrias militares, sendo o Brasil o maior fornecedor de armas na América do Sul. Exemplo disso são os Super Tucano da empresa Embraer que foram vendidos, por exemplo, às forças aéreas da Colômbia e do Equador. Cabe destacar que no caso específico da Venezuela, os diferentes convênios firmados especialmente com a Rússia e a China contêm cláusulas que contemplam a transferência tecnológica.

Nesse sentido, entre os objetivos a médio prazo definidos pelo CDS (www.cdsunasur.org), está a construção de uma identidade sul-americana em defesa e um de seus eixos fundamentais é uma crescente autonomia estratégica que se obteria através do fortalecimento da indústria de armamentos e pela cooperação nesta área. Em função disso, em uma oficina realizada no final de junho de 2010 em Quito, foram discutidos os avanços nesta área.

Além disso, a questão nuclear também passa a ocupar um lugar nessa agenda sobre armamentismo. No caso do Brasil, foi através do convênio Brasil-Alemanha que começou em 1975 e as mais recentes iniciativas em torno de submarinos com propulsão nuclear. Mais recentemente, o presidente venezuelano disse publicamente que existe a possibilidade de desenvolver conjuntamente com o Irã projetos de energia nuclear para fins pacíficos. Entre os acordos do CDS (Secretaria Pro-Tempore, 2010) privilegia-se o objetivo de manter a América do Sul como uma zona livre de armamentos nucleares e com a utilização da tecnologia nuclear somente para propósitos pacíficos.

Embora Brasil e Venezuela estejam entre os países com maiores aquisições de equipamentos militares, isso não afetou suas relações de vizinhança, especialmente devido ao fato de que esta é a única fronteira em que a Venezuela não mantém um litígio fronteiriço. Portanto, nenhum dos dois países sente que essas compras representem uma ameaça para sua segurança. É importante destacar que nas relações entre os dois países, as questões de segurança e defesa não desempenham um papel importante e tampouco conflituoso. Um bom exemplo disso é o acordo militar entre Brasil e Estados Unidos, que foi apresentado aos membros da Unasul em 2010, sem que recebesse qualquer tipo de observação ou crítica de Caracas, caso diametralmente oposto ao de seu vizinho colombiano.

Crise com a Colômbia

Os últimos dez anos de relações entre Venezuela e Colômbia foram marcados por uma tendência cíclica de conflituosidade e aproximação associada



não somente às relações bilaterais, mas também ao contexto hemisférico. Nesse sentido, foram várias as questões que levaram a um aumento dos temores mútuos (Ramírez *et al.*, 2005), entre as quais podem ser apontadas:

Do lado venezuelano	Do lado colombiano
O equipamento das forças armadas colombianas para enfrentar a situação interna percebido como capaz de produzir um desequilíbrio militar.	A proximidade do governo central venezuelano com alguns governos locais que repelem o Plano Colômbia. Isso pode dificultar o controle conjunto das fronteiras e facilitar – por ação ou omissão – a utilização de território venezuelano para refúgio das guerrilhas. A percepção que o governo venezuelano não deseja cooperar em atividades conjuntas que ajudem a controlar a fronteira.
Em decorrência de sua relação estreita com o governo dos Estados Unidos, que a Colômbia se converta em uma ponta de lança para desprestigiar, ameaçar ou enfrentar o governo do presidente Chávez.	O governo venezuelano pode obter uma vantagem de sua proximidade ideológica com a guerrilha e intervir no debate político interno do país.
O apoio das elites colombianas à oposição venezuelana.	A utilização da questão de limites para promover o nacionalismo num momento em que o país enfrente problemas internos.

O crescente clima de tensões existente entre os dois países, especialmente a partir de março de 2008, influi não somente sobre a dinâmica das relações bilaterais entre os dois governos centrais, mas também sobre os vínculos fronteiriços e aqueles que ocorrem nas dinâmicas sul-americanas e continentais.

As relações entre os governos da Colômbia e da Venezuela têm sido pendulares entre a aproximação/distensão e a tensão/conflituosidade. Nesse sentido, afirmou-se que entre 1999-2010 os vínculos passaram por três etapas orientadas pelos mesmos objetivos de cada lado (Ramírez, 2010). No caso venezuelano, o país busca influir sobre o conflito colombiano, pois para seu projeto é de importância primordial a expansão e a consolidação da “revolução bolivariana” e, considerando-se que percebe a Colômbia como uma área de influência dos Estados Unidos na região, é estratégica sua influência. Do lado colombiano, O objetivo é que a proximidade ideológica com as FARC não se traduza em um apoio aberto, e por isso o país tentou enfatizar as relações comerciais.

Essas três fases passaram de uma neutralidade ativa (1999-abril 2002), tensões e reconciliação (abril 2002-2007) até uma alta tensão (2008-2010). Desde o início do governo do presidente Chávez, houve opções distintas na política exterior dos dois governos, relacionadas a pontos de desencontro fundamentais no que diz respeito ao conflito interno colombiano, ao Plano

Colômbia e ao papel dos Estados Unidos. Nesse contexto, a partir de 2008 o primeiro mandatário venezuelano deu ordens para reduzir e depois interromper as relações comerciais. Dessa forma, o comércio bilateral passou de US\$ 6,514 milhões em 2008 a US\$ 2.600 em 2009, com a perspectiva de que diminuirá ainda mais em 2010 (Romero, 2010). Essa situação repercutiu favoravelmente sobre as relações comerciais com outros países, especialmente com o Brasil e a Argentina, que procuraram preencher o vazio deixado pela diminuição do comércio bilateral com a Colômbia.

No entanto, essa substituição de fornecedores, especialmente na área agroalimentícia, também teve repercussões negativas para o governo venezuelano. Como dissemos anteriormente, o transporte e a distribuição de alimentos vindos da Colômbia é feito por via terrestre e é muito mais expedita. Ao contrário, as importações do Brasil e da Argentina são realizadas por via marítima e o processo de entrada e distribuição a partir dos portos venezuelanos mostrou-se ser muito mais complicado. Um claro indicador dessa situação foram os múltiplos escândalos entre maio e agosto de 2010 em relação aos contêineres encontrados com produtos alimentícios estragados e vencidos.

O mais recente impasse com Bogotá ocorreu em julho de 2010, quando o governo do agora ex-presidente Uribe denunciou perante a OEA a presença de líderes e acampamentos guerrilheiros nas zonas fronteiriças venezuelanas,² ao que Chávez reagiu com a ruptura de relações, retomadas poucos dias depois da posse do presidente Santos. Embora tenham sido criadas cinco comissões bilaterais para negociar distintos aspectos, especialmente o comercial, será importante ver se no curto e médio prazo se consegue criar um clima de confiança mútua que permita superar os ciclos de tensões e conflituosidade. Diante do que foi exposto antes, pode-se esperar um fortalecimento das relações comerciais, situação necessária para a política doméstica de Caracas.

Os desafios da liderança regional

Nos últimos dez anos, o Brasil desenvolveu um papel muito mais ativo na região, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e mais ainda com Lula da Silva. O melhor exemplo disso é que a partir de 2004, o país assumiu a liderança da Missão das Nações Unidas no Haiti (Minustah), realizou gestões diplomáticas nos bastidores dos conflitos entre

2 Em El Nula, Machiques e Sierra de Perijá, do estado de Zulia, e em Elorza, Guasdalito e Achagua, do estado de Apure (*El Universal*, 16 de julho de 2010).



Colômbia, Equador e Venezuela, bem como teve papel central na crise de Honduras, em 2009. Também desempenhou um papel fundamental no processo de criação da Unasul e do CDS. Mais recentemente, teve um papel importante na iniciativa de formação da Comunidade de Estados Latino-americanos e do Caribe (CEALC).

De acordo com as estatísticas do Fundo Monetário Internacional, o Brasil é a 8ª. economia mais importante do mundo e representa 40% do PIB da América Latina e do Caribe e 55% do da América do Sul (Arnson/Sotero, 2010). Isso lhe permitiu projetar-se como um ator global, fazendo parte das chamadas economias emergentes, junto com Índia e China. Mais recentemente, na esfera diplomática, desenvolveu um esforço conjunto com a Turquia para promover um acordo entre o Irã e os membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido, também nos últimos anos esteve presente seu desejo de se converter em um membro permanente desse Conselho, uma vez que se decida sua ampliação.

Não obstante, afirmou-se também (Hurrel, em Arnson/Sotero, 2010) que de sua parte predomina uma posição ambivalente no que diz respeito a assumir a liderança regional. Embora o país tenha se concentrado em assumir um papel importante para manter a estabilidade política regional, sempre buscando fomentar o diálogo e a negociação entre as partes em conflito, seja nos âmbitos nacionais (Bolívia, Venezuela) ou bilaterais (Colômbia, Venezuela e Equador), no último ano, existe a sensação de que ele se está retirando, que decidiu buscar seu papel como ator global, sem os problemas que pode ter a liderança de uma região conflituosa, especialmente na sub-região andina. Nesse sentido, percebe-se que tanto o México como o Brasil, que são os dois atores mais importantes, não desejam assumir os custos de uma liderança regional. Percebe-se que existem tensões crescentes entre seus papéis de ator global e de ator regional.

Em relação a este debate sobre a liderança brasileira, devemos perguntar também se seus vizinhos estão dispostos a aceitá-la. É uma pergunta especialmente pertinente para a Argentina, bem como para a Venezuela. Por outro lado, as divergências ideológicas com o governo da Colômbia e do Peru também representam obstáculos. No caso específico venezuelano, como dissemos anteriormente, uma questão em debate é se, apesar das aparentes boas relações entre os dois vizinhos, não se desenvolveu uma disputa pela liderança regional. Nesse sentido, especulou-se sobre o fato de que a Venezuela, com base em seu poderio energético, busca exercer uma liderança que inclusive foi

anunciada como parte de sua estratégia internacional. Na região, existiria a possibilidade de se desenvolver uma tensão crescente entre a Unasul e a ALBA, que se erige como uma perspectiva alternativa, mas na qual existe uma relação assimétrica entre a Venezuela e os demais membros.

Exemplo disso é a decisão tomada na VII Cúpula, de 17 de outubro de 2009 em Cochabamba, de criar o Comitê Permanente de Soberania e Defesa da ALBA-TCP como parte do Conselho Político e a determinação de que um de seus principais objetivos seria definir uma “Estratégia de Defesa Integral Popular Conjunta” e a constituição de uma “Escola de Dignidade e Soberania das Forças Armadas da ALBA-TCP”.³ Esta ação poderia ser interpretada como o início da formação de uma institucionalidade paralela, especialmente depois que a Unasul aprovou, em maio de 2010, a criação do Centro de Estudos Estratégicos, que funcionará em Buenos Aires e será um ente assessor do CDS. No entanto, não foram tomadas medidas específicas dentro da ALBA e o ministro de Defesa do Equador afirmou, durante uma apresentação sobre o Conselho de Defesa Sul-americano realizada em Washington D.C. em 20 de setembro de 2010, que essa instância não seria implementada.⁴

Outro cenário em que também se pode ver essa possível rivalidade é na América Central e no Caribe, onde parece haver uma espécie de competição no que diz respeito a recursos para a cooperação. No caso venezuelano, com a iniciativa da PetroCaribe, que funciona há muitos anos, embora vários projetos anunciados não tenham sido implementados e a queda dos preços do petróleo possa influir na sustentabilidade dessa iniciativa. Enquanto isso, os investimentos brasileiros, tanto públicos quanto privados, estão aumentando em países como El Salvador e Nicarágua. O mesmo ocorre no caso de Cuba, onde se considera que a aproximação entre Havana e Brasília dos últimos dois anos tem a finalidade de diminuir a dependência de Caracas e promover os interesses do país do sul no Caribe. O Brasil se converteu no quarto sócio comercial mais importante de Cuba (Mendelson Forman, Johanna, em Arnson/Sotero, 2010). Do mesmo modo, o interesse do Brasil no Caribe se manifesta claramente em sua presença no Haiti, junto com outros países do

3 Antígua e Barbuda, Dominica e San Vicente e as Granadinas expressaram suas reservas, já que pertencem ao Sistema de Segurança Regional (sigla em inglês RSS) das ilhas do Caribe Oriental (www.aliancabolivariana.org)

4 Painel de discussão *The Emerging South American Defense Council*, organizado pelo Washington Office on Latin America e o Programa de Cooperación en Seguridad Regional, da Fundação Friedrich Ebert.



Cone Sul como Chile e Uruguai. Observou-se (Mendelson Forman, Johanna, em Arnson/Sotero, 2010) que a experiência no Haiti é um claro indicador da estratégia brasileira de exercer liderança na região, mas no marco de instituições multilaterais.

No contexto do que se percebe como sendo uma aparente ambivalência do Brasil para assumir uma liderança regional mais forte que vá mais além do Haiti, não se pode descartar que o presidente Chávez, embora sem uma base de sustentação realista, especialmente depois da crise econômica mundial e seus efeitos sobre os preços do petróleo, deseje aproveitar este possível vazio, apesar do distanciamento e crescente isolamento de seu governo em face de sua radicalização interna com a proposta do socialismo do século XXI.

Em função disso, em termos mais político-ideológicos, houve na esfera da América Latina e do Caribe uma diferenciação entre o modelo socialista reformista de justiça social proposto pelo governo de Lula e o radicalismo de Chávez. Foram apresentados como duas opções de esquerda, mas parece que o primeiro vai ganhando terreno, enquanto o segundo se deteriora e vê diminuir as alianças, quando governos como o do Equador e até da Bolívia parecem se distanciar, especialmente no que diz respeito a suas posições mais beligerantes no âmbito regional e internacional.

CONCLUSÕES

Pode-se esperar que as relações comerciais continuarão a ser o eixo fundamental, favorecendo as empresas tanto públicas como privadas brasileiras. Na área da segurança e defesa, também se poderia esperar uma maior cooperação, especialmente no que se refere ao narcotráfico, já que os dois países se converteram em rota de passagem por excelência do tráfico de drogas para Europa, África e Estados Unidos. Seria significativo que se estabelecessem acordos importantes de cooperação nessa área, embora possam ser limitados pelo acordo de diálogo estabelecido em março de 2010, quando a Secretária de Estado americana visitou o Brasil e se criou um consenso sobre a necessidade de lidar com ameaças como o narcotráfico em forma conjunta, assim como ver questões que se relacionam com o meio ambiente, o desenvolvimento de biocombustíveis e relações comerciais.

Além disso, outro elemento que exigirá um acompanhamento é o fato de os dois países compartilharem uma crescente relação com o Irã, embora a do Brasil tenha muito mais a ver com intercâmbios comerciais do que com a retórica político-ideológica de Caracas.

Um fator importante que também pode incidir sobre os vínculos entre os dois países é o fato de que tenha ocorrido na Venezuela, nos últimos onze anos, um “hiper-presidencialismo” na política exterior, através do qual é o presidente da República que determina a pauta das relações com os demais países. Isso foi visto, em grande medida, com Bogotá, pois as tensões pessoais entre os mandatários ajudaram a debilitar a institucionalidade bilateral. Isso não ocorreu na mesma medida com o atual governo do Brasil, mas considera-se que é de grande importância que se mantenham e fortaleçam as instâncias institucionais. Além disso, o presidente Chávez foi muito mais cuidadoso no que diz respeito a se imiscuir na política interna brasileira, apesar das relações estreitas que mantém com algumas organizações e movimentos sociais, especialmente no marco do Foro Social Mundial.

Em termos gerais, podemos dizer que a Venezuela necessita muito mais do Brasil que o Brasil da Venezuela, já que para o primeiro, suas alianças com outros países, especialmente com a Argentina, são muito mais importantes. Inclusive, em certas ocasiões, a Venezuela pode ser um vizinho incômodo, especialmente no contexto sul-americano, o que provavelmente continuará a exigir esforços diplomáticos adicionais de contenção por parte de Brasília.

Francine Jácome. Diretora Executiva do Instituto Venezuelano de Estudos Sociais e Políticos (INVESP)



REFERÊNCIAS

- ARNSON, Cynthia; SOTERO, Paulo. *Brazil as a Regional Power: View from the Hemisphere*. Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, www.wilsoncenter.org, 2010.
- BENÍTEZ, Raúl; CELI, Pablo; JÁCOME, Francine. La seguridad en América Latina y el Caribe en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes, em Mathieu, Hans e Carolina Niño (eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, 2010.
- BROMLEY, Mark; GUEVARA, Iñigo. Arms and modernization in Latin America, em Tan Andrew (ed.), *The Global Arms Trade*. Londres/Nova York, Routledge, 2009.
- DIAMINT, Rut. *¿Pactos con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas*, Policy Paper N° 24, www.seguridadregional-fes.org, 2009.
- EL UNIVERSAL. Venezuela destaca como comprador de armas rusas”. Caracas, 2 de fevereiro de 2010.
- GONZÁLEZ, David. Las armas de la discordia. *El Nacional*, Caracas, 4 de outubro de 2009, p. 1-2-Siete Días.
- JÁCOME, Francine. Relaciones entre Venezuela y Brasil: Cooperación energética y fortalecimiento de la integración. In: HOFMEISTER, Wilhelm, ROJAS, Francisco; SOLÍS; Luis Guillermo (comp.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung/ FLACSO-Secretaría General, 2007.
- _____. Venezuela: Defensa y seguridad. Bolivarianismo y Socialismo del Siglo XXI. In: MATHIEU, Hans e NIÑO Carolina (eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, 2010.
- RAMÍREZ, Socorro *et.al.* Estados Unidos-Colombia-Venezuela: ¿Una relación triangular?. In: RAMÍREZ, Socorro; CADENAS José María: *Venezuela y Colombia. Debates de la historia y retos del presente*. Caracas, IEPRI/UCV, 2005.
- _____. Colombia-Venezuela: Una intensa década de encuentros y tensiones. In: RAMOS, Francesca; ROMERO, Carlos; RAMÍREZ, Hugo (eds.), *Hugo Chávez, Una década en el poder*, Bogotá, CEPI/OV/UR, 2010.
- ROMERO, Carlos. La victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas. Briefing, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- SECRETARÍA PRO-TÉMPORE DEL CDS. *The Process for Confidence Building Measures*. Quito, agosto, 2010.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *SIPRI Military Expenditure Database*, www.sipri.org, 2009.
- TOVAR, Manuel. Pragmatismo impulsó gestión de Lula. *El Nacional*, Caracas, 30 de setembro, p. 11, 2010.



Desafios políticos na relação entre Brasil e Paraguai

ARIANE CRISTINE RODER FIGUEIRA

Diferentemente do século XIX, as relações diplomáticas entre Brasil e Paraguai de meados do século XX e início do século XXI demonstraram estreitamento dos laços cooperativos traduzidos em grandes empreendimentos, tais como: rodovias que interligam os países, a hidrelétrica de Itaipu, além da parceria comercial, política e cultural promovida pelo Mercosul.

Mas ainda restam temas sensíveis no trato bilateral sobre problemas que se arrastam no tempo, herdadas de ditaduras amarradas por afinidades ideológicas e pelo ambicioso projeto brasileiro de expansionismo de poder na região, que caracterizou parte de sua história diplomática. Dentre os temas mais espinhosos dessa relação estão: a redefinição dos termos do tratado de Itaipu, solicitada recentemente pelo Paraguai, a problemática dos “brasi-guaios”, que correm o risco de perderem suas terras e a produção da soja que sustenta parte da economia paraguaia, além do crime organizado transfronteiriço, que tem suas atividades facilitadas pela estrutura logística integrada e pela fragilidade na fiscalização bilateral.

Conhecer como se desenharam esses problemas entre os vizinhos Brasil e Paraguai e as medidas que vem sendo propostas para solucioná-los ou contê-los são os objetivos centrais desta análise. Inicialmente, o propósito é reconstruir o histórico das relações diplomáticas bilaterais, destacando as fases de aproximação e afastamento. Nas seções seguintes, os esforços conjuntos no combate ao crime organizado, a importância econômica, social e política dos brasileiros residentes no Paraguai, além das perspectivas dos dois países em relação à integração regional serão os temas de destaque.



NUANCES NO HISTÓRICO DAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS ENTRE BRASIL E PARAGUAI

a) *Rivalidades e conflitos: características que permearam a primeira fase dessa relação*

O histórico das relações diplomáticas do Brasil com o Paraguai passou por fases de aproximação e afastamento, rivalidades e cooperação. Embora seja um dos países menos desenvolvidos do continente americano, com uma economia predominantemente agrícola, o Paraguai possui uma importância estratégica histórica no Cone Sul, especialmente para os países que compõem a Bacia do Prata. Refém da geopolítica, é um Estado que não possui saída direta para o Oceano, o que o torna dependente das bacias hídricas para o escoamento de sua produção.

Mas essa vulnerabilidade, ao mesmo tempo, possibilita o país exercitar uma política externa pendular, ora aproximando-se do Brasil ora da Argentina, aproveitando-se da histórica rivalidade entre esses dois países pela disputa hegemônica na região, já herdada pelos constrangimentos diplomáticos entre Portugal e Espanha no decorrer do processo de colonização da América do Sul. Nesta disputa, Paraguai e Uruguai tornam-se pesos importantes na definição da liderança regional. (Cervo & Bueno, 2002)

Esse jogo entre as forças antagonicas regionais pôde ser observado já no processo de independência do Paraguai, em 1811, quando o país utilizou-se da disputa existente entre Portugal e Espanha para garantir o apoio brasileiro, que teria o papel de contrabalancear os interesses argentinos de reconstituir o Vice-Reino do Prata. Essa rivalidade também foi expressa na disputa pela província da Cisplatina (1825-28), em que Argentina e Brasil, já independentes, enfrentaram-se numa grande guerra, sendo a consequência imediata do confronto o nascimento de um novo Estado na região, o Uruguai.

Mas as conturbações entre os vizinhos do Prata não pararam por aí. Com a centralização política nas mãos do ditador argentino Juan Manuel de Rosas e suas ambições expansionistas de poder sobre a região, houve um isolamento geopolítico paraguaio através dos constrangimentos impostos no acesso ao oceano com o controle da embocadura da Bacia Prata pela Argentina. A finalidade era fragilizar as estruturas paraguaias para facilitar um posterior domínio do território e, com isso, consolidar o projeto de reconstrução do Vice-Reino do Prata sob o comando argentino. Neste contexto, até 1840, o Paraguai esteve sob o comando de José Gaspar Rodríguez de Francia que con-

seguiu, mesmo com o período de isolamento, um desenvolvimento econômico e social significativo, o que mais tarde levaria o país a galgar projetos mais ambiciosos em relação à região. Mas, enquanto Rosas esteve no poder e o Uruguai mantinha-se em guerra civil (1839-1851), o Paraguai via na Argentina seu principal inimigo, aproximando-se diplomaticamente do Brasil. Esse estreitamento de relações bilaterais era relativo, já que os dois países tinham espinhosos contenciosos territoriais a serem resolvidos. (Moniz Bandeira, 1995)

O ingresso da família Lopez no poder começaria a alterar os rumos da política externa paraguaia, bem como o relacionamento com seus vizinhos. Enquanto Rosas mantinha-se como ameaça, os esforços paraguaios direcionavam-se para a Argentina, receosos de uma invasão. Mas depois que Rosas é destituído do poder, pondo fim ao projeto expansionista argentino, as rivalidades territoriais com o Brasil passam a ser a preocupação central do governo de Carlos Antonio Lopez (1841-1862). Neste período, o Paraguai experimentou um incremento de suas relações diplomáticas, especialmente com Estados Unidos e França, com os quais assinou acordos de comércio e navegação, além de utilizar-se de parcerias estrangeiras na compra de materiais bélicos. (Moniz Bandeira, 1995)

Solano López assume o poder após a morte de seu pai, em 1862, e dois anos mais tarde o país envolve-se no maior conflito armado da região, a Guerra do Paraguai, em que de um lado tinha a Tríplice Aliança formada por Brasil, Argentina e Uruguai e, de outro, o Paraguai, com objetivos expansionistas, tendo como alvo a conquista da saída para o mar. A guerra que durou de 1864 a 1870 trouxe graves consequências para seus envolvidos, especialmente para o Paraguai que sai derrotado e completamente arrasado econômica e socialmente. Esse foi o início da história de um país que passou a ter sérias dificuldades em sair de uma situação grave de subdesenvolvimento, tornando-se um dos Estados mais pobres do continente.

No Brasil também houve grandes consequências decorrentes de seu envolvimento na Guerra. Além de sua estrutura política monárquica e sua economia escravocrata ficarem abaladas, suas finanças também sofreram devido aos gastos com o conflito, gerando uma instabilidade generalizada. As relações diplomáticas com os países da região também ficaram bastante enfraquecidas, tornando-se o rival natural de seus vizinhos, devido a suas ações terem sido caracterizadas como imperialistas e expansionistas. Houve também um afastamento diplomático bilateral entre Brasil e Paraguai, observados, principalmente, com o ingresso do Partido Liberal no poder paraguaio e a



consequente destituição do Partido Colorado, tradicionais aliados brasileiros, o que favoreceu o predomínio da influência argentina no país. Este passou a auxiliar financeiramente o Paraguai, além de possibilitar o escoamento da produção vizinha via porto de Buenos Aires. Além disso, a recuperação econômica argentina foi mais rápida quando comparada ao Brasil o que também favoreceu sua liderança na região. (Silva, 2000)

A primeira tentativa de aproximação brasileira no pós-guerra com os países da Bacia do Prata ocorreu na gestão de Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores (1902-1912), que buscava distanciar-se das ações diplomáticas do período monárquico (1822-1888), que havia se orientado pelo expansionismo de poder e pela contenção da influência argentina. Ao contrário desses fundamentos, Barão destacou-se através das ações que visavam o estreitamento das relações diplomáticas com os Estados Unidos, a aproximação com os países vizinhos, a solução pacífica via arbitragem internacional dos litígios territoriais. (Cervo & Bueno, 2002) Uma iniciativa importante neste sentido foi a constituição de um projeto chamado ABC, cujo propósito era gerar supremacia compartilhada na área sul-americana entre Brasil, Argentina e Chile. No entanto, esse projeto não se viabilizou, muito porque ainda em vários assuntos Brasil e Argentina rivalizavam, tais como na atração de imigrantes para mão de obra e no reequipamento da marinha. Neste contexto, o Paraguai também manteve o afastamento em relação ao Brasil, sendo este vislumbrado como o responsável principal pela destruição do Paraguai e pelo massacre de seu povo.

Nas palavras de Francisco Doratioto (2000, p. 135)

Rio Branco via no Brasil uma posição de destaque na América do Sul, não de modo impositivo, mas, sim, decorrente de sua própria dimensão territorial, condição econômica e situação demográfica. Antes, porém, o país devia superar aquele isolamento e outras questões limitadoras de sua ação internacional, a saber: a definição de suas fronteiras; a restituição do valor primitivo de sua ação internacional e a reconquista da credibilidade e do prestígio do país, abalados por dez anos de conflitos internos, de desmoronamento financeiro e de flutuação dos rumos seguidos.

Mesmo com as tentativas de Rio Branco, o Paraguai manteve-se distante do Brasil, sendo que as relações bilaterais foram quase nulas até a década de 1940. No evento da Guerra do Chaco (1932-35) entre Paraguai e Bolívia, o Brasil, embora tenha participado do processo de consolidação da paz entre os

dois países, atuou de forma bastante tímida, possibilitando à Argentina destacar-se no intermédio das relações entre as partes interessadas, especialmente em relação ao Paraguai. Neste período, o Brasil estava direcionado à sua política interna, que passava por uma série de transformações decorrentes do ingresso de uma nova classe no poder político do país sob o comando de Getúlio Vargas (1930-45), cuja prioridade era propiciar a industrialização e a modernização do Estado brasileiro. Foi apenas a partir de meados do primeiro governo de Getúlio Vargas que as conversações entre Brasil e Paraguai se reiniciaram. (Silva, 2000)

b) *A reaproximação bilateral e o estreitamento dos laços cooperativos*

A partir de 1941 ainda no decorrer do governo de Getúlio Vargas houve uma reaproximação nas relações diplomáticas do Brasil com o Paraguai. Nesta data, o Presidente fez a primeira visita oficial de um Chefe de Estado no país vizinho onde fechou acordos na área de educação, comércio e navegação, tais como: 1) Convênio para intercâmbio de técnicos; 2) Convênio sobre tráfico transfronteiriço; 3) Convênio para a constituição de comissões mistas encarregadas de estudar os problemas de navegação do rio Paraguai nas águas jurisdicionais dos dois países; 4) Convênio sobre o estabelecimento, em Santos, de um entreposto de depósito franco para as mercadorias exportadas ou importadas pelo Paraguai¹. Neste último acordo, estava prevista a construção de uma estrada férrea de Concepción a Pedro Juan Caballero, que posteriormente foi substituída pelo projeto de construção de uma rodovia. Além disso, foi estabelecida a cooperação militar brasileira de instrução no Paraguai, em 1942, a inauguração do correio aéreo internacional entre Rio de Janeiro e Assunção e a intensificação da cooperação universitária e cultural (Silva, 2000).

Os anos que se seguiram foram de consolidação dessa parceria. Com a retomada do poder pelo Partido Colorado e com a entrada de Stroessner no cargo presidencial em 1954, o pêndulo da liderança regional aos poucos foi retornando ao Brasil. O bom relacionamento entre Juscelino Kubitschek e Alfredo Stroessner resultou na aplicação de crédito brasileiro na construção da rodovia entre Coronel Oviedo e Presidente Franco e, para ligação terrestre entre os dois países, ficou acordado a construção de uma ponte internacional, mais tarde conhecida como Ponte da Amizade, que liga Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

1 As informações foram extraídas do site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil na divisão de Atos Internacionais. www.mre.gov.br, acessado em 20 de agosto de 2010.



O novo fôlego que garantiu o estreitamento dos laços diplomáticos bilaterais sofre uma abalo poucos anos depois (1962), quando Brasil inicia estudos para o aproveitamento hidrelétrico na região do Salto de Sete Quedas. Na visão paraguaia, aquela era uma região que carecia de delimitação territorial clara e que, portanto, fazia parte de um condomínio paraguaio-brasileiro, ou seja, era um território cujo domínio não estaria ainda determinado. Para o Brasil, a região já havia sido demarcada pela Comissão Mista de 1872 e 1874. (Caubet, 2000)

Deste litígio, a solução diplomática encontrada foi o alagamento da região e a construção de uma hidrelétrica binacional. Essa iniciativa foi consolidada no Tratado de Itaipu, em 1973, onde se decidiu que metade da energia produzida seria do Brasil e a outra metade do Paraguai, sendo que, se não completamente utilizada, a outra parte teria prioridade na compra do excedente². Em outras palavras, como o Paraguai consome apenas 5%, devido ao seu deficitário parque industrial, os outros 95% de energia poderiam ser consumidos pelo Brasil com a compra do excedente, como definido em Tratado.

A consolidação da parceria através deste projeto gerou protestos argentinos, que percebia no empreendimento a intenção brasileira de garantir o controle geopolítico da região. Além disso, questionavam a iniciativa alegando que inviabilizaria o projeto bilateral (argentino-paraguaio) da construção da Hidrelétrica Binacional Yaciretá, localizada à jusante de Itaipu. Brasil e Paraguai resistiram aos protestos argentinos e avançaram nas negociações em busca de garantir a cooperação trilateral, mais tarde consolidada pelo Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979). (Cervo & Bueno, 2002)

Solucionar o impasse com a Argentina e seguir em frente com o projeto era muito importante para o Paraguai já que representava além da solução do contencioso territorial com o Brasil pela região do Salto de Sete Quedas, também um empreendimento financeiro de grande porte e um importante instrumento de barganha diplomática. Já para o Brasil, a concretização deste projeto representava um conforto energético além de um aumento de poder de influência na região, atraindo o Paraguai para sua órbita de influência. Por outro lado, esse mesmo empreendimento binacional geraria uma fragilidade estratégica para o país, que passaria a ter que considerar situações que pudessem afetar sua segurança nacional, como um possível corte do acesso da energia paraguaia ao Brasil, o que causaria danos econômicos significativos, con-

2 O acordo está disponível na íntegra no site oficial do Ministério das Relações Exteriores.

siderando que a hidrelétrica abastecesse o maior centro industrial do país, a região sudeste. (Hage & Pecequillo, 2007) Desse modo, mais do que uma questão econômica, Itaipu é vista pelo corpo diplomático e pelos militares como também uma questão de segurança nacional. Os questionamentos recentes do Paraguai sobre os termos do Tratado trouxeram à tona esse debate.

A vitória de Fernando Lugo para o cargo presidencial representou uma mudança depois de muitos anos na política do Paraguai com a saída do Partido Colorado do poder. O Presidente foi eleito prometendo renegociar o Tratado de Itaipu, alegando que as medidas acordadas entre Brasil e Paraguai em um cenário completamente diferente do atual foram bastante injustas e prejudiciais aos interesses do país, especialmente no que se refere ao valor pago pela energia comprada pelo Brasil, pela impossibilidade de vender a terceiros a energia excedente e pelos juros abusivos cobrados da dívida contraída pelo Paraguai.

Embora a diplomacia brasileira tenha tentado resistir às pressões paraguaias, recentemente, mediante a mensagem (951/09) encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional brasileiro, foi proposta a revisão dos pagamentos anuais referentes a energia comprada pelo Brasil do Paraguai passando de R\$ 210 milhões para cerca de R\$ 630 milhões, o que corresponde ao triplo do valor atual. Esse novo acordo tem gerado divergências entre os parlamentares, especialmente dos partidos de oposição ao governo brasileiro, que alegam que o aumento acarretará um rombo aos cofres públicos³.

Assim também, além das revisões solicitadas pelo Presidente paraguaio no Tratado de Itaipu, outra mudança proposta por Lugo afeta diretamente os interesses brasileiros. A busca pela reforma agrária no país vizinho traz à tona a problemática dos “brasiguaios”, levantando a possibilidade de haver decisões governamentais que afetem diretamente os interesses dos brasileiros residentes na faixa de fronteira paraguaia, tornando-se mais um tema em destaque na agenda bilateral.

TEMAS SENSÍVEIS:

a) “Brasiguaios”

A problemática envolvendo os “brasiguaios” não é nova. De tempos em tempos vem à tona esse tema no debate bilateral sobre o futuro de centenas

3 Informações extraídas do site oficial da Câmara dos Deputados www.camara.gov.br



de milhares de pessoas que migraram do Brasil (principalmente do estado do Paraná) para o Paraguai na década de 1970 e que hoje possuem o risco de serem expulsos de suas terras. Essas pessoas foram atraídas pela oferta de terras a baixo custo, pelas condições de trabalho e, principalmente, pela abolição da lei de proibição de compras de terras por estrangeiros, em 1967, realizada no governo do Presidente Stroessner. (Sprandel, 2006)

O bom relacionamento entre os vizinhos que, nesse período (década de 1970), estavam prestes a consolidar o projeto da hidrelétrica de Itaipu binacional e outros empreendimentos de cunho logístico, facilitou esse avanço significativo de pessoas para além das fronteiras brasileiras.

Para os críticos, nesse movimento migratório estava embutido o propósito de expansionismo de poder do Brasil sobre o Paraguai, que alocando nacionais em território vizinho estaria promovendo um projeto de alargamento das fronteiras. Destacam também que as pessoas que para lá migraram eram em sua grande maioria monocultores da soja e grandes proprietários de terra, que se deslocavam com o objetivo de diminuir os custos da produção, devido às facilidades ofertadas pelo Paraguai, prejudicando, consequentemente, os camponeses paraguaios e a distribuição de terras no país.

Por outro lado, os defensores do papel desempenhado pelos “brasiguaios” no Paraguai destacam a importância dessas pessoas na produção da soja que representa 30% do PIB, propiciando a emergência do país no mercado internacional de grãos. Além disso, ressaltam que essa migração favoreceu também aos interesses paraguaios, à medida que passou a ter mão de obra especializada a um custo baixo que resultou no avanço da produção agrícola do país. (Sprandel, 2006)

Mas no decorrer do tempo, a questão dos “brasiguaios” passou a ser elemento de barganha frequente do governo paraguaio em relação ao Brasil, especialmente após os laços ditatoriais terem sido desfeitos com a redemocratização dos dois países. Frequentemente no Congresso Nacional paraguaio criam-se projetos de lei que visam nacionalizar as terras da faixa de fronteira como uma medida de segurança para o país, o que implicaria naturalmente na expulsão dos milhares de brasileiros (entre 300 a 500 mil) que vivem no local. A barganha também envolve as dificuldades colocadas pelo governo paraguaio no processo de legalização dessas pessoas e na documentação de suas terras. Um dos argumentos utilizados para justificar tais medidas seria o fato do dinheiro produzido no Paraguai ser remetido ao país de origem (Brasil), sem haver retorno para economia local. Adiciona-se a isso os projetos governamentais de reforma agrária no país, destacados especialmente na

atual gestão do Presidente Fernando Armino Lugo Méndez, o que tem causado um desconforto na relação bilateral no que tange a esse tema.

O assunto torna-se ainda mais delicado, pois se trata de uma região em que há uma atividade bastante intensa do crime organizado, que se favorece da permeabilidade entre as fronteiras e a integração logística entre os países. O crime organizado atuante na região tem sido acusado frequentemente de estar envolvido através de atividades financeiras com grupos terroristas, o que torna o local uma preocupação central nas políticas de segurança internacional. Desse modo, a situação dos “brasiguaios” torna-se ainda mais complexa, sendo este um fator primordial no debate e nas ações empreendidas bilateralmente.

b) O problema do contrabando transfronteiriço

Não é de hoje que a atividade do contrabando na Tríplice fronteira representa um grande prejuízo aos cofres públicos brasileiros e ao lucro do empresário nacional que atua na legalidade e sofre as consequências da concorrência desleal. Em grande medida as mercadorias ilícitas entram em território brasileiro pela fronteira do sul do país que faz limites com o Paraguai.

Além da notória deficiência nos mecanismos de fiscalização, outro fator que agrava o caso referente ao contrabando na região da fronteira é a rentabilidade que o mercado negro gera a alguns setores da sociedade paraguaia e as redes poderosas do crime organizado Brasil-Paraguai, que em grande medida possuem vastas ramificações nas instituições do Estado, dominando decisões nos níveis legislativo, executivo e judiciário. (Borges, 2002)

No caso paraguaio, a contaminação do poder político pela máfia ocorreu, principalmente, durante o longo período da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), que facilitou o desenvolvimento da atividade ilícita no país. Foi durante esse estreitamento dos laços de amizade entre Brasil e Paraguai que houve um avanço exponencial das atividades do contrabando nas fronteiras bilaterais, que iniciou sua história com o contrabando de ervamate, café, soja e madeira até chegar a ser uma das principais rotas de contrabando de aparelhos eletrônicos, cigarros e das atividades do narcotráfico em geral. (Miranda, 2001)

Esse avanço significativo no comércio ilícito entre Brasil e Paraguai foi resultado não apenas de uma infraestrutura criada para facilitação das relações comerciais bilaterais, mas também e, sobretudo, devido à contaminação do poder político paraguaio por líderes do crime organizado, que passaram a uti-



lizar toda estrutura da máquina estatal e a fragilidade do ordenamento jurídico nacional em prol da expansão dessas atividades. O Brasil não ficou de fora do processo ao ser permissivo com a situação que estava sendo criada e, também, por ter uma estrutura frágil de combate ao crime organizado, que já se instalava em território nacional como parte da rede mafiosa Paraguai-Brasil. Em outras palavras, durante todo esse período, o governo brasileiro agiu de maneira complacente ao crescente mercado ilícito que florescia na região da fronteira, visto que o foco da política externa brasileira, nesse momento histórico, era manter o Paraguai como sua área de influência. Esse movimento de proximidade representava ao Brasil um ganho potencial, já que o princípio norteador da agenda diplomática do país para América do Sul era conquistar o papel de líder hegemônico na região do Prata. (Figueira, 2005)

A mudança de postura do governo brasileiro em relação à situação pôde ser observada apenas nos anos 1990, momento em que houve um novo equacionamento da diplomacia brasileira em relação à temática do crime organizado na fronteira do Brasil com o Paraguai. O novo embalo político em relação à temática foi resultado conjugado de fatores indutores de mudança tanto na estrutura doméstica como no cenário internacional, decorrentes, sobretudo, da notória expansão do crime organizado em território brasileiro e da alteração da agenda internacional no pós-guerra Fria, incluindo o crime organizado como problema de segurança internacional.

A emergência do debate multilateral acerca da problemática da expansão do crime organizado e sua relação funcional com ações terroristas foi questão de destaque a partir da década de 1980 nas Nações Unidas, através G-7 Financial Action Task Force (FATF). Princípios e procedimentos foram elaborados como mecanismos de auxílio ao tratamento mais sério por parte dos governos em relação à questão dos ilícitos transnacionais. Houve, neste sentido, uma reorientação na agenda e na formulação de políticas, na medida em que se tornou mais evidente a expansão e a complexidade do problema. Em termos práticos, isso resultou na redação de convênios, protocolos e códigos de conduta dirigidos a conter a corrupção e combater a delinquência organizada.

A questão do crime organizado, até então, era tratada de maneira dispersa em normas locais, sem forças punitivas e sem mecanismos apropriados para investigação e sanção. Além disso, “devido ao princípio de autodeterminação dos povos, a investigação transfronteiriça não era possível. Assim, os tratados de assistência recíproca foram a base pela qual se levantou progressivamente um sistema de normas multilaterais”. (Miranda, 2001, p. 40)

Essa nova dinâmica global influenciou na formulação da agenda externa de diversos países, que se viram obrigados a aderir às novas prioridades internacionais. O Mercosul, neste contexto, buscou incorporar em seu ordenamento jurídico essas inúmeras iniciativas, regulamentando-as de acordo com as especificidades regionais. A garantia da vigência de um regime democrático no país e uma postura mais rígida quanto ao comércio ilícito foram alguns dos comprometimentos formalizados entre os membros do bloco. Esses fatores tiveram um reflexo direto no Paraguai, que se viu pressionado pelos demais países do Mercosul a substituir o chamado comércio de triangulação, buscando, a partir daí, uma reestruturação da indústria nacional, a fim de evitar o fortalecimento das atividades ilícitas que tiram proveito da ampliação do mercado regional. Essas iniciativas referentes ao combate ao contrabando estão expressas em alguns acordos e propostas emanados pelos membros associados ao bloco.

Em 1993, a questão da segurança regional torna-se um dos temas prioritários no Mercosul. É estabelecido, nesta data, um Projeto de Acordo para Aplicação dos Controles Integrados em Fronteiras entre os Países do Bloco. Em 1997, é assinado um Convênio de Cooperação e Assistência Recíproca entre as Administrações das Alfândegas no Mercosul Relativo à Prevenção e à Luta Contra as Ilegalidades Aduaneiras⁴. Neste convênio, os Estados Partes comprometeram-se, “através de suas respectivas administrações aduaneiras, [a] prestar assistência e cooperação recíproca para prevenir, investigar e reprimir toda a ilegalidade aduaneira” (Art.II). O acordo enfatizou, também, a ideia de que “quando uma administração aduaneira considerar que a assistência ou a cooperação que lhe foi solicitada possa representar uma ameaça à soberania, à sua segurança ou aos seus direitos essenciais, poderá recusar-se a prestá-la ou poderá fazer sob reserva que satisfaça determinadas condições” (Art. V)⁵.

Essas iniciativas foram consolidadas na criação do Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul. Os propósitos que guiaram à consecução do plano foram: a maximização dos níveis de segurança sobre os delitos que transcendem fronteiras e a manutenção de plena vigência das instituições do estado de direito. Para dar respostas a essas ameaças destacou-se a necessidade de instrumentalizar os órgãos dos países signatários através de mecanismos de coordenação que possibilitem a execu-

4 Informações extraídas no site oficial do Mercosul – www.mercosur.org.uy

5 Dados extraídos do site oficial do Mercosul – www.mercosur.org.uy



ção de ações simultâneas e que sejam eficazes com respeito à prevenção e a neutralização de atividades ilícitas.

Dando sequência ao acordo, foi assinado o Plano de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile. O objetivo do plano é promover a cooperação para o desenvolvimento de atividades operativas e de controle, possibilitando, com isso, a concretização de mecanismos de prevenção no âmbito da segurança. Ficou acordado, ainda, que a execução do programa materializar-se-á por meio de ações concretas entre os diferentes organismos dos Estados Partes e associados, no marco de suas respectivas competências e jurisdições. Sobre o contrabando, foram recomendadas ações de repressão que visem executar de forma simultânea e coordenada, nas zonas fronteiriças, patrulhagens terrestres, fluviais e lacustres. Esse plano foi, ainda, complementado em matéria de tráfico de menores, de delitos econômicos e financeiros, ilícitos ambientais e tráfico ilícito de material nuclear e/ou radioativo entre os Estados Partes do Mercosul⁶.

Em 22 de junho de 2001, foi criado, no âmbito do Mercosul, um Programa de Ação de Combate aos Ilícitos no Comércio Internacional. Destacou-se dentre outros pontos, a necessidade de adotar medidas para facilitar a comunicação e a transmissão de dados informatizados de Gestão Aduaneira incluindo radares, satélites e serviços de enlace entre as aduanas dos Estados Partes para o intercâmbio e difusão de técnicas de inteligência. Além disso, foi enfatizada a necessidade de adotar medidas para harmonização – entre os Estados Partes – das penalidades a serem impostas às empresas e às pessoas envolvidas na prática do contrabando⁷.

Já em 08 de outubro de 2001 foi estabelecido um acordo sobre a Fabricação e Comercialização de Cigarros entre os países do Mercosul, cujos objetivos são a prevenção e a repressão do contrabando, do descaminho e da falsificação desses produtos. Para isso, ficou decidido que os Estados membros do bloco estabelecerão um sistema de controle de produção, importação, exportação e comercialização de cigarros e outros derivados do fumo. Posteriormente, na XXIII Reunião de Ministros do Interior (17/03/2003), através do Conselho do Mercado Comum, aprovou-se o “Plano de Segurança Regional em Matéria de Contrabando e Tráfico Ilícito de Produtos Derivados do Tabaco entre os Estados Partes do Mercosul” (Art. I). Com isso, concreti-

6 Dados extraídos do site oficial do Mercosul – www.mercosur.org.uy

7 Dados extraídos do site oficial do Mercosul – www.mercosur.org.uy.

zou-se o plano estratégico no âmbito regional sobre o combate às atividades ilícitas transfronteiriças⁸.

No que tange às negociações bilaterais sobre o tema, Brasil e Paraguai assinaram alguns acordos, quais sejam: Acordo sobre a Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas; Cooperação para o Combate ao Tráfico Ilícito de Madeira; Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfico de Aeronaves em Atividades Ilícitas Transnacionais⁹.

Não obstante, pouco tem sido feito para implementar essas medidas acordadas. Isso porque, os aparatos normativos criados tanto no Mercosul como no âmbito bilateral encontram dificuldades na execução, sobretudo, devido à resistência interna paraguaia, visto que o país possui em seus diversos escalões do poder, pessoas que atuam em favor do crime organizado. Dentro desse quadro, a iniciativa brasileira em relação ao Paraguai é para que o mesmo tome medidas internas para combater a atividade ilícita presente no país. Para isso, o Brasil está oferecendo mecanismos de cooperação que possibilitem o país sair da clandestinidade e, ao mesmo tempo, fortalecer suas instituições políticas e jurídicas.

Em um comunicado conjunto à imprensa em 14 de outubro de 2003, o presidente Luis Inácio Lula da Silva (Brasil) destacou que um dos principais objetivos do Estado brasileiro em seu relacionamento com o Paraguai deve ser o de contribuir para que aquele país possa renovar sua economia, tornando-a menos pendente de operações da triangulação comercial e das demais atividades ilícitas, voltadas principalmente para o mercado brasileiro. Uma das áreas que se espera poder avançar rapidamente, segundo os depoimentos, é a coordenação de esforços entre Secretaria da Receita Federal e os órgãos correspondentes no Paraguai, com vistas ao aprimoramento dos controles e da fiscalização do comércio irregular. Explicitou ainda a determinação de promover e intensificar a cooperação, a fim de prevenir, combater e eliminar todas as manifestações de crime organizado transnacional e o tráfico ilícito de armas pequenas e leves, munição e material explosivo, ou seja, atividades que alimentam o espiral da violência e constituem um obstáculo à consolidação da democracia e ao pleno desenvolvimento socioeconômico de ambos os países. Ainda durante esse comunicado, os presidentes mostraram-se favoráveis

8 Informações extraídas no site do Ministério das Relações Exteriores brasileiro www.mre.gov.br na área correspondente a Divisão de Atos Internacionais.

9 Idem



ao projeto de capacitação profissional Brasil-Paraguai criado com o objetivo de formar jovens para a inserção no mercado de trabalho. Esse projeto constitui um dos fundamentos do processo de modernização e produtividade das empresas paraguaias, com vistas a reestruturar a economia formal no país. (Figueira, 2005)

Outro fator que influenciou na alteração da disposição tanto do lado paraguaio como por parte do governo brasileiro em combater o comércio ilícito na fronteira foi o problema gerado com os Estados Unidos. Após os atentados terroristas às torres gêmeas, em 11 de setembro de 2001, a preocupação dos americanos com esse tema fez com que a tríplice fronteira se tornasse um foco de atenção pela possibilidade de haver algumas células terroristas ou apoio instalados na região. Neste caso, não houve intervenção direta dos EUA, mas em função das declarações, foi estabelecido um diálogo com os americanos sobre a problemática da ilegalidade na tríplice fronteira através do mecanismo chamado 3 + 1. Tratou-se de um instrumento diplomático que visava examinar a possibilidade de que os recursos provenientes dessas atividades ilegais pudessem estar sendo transferidas para ações terroristas no Oriente Médio. Embora não tenham encontrado indícios dessa ligação, a região passou a ser foco, considerada como zona cega e um problema para a segurança continental¹⁰

Diante desse contexto, o Mercosul parece ter um papel fundamental tanto na criação de normas comuns de combate e contenção ao crime organizado na região, como no fortalecimento das instituições políticas e numa melhora nas economias através da potencialização do comércio intra-bloco.

MERCOSUL E AS PERSPECTIVAS BILATERAIS

O final das ditaduras no Brasil e no Paraguai não alterou o teor das relações diplomáticas entre esses dois países, que permaneceram sob a égide de um mesmo discurso cooperativo. A novidade estava na relação do Brasil com seu tradicional rival, a Argentina. A solução do contencioso envolvendo o aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Prata, através do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, a superação das desconfianças militares com o assinatura do Acordo Bilateral de Cooperação Nuclear para Fins Pacíficos e o estreitamento comercial entre os vizinhos, representaram uma nova guinada nessa relação. Conse-

10 Informações obtidas em 2004 com o depoimento de Marcos Vinícius Pinta Gama, ministro-chefe do COCIT.

quentemente, outro tom passa a orquestrar os laços regionais, cujo aspecto cooperativo se consolida através da iniciativa de constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

O estreitamento das relações entre os países da região iniciou-se com a aproximação comercial entre Brasil e Argentina através do Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro (PICAB), que emerge fundamentado por um novo contexto de redemocratização dos Estados envolvidos no acordo. Ao mesmo tempo, as transformações globais com o final da Guerra Fria e com a expansão dos princípios do liberalismo econômico estimularam iniciativas de integração em diversas partes do globo, visando aumentar a competitividade e ganhar visibilidade na cena internacional (Bernal-Meza, 1999). Na região da Bacia do Prata não foi diferente. Com expectativas de ganhos tais como a estabilidade institucional e normativa, o aumento nos investimentos externos direcionados para a região, o crescimento no comércio exterior intra-bloco, e o estreitamento dos laços de amizade entre os países envolvidos e o consequente afastamento das antigas rivalidades foram algumas das vantagens vislumbradas pelos países constituintes do bloco.

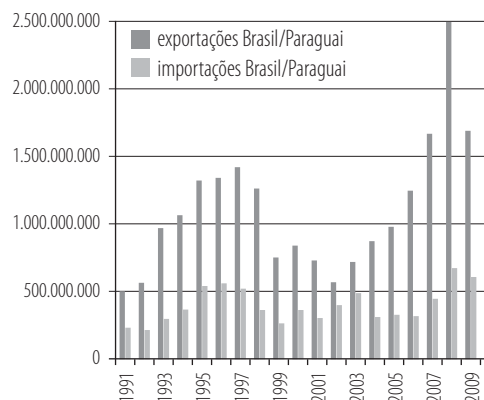
Deste bloco Brasil e Paraguai fazem parte, embora suas economias sejam bastante diversas. O Brasil possui 70% do PIB do bloco e é a principal economia da região, enquanto o Paraguai preserva-se como o segundo país mais pobre do continente americano (Bernal-Meza, 1999). Destarte, mesmo com as disparidades econômicas existentes entre eles, é possível observar ganhos recíprocos na arena comercial.

O Brasil é o principal destino das exportações paraguaias, que se mantém em torno de 20% sobre o total, dividindo esse posicionamento de destaque com a China que tem aumentado sua influência comercial sobre o Paraguai. O mesmo verifica-se com as importações de produtos brasileiros pelo Paraguai com os índices em torno de 27% sobre o total. Dos principais produtos exportados do Brasil para o Paraguai estão gasoleo, adubos, fertilizantes, máquinas, pneus, tratores, produtos químicos e automóveis. Já das importações brasileiras do Paraguai destacam-se o trigo, o milho em grão, a soja, a farinha, o carvão vegetal, o arroz, carnes desossadas, óleo de girassol, leveduras vivas, algodão e sementes¹¹.

11 Informações extraídas no site oficial do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – www.mdic.gov.br

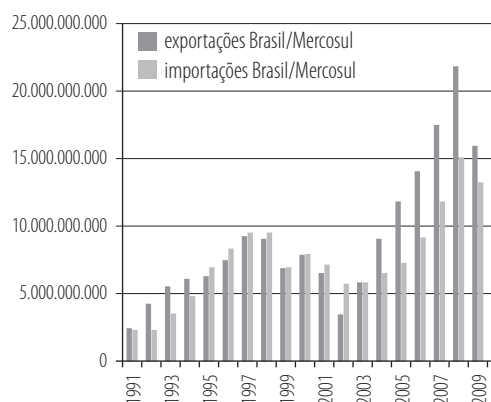


O gráfico abaixo demonstra os índices do comércio bilateral entre os anos de 1991 a 2009, correspondente à data de constituição do Mercosul.



Fonte: dados organizados pela autora e extraídos do Banco de dados do Mdic

É possível observar um crescimento no comércio bilateral ao longo dos anos, com uma tendência de queda nas importações e exportações a partir do ano de 1997, recuperando-se a partir de 2002. A balança comercial é favorável ao Brasil, embora o Paraguai também tenha sentido um aumento de suas exportações para o país vizinho. Com o gráfico ilustrado abaixo é possível verificar a proporção do comércio bilateral nas transações realizadas no âmbito do Mercosul.



Fonte: dados organizados pela autora e extraídos do Banco de dados do Mdic

As relações comerciais brasileiras com os membros constituintes do bloco tem sido incrementadas, demonstrando quedas apenas entre os anos de 2000 e 2003, momento em que os países passavam por crises econômicas que impactaram no avanço progressivo das importações e exportações intra-bloco. Desse modo, a interdependência crescente pode gerar ganhos recíprocos entre os participantes de um mesmo bloco, ao mesmo tempo em que impacta negativamente em momentos em que a crise solapa um de seus membros. Assim como a crise econômica na Argentina, as crises políticas no Paraguai também ameaçaram os interesses imediatos do Brasil em seu compromisso com a democracia e com a estabilidade regional. (Bernal-Meza, 1999).

Nas crises políticas paraguaias de 1997 e 1999, a diplomacia brasileira teve um importante papel no restabelecimento da ordem democrática no país vizinho. O presidente Fernando Henrique Cardoso apoiou a manutenção do governo Wasmosy em detrimento das iniciativas do general Oviedo em tentar por fim à ordem constitucional do país. Ao ferir o princípio da democracia, esta ação prejudicaria a estabilidade institucional do bloco e a credibilidade sobre o processo de integração regional.

Embora momentaneamente solucionado (1997), esta rivalidade entre Wasmosy e Oviedo ainda renderia frutos em um futuro próximo. Condenado, em 1997, a dez anos de prisão, Oviedo apoiou Raul Cubas nas campanhas presidenciais, sendo Luiz Argaña seu vice. No entanto, essa dupla foi formada menos pela afinidade que reunia os candidatos e mais pela tentativa de atingir os interesses de ambas as facções do Partido Colorado. Cubas Grau demonstrava explicitamente sua relação de lealdade a Lino Oviedo, a quem Argaña tinha como inimigo. Eles foram vencedores nas eleições de 1998 com 54% dos votos. Cubas Grau praticamente desconsiderou os poderes constituídos desde a Corte Suprema até a maioria parlamentar, composta pela oposição. Em um de seus primeiros atos decretou a redução da pena de Oviedo de dez anos para três meses e ordenou a revisão do processo que incriminava o amigo para o Tribunal Militar Extraordinário. Logo que isso ocorreu, Juan Carlos Wasmosy refugiou-se na embaixada americana com receio do que poderia ocorrer consigo, já que havia sido o principal responsável pelo encarceramento de Lino Oviedo. Já Argaña, também inimigo de Oviedo, preferiu continuar exercendo suas atividades de vice-presidente normalmente. Em 23 de março de 1999, Argaña e seu chofer foram emboscados e faleceram imediatamente. (Miranda, 2001)

Após esses acontecimentos no país vizinho, Fernando Henrique Cardoso (1999) atuou em mais uma crise institucional paraguaia aconselhando Cubas



a renunciar ao cargo, oferecendo-lhe asilo no Brasil, já que se havia chegado ao número necessário de votos no Legislativo paraguaio para sua destituição da Presidência da República. Cubas renunciou o posto de Presidente que ficou a partir de então nas mãos de Luiz Gonzalez Macchi, membro do Partido Colorado. Devido às diversas manifestações organizadas por ovedistas pedindo a destituição de Macchi do cargo presidencial, o mesmo viu-se obrigado a convocar novas eleições em 2002, antes do término do mandato. As eleições foram realizadas com sucesso elegendo democraticamente Nicanor Duarte Frutos, do Partido Colorado. (Figueira, 2005)

Esses acontecimentos demonstram a fragilidade institucional que ainda vive o Paraguai e a importância adquirida pelo Mercosul em assuntos que ultrapassam a esfera comercial. O resultado imediato dessa instabilidade política no Paraguai foi o fortalecimento dos princípios institucionais do bloco, que criou a cláusula democrática, que decidia pela obrigatoriedade do regime entre seus participantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações diplomáticas entre Brasil e Paraguai mantêm diversos desafios a serem ultrapassados. Ao mesmo tempo em que se observa uma consolidação nos aspectos cooperativos que vão de uma parceria comercial, logística até empreendimentos gigantescos, como a hidrelétrica de Itaipu, com vantagens e fragilidades sentidas reciprocamente; restam assuntos bastante espinhosos a serem ultrapassados como o problema envolvendo os “brasi-guaios”, os crescentes índices das atividades do crime organizado entre Brasil e Paraguai, os termos do Acordo de Itaipu Binacional e as possíveis consequências das disparidades econômicas no avanço do Mercosul.

Ariane Cristine Roder Figueira é doutora em Ciência Política pela USP. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP) e professora das universidades UAM e FAAP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNAL-MEZA, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 42 (2), 1999.
- BORGES, Paulo César Correa. *O Crime Organizado*. São Paulo: Editora Unesp, 2002
- CAUBET, C. A política hidroenergética brasileira e a evolução do quadro diplomático na Bacia do Prata. In: ALBUQUERQUE, G. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira(1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo, Annablume, 2000.
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, Primeira Edição, 1992. Segunda Edição, Brasília: EDUNB – IBRI, 2002
- DORATIOTO, Francisco. As relações entre Brasil e Paraguai (1889-1930) do afastamento pragmático a aproximação cautelosa. Brasília: UNB (tese de doutoramento), 1997
- DORATIOTO, F. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 43 (2): 130-149, 2000.
- FIGUEIRA, A. A Agenda Externa Brasileira em face aos ilícitos transnacionais: O contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai. Dissertação de mestrado- USP, 2005
- LAINO, Domingo. *Paraguai: Fronteiras e Penetração Brasileira*. São Paulo: Global Editora, 1979.
- MARQUES, Maria Eduarda Castro (org.) *Guerra do Paraguai: 130 anos depois*. Porto Alegre: Relumbre Dumará, Biblioteca Nacional, 1995.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner. Brasil-Paraguai 1955-80*. Campinas: Editora Papirus, 1987
- MIRANDA, Aníbal. *Crime Organizado em Paraguay*. Assunción: Miranda e Associados, 2001.
- MONIZ BANDEIRA, L.A. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata. Da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. 2 edição. Brasília: Editora UNB, 1995
- PECEQUILO, C. & HAGE, A. Dilemas Sul-Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu, *Meridiano47*, 2007.
- SANTISO, C. Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, julho/dezembro 2002, p. 397-431.
- SILVA, A. Da Guerra Tríplice Aliança ao Mercosul: as relações entre Brasil e Paraguai. In: ALBUQUERQUE, G. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo, Annablume, 2000.
- SPRANDEL, M. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. *Estudos Avançados*, 20 (57), 2006



Questões pendentes para uma agenda bilateral entre Brasil e Paraguai

LOURDES FERREIRA

O fim do mandato de dois períodos consecutivos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e o balanço do governo de Fernando Lugo, no Paraguai, que cumpriu dois anos de gestão em 15 de agosto passado, apresentam a oportunidade de identificar questões que continuam pendentes em uma pretendida ou precária agenda bilateral, embora os contatos entre ambos os mandatários tenham sido intensos e cordiais. Uma abordagem que poderia acrescentar ruídos desnecessários seria chamar os desencontros de disputas. Isso não somente pela assimetria que existe entre Brasil e Paraguai, mas também porque existem as mesmas questões entre o Paraguai e os demais vizinhos do maior país da América do Sul. Não obstante, devemos assinalar que os assuntos pendentes, se não forem discutidos, podem ganhar força e corroer as relações entre vizinhos em questões estratégicas.

Brasil e Paraguai apresentam o paradoxo da distância em territórios que se tocam fisicamente e um espaço na esfera diplomática dominado pela famosa escola do Itamaraty, que fez migrar o diálogo entre os dois países para âmbitos multilaterais, de acordo com a diretriz histórica das relações exteriores brasileiras.

O domínio da reconhecida diplomacia brasileira se situava tradicionalmente na esfera das relações multilaterais e, ultimamente, o espaço do Mercosul era o habilitado formalmente e o mais utilizado para o diálogo sobre as relações com o Paraguai. Essa maior gestão no terreno multilateral demonstrou, no entanto, que os interesses comuns que não envolvem o resto dos membros e associados do mercado comum tendem a diluir assuntos que exi-



gem um esquema de abordagem bilateral, principalmente aqueles voltados para a peculiaridade das situações que ocorrem na fronteira paraguaio-brasileira, fruto, principalmente, da presença de população proveniente da migração brasileira e do esquema de cultura de contato, no qual se desenvolveu um processo deslocado que impede a integração cultural entre as comunidades brasileiras e paraguaias coabitantes da região, com impactos não desejados do ponto de vista social, político e econômico.

Além disso, essa fronteira enfrenta e contém problemas tradicionalmente associados a qualquer outro território fronteiriço: a geografia distante dos centros de administração pública, a escassa presença e, em alguns trechos dos 1.339 quilômetros de extensão das linhas divisórias, a total ausência do Estado. Situações problemáticas que não podem ser resolvidas no âmbito nacional, embora se encontrem compreendidas integralmente no território de um dos países, como é o caso dos brasiguaios, ou a extensão da fronteira agropecuária avançada com investimentos de empresas brasileiras nos territórios de povos indígenas no alto Chaco paraguaio, o contrabando de madeira e de espécies ameaçadas, com consequência para os recursos naturais, sem contar que os territórios fronteiriços são cenários dominados por grupos criminosos dedicados ao tráfico de bens provenientes da atividade delituosa que exercem, com grave prejuízo para ambos os países.

As desqualificações que afloraram na reclamação paraguaia sobre o Tratado de Itaipu mostraram ser fatores que bloqueiam as possibilidades de organizar uma relação produtiva, com recuperação de uma melhor posição negociadora por parte do Paraguai frente ao seu monumental vizinho.

A DIMENSÃO DO BRASIL E A QUESTÃO DAS ASSIMETRIAS

A dimensão do Brasil é um aspecto que deixa claro as assimetrias com relação a seus vizinhos, potenciais interlocutores no estabelecimento de diálogos no horizonte das relações bilaterais: o país ocupa quase toda a metade do mapa da América do Sul, é vizinho de todos os países da região, exceto Chile e Equador, conta com mais de sete mil quilômetros de litoral no Atlântico e tem uma população de pouco mais de 190 milhões de habitantes. A magnitude de seu mercado permitiu-lhe um desenvolvimento interno, sendo reconhecido hoje como a oitava economia do mundo.¹

1 <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/06/08/brasil-economia-pib-cnnexpansion>

O Brasil manteve boas relações com os vizinhos a partir do século XIX, conservando uma atitude mediadora em uma região com baixo índice de conflitos, exceto as tensões ocorridas nos últimos anos, vinculadas às conhecidas visões díspares que se tornam significativamente claras no conflito entre Venezuela e Colômbia, o que parece ter desafiado a orientação da política externa brasileira.

A diplomacia do Itamaraty se desenvolve tendo por base a cômoda posição geopolítica decorrente de sua dimensão territorial, demográfica e econômica, apresentando-se como um ator cuja participação nas negociações comerciais, agrícolas, ambientais e energéticas é indispensável. Essa conduta colaborou para o fortalecimento de uma liderança em nível mundial, respaldada pela abertura, a partir de 2003, de embaixadas que hoje somam 133 em todo o mundo. Ademais, é clara a pretensão do Brasil de ocupar um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.²

O Brasil chegou pela décima vez a ser membro não-permanente do Conselho, com uma agenda multidimensional que tem o propósito de selar uma liderança mundial através de atitudes de mediação expandidas até o Oriente Médio e uma proposta de segurança com desenvolvimento que se afasta da visão americana dominante em nossa região e, em especial, sobre o Paraguai. Não obstante, faltou a esse projeto um pouco de consistência, e uma liderança que se tornou tão visível permitiu apontar fatos que valeram o adjetivo de ambígua para sua política exterior nos últimos tempos.

Nesse sentido, destacaram-se algumas ações contraditórias, como os intercâmbios amistosos do presidente Lula com o governante de mão de ferro Teodoro Obiang Mbasogo, da Guiné Equatorial, no poder há três décadas; a rejeição por parte do Itamaraty da carta dos dissidentes cubanos solicitando a intervenção como mediador do presidente Lula em favor de Orlando Zapata, que faleceu em fevereiro de 2010, horas antes da visita do presidente brasileiro à ilha (Lula comparou os dissidentes a criminosos comuns). Esses fatos, que foram defendidos a partir de uma postura não-intervencionista, entram em conflito, no entanto, com a pretendida imagem de neutralidade frente aos eventos vinculados à derrubada do presidente hondurenho Manuel Zelaya, que tentou voltar ao poder utilizando como base a embaixada brasileira em Tegucigalpa, por quase cinco meses.³

2 O Brasil foi eleito pela Assembleia Geral da ONU membro não-permanente no Conselho de Segurança para o período 2010-2011. Em <http://alainet.org/ative/34637>.

3 *Informe Latinoamericano* – 16 de julho de 2010 (ISSN 1741-7317)



PARAGUAI, DEMOCRACIA COM LIMITAÇÕES E DIPLOMACIA DEBILITADA

Paraguai, pequeno país sem litoral de 476 mil km², pouco povoado por cerca de seis milhões de habitantes, suportou 34 anos de uma ditadura complacente e co-participante de atividades vinculadas ao crime organizado, de quem herdou, e mais adiante continuou fortalecendo, a qualidade de ser anfitrião e associado de sólidas estruturas mafiosas enraizadas e em evolução no país, dedicadas ao narcotráfico, tráfico de armas, contrabando, pirataria e tráfico de automóveis, roubados no Brasil.⁴

A América Latina é a região mais desigual do planeta. O Paraguai é um dos países com pior distribuição de riqueza da região: os 20% mais ricos concentram 62,4% da renda e os 10% mais pobres, apenas 0,7%. Em torno de 50% dos habitantes são pobres. A população rural é quase a metade do total da população, com pouco acesso a terras adequadas para atividades agropecuárias.⁵

Atualmente, impera no Paraguai um sistema democrático debilitado pelas relações clientelistas, pois mesmo que a posse do presidente Fernando Lugo, eleito para o período 2008-2013, tenha significado a alternância no poder depois de sessenta anos de hegemonia da Associação Nacional Republicana – Partido Colorado e dado alento a expectativas de mudança, o sistema de troca de lealdades políticas através da prática do empreguismo não acabou.

A economia paraguaia se desenvolve dentro de um modelo agroexportador que carece de eficiência para gerar desenvolvimento, e foi introduzida a soja no nível primário de produção. Esse cereal, principal produto de exportação nacional, gerou a modernização da agricultura tradicional, deslocando a população camponesa, somando-se a isso os impactos das ondas de imigração brasileira, ameaçando a sustentabilidade do ambiente e por último, desafiando respostas de um Estado que, aparentemente, não consegue entender as perguntas de um país que é o sexto produtor de soja do mundo.⁶

4 Miranda, Aníbal, *Crimen Organizado en Paraguay*. ISBN 99925-3-163-0. Imprenta Técnica Salesiana. Assunção, 2001.

5 Diário *Clarín*, “Detalles del operativo ordenado por el presidente paraguay, que movilizó a miles de policías y soldados. Cómo funciona la ofensiva militar de Lugo para capturar a guerrilleros”. Em <http://edant.clarin.com/diario/2010/05/02/elmundo/i-02190138.htm>.

6 Os cinco principais países produtores são: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Índia e China; o Paraguai está em no sexto lugar. Em http://www.contatosyagronegocios.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1270&Itemid=673.

O presidente Lugo, no discurso de abertura do ano legislativo do Congresso de 2010, desculpou-se por não apresentar mais avanços além do aumento dos subsídios condicionados de 15 mil para 115 mil famílias. Os dois anos de governo de Lugo, que se desenrolaram sem um projeto político claro, sem objetivos certos e sem adesão coletiva própria, foram marcados por problemas de insegurança em todas as esferas, incluindo atos de sequestro e furto de unidades policiais e militares, realizados por um grupo armado denominado Exército do Povo Paraguaio (EPP) que se autoproclama marxista-leninista e nacionalista.⁷ Suas ações levaram o governo paraguaio à declaração do estado de exceção, decretado em 26 de abril, com vigor por trinta dias, nos departamentos de Concepción, Amambay e Alto Paraguay, fronteiriços com o Brasil, além de San Pedro e Presidente Hayes. Esses departamentos constituem epicentros, cenários e rotas de fuga para máfias do contrabando e narcotráfico com proteção policial; existem também bandos armados de criadores que protegem suas terras das ocupações camponesas, nos departamentos de San Pedro e Concepción.⁸

O presidente Fernando Lugo chegou ao governo graças a uma aliança eleitoral da oposição, com os votos majoritários do Partido Liberal Radical Autêntico, o qual, junto ao já mencionado Partido Colorado, selou um bipartidarismo que já dura um século.

O Ministério de Relaciones Exteriores do Paraguai é o de menor orçamento entre as unidades ministeriais do aparato estatal.⁹ O país conta com 34¹⁰ embaixadas em todo o mundo e não pôde designar embaixador no Brasil¹¹ nos dois primeiros anos do governo de Lugo, com várias tentativas fracassadas no Parlamento de aprovar o mesmo postulante. Diante da última recusa, no mês de agosto, o atual chanceler manifestou, no entanto, a possibilidade de mudança de candidato, embora sem esclarecer se se tratava do Brasil, considerando-se que as apresentações se referem ao mesmo tempo aos países membros do Mercosul e à Bolívia, nos quais ocorreu a mesma situação.

7 [http://es.taringa.net/posts/info/6542898/Ejercito-del-Pueblo-Paraguay-\(E_P_P\).html](http://es.taringa.net/posts/info/6542898/Ejercito-del-Pueblo-Paraguay-(E_P_P).html).

8 Lei Nº 3994 de 24 de abril de 2010. Que declara el estado de excepción en los departamentos de Concepción, San Pedro, Alto Paraguay y Presidente Hayes. E em <http://upside-downworld.org/main/en-espatopmenu-81/2515-estado-de-excepcion-en-paraguay-riesgos-de-militarizacion>.

9 Lei Nº 3.964. Que aprueba el *presupuesto* general de la nación para el ejercicio 2010.

10 www.mre.gov.py.

11 <http://www.paraguay.com/nacionales/canciller-confirma-que-habra-cambios-de-candidatos-a-embaixadas-del-mercosur-41381>.



Uma das demandas históricas que a oposição paraguaia fazia à ditadura de Alfredo Stroessner ganhou relevância, a saber, as reclamações sobre o Tratado de Itaipu, firmado em 1973 entre os governos militares do Brasil e do Paraguai. A represa constitui uma empresa binacional de co-propriedade dos dois Estados que aproveita as águas do Rio Paraná e constitui uma das principais fontes de energia de centros urbanos importantes do Brasil, como São Paulo e Curitiba.

A questão da hidroelétrica provocou comentários e opiniões tanto no nível formal como no informal, com relação a outras que devem ser abordadas para diminuir a litigiosidade que contém. O enfoque se deu justamente de uma perspectiva de manifestação de vontade em um conflito com reflexos de disputa. Não obstante, existem outros assuntos, como já dissemos, que deveriam ser organizados na instância das relações bilaterais e que justamente afloraram no debate da pretensão paraguaia de modificação do Tratado de Itaipu.

Propor um diálogo exige, no entanto, condições prévias a que estão sujeitas as possibilidades da débil diplomacia paraguaia: as condições debilitadas de legitimidade e institucionalidade em geral e, em especial, a ineficácia do funcionamento dos organismos de controle nas zonas de fronteira, local geográfico dos conflitos.

A relação diplomática com o Brasil se desenvolveu de forma direta e informal entre os chefes de Estado. A falta de acordo em relação ao candidato do poder executivo por parte da Câmara de Senadores do Paraguai e a oposição no Congresso brasileiro aos acordos feitos pelo presidente Lula enfraqueceram a certeza de que suas coincidências alcancem a força normativa que habilita a aplicação dos acordos. A ausência do nexos formal, ou seja do embaixador paraguaio no Brasil, debilita a imagem de um país pequeno que tem muito por resolver com um vizinho que conta com uma das mais renomadas escolas de diplomacia do mundo.

Reitera-se igualmente que as condições exigidas, apoiadas pela diminuição das iniquidades no Paraguai e de uma atitude mais decidida em relação à melhoria dos índices de desenvolvimento mediante políticas públicas adequadas, permitirão a abordagem de questões que são diluídas ou postergadas graças justamente ao ambiente de informalidade e a imagem de pouca seriedade que o Paraguai projeta. As questões do diálogo bilateral não se referem unicamente à esfera do comércio fortalecido no Mercosul e à política de diminuição de assimetrias instalada pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), mas à necessidade de tomar decisões integradas e equitativas sobre assuntos em que a fronteira mostra situações carentes de atenção imediata.

AS VISÕES SOBRE O TRÁFICO E O MAL-ESTAR DO BRASIL

Paraguai tem uma fronteira de 1.339 quilômetros que não é a mais extensa em relação aos outros vizinhos, mas compartilha a denominada Tríplice Fronteira com Argentina e Brasil. Essa zona, apesar dos conflitos que apresenta em virtude das operações de tráfico que ali se desenvolvem, pode ser vista como fundamento potencial de integração, considerando-se que as situações de informalidade que permitem o contrabando e a pirataria exigem um sistema de cooperação que não seja debilitado e obstaculizado pela corrupção institucional.

As situações de conflito na fronteira, no entanto, estão sendo controladas por medidas unilaterais do Brasil, na faixa fronteira entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, unidas pela Ponte da Amizade, por meio da repartição da Receita Federal, que criou algumas fricções na esfera comercial, bem como a faixa de fronteira seca compartilhada pelas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que é hoje cenário de repetidas desavenças entre autoridades locais. O trecho de fronteira tem sido um foco de atenção por parte das Forças Armadas Brasileiras, sempre no esquema de intervenção unilateral. A zona se situa em Coronel Sapucaia, cidade brasileira vizinha de Capitán Bado, até a entrada da cidade de Ponta Porã, vizinha da cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero. Essa zona foi por muitos anos área de domínio das máfias do narcotráfico e do tráfico de armas.¹²

A Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008 pelo Brasil, estabelece como uma de suas diretrizes “Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional”, explicando que “para dissuadir, é preciso estar preparado para combater”.¹³ Essa estratégia de defesa da soberania demonstrou pouca eficiência no combate ao tráfico de fronteira, em especial o de armas, o item mais estreitamente vinculado à segurança. Existem dados que apontam que as armas automáticas contrabandeadas através de território paraguaio tem como destino as guerrilhas e os traficantes da Colômbia e do Peru, mas estima-se que entre 70 e 80% desse tráfico ilegal tem como destino o Brasil.¹⁴

12 Diário *ABC Color*. Em medio de crisis Ejército brasileño realiza operativo de control en frontera con Paraguay. 21 de agosto de 2010.

13 Decreto Nº 6703 de 18 de dezembro de 2008.

14 Dreyfus, Pablo. Tráfico ilegal de armas de fuego a través de Paraguay. Em <http://www.comunidadsegura.org/es/node/20031>.



Nos pontos de fronteira e entre a população local se organizam naturalmente redes complexas de comércio com o objetivo de aproveitar as flutuações cambiais de ambos os países e a ausência do Estado para realizar ações que vão desde evitar tributos, aproveitar as isenções para estrangeiros estabelecidos no lado paraguaio, até articulações com o mercado negro e outras atividades criminosas.

A intervenção dos Estados Unidos, depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, em Ciudad del Este, com impacto na tríplice fronteira, teve como resultado a incorporação do conceito de terrorismo e das linhas de ação que isso implica, o que ocasionou divergências em questões de segurança interna com a política desenvolvida de maneira conjunta na tríplice fronteira pelos países vizinhos.

Para combater o terrorismo islâmico, os governos de Argentina, Brasil e Paraguai concordaram em criar um Comando Tripartite, em 1996. Seu objetivo era tomar medidas de cooperação e intercâmbio de informação entre as três cidades de fronteira (Foz do Iguaçu – Brasil, Ciudad del Este – Paraguai, e Puerto Iguazú – Argentina), dentro de um esquema de adoção de medidas conjuntas sobre segurança. A organização dos três vizinhos se converteu, com a incorporação dos Estados Unidos, no Grupo 3+1, depois do atentado contra as torres gêmeas, por iniciativa dos americanos. O mal-estar do Brasil ocorreu porque o Paraguai, afastando-se das políticas alternativas desenvolvidas com seus vizinhos, autorizou a construção de uma base aérea militar americana em solo paraguaio e abriu a possibilidade de um acordo comercial com os Estados Unidos fora do Mercosul. A atitude paraguaia significou uma alteração na política de resguardar interesses e sustentar lealdades frente a projetos regionais, e tudo isso influi de maneira negativa nas negociações bilaterais com o Brasil, acrescentando precedentes desconcertantes em uma possível interlocução paraguaia e abrindo uma janela para intervenções militares por motivo de segurança nacional em território estrangeiro.¹⁵

A MIGRAÇÃO, BRASIGUAIOS E O CONTATO DE CULTURAS

Os processos migratórios organizados surgiram na década de 1950, quando populações camponesas tanto brasileiras como paraguaias foram colo-

15 Hofmeister, Wilhelm, Rojas, Francisco e Solis, Luis Guillermo. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Tomo 1: *América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung. FLACSO. Secretaría General. Pág.88.

nizar as terras do Alto Paraná do lado paraguaio, no leste de seu território, e no estado brasileiro do Paraná. A colonização propiciada pelos dois países nessas ricas terras agrícolas constitui a origem do conflito, e o cenário são as terras de soberania paraguaia, para onde se dirigiu a população brasileira, em virtude do custo menor dos imóveis que foram adquirindo.¹⁶

Na década de 1970, a construção da represa de Itaipu, a maior do mundo, aumentou o número de brasileiros no território paraguaio, por duas vias: a inundação de terras do lago de 200 km², cujos proprietários brasileiros foram indenizados e consideraram mais conveniente comprar terras em território paraguaio, e a convocação de mão-de-obra para a monumental construção – muitos dos trabalhadores contratados de forma temporária acabaram se estabelecendo em território paraguaio.¹⁷

Outra parcela da imigração se deu graças ao concurso de capital estrangeiro, através de empresas transnacionais, empresários e colonos brasileiros, integrados à modernização do setor agrícola, fato que desarticulou a colonização paraguaia empreendida pela reforma agrária dos anos 70, instalada com as conhecidas deficiências de falta de crédito, de assistência técnica e de posição geográfica inadequada em termos de possibilidades de acesso.

Na mesma década e até meados dos anos 80, registrou-se a maior onda de migração brasileira. O conhecido “Projeto Brasil Grande Potência” que inicia a modernização do setor agrícola, deslocou sua população camponesa para as fronteiras, especialmente a paraguaia. A transformação da economia brasileira causou uma grande migração para os Estados Unidos, Paraguai e Japão, nesta ordem. Os registros da Pastoral do Migrante de 2004 estimavam que existiam 350 mil brasileiros no Paraguai, enquanto que os registros oficiais mostravam somente 85 mil.¹⁸

A corrupção no processo de colonização se fez presente através da venda de terras sem títulos de propriedade, da expulsão violenta de camponeses pos-

16 Vázquez, Fabricio. *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. UNFPA-GTZ-ADEPO. 53 p.

17 Salim, Celso. Migración brasiguayos y MERCOSUR. Fuerza de trabajo rural en el centro-oeste brasileiro. Em publicação: Migración brasiguayos y MERCOSUR. Fuerza de trabajo rural en el centro-oeste brasileiro. BASE-IS, BASE Investigaciones Sociales, Assunção, Central, Paraguai. CLACSO. <http://sala.clacso.edu.ar/gsd1252/cgi-bin/library?e=d-000-00-0base-00-0-0-0prompt-10-4-0-11-1-es-50-20-about-00031-001-1-0utfZz-8-00&cl=CL2.1&d=HASH40d23996ec25d8b6706f56&x=1>.

18 Revista *Acción*, Nº 249. Editorial: Centro de Estudios Antonio Guash. Assunção, novembro de 2004.



seiros em benefício de altos funcionários do governo que foram favorecidos com os lucros das ilegalidades cometidas.

A fronteira do Paraguai é habitada atualmente por mais de 400 mil brasileiros, alguns com dupla nacionalidade, que embora descendentes dos primeiros colonos, conservam a nacionalidade de origem pela aplicação combinada do *jus soli* e *jus sanguinis* da jurisprudência brasileira.¹⁹

A população de migrantes que não estava instalada de maneira formal, portanto, sem possibilidade de exercício de direitos, ocasionou o primeiro retorno de brasileiros em 1984, de cerca de mil colonos, e em 1985, de quatrocentos indivíduos que reclamavam terra ao governo.

Diante da situação problemática dessas populações, organizações camponesas, de sem terras e pequenos produtores organizaram o Primeiro Encontro de organizações brasileiras e paraguaias em Foz do Iguaçu (Brasil), em abril de 1989, com o propósito de analisar essa questão. Foi nesse encontro que se concordou em atribuir a denominação de “brasiguaios” aos sujeitos dessa realidade.

Outros encontros similares ocorreram sucessivamente entre 1990 e 1994, cujo resultado foi a constituição de uma Coordenação Binacional para realizar o estudo e acompanhamento da questão e a organização de dois grupos de regresso de cerca de quatrocentas famílias que haviam acampado em Amambay (Paraguai) e Dourados (Brasil), sem que suas reivindicações fossem ouvidas pelo governo do Brasil; além disso, criou-se o Comitê Binacional de Repatriação, integrado do lado brasileiro pelo Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a CUT rural, a Secretaria Agrária do Partido dos Trabalhadores (PT) e a CDH Marcial de Souza. Do lado paraguaio, a Coordenação é composta pela Federação Nacional Camponesa (FNC), a Coordenadoria Interdepartamental de Sem Terras (CIST), a Organização da Luta pela Terra (OLT), o Comitê Popular pelos Direitos Humanos (CPDH) e o Partido Democrático Popular (PDP).

A importância social dos processos migratórios tem sido pouco estudada no Paraguai, país mais conhecido como expulsor do que como receptor de migrantes, e que ainda carece de uma política que contemple os aspectos socioculturais de colônias brasileiras assentadas pela gestão dos governos de ambos os países em toda a área de fronteira.

19 Art. 12 da Constituição do Brasil. Emenda Constitucional de Revisão Nº3, de 7 de junho de 1994.

O nó do conflito com os brasiguaios exige a construção de políticas bilaterais para tratar da questão e poderia ser abordado da perspectiva de intercâmbio de bens culturais entre as populações afetadas.

Desde o estágio de cultura de contato, o intercâmbio ocorre a partir de maneiras diferentes de compreender os signos sociais, produzindo consequências nos indivíduos de ambas as culturas, sobretudo entre aqueles que têm que conviver em um mesmo território. A integração em paralelo do universo semiótico tende a obstaculizar a comunicação, já que se configuram representações ou referências equivocadas sobre objetos e acontecimentos que se estruturam de maneira complexa através da linguagem, levando às vezes a conclusões de confronto. Quando as culturas estão em *contato*, dito de outro modo, não se *encontram*, as diferenças são a forma da construção de identidades que não compartilham equivalências sobre o entorno e a realidade. A identidade nacional define esses grupos em contato, cujas projeções em ambos os lados da fronteira se ligam ao desenvolvimento dos Estados que reconhecem como seus. A cultura de contato cria desigualdades, conflitos e hegemonias quando ocorre a exteriorização dessas identidades.

A migração brasileira também se encontra representada por criadores de gado que compraram grandes extensões de terras no Chaco paraguaio, em virtude das vantagens de mercado. Eles compõem e dirigem o Foro Brasil, uma iniciativa da embaixada brasileira no Paraguai que promove o investimento de capital do país vizinho.

A incursão do mercado nessa área provocou o confronto dos investidores com os povos indígenas originais e organizações não-governamentais, sendo o caso emblemático aquele que envolve os Ayoreos Totobiegosode, uma das últimas culturas silvícolas do mundo.

Neste marco, em 10 de outubro de 2008, oito organizações de povos indígenas²⁰ solicitaram ao presidente Fernando Lugo que apresse a aplicação da legislação nacional e de políticas e estratégias para proteger o Patrimônio Ayoreo Totobiegosode do desmatamento e da destruição de bosques em propriedades adquiridas em seus territórios ancestrais pelas firmas brasileiras Yaguareté Porá SA, River Plate SA e BBC SA, bem como o cumprimento das

20 As oito organizações são: Comisión de Pueblos Indígenas del Chaco Paraguayo (CPI Chaco – Paraguay). Federación Regional Indígena del Chaco Central (FRICC). Coordinadora Indígena del Bajo Chaco – Pte. Hayes (CLIBCH). Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT). Organización del Pueblo Nivaclé (OPN). Organización del Pueblo Enxet Norte (OPEN). Organización del Pueblo Nandeva (OPÑ). Asociación Angaité de Desarrollo Comunitario (ASADEC).



disposições do Conselho Nacional do Ambiente (CONAM), para que voltem à posse dos indígenas os montes que foram declarados reserva privada não-indígena, de domínio atual da empresa brasileira Yaguareté Porá S.A. O trâmite dos Totobiegosode perante o Estado paraguaio sobre o direito a essas terras começou em 1993 e inclui uma denúncia sobre ilegalidades cometidas tanto na venda como na titulação das propriedades adquiridas pela firma Yaguareté Porá SA. O Conselho Nacional do Ambiente (CONAM), recomendou em 2008 1) “... a revogação da Licença Ambiental concedida à Fazenda Nº. 13.122 (Yaguareté Porá SA)...”; e 2) “... a revogação da Resolução da DGPCB pela qual se designa como Área de Reserva Privada a parte da Fazenda Nº. 13.122 (Yaguareté Porá SA) até que se responda conforme direito à demanda dos Ayoreo Totobiegosode, os quais solicitam o domínio legal dessas terras segundo Normas Nacionais Vigentes e Convênios Internacionais ratificados pela República...”²¹

Por trás desses eventos migratórios, abre-se um espaço para a estratégia de construção de poder econômico e político como novo conceito de exercício de soberania em territórios fronteiriços, provocando de forma pacífica o controle territorial por parte do mercado, em substituição aos esquemas defensivos ou ofensivos que as forças armadas nacionais desempenhavam anteriormente com exclusividade.²²

VISÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO

A ideia de integração dos mercados na América Latina surge das conclusões a que chegou a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), no início da década de 1950. Como se sabe, a CEPAL sustentava que o modo tradicional de integração dos mercados na região não se coadunava com o desenvolvimento. A partir disso, articularam-se várias iniciativas, como a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960 e convertida em 1980 na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).²³ Outros projetos sub-regionais participaram desse processo, como o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, e a Comunidade Andina (CAN), criada em 1968.

21 Gente, Ambiente y Territorio (GAT).gat@click.com.py.

22 Souchaud, Sylvain. 2008. *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. UNFPA-ADEPO-Embaixada da França no Paraguai. 88 p.

23 Ver em: <http://www.aladi.org>.

Mais ao sul e em 1985, Argentina e Brasil iniciaram o processo que culminaria com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, depois de instalado o processo de democratização que acabou com os governos ditatoriais na região. Com a criação do Mercosul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai se comprometeram, pelo Tratado de Assunção, a estabelecer um mercado comum o mais tardar em 1995. A rota crítica incluía um Programa de Liberalização Comercial (PLC) ao longo de quatro anos e uma Tarifa Externa Comum (TEC). O Tratado de Assunção foi ampliado e fortalecido em 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto, que orienta o estabelecimento de medidas comuns de política comercial, como regras de origem, normas contra as práticas desleais de terceiros países e um código alfandegário aprovado recentemente, em 20 de agosto de 2010, na cúpula de presidentes dos países do Mercosul, realizada em San Juan, Argentina²⁴ e que buscará adiante a integração normativa requerida em cada um dos Estados Partes perante seus parlamentos.

As maiores dificuldades que o Mercosul enfrentou estão relacionadas com as tensões entre Argentina e Brasil, em consequência das diferentes visões de inserção externa que se refletiram sobre o tipo de câmbio, a política fiscal, a taxa de juros e o nível de atividade, o que gerou grandes divergências, embora o intercâmbio comercial entre os dois países tenha duplicado a partir da criação do Mercosul, em 1991, bem como o peso relativo das exportações de um país na economia do outro.

A Argentina notou os índices superiores na capacidade e no perfil exportador do Brasil e exigiu a inclusão de cláusulas de competitividade para proteger setores que sofreram perdas no intercâmbio comercial. A percepção da Argentina é que através de uma relação bilateral é possível alcançar lucros mais equitativos mediante políticas conjuntas setoriais que consigam vantagens comparativas dinâmicas e equilibradas; ou então o Mercosul continuará com uma distribuição assimétrica de benefícios e não poderá prosperar.

Entrementes, em 1994, o Brasil propôs a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-americana com o propósito de negociar acordos entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina e assim ampliar sua área de influência no continente, e em 2000, na reunião de presidentes sul-americanos realizada em Brasília, propôs a constituição da Iniciativa de Integração Regional Sul-americana (IIRSA), cujo objetivo é definir grandes eixos de inte-

24 *ABC Color*, 20 de agosto de 2010. Em: <http://www.abc.com.py/nota/162440-cumbre-de-presidentes-aprobo-hoy-el-codigo-aduanero-del-mercosul/>.



gração de infraestrutura. Ela é composta pelos doze países sul-americanos e representa um mecanismo de coordenação e intercâmbio de informação dos governos com as três instituições de financiamento internacional que atuam na 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), de forma a alcançar os objetivos multisetoriais propostos.

O Brasil tem ido bem em matéria de competitividade: é hoje a oitava economia do mundo²⁵ e suas empresas lideram o mercado latino-americano; a Petrobrás é considerada a empresa mais poderosa da região de acordo com uma classificação que avalia vendas, ativos, crescimento e rendimento. Das quinhentas empresas com maior influência nos mercados latino-americanos, 223 são brasileiras. Seguem-se as do México (89), Chile (81), Peru (44), Argentina (36), Colômbia (18), Venezuela (8) e finalmente Equador (1).²⁶

Diante dessa dinâmica, o Paraguai pode anotar timidamente o desenvolvimento de suas cidades de fronteira, o qual não contou com a mediação de políticas do Estado paraguaio; ocorreu inclusive uma diferenciação entre as cidades do interior e das fronteiras, sobre as quais agiu o dinamismo do mercado.²⁷ Embora as possibilidades de competitividade para a economia paraguaia sejam poucas, o Paraguai, como país pequeno e interior, necessita estender pontes de integração em que sua presença possa buscar os equilíbrios ausentes hoje na região por efeito natural da dinâmica dos mercados em tempos de globalização.

A economia transnacional limita as possibilidades de regulamentação estatal, diminuem o espaço e as possibilidades do Estado de ação diante de novos atores poderosos vinculados ao processo de globalização, marco em que se desenvolve o caráter altamente competitivo das economias dos países entre si. Contudo, essa dinâmica do mercado não leva em conta – nem é seu objeto – o desenvolvimento de estratégias para redistribuir as riquezas produzidas; nesse aspecto, Brasil e Paraguai tem um alvo possível em comum.

25 <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/06/08/brasil-economia-pib-cnnexpansion>.

26 Em *Poder 360*. Ver mais em: http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4035#ixzz0y5mPxTUE.

27 Masi, Fernando e Vázquez, Fabricio. Paraguay: Desarrollo económico y frontera. Outubro de 2007. Em http://www.google.com.py/#hl=é&q=mercosur+Paraguayi+fernando+Masi&aq=f&aqi=&aqj=&aqk=&aqm=&aqn=&aqo=&aqp=&aqr=&aqz=&gs_rfai=&fp=5192f0063fd380f5.

O Paraguai pode adotar uma atitude similar, em termos de integração às iniciativas da região e, em especial, ao Mercosul, à que o México assumiu quando se articulou, em 1994, a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Esta foi a primeira vez em que um país subdesenvolvido negociou um acordo de livre comércio sem solicitar um tratamento especial frente a seus poderosos associados, levando os Estados Unidos a propor negociações bilaterais baseados na experiência do modelo do NAFTA. Este modelo se contrapõe à falta de reciprocidade obtida com o Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) que concedia a entrada livre de impostos por cinco anos para os produtos dos países andinos em troca de programas de erradicação de plantações de coca e combate ao narcotráfico.

A política exterior atual do Paraguai, mesmo quando confusa, envia claros sinais reivindicatórios de um tratamento especial pelo Brasil, tanto baseada em situações históricas, como a espoliação sofrida durante a Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870), ou as entregas ocorridas na época da ditadura de Stroessner (1954-1989), como as assimetrias apontadas. A estratégia não poderia ser questionada se os resultados levassem à construção de uma posição que permitisse uma melhor defesa dos interesses, mas a resposta da pragmática diplomacia brasileira foi tomar a mensagem e preparar uma visão como a do Plano Marshall,²⁸ com a qual parece estar canalizando as reivindicações paraguaias para o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado para estimular a transformação econômica dos países pequenos do bloco, respondendo como benfeitor e não como aliado. Desse modo, acontece uma espécie de precarização de reivindicações de soberania feitas pelo governo paraguaio, cujo exemplo mais claro é o caso mencionado do preço de venda da energia da usina hidroelétrica de Itaipu, em co-propriedade com o Brasil.

Por fim, está claro que as assimetrias não permitem manifestar um nível de disputa, mas sim de questões pendentes. O Brasil também tem diante de si o desafio de lidar com uma região à qual está associado seu futuro. Alcançar um nível de relacionamento bilateral é, em si mesmo, um objetivo importante para ambos os países; para chegar a isso, seria conveniente que o Paraguai trabalhasse na direção de se fazer perceber com maior consistência e orientar,

28 Pinheiro Guimarães, Samuel. A América do Sul em 2022. Em <http://www.sae.gov.br/brasil2022>



com coerência mais aplicada, os novos paradigmas do Estado, que se associam à soberania, com desenvolvimento melhor de políticas de tratamento de fronteiras; e a contenção dos impactos da migração e as intervenções do mercado nos processos de integração. O fortalecimento institucional do Estado paraguaio é, afinal, a pedra angular a partir da qual se podem construir esses novos alicerces.

Lourdes Ferreira é Advogada, Especialista em Direito Administrativo. É Assessora Política do Centro de Promoção da Mulher e de Gestão Social (PROMUR/GES) e Membro da Secretaria Geral da Controladoría Geral da República do Paraguai.



Brasil e Argentina nos labirintos da integração sul-americana no século XXI

JAVIER A. VADELL

INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é avaliar em que medida o processo de integração regional mais desenvolvido na América do Sul, o Mercosul, corresponde aos projetos políticos desenhados pelas políticas externas da Argentina e do Brasil nos últimos vinte anos. Partimos das seguintes questões iniciais: o percurso que esses dois países traçaram até o momento, os impasses e a baixa intensidade na institucionalização de base intergovernamental (Malamud, 2007; Vigevani, Favaron, Ramanzini e Correia, 2008) devem-se a visões políticas diferentes/divergentes entre si sobre a maneira em que se deveria desenhar a arquitetura política da integração regional? Isto é, devem-se a projetos diferentes dos principais países do bloco? Ou, ainda que compartilhando um mesmo projeto, as causas da baixa institucionalização devem ser de outra natureza, fundamentalmente da complexa dinâmica entre os fatores domésticos e internacionais? A fim de encaminhar alguma resposta a essas questões, devemos levar em consideração dois fatores: o primeiro, de caráter estrutural, se vincula às mudanças na economia global e no sistema internacional, que, desde o fim da Guerra Fria e, principalmente, depois dos atentados terroristas de 11 de setembro, vem sofrendo uma metamorfose que se configura cada vez mais como um sistema multipolar. Nesse contexto, as potências intermediárias globais e as potências regionais adquirem um novo e reforçado protagonismo. Os segundo fator de extrema relevância são os atributos que fazem do Brasil uma liderança na região.



Deve-se atentar para o fato de que, desde a assinatura do tratado de Assunção em 1991, quando se criou o Mercosul, o Brasil e a Argentina têm priorizado a América do Sul como plataforma de projeção no cenário global. Desde então, ambos os países têm participado ativamente na ampliação de projetos de integração regional em que se destacam, além do MERCOSUL, a Unasul, e o Banco do Sul, na América do Sul, e, mais recentemente, a Comunidade de Nações Latino-americanas e do Caribe (CLAC), que aglutina as outras nações da América Latina, deixando de fora os Estados Unidos da América e o Canadá. Assim, sob um primeiro olhar, podemos afirmar que nos últimos vinte anos houve avanços substantivos no que concerne à integração regional. Em outros termos, percebe-se, uma ampliação gradativa dos círculos concêntricos da integração, cujo núcleo é o Brasil. Concomitante a esse processo, não houve um aprofundamento institucional que esteja à altura da rápida expansão/ampliação dessas instituições. Algumas das razões de que isso não tenha acontecido estão concatenadas com o objetivos deste trabalho.

Desta maneira, parte-se da premissa de que qualquer projeto de integração regional institucionalmente sólido para a América do Sul, deverá ter como pedra basilar a relação bilateral – política, econômica e cultural – entre o Brasil e a Argentina. Contudo, o desenvolvimento dos acontecimentos mostrou-se mais complexo do que os cronogramas políticos e as aspirações anunciadas dos presidentes e ministros de ambos os países. Assim como podemos falar do relativo sucesso na expansão integracionista, da mesma maneira, sob um prisma mais crítico, podemos falar de relativo fracasso dos processos de institucionalização: o Mercosul ficou estagnado numa união alfandegária imperfeita¹, sendo alvo de críticas por parte dos países menores do bloco, Paraguai e Uruguai e de importantes setores empresariais na política doméstica brasileira. A Unasul, embora tenha sido acionada com sucesso na crise da Bolívia, em 2008, e mostre certo enfraquecimento da tradicional Organização dos Estados Americanos – OEA – (SERBIN, 2010) parece mais focada na resolução dos conflitos do que numa plataforma de expansão de um futuro grande Mercosul sulamericano. E o Banco do Sul, por enquanto, é uma promessa, embora formalmente já esteja constituído.

1 Em agosto de 2010 foi aprovado o Código aduaneiro do Mercosul no encontro do MERCOSUL que aconteceu na cidade de San Juan, Argentina, que demonstra um claro avanço normativo, embora sua aplicação demande negociações adicionais. Ritter, Daniel, “MERCOSUL aprova criação de Código aduaneiro”, *Jornal Valor*, 04/08/2010.

Neste contexto, qual é o papel do Brasil e da Argentina nos desdobramentos dessa dupla lógica da integração regional, que perde sua consistência e efetividade nos labirintos de uma expansão frouxa, isto é, uma ampliação sem fortalecimento institucional, ou de integração de baixa intensidade? Existem dois projetos alternativos de integração regional, um do Brasil e outro da Argentina? Nossa hipótese é que não se trata de projetos alternativos de integração, e sim de projetos semelhantes que respondem a necessidades conjunturais políticas com suas interfaces na dimensão internacional e na dimensão doméstica. Desta maneira, dividimos o trabalho em quatro partes, incluindo a introdução. Na segunda parte abordamos algumas questões conceituais sobre a liderança do Brasil na região. Na terceira parte apresentamos as visões brasileira e argentina do Mercosul, a partir de alguns princípios da política externa, das convergências ideológicas e políticas e do grau de apoio doméstico visando ou não ao fortalecimento do bloco. Finalmente, apresentaremos algumas considerações finais.

UM MODELO DE INTEGRAÇÃO DE BAIXA INTENSIDADE LIDERADO PELO BRASIL

Brasil e a Argentina, desde os processos de democratização, na década de 80, têm apostado na integração regional fundamentada na aliança política e econômica mútua². Os acordos assinados entre o presidente argentino Raúl Alfonsín e o presidente brasileiro José Sarney, a partir de 1985, marcam o pontapé inicial do Mercosul: a Declaração de Iguazu em novembro de 1985, o Programa de Integração e Cooperação Econômica, em julho de 1986, e os 24 protocolos assinados em decorrência do PICE; os Tratados de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em novembro de 1988; e a ata de Buenos Aires, de 1990. Esse conjunto de acordos estava desenhado seguindo uma lógica de caráter desenvolvimentista (Ferrer, 2006; Vigevani, *et al.*, 2008). Uma outra etapa se inaugura com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, incluindo, além de Argentina e Brasil, Paraguai e Uruguai, influenciado pelas ideias neoliberais e pelo regionalismo aberto (CEPAL, 1994). Assim, o MERCOSUL se apresenta na região como o núcleo de projeto de integração cujo motor central é a aliança Brasil-Argentina e que incorporou os dois membros

2 Deve-se salientar que importantes avanços se obtiveram ainda durante os governos ditatoriais com a assinatura de acordos sobre energia nuclear e recursos hídricos da bacia do Paraná.



vizinhos, o Uruguai e o Paraguai³. Claramente, destaca-se o Brasil como liderança nesse processo. Mas que tipo de liderança é essa?

Recentemente tem se cunhado novas categorias para designar países como o Brasil e seu papel no sistema global: “Potências emergentes”, “Mercados emergentes”, ou o acrônimo inventado por um grupo de analistas da Goldman Sachs, BRICs⁴. Esses termos indicam um viés de caráter econômico num cenário hierárquico do sistema internacional. Nesse contexto, a China, a Índia a Rússia e o Brasil apresentam um papel cada vez mais destacado na economia global. Contudo, os critérios para definir uma “potência intermediária” ou uma “potência regional” devem incorporar mais elementos, como: território, poder militar e demográfico. Schirm (2005 apud Nolte, 2006) sugere os seguintes critérios para caracterizar uma potência regional: 1) Em primeiro lugar, uma pretensão e vontade – em relação a si mesmo e frente aos outros – de exercer o papel de líder, no sentido de fomentador/elaborador de regras, na região; 2) Ter os recursos materiais, ideológicos e organizacionais para uma projeção de poder regional e internacional; 3) Poder mobilizar recursos para exercer a liderança; 4) A aceitação da liderança por parte de outros Estados, de dentro e de fora a região; 5) Exercer uma efetiva influência política na região. Assim, a combinação desses atributos é essencial para caracterizar uma potência regional.

Em grande medida, o Brasil reúne esses critérios e ainda é reconhecido pelos países vizinhos como um líder regional. Contudo, existem dois elementos fundamentais não contemplados por essa lista. Malamud (2008) destaca, em primeiro lugar, que o Brasil, embora seja a maior economia do bloco, ter 80% do total da população – o que o apresenta como o lógico *paymaster*⁵ da sub-região – possui um PIB per capita menor que a Argentina e que o pequeno sócio Uruguai, e, também, possui taxas de desigualdade e pobreza maiores do que esses dois vizinhos. Este fator se vincula a um segundo critério, não contemplado por Schirm, que conecta o sistema internacional com a política doméstica e a própria dinâmica das suas estruturas sociais. Em outros termos, existe uma dificuldade por parte das autoridades do Brasil de legitimar, peran-

3 A Venezuela foi o mais recente país a aderir ao bloco, em 2006, além dos membros associados que incluem todos países da América do Sul, excetuando Suriname e Guiana.

4 A sigla refere-se aos Estados: Brasil, Rússia, Índia e China. Wilson, Dominic and Ropa Purushothaman, “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, Global Economic Paper No99, Goldman Sachs, October 1, 2003.

5 Um *paymaster* seria aquele ator estatal que assume uma série de custos materiais e ideacionais pela liderança.

te a sua população, a função de *paymaster*, isto é, de arcar com custos e subsidiar, de alguma maneira, outros Estados do bloco. Fazer, isso, em grande medida, implicaria numa reavaliação de alguns princípios históricos orientadores da política externa brasileira.

AS POSIÇÕES BRASILEIRA E ARGENTINA NO MERCOSUL

a) Brasil

Importantes pesquisadores e analistas na área de relações internacionais concordam que dois conceitos principais tem marcado a política externa do Brasil: a autonomia e o desenvolvimento (Lafer, 1993; Amorim, 1995; Arbilla, 1997; Fonseca Jr., 1998; Pinheiro, 2000; Lima, 2005). Em termos gerais, existe uma ligação entre ambos termos na política externa brasileira, no sentido de que uma ampla margem de autonomia⁶ é considerada uma condição necessária para alcançar o desenvolvimento econômico⁷. Mas, também pode se afirmar que o contrário é verdadeiro, isto é, que maior desenvolvimento econômico amplia a autonomia dos Estados⁸.

Historicamente, podem-se identificar três padrões de ação da política externa brasileira visando a alcançar o interesse nacional, entendido como maiores margens de autonomia e desenvolvimento. O primeiro, que prevaleceu nas décadas de 1960 e 1970 é conhecido como “autonomia pela distância” (Fonseca Jr., 1998), que basicamente consiste em políticas críticas em relação ao *status quo* global e de apoio ativo às políticas orientadas à industrialização. Partindo do pressuposto de que o sistema internacional é hierár-

6 “Autonomia” é entendida a partir da perspectiva kantiana, como uma propriedade da vontade, a qual é autônoma se não é motivada pelo desejo, inclinação ou ordem de um outro. Neste sentido, autonomia é definida como a capacidade de exercer (algum) controle sobre o próprio processo econômico e político, sem interferências ou constrangimentos externos (Russel e Tokatlian, 2002).

7 Desenvolvimento é entendido no seu sentido amplo: mudanças qualitativas no processo de produção que resultam não só em maior eficiência econômica, mas também em incrementos significativos de bem-estar na população.

8 A relação entre autonomia e desenvolvimento não necessariamente obedece a uma lógica de causalidade direta, nem precisa ser normativamente positiva. Arbilla (1997), por exemplo, identifica pelo menos duas articulações na relação autonomia–desenvolvimento no caso da Argentina. O primeiro caso, que prevaleceu na década de 1970, concebe a autonomia externa (política e econômica) como um importante instrumento para perseguir o desenvolvimento econômico. O segundo caso, em voga nos anos 1990 inverte essa relação: a busca pela autonomia é percebida como um obstáculo ao desenvolvimento.



quico e baseado em relações de poder assimétricas, propõem-se diferentes estratégias para incrementar a autonomia utilizando recursos tangíveis e intangíveis de poder. Essas estratégias incluem as políticas que fomentem a integração regional ou sub-regional, o balanceamento sutil frente aos EUA, e um perfil ativo na política exterior. Foi precisamente nesse período que o Brasil e os outros países da América Latina implementaram o projeto de integração ALALC como um meio de estabelecer um grande mercado para explorar as economias de escala e, portanto, fortalecer as economias nacionais (Lima, 1986; Russel e Tokatlian, 2003).

O segundo padrão da política externa é denominado de “autonomia pela integração”⁹ (Pinheiro, 2000; Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003), adotado na década de 1990. Após o fim da Guerra Fria, num sistema internacional que se apresentava como unipolar, em que o poder do Brasil era percebido como relativamente diminuído, os formuladores de política externa entendiam que o Brasil deveria participar ativamente junto às potências econômicas e aos EUA com o intuito de criar um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico (Lafer, 1993), agora entendido fundamentalmente como abertura de mercados financeiros e comerciais. Segundo interpretação de muitos acadêmicos e políticos, essa seria a melhor estratégia de inserção internacional num mundo regido pela globalização econômica.

O começo do século XXI é marcado por importantes mudanças na política externa brasileira, num contexto diferente. Os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 reorientaram as prioridades da política externa dos EUA, relegando a América do Sul a um segundo plano, fato que colocou em xeque o padrão de “autonomia pela integração” (Vigevani, *et al.*, 2003). Além disso, a crise econômica global colocou em questão o modelo de desenvolvimento neoliberal na região. Na política externa, o final do mandato de FHC mostrou tentativas de balanceamento da relação com os EUA no que diz respeito às negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), também houve uma intensificação do diálogo entre União Europeia e Mercosul e uma aproximação com a África do Sul, China e Índia.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva aconteceram modificações na política externa brasileira, contudo, vários autores chamam a atenção ao fato de que, em vários aspectos, não existiram muitas diferenças entre as políticas externas dos governos FHC e Lula nas principais temáticas. As diferenças se

manifestaram na maneira de agir e se posicionar na arena internacional. O governo Lula teve uma postura mais crítica em relação à globalização e às políticas liberalizantes, reafirmando as posições tradicionais do Brasil nas negociações comerciais para obter acesso nos mercados dos países industrializados, defendendo mecanismos que favoreçam as nações menos desenvolvidas e implementação de políticas de desenvolvimento visando a uma maior autonomia tecnológica (Almeida, 2004). Neste sentido, aplicando uma estratégia denominada “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2007), Lula aderiu aos princípios, normas e regras internacionais focando em alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais – em especial dando continuidade em relação à política externa de FHC de aliança com a Argentina – e realizando acordos com parceiros não tradicionais como a China, a Índia, e alguns países da África e o Oriente Médio, por exemplo.

No que tange ao fortalecimento do Mercosul, em outubro de 2003 os presidentes Lula e Néstor Kirchner assinaram o “Consenso de Buenos Aires” na capital argentina, comprometendo-se em assuntos como desenvolvimento de tecnologia, participação conjunta em foros internacionais, negociação com a ALCA, meio ambiente e gestão da dívida pública. Todavia, a convergência política e ideológica entre ambos os governos não viabilizou o aprofundamento do Mercosul, aponta Vigevani *et al.* (2008, p. 19), e isso deveu-se sobretudo aos desequilíbrios comerciais entre a Argentina e o Brasil e às respostas do governo argentino, em alguns casos unilaterais, que evidenciavam conflitos de interesses na dimensão na economia setorial (Campos e Vadell, 2009). A recuperação econômica argentina teve consequência direta no comércio Argentina-Brasil criando um crescente déficit na balança comercial argentina no comércio bilateral, chegando a ter um déficit, em 2005, de mais de US\$ 3,6 bilhões e, em 2008, atingindo a cifra de US\$ 4,4 bilhões (Vadell, 2008)¹⁰.

Em grande medida, as rispidezes entre a Argentina e o Brasil em matéria comercial evidenciaram o fundamento economicista e inter-governamentalista do modelo de integração do Mercosul, nascido da aliança entre ambos os países. Como expresso em outro trabalho, a Argentina desde 2005 pressionava o Brasil para a aplicação de salvaguardas com o intuito de defender a indústria argentina, até que, em fevereiro de 2006, teve um ganho significativo diante

9 O termo “autonomia pela participação” também é utilizado na literatura como sinônimo de “autonomia pela integração”.

10 Em 2002, ano posterior à crise, o superávit comercial da Argentina tinha sido de mais de 2.3 bilhões, segundo dados recolhidos da ALADI. Disponível em: <<http://nt5000.aladi.org/siicomerciosp/>>



do Brasil. Não foram implementadas salvaguardas, mas, em contrapartida, ambos os países acordaram a criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC.), com a função de coibir a entrada predatória de produtos de um dos dois países no mercado vizinho. Assim, “as críticas a essa negociação foram expressivas por parte da cúpula do governo brasileiro, especialmente pelo Ministério da Fazenda, de Planejamento e de Indústria e Comércio (Campos e Vadell, 2009, p. 9). A imprensa destacava: “Embora extremamente comemorado pelo lado argentino e entendido pelo grupo decisório do Itamaraty como essencial à sobrevivência do bloco, o acordo provocou descontentamento entre o setor produtivo brasileiro, sendo motivo de discórdia até mesmo dentro do governo”¹¹. O então presidente da Confederação Nacional da Indústria, Armando Monteiro Neto, expressou que “o mecanismo contraria o espírito da integração do Mercosul e gera um clima de retrocesso no desenvolvimento do bloco”¹². Na mesma direção, o Presidente da FIESP expressou:

*Se houver desvio de comércio, vai fortalecer a indústria chinesa, a coreana, da Indonésia; mas não a indústria argentina. Da maneira que está escrito, não impede, não elimina a possibilidade de desvio de comércio. Aliás, na prática, nós observamos ao longo desses anos – mesmo nesses acordos setoriais – que, em muitos casos, acabaram tendo desvio de comércio. Ou seja, a Argentina deixando de comprar do Brasil e comprando de países de outros continentes.*¹³

A partir desse momento, os mais importantes setores da indústria brasileira começaram a expressar que, talvez, o mais conveniente seria um “retrocesso” real do Mercosul. Em outros termos, limitá-lo a uma Zona de Livre Comércio, fato que reforçaria a autonomia do Brasil para fechar acordos comerciais bilaterais.

Lima (2007) reconhece que a aliança estratégica do Brasil com a Argentina se viu prejudicada pela erosão das coalizões domésticas dos setores que eram favoráveis à integração, seja eles pró-abertura econômica ou setores desenvolvimentistas. Mas, essa fragmentação já aparece em 2004, como reforçam Vigevani et. al. (2008, p. 19) citando um encontro entre as entidades:

11 Jornal *O Globo*, 03/02/2006.

12 Jornal *Folha de São Paulo*, 03/02/2006.

13 “Acordos e Discussões”, Jornal *O Globo*, 03/02/2006.

FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira de Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de produtos Eletrônicos) e AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior).

b) Argentina

A Argentina e o Brasil compartilham visões semelhantes em torno de um modelo de integração, inclusive nas etapas específicas da evolução do bloco. O Mercosul como modelo de regionalização criado pelo Brasil e pela Argentina, é hoje o quarto bloco comercial do mundo (Bernal-Meza, 2008) e, embora inspirado no princípio de um Mercado Comum, oscilou entre o livre câmbio e uma união aduaneira imperfeita, fato que ajudou a configurar o bloco como um modelo comercial e de investimentos.

Não obstante, a política externa argentina não tem sido tão coerente no decorrer do século XX como a política externa brasileira. No final do século, as convergências político-ideológicas entre ambos os países mostraram fortes traços em comum. Na década de noventa, os governos Carlos Menem, do Partido Justicialista, e o governo De La Rúa, da Aliança, embora tenham priorizado as relações estreitas com os Estados Unidos nos foros internacionais (Russel e Tokatlian, 2003, p. 57), colocaram a relação com o Brasil e a construção do Mercosul como elemento chave da política exterior argentina (Vadell, 2006), embora dentro dos parâmetros do regionalismo aberto. Ambos os governos, Menem e De La Rúa, agiram baseado em dois pilares que sustentaram a política exterior do período: o primeiro pilar “foi conhecido como o princípio das relações especiais, ou ‘relações carnis’, que não significa outra coisa que uma relação estreita e preferencial com a potência vencedora da Guerra fria, os EUA” (Vadell, 2006, p. 197). Russell e Tokatlian (2003, p. 45) denominam esse paradigma de “aquiescência pragmática”, em que o Brasil adquire uma relevância fundamentalmente econômica, isto é, o Brasil passou a ser “economicamente necessário mas politicamente inconveniente” (2003, p. 54).

O governo Menem agiu de maneira pragmática em relação ao Mercosul, aproveitando a abertura do mercado brasileiro e criando, de maneira inédita, um grau de dependência comercial preocupante para a Argentina com respeito ao Brasil. Mais de 30% das exportações argentinas se dirigiam ao mercado brasileiro, fato que criou uma interdependência assimétrica que refletiu negativamente na economia argentina em 1999, quando o governo brasileiro decidiu desvalorizar o real afetando a relação comercial até então favorável ao Estado platino. Como afirmam Saraiva e Freitas Almeida (1999, p. 19) a inte-



gração econômica entre o Brasil e a Argentina enfrentou limitações em “função das assimetrias existentes entre os sócios no campo econômico e do desequilíbrio entre suas respectivas políticas cambiais” (1999, p. 19). Certamente, a aplicação dos programas de ajuste econômico, que acabaram resultando em graves crises econômicas no fim da década de 1990, não foi um elemento que facilitou o ritmo do processo de integração entre ambos os países.

Após a crise econômica que abalou a região, e de maneira dramática a Argentina, o governo provisório de Eduardo Duhalde (2002-2003) buscou uma maior aproximação com o Brasil, tendência que continuou durante o governo seguinte de Néstor Kirchner. Assim, as relações especiais como Brasil formam uma prioridade na política externa de Kirchner, colocadas no status de vínculo estratégico (Vadell, 2008). Nesse novo contexto, a relação da Argentina com o Brasil seria uma ferramenta visando à maximização das margens de manobra da Argentina na relação com os EUA e com a União Europeia, fundamentalmente nas negociações comerciais nas Organizações Internacionais como a OMC.

O governo Kirchner, no meio das negociações para reestruturar a dívida externa argentina e com um discurso crítico do modelo econômico neoliberal, enxergava o Mercosul como um projeto político e um espaço de construção de um modelo de integração que deveria:

...ampliar a autonomia estatal e ser capaz de governar a inserção de nossos países no mundo. Temos a convicção de que no mundo atual não há futuro para projetos de desenvolvimento de alcance estritamente nacional, e, é por isso que damos a o nosso bloco de pertencimento um sentido muito mais abrangente que o de um simples acordo comercial (Bielsa, Lavagna e Rossatti, 2005, p. 49).

O ponto interessante dessa declaração oficial da política argentina é o reconhecimento, como na década de noventa, que não há mais possibilidade de projetos “nacionais” de desenvolvimento no mundo contemporâneo, contudo, com uma ênfase diferente que outrora. Não se trata de um Mercosul como plataforma para ingressar no mundo globalizado e, como se acreditava, atingir o *status* de país de primeiro mundo, mas de consolidação de uma aliança mais estável com o Brasil, cuja pretensão seria retomar o projeto de um Mercado Comum num contexto geoeconômico menos otimista em relação a mercados livres, mais necessitado de recursos naturais e alimentos e, geopoliticamente, mais multipolar.

Paradoxalmente, no âmbito doméstico a retomada do controle do Estado durante o governo Néstor Kirchner e depois com a presidente Cristina Fernández de Kirchner, o impulso exportador do setor agropecuário – sobretudo orientado para o mercado chinês – e o apoio de ambos governos aos setores da pequena indústria, que ativaram o forte crescimento da economia a partir de 2002, fragilizaram ainda mais a relação bilateral com o Brasil no âmbito do Mercosul. Devido ao grau da dependência da economia argentina em relação ao Brasil e ao atrativo mercado brasileiro, para os setores da produção argentinos, a resistência a uma maior integração se fundamenta nos setores ligados à indústria que se sentem ameaçados pelo ingresso de produtos mais competitivos no mercado argentino.

Nesse sentido, se nos centrarmos nos governos argentinos, desde o ex-presidente Carlos Menem até a atual presidente Cristina F. de Kirchner, podemos dizer que houve um consenso de que a fortaleza do Mercosul está no fato dos países se apresentarem “como uma voz só, consensuada entre todos os sócios” (Bernal-Meza, 2008). Num contexto econômico global de incertezas e com mudanças no mapa geopolítico atual, com a ascensão de novas potências globais e regionais, existe uma convicção por parte dos políticos argentinos que não existe a possibilidade de modelo de inserção da Argentina no mundo sem ter uma forte aliança com o Brasil. Nessa direção, como afirma Bernal-Meza (2008, p. 174), não houve, por parte da Argentina, pelo menos desde a democratização do país, uma predisposição para concorrer com o Brasil pela liderança sul-americana, papel exercido por Hugo Chávez.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do Mercosul não tem sido tarefa fácil. Em começos de agosto de 2010, na província de San Juan, Argentina, foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul. Essa conquista, após seis anos de negociações foi apresentada pelos presidentes do bloco, como um grande sucesso. Ademais, decidiu-se também o fim da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e a assinatura de um tratado de livre Comércio Mercosul-Egito¹⁴. Com isso, o acordo de San Juan, pretendeu romper a inércia dos últimos anos e começar uma nova etapa do Mercosul. Isso demonstra, de maneira mais clara, que o Brasil e a Argentina compartilham a visão de um modelo economicista e intergovernamentalista do Mercosul e que as perspectivas são continuar por essa trilha.

14 Ritter, Daniel, “Mercosul, aprova novo Código Aduaneiro”, *Valor*, 04/08/2010.



Assim, podemos enumerar alguns desafios que ambos os países deverão enfrentar no curto prazo, além da difícil tarefa de equacionar politicamente os acordos existentes. Burges (2007) destaca que na América Latina existem duas visões opostas de como se relacionar com o sistema internacional e com a economia global. Uma representada pelo Brasil, que é pragmática, pró-mercado (*market-friendly*), mas não necessariamente neoliberal, que enxerga o Mercosul como um grande mercado para seus produtos e para os investimentos diretos. O outro modelo, é o representado pela Venezuela de Hugo Chávez, que parte de concepções estatistas e de um discurso de socialismo bolivariano num “pacote” ideológico: anti-globalização, anti-mercado e anti-imperialismo, que se fundamenta, segundo Burges (2007), numa espécie de mercantilismo petrolífero. A Alternativa Bolivariana para as Américas – ALBA¹⁵ – apresenta-se como exemplo desse modelo de integração baseado nos princípios de cooperação, solidariedade e humanismo, que se manifesta na prática com as iniciativas de compra de títulos da dívida externa de países como Argentina, ajuda e assessoramento técnico para a Bolívia e venda subsidiada de petróleo para o Caribe e países da América Central¹⁶. Por essa razão, um desafio para o Mercosul é o gerenciamento da sua própria ampliação, com a incorporação da Venezuela e o equacionamento das divergências de projetos, bem como a postura expansiva e combativa da liderança venezuelana de Hugo Chávez.

Um outro desafio que se apresenta para o Mercosul é a interdependência cada vez mais importante da República Popular da China com os países da América do Sul, por meio do crescente comércio e dos investimentos, direcionados fundamentalmente na área de recursos naturais: minerais e petróleo. Em outro trabalho (Vadell, 2007) apontamos para essa tendência, que já está-se configurando como o mais importante relacionamento dos países da região com um ator extra-regional.

Javier A. Vadell é professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

15 Além da Venezuela. Bolívia, Cuba e Nicarágua compõem o bloco.

16 O aprofundamento desta temática, referente à visão da integração da Venezuela de Hugo Chávez requer um estudo específico, que por razões de espaço e foco não poderemos realizar neste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.47, n.01, 2004, p. 162-184.
- AMORIM, Celso. *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- ARBILLA, José María. (1997), *A diplomacia das ideias: a política de renovação conceitual da política externa da Argentina e do Brasil*. Rio de Janeiro: PUC Rio, 1997.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosul (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n.2, 2008, p. 154-178.
- BIELSA, Rafael, LAVAGNA, Roberto e ROSSATTI, Horacio. *Estado e Globalización: el caso argentino* Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni editores, 2005.
- BURGES, Sean W. Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and venezuela's Chávez. *Third World Quarterly*, v.28, n.7, 2007, p. 1343-1358.
- CAMPOS, Taiane e VADELL, Javier. A Encruzilhada Regional do Mercosul: Brasil e a Argentina na procura de um relacionamento estável para o século XXI”. *OPSA, Análise de Conjuntura*, Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/pdfs/63_analises_AC_n_06_jun_09.pdf. Acesso em: 06/07/2009.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en la América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, 1994.
- FERRER, Aldo. *Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul*. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – Iuperj, 2006.
- FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- LAFER, Celso. *Política Externa Brasileira: Três Momentos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu*. Nashville: Vanderbilt University, 1986.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *LATN Serie Brief*, v.21, Abril de 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Decisões e indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula. *Observatório Político Sul-Americano*, 2007. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/>. Acesso em: 23/07/2008.
- MALAMUD, Andrés. *The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization*, 2007. Apresentado no V Congresso Europeu de Latino-americanistas. Brussels, 11/04.



- MALAMUD, Andrés. *Interdependence, Leadership and Institutionalization: The Triple Deficit and Fading Prospects of Mercosul*, mimeo, 2008.
- NOLTE, Detlef. Potencias Regionales en la Política Regional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Research Programme. Working Papers No 30*, 2006. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/workingpapers>. Acesso em: Junho de 2007.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v.22, n.2, 2000, p. 305-335. julho/dezembro
- RUSSEL, Roberto e TOKATLIAN, Juan. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, v.10, n.21, 2002, p. 159-194. Diciembre
- RUSSEL, Roberto e TOKATLIAN, Juan. *El lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SARAIVA, Miriam Gomes e FREITAS ALMEIDA, Fernando R. A Integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.42, n.2, 1999, p. 18-39. July-dec.
- SERBIN, Andrés. Unasur frente a las crisis regionales. Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales. In: VADELL, J. and T. CAMPOS (ed.). *Os Novos Rumos Do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas (forthcoming), 2010.
- VADELL, Javier. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.49, n.1, 2006.
- VADELL, Javier. As Implicações políticas da Relação China- América do Sul no século XXI. *Cena Internacional*, v.09, n.02, 2007, p. 194-214.
- VADELL, Javier. La Argentina de Kirchner: el retorno del Estado en el siglo XXI y sus implicaciones en la política externa. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.06, p. 01-21. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/pdfs/47_analises_AC_n_06_junho_2008.pdf. Acesso em: 02 de julho de 2008.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v.29, n.2, p. 273-335. julho/dezembro 2007.
- VIGEVANI, Tullo, et al. O Papel da Integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção da elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.51, n.1, 2008, p. 5-27.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; e CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, v.15, 2003, p. 31-61.



Interesses comerciais brasileiros na América do Sul¹



JANINA ONUKI

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, muitas razões justificaram a diversificação dos acordos comerciais nos quais o Brasil se viu envolvido, tanto as mudanças no cenário econômico internacional, como as mudanças domésticas que trouxeram estabilidade econômica e abriram as economias de vários países latino-americanos. No caso do Brasil, o processo de transição do regime democrático, aliado à abertura econômica, ampliou o número de acordos comerciais, seja no âmbito regional, quanto multilateral, desde o início dos anos 1990.

Neste contexto, o Brasil sempre priorizou duas arenas principais: o âmbito multilateral consolidado pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, e a arena regional, com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, e a transformação do bloco em união aduaneira também em 1994, a partir da assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Num contexto de ampla liberalização, consolidou-se a percepção de que a política externa no campo comercial poderia ser um instrumento importante para o projeto de desenvolvimento do país e, com isso, a ideia de que a integração deveria ter um viés aberturista (e não mais protecionista como na década de 1960).

1 Agradeço a Adriana Schor pela elaboração da base de dados comerciais utilizada neste artigo.



Este comportamento que combina a atuação nas duas arenas não é propriamente uma novidade na agenda brasileira, mas certamente ganhou projeção num contexto em que o modelo de governança ainda não estava totalmente claro, e as duas opções (multilateral e regional) pareciam ser concorrentes. Ou seja, a opção pela integração parecia ser excludente ao plano multilateral, não apenas pelo risco de incompatibilidade das regras, como por parecerem modelos distintos de política externa.

Esta percepção sobre a necessidade de escolha entre o multilateralismo e o regionalismo, que se confrontava na agenda externa do país foi diplomaticamente contornada e o Brasil conseguiu se destacar nas duas arenas. É claro que a consolidação das negociações internacionais nos quinze anos de abertura comercial favorece o período atual, em que o Brasil ganha destaque por sua liderança política.

Muitos “vai-e-vens” marcaram as negociações comerciais, mas o fato é que a OMC se consolidou como uma arena importante e passou a contrabalançar a prioridade sempre atribuída ao âmbito regional. Durante o governo Lula, o espaço multilateral se coordenou com o regional através de um novo viés: o das coalizões Sul-Sul. Não podemos dizer que houve uma ruptura do modelo, ou uma grande mudança do comportamento internacional do Brasil, mas podemos identificar no governo Lula, uma nova hierarquia da agenda externa, com ênfase dada a iniciativas voltadas aos países em desenvolvimento, seja pela liderança frente às coalizões Sul-Sul atuantes, sobretudo, na OMC, seja através de propostas de alargamento e aprofundamento da integração no subcontinente, ou de acordos bilaterais propostos via MERCOSUL.

No plano regional, o governo Lula fez claras opções pelo aprofundamento da integração regional, com a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e depois da UNASUL (União Sul-Americana de Nações). Neste contexto, ressaltou a importância de uma política externa autônoma no que diz respeito às grandes potências e, inicialmente, colocou em lugar secundário as negociações comerciais do MERCOSUL com os Estados Unidos e a União Europeia (UE) não somente para marcar um discurso voltado para os menos desenvolvidos, mas também buscando reforçar sua capacidade de liderança. Mas é preciso lembrar que o contexto, de congelamento das negociações tanto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), como intrarregionais (MERCOSUL-UE), já não era tão favorável, o que permitia ao Brasil mudar o rumo das suas prioridades.

Essa mudança fez com que se pudessem ampliar, por outro lado, as negociações com países do Sul, via coalizões ou acordos bilaterais, defendendo a

disposição de liderança tanto no plano global quanto regional. Estas iniciativas foram, no final do governo Lula, sendo coordenadas com as negociações com os Estados Unidos (agora mais focadas em temas específicos no campo da agricultura, fora do âmbito da ALCA) e com a União Europeia, cuja retomada também foi feita neste último ano do governo.

Este artigo busca discutir a atuação do Brasil no contexto regional, em particular no seu entorno mais relevante que é o MERCOSUL, e seus interesses comerciais no último período do governo Lula frente à agenda mais ampla da política externa. A hipótese que orienta o texto é o fato de que, embora se tenha dado prioridade ao plano regional e às relações Sul-Sul, o Brasil sempre se beneficiou do superávit comercial na região, mas não se fechou, garantindo um bom equilíbrio com uma agenda mais aberta, de diversificação de parcerias externas.

Desde os primeiros anos do MERCOSUL, o Brasil se beneficiou do incremento do intercâmbio comercial, e mesmo com as crises domésticas, a principal sofrida pela Argentina no final dos anos 1990, e os contenciosos comerciais que se avolumaram também neste período, o fluxo comercial se manteve estável, ou se recuperou com relativa rapidez depois de períodos de instabilidades, como veremos mais adiante.

Essa tem sido a principal motivação da cooperação. Embora o governo tenha proposto novas iniciativas já mencionadas, um aprofundamento maior da integração ainda está longe de ser conquistado, sobretudo se se vislumbra uma integração mais ampla, incluindo os países andinos como pretende a UNASUL. Isso porque a integração depende do aprofundamento da interdependência, com maior institucionalização do processo que corre o risco de se vulnerabilizar se as assimetrias se mantiverem e os contenciosos comerciais não puderem ser resolvidos por um sistema de solução de controvérsias próprio.

A primeira parte do texto dá conta de analisar a agenda da política externa brasileira para a região, com especial ênfase para o MERCOSUL. Em seguida, busca-se analisar as principais dificuldades para um maior aprofundamento da integração e o papel do Brasil que, ao mesmo tempo em que tem apoiado novas iniciativas de ampliação da integração sul-americana, também tem sido reticente no que se refere à sua supranacionalização. Por fim, a conclusão destaca algumas perspectivas para os próximos anos no que se refere aos interesses comerciais brasileiros e às prioridades da política externa que serão levadas adiante, frente a eventuais mudanças com as eleições presidenciais.



LIDERANÇA INTERNACIONAL E PRIORIDADES REGIONAIS

Um aspecto diferencial que marcou a política externa no segundo governo Lula foi a busca por liderança internacional. Neste sentido, são claras as mudanças de orientação da política externa brasileira que esteve voltada, nos últimos anos, para os países em desenvolvimento, principalmente no âmbito da coalizão G-20, já que no contexto regional, essa liderança – apesar das investidas do Brasil em estabelecer uma aproximação maior com os vizinhos, e liderar outro processo de integração – a UNASUL – ainda seja vista com certa desconfiança.

Mas o conjunto de iniciativas empreendidas pelo Brasil, seja no contexto regional (América Central incluída), seja no plano multilateral, tinha um foco: consolidar a posição de destaque do país no cenário internacional. E para isso buscou-se consolidar, apoiando os países mais pobres, seja como mediador em conflitos, seja investindo recursos materiais, ou trazendo-os como caronas em negociações econômicas internacionais. O fato é que essa estratégia jogava para um segundo plano o diálogo mais intenso com as grandes potências (pelo menos do ponto de vista da negociação de acordos de mais longo prazo).

A liderança brasileira sempre foi entendida no meio diplomático como busca por respeito internacional e responsabilidade, e marcada pela expectativa de uma maior capacidade de influenciar o processo decisório internacional. Se um dos elementos para definir uma liderança é prestígio, podemos dizer que o Brasil alcançou sua meta. Em meio a várias críticas, a agenda liderada pelo Ministro Celso Amorim fez combinar competência diplomática e manutenção de uma ideologia de esquerda, ainda presente no governo – embora recheada de pragmatismo.

Na busca por essa liderança, a agenda externa brasileira foi tomada por várias iniciativas bilaterais, acordos comerciais, cujos resultados foram bastante questionados (pelo baixo fluxo comercial que poderia gerar), e ações políticas em países como Haiti e Honduras. Além disso, buscou-se atos de grande visibilidade para nos projetar internacionalmente e ganhar apoio de um número maior de países, seja em pequenas coalizões, seja no âmbito das organizações internacionais, como a ONU (onde o Brasil ainda aspira a um assento permanente no Conselho de Segurança) ou a OMC. Mas o fato é que o Brasil – sob a liderança do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e do Ministro Celso Amorim – soube aproveitar as melhores oportunidades dos grandes encontros de cúpula, assumiu riscos na agenda externa, e conseguiu nos projetar no exterior.

Porém, como dito anteriormente, essa estratégia de afirmar a liderança deixou de lado negociações com grandes países, como Estados Unidos e União Europeia. Ao assumir custos inesperados, o investimento na coalizão G-20 e nas relações com os vizinhos da América do Sul deu visibilidade ao Brasil. Ademais do discurso de convergência de interesses, e de identidade dos países do Sul, prevalecem interesses claros que intercambiam temas de comércio, segurança e expectativas de projeção internacional.

Entretanto, a perspectiva de liderança regional pode ter sido substituída pela liderança internacional neste período. Embora o Brasil tenha mantido postura firme, sabia que a consolidação da liderança no plano regional passava, necessariamente, por lidar com problemas e crises domésticas dos vizinhos, o que tornava o custo de ação um tanto mais alto. Não que exercê-la fora do entorno regional seja mais fácil, mas no continente significava ter de conviver de forma permanente com a instabilidade econômica e política dos nossos parceiros – transformar interesses tão diferentes em integração torna-se mais do que um desafio. No plano regional, em particular no MERCOSUL, podemos dizer que a política externa brasileira foi de manutenção, ainda que beneficiada pelo superávit comercial.

O BRASIL E A EVOLUÇÃO DO MERCOSUL

A história do bloco, embora bem sucedida e permeada de enormes expectativas no seu período inicial (de 1991 a 1995), foi marcada também por divergências nos modelos de política externa adotados por Brasil e Argentina nessa década e por conflitos que tinham origem nas crises domésticas. Enquanto o Brasil defendia uma postura de “autonomia pela participação”, isto é, buscava ampliar sua credibilidade internacional através da participação em regimes internacionais – onde poderia atuar de maneira mais autônoma –, a Argentina mantinha uma política de “alinhamento” com os Estados Unidos, o que gerava certa desconfiança entre seus vizinhos.

A integração também passou por graves crises no final dos anos 1990, com a desvalorização do Real, seguida da crise econômica e social da Argentina, e uma crise estrutural que reunia falta de resultados. O que deu sustentação foi o “MERCOSUL retórico” que defendia um processo em construção, mas com enormes perspectivas de se consolidar economicamente. Isso atraiu as atenções de países como o Chile, e a União Europeia em meados desta década. Essa visibilidade externa do bloco – apesar das divergências internas – era o que sustentava o MERCOSUL.



O que merece ser destacado aqui é que, num primeiro momento, o MERCOSUL era encarado pelos seus dois principais parceiros – Brasil e Argentina – como um instrumento de barganha. Para a Argentina – que privilegiou durante todo o governo Menem, uma política externa de alinhamento político aos Estados Unidos – o MERCOSUL aparecia como uma forma de se aproximar dos norte-americanos, aproveitando-se da parceria com o Brasil. Para este, o bloco era uma oportunidade de ampliar seus índices de comércio exterior, e mesmo para firmar sua inserção internacional, destacando sua liderança do bloco.

A palavra *cooperação* geralmente remete a uma percepção positiva do que pode resultar do relacionamento de dois ou mais atores. Entretanto, isso nem sempre significa que os envolvidos têm os mesmos interesses ou objetivos. No início dos anos 1990, tornou-se lugar comum apontar a cooperação entre Brasil e Argentina – e, sobretudo, a integração regional sul-americana – como a primeira alternativa aos riscos de isolamento a que os países da América Latina ficaram submetidos com o fim da Guerra Fria, e como solução para os impactos negativos derivados do aprofundamento da interdependência.

A ênfase sobre a inevitabilidade da cooperação era incentivada pela retomada parcial de uma agenda normativa, favorável à criação e adesão a regimes internacionais, e pela volta da democracia na maior parte dos países da região. Num cenário onde predominava a incerteza, associar-se a um bloco era uma boa alternativa para os nossos países. Por essa razão, o MERCOSUL foi criado.

O fato é que o crescimento deste processo se deu com base no aumento do fluxo comercial. Além disso, o MERCOSUL permitiu a aproximação com outros países e blocos, principalmente o início de negociações do MERCOSUL com a União Europeia e as conversações com os Estados Unidos no âmbito da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Ambas as negociações ocorriam praticamente paralelas, e a UE era usada, inclusive, como elemento de barganha no diálogo com os americanos, buscando acirrar a competição entre as então duas maiores economias do mundo, na expectativa de ampliar as ofertas e constranger os Estados Unidos. Com a dissolução das negociações da ALCA, por razões que não cabem aqui serem exploradas, a aproximação com a UE perde um pouco de sentido à medida que o principal fator externo que a impulsionava não mais existia.

O fato é que, naquele momento, o MERCOSUL facilitou as negociações com outros atores econômicos de grande porte. Esta seria mais uma razão para o Brasil manter firmes suas prioridades no subcontinente sul-americano.

PRIORIDADES E DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A decisão de cooperar (ou não) é feita com base num cálculo racional. Ou seja, os atores calculam custos e benefícios, buscando o melhor resultado líquido positivo para cada lado. Portanto, o grande desafio de um processo de integração é a disposição dos países para assumir os custos que inevitavelmente surgem no curto prazo. Mais do que ganhos materiais, o cálculo envolve benefícios ou riscos políticos difíceis de serem mensurados. O Brasil nos últimos anos parece ter feito este cálculo de forma muito apropriada, mantendo suas prioridades, mas sem descuidar dos campos que sempre lhe trouxeram benefícios.

Além de sempre estar presente no discurso do governo, a América do Sul não se mantém como prioridade na agenda política somente como elemento discursivo ou de solidariedade. Os índices de comércio mostram que os interesses na região têm sua racionalidade.

Podemos observar que a corrente de comércio (importações mais exportações) entre o Brasil e a América do Sul mais do que dobrou entre 2000 e 2009, totalizando pouco mais de US\$46 bilhões no final do período, mesmo havendo grande variação ao longo do tempo, com crescimento anual de 40% em alguns anos e queda do volume comercializado de 26% no último ano. Apesar do fluxo de comércio com o resto do mundo também apresentar grande volatilidade, esta é frequentemente menor que a com os países sul-americanos. A mesma instabilidade ocorre com os países do MERCOSUL, que corresponde a quase 70% do fluxo comercial anual brasileiro com a América do Sul.

O saldo comercial com os países do continente é positivo durante todo o período, com exceção do ano de 2002, quando o saldo foi negativo em US\$137 milhões. Em média, o saldo comercial anual com a América do Sul foi de US\$6,8 bilhões, 36% do saldo médio observado com o resto do mundo, de US\$18,8 bilhões.

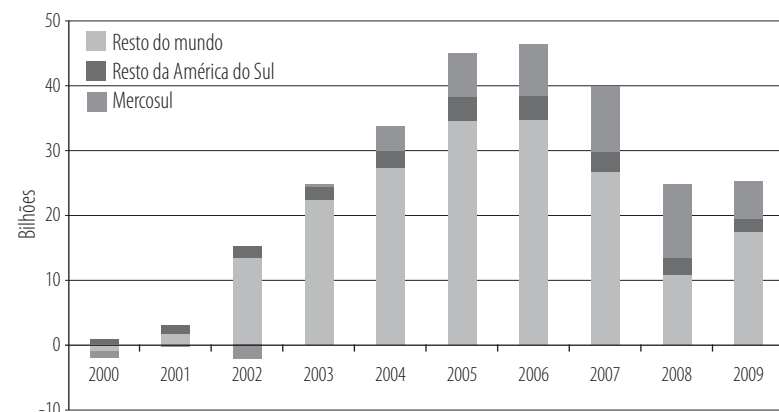
O resultado do comércio com os países do MERCOSUL (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela) também apresentou grande volatilidade no período. No ano de 2002, o saldo comercial destes países com o Brasil foi negativo em mais de US\$2 bilhões. Em 2008, positivo em US\$11,4 bilhões e em 2009, em US\$5,8 bilhões.

Mas as exportações brasileiras para os países da América do Sul cresceram quase 150% no período analisado, taxa bastante expressiva, mas inferior ao crescimento das exportações totais do Brasil (178% entre 2000 e 2009). As

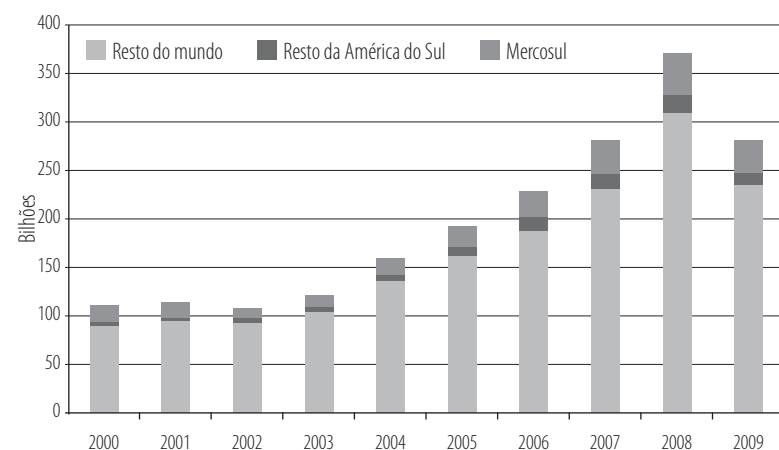


exportações para a América do Sul (US\$27 bilhões em 2009) correspondem a quase 20% das exportações totais brasileiras (US\$153 bilhões em 2009), sendo quase 75% destinados aos países do MERCOSUL (US\$19 bilhões em 2009). As importações provenientes da América do Sul aumentaram significativamente menos que as importações brasileiras do resto do mundo, 76% contra 41%, respectivamente. Em 2009, as importações sul-americanas (US\$19 bilhões em 2009) correspondiam a 15% das importações totais do Brasil (US\$127 bilhões em 2009), sendo 11% proveniente dos países do MERCOSUL (US\$13,7 bilhões em 2009), como podemos observar nos gráficos abaixo.

Saldo comercial



Corrente de comércio



AS DIFICULDADES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O saldo comercial do Brasil com a América do Sul, e com os países do MERCOSUL em particular, justifica a manutenção desta prioridade na agenda externa. Apesar da volatilidade que se expressa em alguns momentos, o saldo comercial beneficia o Brasil. Considerando a relação política que o país mantém com seus vizinhos, esta situação só corrobora a prioridade atribuída à região.

No entanto, podemos dizer que os maiores obstáculos para a ampliação da integração sul-americana encontram-se na ausência de interesses políticos convergentes ou identidade de grupo. Ou bem não há consenso entre os países da região sobre a necessidade de levar adiante a integração, ou bem o significado que cada um dos países confere a este processo é distinto. O ponto central, neste campo, é o fato de haver divergências de fundo quanto ao nível de prioridade da integração regional nos quadros da política externa dos países da região, em especial de seus países-pivô; além de serem baixos os níveis de interdependência intra-regional.

No caso brasileiro, a prioridade conferida pelo estamento governamental à integração regional é contrarrestada por um conjunto de aspectos que reduz o ímpeto e os recursos alocados para a viabilização do projeto. Em primeiro lugar, não há consenso mínimo entre as elites nacionais sobre a prioridade da integração com abrangência sul-americana, distintamente de um consenso mais amplo já conquistado no que diz respeito à integração no MERCOSUL.

Internamente, ou entre os países, não há clara convergência sobre que tipo de integração deve ser adotado. De um lado, há um grupo que vê a integração como uma iniciativa que deva ser fundamentalmente econômica, com interesses pragmáticos. No outro campo, estão aqueles que acreditam na integração como um empreendimento político e geoestratégico.

Do ponto de vista da opinião pública, não parece haver suficiente apoio à ideia de que o Estado brasileiro deva empregar recursos financeiros (escassos para o combate dos problemas nacionais) na promoção da integração, tal como a liberação de créditos de infraestrutura via BNDES. Por fim, parece não haver, por parte do Estado brasileiro – em que pese, como aventado, a prioridade conferida a este processo –, suficiente disposição para ceder em graus de liberdade de formulação de políticas e supranacionalizar, com efetivo poder de *enforcement*, regras no plano sul-americano.

É preciso estar atento também à realidade dos países menores da região. Para esses, a integração regional tem um sentido mais pragmático, não fun-



cionando como instrumento de liderança política. De forma muito direta, a integração deve funcionar, para esses países, como carreador de recursos para o desenvolvimento econômico, via fundos estruturais e de compensação, comércio externo ou investimentos diretos. Assim, o engajamento dos países de menor porte é diretamente proporcional a ganhos concretos. Soma-se a isto o temor de se verem constrangidos pelas lideranças regionais potenciais. O posicionamento de contestação de Paraguai e Uruguai no âmbito do MERCOSUL, que já sinalizaram disposição em efetivar acordos bilaterais com os Estados Unidos, é reflexo desta realidade.

Por fim, cabe chamar a atenção para o problema dos recursos. Como ocorre em outras experiências de integração regional, os recursos são fundamentais no sentido de capacitar as instituições supranacionais; reduzir as assimetrias existentes entre os países participantes; financiar a integração infra-estrutural; permitir investimentos em termos de harmonização normativa etc. Tais recursos podem ser oriundos de um esforço coletivo ou podem ser bancados, em sua parcela principal, pela liderança do processo (ou de uma combinação das duas coisas). Mas ainda não há clareza da disposição dos países em investirem nesta área.

É preciso, portanto, relativizar os interesses do Brasil na América do Sul. A prioridade política enfrenta dificuldades ainda no sentido da pouca liberalização dos países e ausência da assinatura de acordos multilaterais. Por exemplo, a maioria dos países não é membro do acordo de compras governamentais da OMC, enfrentam problemas no combate à pirataria, em geral contam com alguma forma de apoio à exportação e têm algumas barreiras ao investimento estrangeiro. Esses pontos revelam certa dificuldade na integração dos países, uma vez que essas barreiras devem ser removidas para que uma maior integração possa ocorrer.

Portanto, o comércio e o interesse político do Brasil na região mantêm os laços da integração vivos, mas a desconfiança em relação à sua liderança e a ausência de esquemas institucionais mais fortes, tornam visíveis as dificuldades de consolidar a integração regional.

CONCLUSÃO

O atual momento eleitoral com a transição de governo (seja o candidato eleito do mesmo partido ou da oposição) tende a criar expectativas em relação à mudança da política externa, sobretudo no que se refere aos acordos Sul-Sul e à integração regional.

O candidato da oposição defende uma agenda de política externa mais simpática às alianças com Estados Unidos e União Europeia, minimizando a ênfase nas alianças Sul-Sul, e um maior destaque para os aspectos comerciais da integração em detrimento de aspectos políticos e sociais. A perspectiva, neste sentido, seria de ampliação das grandes negociações internacionais, buscando ampliar significativamente o comércio com as potências econômicas, e incentivando a atração de grandes investimentos para o país. Essa estratégia não eliminaria os interesses na integração regional, mas a percepção é que ela serviria como um elemento de barganha num processo mais amplo. E, neste sentido, embora o saldo comercial positivo continue sendo um ativo, os investimentos que o governo estaria disposto a fazer seriam drasticamente reduzidos.

Por outro lado, a candidatura defendida pelo atual governo claramente mantém um discurso de manutenção dessas prioridades externas. Teria, no entanto, de garantir um maior investimento para que a integração regional se viabilizasse. Ao contrário do que se imaginava no início do segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, de que a integração seria facilitada pela convergência da eleição de candidatos progressistas na região, os governos ainda mantêm traços de protecionismo e nacionalismo, buscando garantir graus de liberdade em termos de formulação de políticas, o que reduz a possibilidade de aumentar a institucionalização da integração regional.

O que podemos verificar que ficou claro nos últimos anos, é que o Brasil mantém a diversificação de parcerias, buscando um grau de autonomia e liderança internacional, que sempre marcou o perfil da política externa. Embora com discursos eleitorais diferenciados na temática externa, possíveis mudanças não serão radicais, mas sutis. Os interesses do país continuarão combinando o multilateralismo e o regionalismo, mesmo com ênfases um pouco diferenciadas, não será possível abrir mão totalmente da América do Sul, seja pela condição geográfica, seja pelas relações comerciais que mantemos com nossos vizinhos.

Janina Onuki é professora do Instituto de Relações Internacionais (IRI-USP) e coordenadora acadêmica do Centro de Estudos das Negociações Internacionais da USP (Caeni).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O regionalismo do Governo Lula e a percepção das elites sul-americanas. *Política Externa*, vol. 18, nº 3, dez 2009/jan 2010.
- DANESE, Sérgio. *A escola da liderança. Ensaio sobre a política*. São Paulo: Record, 2009.
- FONSECA JUNIOR, Gelson. *O interesse e a regra. Ensaio sobre o multilateralismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 1, 2005, p. 24-59.
- ONUKEI, Janina e OLIVEIRA, Amâncio. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, 27, novembro de 2006, p. 145-155.
- VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, dezembro 2007, p. 273-335.



As relações entre Chile e Brasil: trânsito de experiências do passado para o futuro

AUGUSTO ANINAT DEL SOLAR

O Reino do Chile é chamado pela natureza de sua situação, pelos costumes inocentes e virtuosos dos seus habitantes, pelo exemplo de seus vizinhos, os ferozes republicanos do Arauco, a desfrutar as bênçãos que derramam as leis justas e doces de uma república [...] Se alguma permanecer por muito tempo na América, inclino-me a pensar que será a chilena.¹

Não é simples analisar as relações mais que centenárias (séculos XIX e XX), entre Chile e Brasil porque, para fazê-lo, precisamos definir um corte e um segmento no tempo – caracterizado como muito mutável, mas sobretudo quando existe cada vez mais um convencimento de que a nossa civilização judeu-ocidental está em um período de transição para outra da qual ainda sabemos muito pouco. A dificuldade advém também do enorme peso que exerce o passado recente, que foi muito variado, com momentos bons e outros não tão bons. E onde se deve destacar como grande conclusão que nessas relações nunca houve disputas graves e que sempre estiveram enquadradas na ordem internacional vigente.

Este artigo, de poucas páginas, procura fazer explicitamente uma avaliação sucinta do passado recente que permita definir algumas tendências que supostamente prevalecerão nas próximas décadas deste novo século, bem

¹ Simón Bolívar escreveu isso a seu amigo inglês T. Cullen quando o Exército dos Andes ainda era um projeto e Marcó del Pont, o último governador espanhol, já estava de viagem para o Chile.



como projetá-las num futuro marcado por novas forças que poderão se fazer presentes com outras e novas dimensões.

No campo das relações internacionais, não é frequente encontrar esse tipo de análise, pois se baseia em juízos de valor que costumam ser muito questionáveis pelas instituições existentes, que consideram perigoso abrir “Caixas de Pandora”² fundadas em cenários futuros, que tendem geralmente a alterar as categorias com que se analisa a ordem internacional dominante.

○ PASSADO RECENTE E SUAS LIÇÕES

O exame das relações chileno-brasileiras dos últimos tempos permite concluir que essas relações se caracterizam por vários fatores predominantes, entre os quais podemos destacar os mencionados a seguir.

As óbvias diferenças de tamanho geográfico e econômico das duas nações, nas quais o Brasil já aparece como uma potência mundial (PIB, população, território) enquanto o Chile é um país relativamente menor, embora com uma renda per capita maior³ e seja candidato a entrar na categoria ampla dos países desenvolvidos.

A localização geográfica do território que dá origem a diferentes climas e dotações de recursos naturais, além de contatos muito distintos com os principais países dominantes do mundo, bem como a maior proximidade brasileira e a maior distância chilena desses centros,⁴ embora o progresso científico e tecnológico recente tenha reduzido o custo da distância.⁵ Não obstante, um está de frente para o Oceano Atlântico e outro para o Pacífico, duas vias concorrentes no caminho para os mercados dominantes e emergentes.

A grande diferença em seus espaços geográficos nacionais vazios: o imenso interior do Brasil, sem maiores problemas de fronteira, enquanto o Chile é um país costeiro, com vazios populacionais somente nos extremos norte e sul,

2 Na mitologia grega, a fonte de todos os males e desgraças.

3 O Brasil parte de um império, onde viveu por muito tempo o Imperador. O Chile era uma simples Capitania Geral do Vice-reinado do Peru.

4 Chile, segundo Gabriela Mistral (poetisa chilena vencedora do prêmio Nobel) significa em aimara (uma língua indígena local) “lugar onde termina a terra”. Hoje talvez pudéssemos agregar “e onde treme a terra” (terremotos, maremotos).

5 Tempo distância do transporte, assim como das comunicações, e maior transportabilidade de bens, serviços e fatores produtivos, fator um pouco ameaçado pela futura escassez de petróleo.

ambos com problemas de fronteira⁶ e com uma dotação de recursos naturais muito diferente (energia, água).

A distância entre um e outro, que se pode apresentar como uma vantagem (ponte) e uma desvantagem (barreira) no que diz respeito à proximidade em matéria de relações exteriores, dependendo de como se olhar e apreciar a qualidade da vizinhança limítrofe.⁷

A semelhança e diferença no tempo de seus regimes políticos: tivemos períodos autoritários e democráticos que nem sempre foram simultâneos e, mesmo quando o foram, nem sempre convergiram para ações comuns,⁸ embora a experiência aponte que foram melhores nos momentos conjuntos democráticos.

A importância de que se revestem as relações chileno-brasileiras diante das tensões na fronteira do Chile com seus vizinhos,⁹ ou então diante dos problemas decorrentes dos desencontros regionais, ou no caso de governos falidos na região.

As diferenças entre as organizações dos estados: no Brasil, um federalismo forte, no Chile, um sistema muito unitário, e ambos com culturas nacionalistas marcantes.

A maneira de olhar para as relações no mundo: o Brasil tem aspirações de potência e concepções pragmáticas, enquanto o Chile tem preferido tradicionalmente espaços multilaterais e as doutrinas normativas.¹⁰

A maior ou menor autonomia em relação aos Estados Unidos que os governos do Chile e do Brasil mantiveram ao longo do tempo e nem sempre na mesma direção. As posições do Brasil, do Mercosul e do Chile em relação à ALCA e a decisão do Chile de se retirar da negociação conjunta com o

6 A isso se deve acrescentar o caso da Antártida, extenso território no qual o Chile tem aspirações territoriais e o Brasil, apenas um interesse científico.

7 É comum encontrar-se no Chile pessoas cultas que dizem que desfrutamos de relações muito boas com o Brasil porque não temos fronteiras comuns.

8 É o caso do período 1973-1985, quando em ambos os países existiram governos militares não democráticos, mas o chileno não desfrutou de boas relações com o mundo exterior, enquanto o brasileiro resolveu as coisas de forma melhor, mantendo, por exemplo, o Congresso e, sobretudo, não se aproximando do regime chileno.

9 Seja no passado (fins dos anos 70), com a Argentina, seja no presente, com a Bolívia (acesso soberano ao mar) e com o Peru, com seu conflito limítrofe na fronteira marítima norte (atualmente em trâmite na Corte Internacional de Haia).

10 “A lei é o escudo dos mais débeis”, disse Andrés Bello, venezuelano formador da República de Chile.



Mercosul nas conversações com a UE e assinar um acordo separado, enquanto o grupo não consegue avançar para alcançar esse objetivo, bem como a assinatura de vários tratados de livre comércio do Chile com os EUA e com países asiáticos, todos eles concorrentes da indústria dos países maiores do Mercosul. Tudo isso é ligeiramente atenuado pela posição chilena no que diz respeito aos subsídios ao setor agropecuário nas negociações da OMC (Grupo de Cairns) e pelo ativismo da diplomacia chilena em defesa da cooperação política (Grupo do Rio, cúpulas latino-americanas, Conselho Sul-americano de Defesa).¹¹

As diferenças dos modelos econômicos e de orientação para a alocação de recursos, tanto na concepção de abertura para o exterior, como na formação de vantagens competitivas de especialização. O Brasil é uma economia com enfoque desenvolvimentista e regionalista,¹² ao passo que a economia chilena é mais de mercado e aberta ao mundo.

O papel atribuído à integração regional pelo Brasil, com forte preferência pelo Mercosul, em comparação com aquele do Chile de *proxy* do livre comércio negociado *urbi et orbi*. E as experiências de cada um nos novos caminhos de inserção econômica internacional, tais como: as dificuldades do Mercosul de estabelecer um mercado ampliado e um ambiente de harmonia nas políticas econômicas entre os países membros e um poder conjunto de negociação internacional;¹³ e as dificuldades inerentes às negociações bilaterais dos acordos e tratados de livre comércio chilenos, em especial com os países desenvolvidos.¹⁴

A diferente estrutura dos partidos políticos no Chile e no Brasil, embora aqui se deva reconhecer o papel que desempenharam dois fatores peculiares: a importância das visitas e reuniões de presidentes, o que facilitou o estabelecimento de amizades e afinidades entre alguns deles, bem como a amizade

criada entre alguns líderes chilenos e alguns intelectuais brasileiros que estiveram exilados no Chile, durante a ditadura brasileira.¹⁵

Duas línguas, embora irmãs, que tanto na elite como no povo, poucos falam e compreendem.¹⁶

O futebol, principal esporte e entretenimento de massas nos dois países, em que o Chile é sempre eliminado pelos brasileiros e no qual somente uns poucos chilenos foram bem sucedidos no Brasil e poucos brasileiros jogam em times do campeonato nacional chileno.¹⁷

Os poucos contatos entre as sociedades civis de ambos os países, recentemente melhorados graças aos contatos empresariais, bem como nos estudos de pós-graduação¹⁸ e, especialmente, na área de turismo. Embora se trate de um processo ainda incipiente, ele se baseia em uma maior ênfase no fluxo chileno e se pode dizer que as relações ainda se enquadram e concentram principalmente nas atividades dos governos.

O notável no período mais recente, que começa no Chile nos anos 90, é que as relações com o Brasil mudaram radicalmente em comparação com passado recente da época do governo militar chileno. Nos últimos anos, os dois países reencontraram um espaço que lhes é próprio após o reconhecimento de suas próprias experiências, semelhanças, diferenças e agendas comuns, confirmando o que dizia o Barão do Rio Branco: “Sempre há uma possibilidade nas relações entre os dois países”.

Os governos democráticos chilenos sempre deram prioridade às relações com o Brasil, sendo frequente que seja este o primeiro país a ser visitado por um novo presidente do Chile. Tampouco podemos ignorar as relações de amizade pessoal entre as altas autoridades dos dois países, assim como o intercâmbio de experiências, em que cabe observar uma certa influência da apren-

- 11 O Chile é o único país da região que não é membro pleno de um acordo de integração econômica.
- 12 O Brasil com setores *winner*s e o Mercosul, o Chile com base em vantagens comparativas.
- 13 O Mercosul que, depois de várias décadas, tem pouco de mercado comum e das dificuldades encontradas para negociar com os países desenvolvidos (EUA, UE). O Chile com sua retirada do Pacto Andino.
- 14 Onde as normas do GATT e da OMC não puderam ser modificadas (*dumping*, protecionismo agrícola e seus subsídios, cláusula de denegação no comércio transfronteiriço de serviços, modalidades para aceder a cotas de importação, salvaguardas, entre outras).

- 15 Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Thiago de Mello e tantos outros, que rapidamente se assimilaram e participaram da elite intelectual chilena em instituições tais como CEPAL, ILPES, FLACSO, Escolatina, militando nas teorias da dependência.
- 16 Poucos chilenos falam português embora o julguem atraente e musical, mas falam português; por seu turno, muitos argentinos, uruguaios e paraguaios falam português. Isso estabelece um contraste com o resto da região sul-americana.
- 17 Tema de enorme sentimento popular com vários dramas, como a atitude ignóbil de um goleiro chileno em uma eliminatória, e alguns acertos, como a única vez que o Chile ganhou do Brasil e a glória alcançada por um jogador chileno em terras brasileiras (Elías Figueroa, no Internacional de Porto Alegre).
- 18 Cada vez mais profissionais chilenos fazem cursos de pós-graduação em universidades brasileiras.



dizagem do governo da esquerda chilena trasladada para a esquerda brasileira e uma consciência recíproca da contribuição conjunta para a criação de um ambiente de paz, de solução negociada dos conflitos, da maior governança e defesa da democracia e dos direitos humanos.

Muitos são os eventos específicos que permitiram a criação gradual de novos laços de afinidade. Por um lado, o Chile colaborou com alguns objetivos brasileiros, tais como o ativismo político das reuniões do Grupo do Rio; as cúpulas presidenciais, a criação da Unasul, ideia brasileira que contou com a estreita colaboração chilena para aperfeiçoar essa instituição;¹⁹ o apoio ao acesso do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança no quadro de uma eventual reforma da ONU; a participação do Chile no programa de apoio ao Haiti, assim como na reunião e nos acordos sobre a fome e a Aids. Por outro lado, o Brasil colaborou na eleição de chilenos para cargos internacionais, tais como na OIT²⁰ e na própria OEA.²¹

Tudo isso se deve a uma certa visão compartilhada do amplo campo temático internacional com agendas em governança, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, direitos da mulher e da criança etc., e a uma tradição de convivência diplomática mantida inclusive em momentos menos harmoniosos, por meio dos mecanismos institucionais da integração, do diálogo político e da busca de um certo equilíbrio de poder.²²

Nesse sentido, formando um amplo marco jurídico de diferentes áreas temáticas, destacam-se: o Acordo de Complementação Econômica nº. 35 Chile/Mercosul que estabelece normas para as relações comerciais de bens; o acordo sobre dupla tributação; os acordos sobre corredores bioceânicos; a comissão bilateral Chile/Brasil, com suas ações na área de ciência e tecnologia, ações entre as forças armadas, meio ambiente e culturais, e muitas outras impossíveis de enumerar neste breve documento.

Do mesmo modo, os dois países tem conseguido manter, nos últimos tempos, sem maiores dificuldades,²³ uma abertura persistente nas transações econômicas recíprocas e uma boa condução de equilíbrio macroeconômico, gerando uma relação econômica significativa na qual se destacam: um padrão tradicional de inserção comercial,²⁴ junto com algumas novidades, como a escolha de um padrão digital para a nova TV baseado no modelo japonês-brasileiro que foi imposto em quase toda a região.

O fluxo turístico resultante do crescimento econômico e a melhoria das infraestruturas físicas e de comunicações foram a grande surpresa, em particular a ida de chilenos para balneários e cidades brasileiras, aumentando o conhecimento entre os dois povos, bem como o número de caminhões e motoristas brasileiros que atravessam a cordilheira com cargas comerciais. E a exportação de capital chileno para o Brasil, que contrasta com a menor entrada de capital brasileiro no Chile.²⁵

Em resumo, as relações chileno-brasileiras começaram a sair do mero campo governamental tradicional das relações exteriores, de onde pouco saíram no passado, para duas grandes rotas novas: a diversificação da agenda temática própria da globalização e de novos interesses comuns junto com sua consideração regional; e a participação de novos atores, como as empresas, além de uma maior aproximação entre as pessoas. Mas ainda há muito por fazer em função de três fatores novos: o Brasil como potência mundial emergente, a consolidação da democracia nos dois países e o Chile como um país no limiar do desenvolvimento.

Tudo isto no contexto de uma região sul-americana problemática, com divisões em seu interior causadas pela coexistência de dois sistemas políticos um tanto conflitantes em sua definição democrática e em sua relação tradicional com as potências dominantes (EUA, UE),²⁶ pragmaticamente tolera-

19 Este tratado se encontra em trâmite de ratificação no Congresso chileno. Alguns políticos da direita consideram que ele deve ser aprovado, mas com duas considerações: não substituir a OEA e incluir uma cláusula democrática como uma garantia para sua adesão, a qual curiosamente esse sistema tem (Carta Democrática Interamericana). Nisso se esconde um eterno debate sobre o poder exclusivo do regime presidencial chileno em matéria de Relações Internacionais.

20 Juan Somavía, reeleito para outro período como diretor na OIT.

21 José Miguel Insulza, secretário da OEA, também reeleito para outro período.

22 É extensa a lista de documentos diplomáticos e tratados entre Chile e Brasil entre 1838 e 1970.

23 Houve algumas menores.

24 Desse modo, o Chile conseguiu fazer valer suas principais vantagens comparativas (cobre, molibdênio, salmão, vinhos, frutas temperadas, celulose, nitratos etc. O Brasil representa mais de 10% das importações chilenas.

25 O presidente Lula disse em uma visita ao Chile que isso era uma “vergonha”, pois a relação entre ambos os fluxos era de 4 para 1 em favor do país menor. Depois entraram no Chile empresas brasileiras tais como a Petrobras e o Banco Itaú.

26 A ALBA, integrada na América do Sul por Bolívia, Venezuela e Equador, países que, embora com matizes entre eles, são cada vez mais acusados de não-democráticos, pois seus governantes, ainda que tenham sido eleitos em processos transparentes, procuram ampliar seu mandatos para prazos maiores, bem como apresentam problemas em relação a algumas liberdades próprias da democracia.



das nas organizações regionais; da ampla e não menos complexa temática da globalização mundial; e da existência de um conjunto de problemas comuns aos países da região, que podem ou não merecer soluções comuns, conforme as experiências que eles venham a ter.²⁷

No entanto, surgem dois eventos significativos neste período. De um lado, temos a nova posição do Brasil como potência emergente, instalado entre os grandes atores mundiais (G20) e sendo consultado sobre certos itens da agenda mundial, bem como o surgimento de um grupo de países caracterizado por grande crescimento econômico, extensão territorial e tamanho da população e dos recursos, composto por Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC), mas com algumas diferenças, como o caráter democrático, o respeito aos direitos universais e o acesso a armas nucleares. Por outro lado, temos um governo de aliança de direita no Chile, depois de quase vinte anos da chamada Concertação de centro-esquerda, cuja política internacional, pelo menos até agora, convive sem maiores dissonâncias e de forma um tanto tímida com a dos outros países sul-americanos.²⁸

A essas duas considerações devemos acrescentar uma tendência para a segmentação dos órgãos mais multilaterais, sendo os casos mais emblemáticos as reuniões dos Gs, o fracasso de Doha na OMC e o aumento dos tratados e acordos grupais; a crise e a quase separação de vários países da OEA; o fracasso da ALCA continental, assim como o próprio surgimento da Unasul.²⁹ E recentemente, a tensão entre a Colômbia e Venezuela em virtude da possível presença de guerrilheiros colombianos em território venezuelano, que entra numa nova fase com a representação colombiana perante vários fóruns e tribunais internacionais.

27 Pobreza, má distribuição da renda, insegurança nas grandes cidades, violência social, narcotráfico, problemas limítrofes, terrorismo. O presidente da Bolívia acaba de reconhecer publicamente a debilidade estrutural de sua nação perante o narcotráfico.

28 O presidente Piñera procura desenvolver boas relações com o Peru, apesar do processo em Haia, que contrasta com a reação de desconfiança do governo anterior, e embora tenha reconhecido recentemente o governo de Lobos em Honduras, participou com entusiasmo das reuniões da Unasul, assim como votou favoravelmente na eleição de Kirchner para seu secretário; e, se manifestou com veemência, como alguns esperavam, na querela entre Colômbia e Venezuela.

29 Podem-se acrescentar outras em nível mundial.

AS EXIGÊNCIAS DO FUTURO³⁰

Brasil e Chile podem enfrentar os desafios futuros em suas relações internacionais com base numa confiança mútua que se apóia em seu passado

O mundo está passando por uma revolução silenciosa que influi na economia, na ciência e tecnologia, assim como nos valores que até recentemente se pensava estarem arraigados. Essa mudança atinge todas as nações do planeta por meio de megatendências que vieram para ficar e que causam e causarão impactos significativos sobre as relações entre os países do mundo. Uma delas é a conhecida globalização, definida tanto em termos amplos como estreitos,^{31 32} e que produz mudanças positivas e negativas relevantes, bem como gera novos problemas cujas soluções também são de caráter global. Como aproveitar o lado positivo e evitar o lado negativo da globalização? A resposta envolve, obviamente, certa capacidade de análise do fenômeno como um conjunto de ações, tanto em nível nacional e regional quanto mundial. Os motores que impulsionam essa força podem ser agrupados em três tipos.

A NOVA ECONOMIA

Os motores de natureza econômica estão representados: a) pela enorme transcendência do progresso material da humanidade, na qual grandes massas de trabalhadores conseguiram sair rapidamente da extrema pobreza e uma parte significativa da humanidade dispõe de ampla satisfação de suas demandas; e b) pelo triunfo de um modelo capitalista de mercado que admite variantes e, embora produza crises reiteradas, foi capaz de se transformar e

30 Eurípides disse há 25 séculos: “o esperado não se cumpre, e para o inesperado há um Deus que abre a porta”.

31 Em termos estreitos significa dar-lhe somente um sentido econômico, expresso no maior crescimento das transações internacionais/exportações de bens, serviços e no movimento de fatores produtivos (capital e trabalho) em relação à geração de produto ou renda nacional anual. Em termos amplos, significa incorporar as maiores interdependências políticas, sociais e institucionais que esse fenômeno provoca com questões como o aprofundamento da democracia, dos direitos humanos, da mulher e da criança, os impactos sobre o meio ambiente, as pandemias, a energia, as empresas transnacionais e multinacionais etc.

32 Três conceitos são usados normalmente: globalização, mundialização e internacionalização. Talvez o primeiro seja mais doutrinário ou ideológico do que o segundo, que pode ser um pouco mais matizado e tolerar um maior grau de diversidade; por sua vez, o terceiro é de aplicação mais frequente no caso das empresas.



reformular, criando tanto espaços de maior liberdade, como pragmaticamente outros de maior regulamentação em nível local e global. Hoje, o crescimento econômico mundial é para muitas habitantes do planeta possível e desejado. Além disso, grandes massas de pessoas se incorporaram ao trabalho produtivo.³³ Os países latino-americanos experimentaram um crescimento robusto e, talvez pela primeira vez na história, não sofreram com a crise financeira atual como nas que a antecederam, nem recorreram ao protecionismo, embora haja entre eles os que rejeitam o sistema de mercado, mesmo que com intensidade variável.³⁴

Não obstante, ainda são muitos os excluídos pela pobreza, pela separação do acesso ao bem-estar e pela desigualdade de oportunidades. Ademais, este fenômeno também causa um impacto negativo no meio ambiente (aquecimento global e outros), esgotando alguns recursos não-renováveis (energia, petróleo, ar), e exerce demandas insuspeitadas³⁵ em áreas onde as soluções exigem cada vez mais medidas nacionais e acordos globais. E não é em todos os países da região sul-americana que a questão adquire a mesma importância na definição de políticas específicas, ao mesmo tempo em que eles não têm a mesma capacidade de assumir compromissos.³⁶

Cabe também observar a má distribuição de renda em muitas partes do mundo. Embora o fim da Guerra Fria tenha aberto um espaço econômico maior, não é menos verdade que a dotação relativa de fatores de produção mudou. Assim, o trabalho não-qualificado e qualificado se tornou mais abundante e o capital um pouco mais escasso, ao passo que as crises mais frequentes afetaram o nível de emprego e a distribuição dos benefícios.

Vários são, então, os fatores que permitem dizer que, assim como houve um tempo para os economistas, há um momento para os políticos não somente em nível nacional, pois muitos dos problemas do crescimento econômico através do mercado não podem ser resolvidos pelo próprio mercado, mas pela intervenção governamental, seja nacional ou internacional. Neste

33 O Banco Mundial sustenta que, entre 1980 e 2008, esse número chegou a nada menos que 1 bilhão e 250 milhões de pessoas.

34 A Venezuela e a Bolívia com mais força talvez do que o Equador.

35 Podemos citar como exemplos os casos das matérias-primas, muito distantes de velhas teorias, assim como a deterioração dos termos de intercâmbio comercial, a nova dimensão da demanda de alimentos e o caso da notável demanda por produtos digitais, bem como sua vida curta e queda violenta dos preços.

36 Os países exportadores serão mais sensíveis diante do temor de perder mercados em virtude dos controles que os mercados de destino possam aplicar no futuro.

sentido, a economia pressiona e gera novas agendas políticas locais e internacionais que ainda estão por ser atendidas.

Neste campo, a globalização quase obriga a copiar as experiências bem sucedidas. Assim, os países bem-sucedidos da região, como Brasil e Chile, têm uma responsabilidade para com os vizinhos, onde seu papel seria o de compartilhar suas políticas e seu modelo democrático de desenvolvimento econômico sustentável.

Todavia, o modelo pressionado pelas demandas dos atrasados se internacionaliza mediante a expansão dos direitos e sentimentos de igualdade e precisa ser reformulado, inovando em sua política social (fim do estado de bem-estar) cujas características centrais seriam: o equilíbrio financeiro em longo prazo como condição de sustentabilidade e equidade das gerações mais velhas de uma mesma sociedade; o redimensionamento do emprego dos jovens e de sua trajetória pessoal; a distinção entre a segurança social, os seguros individuais e a gratuidade; novas ideias para evitar a continuidade na assistência social; a revalorização do capital humano para crescer e sustentar o envelhecimento da população; e a fluidez dos direitos sociais, bem como a mobilidade do fator trabalho no âmbito nacional e internacional.

○ PROGRESSO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

O progresso científico e tecnológico é o segundo dos motores. Ninguém discute hoje em dia o avanço veloz e enorme deste mundo, seja na direção do macro, seja na do microcosmo. Alguns exemplos das mudanças que se avizinham podem ajudar a compreender a frase anterior. Um deles seria a curva de Moore, fenômeno que descreve o tempo necessário (vinte anos) para que um PC adquira o nível do cérebro humano. E que, mais do que constatar esse fato, faz pensar no impacto sobre a sociedade mundial na medida em que se pode agregar os cérebros dos PCs e não os dos seres humanos. Indivíduos *Cyborg* serão outra novidade, pois nos próximos anos os homens terão dentro de si aparelhos que complementarão seu corpo tradicional³⁷ e, com isso, talvez se possa agregar os cérebros humanos. Nos próximos vinte anos, um terço da energia será produzida por bactérias. As novas pandemias já começam a nos preocupar. O homem se dimensiona agora gradual e conscientemente tanto no macrocosmo quanto no microcosmo (nanotecnologias).

37 Atualmente, existe um sistema para colocar no braço que é um PC cuja tela é visualizada e operada na palma da mão. Nessa área, a nanotecnologia nos trará muitas surpresas.



Este processo permite que os homens vivam mais tempo e em melhores condições. E, caso se reproduza menos, a família se ressentirá em número e também no tempo ao alongar-se a relação de sangue.³⁸ A distância quase desaparece com a extensão do mundo digital, bem como dos meios de transporte. A produção é cada vez mais competitiva em função do acesso ao conhecimento e à inovação. A lista pode ser enorme, mas talvez o mais ilustrativo ocorra quando se pensa no que existe hoje e que há vinte anos era considerado impossível.

As tensões criadas por este processo vertiginoso afetam a economia, pois ele permite trabalhar com uma melhor informação e extensão, além de desenvolver novos padrões de grande produtividade,³⁹ porém contando com uma população mais longa e com uma forte dependência do mundo eletrônico digital, o qual aproxima pessoas de culturas muito diferentes e distantes e cria segmentos e novos produtos. Ao mesmo tempo, ele cria tensões nos valores éticos, campo em que se pode destacar a contínua gestão das mudanças por meio dos graus de certeza, embora com enormes dificuldades e conflitos (aborto, clonagem, eutanásia, genética, transgênicos, entre outros). A expansão da ciência e da tecnologia necessita de uma ordem ética.

O conhecimento de ponta terá novas fronteiras, tanto permitindo uma maior longevidade e qualidade de vida, quanto classificando as pessoas conforme seu nível de conhecimento e informação. Isto produzirá mais igualdade em algumas áreas e maior desigualdade em outras. O processo proporcionará tensões para a ética vigente em seus valores e crenças, tornando conflituosa sua administração. E assim, ele se converte na segunda mudança significativa. Para a região, ter acesso fluente às novas tecnologias, assim como dimensionar seus impactos, é fator crucial através do qual a cooperação entre os países será de crescente importância, uma vez que, em muitos casos, será a região que deverá resolver seus próprios problemas, criando suas próprias tecnologias.⁴⁰

38 Mais além dos tataranetos? Cinco gerações em uma mesma sociedade.

39 É o caso da indústria manufatureira, que dentro de alguns anos será “robotizável” (processos automáticos) e empregará muito pouca mão-de-obra; por sua vez, os novos serviços oferecerão mais empregos, embora com maior grau de qualificação.

40 Um bom exemplo é o caso da indústria chilena do salmão que, diante de doenças, teve de desenvolver suas próprias vacinas e, por exemplo, o fez numa associação entre uma empresa chilena e outra argentina.

Dois grandes fenômenos merecem destaque. O primeiro é o aquecimento global, que exigirá a adoção de medidas nacionais e globais, tais como os compromissos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa por meio de soluções técnicas pertinentes, do investimento decisivo em outras fontes de energia mais limpas e dos incentivos e sanções financeiras a serem adotados.⁴¹ O segundo está relacionado com o esgotamento da era do petróleo abundante e barato, juntamente com a urgência de se encontrar um *mix* de outras fontes de energia para continuar mantendo o crescimento e a justiça social

A MUDANÇA DE IDEIAS, VALORES, NORMAS, CRENÇAS

A filosofia modal está mudando. As frases mais famosas para descrever a mudança vem de: “o fim da história, o fim das ideologias, o fim da filosofia”, etc. Viveríamos o período da pós-modernidade,⁴² mas este conceito de pós traz implícito um sentido de trânsito da racionalidade para a irracionalidade e, depois, para a arracionalidade, onde só importa o devir das coisas (estruturas) que formam a realidade para, desse modo, constituir as premissas de um novo sistema político e social. Dessa forma, o sistema cultural e social do Ocidente parece perder os seguintes conceitos: de divindade (Deus está morto, F. Nietzsche), de espiritualidade (fim da metafísica), de não à transcendência, e de sentido da vida, a vida pelas coisas mesmas.⁴³

A terceira mudança vem em consequência da luta de ideias, na qual o desconstrucionismo discute, hoje, o sentido profundo da vida e da transcendência do ser humano, assim como a validade dos valores que o pensamento judeu-ocidental pôs em vigência durante os últimos séculos.^{44 45} Questões sobre as quais o papa atual da igreja católica reflete e chama a atenção em suas encíclicas mais recentes.

41 Rastreabilidade na linha do carbono que pode afetar os intercâmbios internacionais.

42 Pós-industrial, pós-religiosa, pós-cristã, pós-ocidental.

43 “Fomos testemunhas de numerosas modificações da sociedade, mas nunca havíamos visto mutações da própria humanidade”: S. Lotringer professor norte-americano que introduziu os filósofos desconstrucionistas europeus nos Estados Unidos.

44 Indivíduo < pessoa, segundo o pensamento de J. Maritain.

45 A ideologia da desconstrução está associada ao discurso da pós-modernidade. As tendências são marcadas pelas seguintes contraposições: transcendência-imanência; otimismo-pessimismo; secularização-dessacralização; ceticismo-incredulidade; relativismo-indiferentismo; incerteza-insegurança; decadência-anomia; realidade absoluta-realidade indesejada. As implicações são óbvias. (L. Heinecke).



A diversidade de valores, crenças e normas parece ser crescente e a tolerância em relação a essa diversidade, um caminho a percorrer na mundialização. Não obstante, coloca-se a discussão sobre o grau que ela pode alcançar, porque encontrar o mínimo denominador comum pode ser uma tarefa impossível, o que certamente limitaria a capacidade de formulação de políticas nos planos bilateral, regional e mundial.⁴⁶ Para isso, basta notar que dentro de algum tempo, o mundo ocidental não será mais do que 10% da humanidade e não necessariamente o único centro de excelência

Contudo, a força da globalização econômica e tecnológica implica outro grande fato: muitas questões foram globalizadas e escapam à esfera nacional. Conceitos como democracia, direitos universais, meio ambiente, entre outros, são agora motivos de acordos internacionais e de vigilância acima da unidade nacional, significando perda de soberania do Estado-nação.

Assim, podemos concluir que há uma tensão entre as três forças já apontadas e isso pressiona as decisões locais, regionais, continentais e mundiais. E que a responsabilidade pelo planeta Terra será cada vez mais coletiva.

RUMO A UMA NOVA RELAÇÃO NO MILÊNIO

Chile e Brasil, embora com papéis diferentes em nível mundial, continental e regional, podem gerar benefícios líquidos se suas ações internacionais e regionais se complementarem. Essa possível ação conjunta pode variar em intensidade e extensão temática, se esses papéis não forem coordenados através de ações específicas. Com efeito, se, como é mais provável, o Brasil tiver por objetivo principal ser uma potência reconhecida pela comunidade internacional, é possível que o Chile, que não pode aspirar a isso, venha a apoiá-lo, assim como também todos ou uma parte significativa dos países América do Sul – sempre que essa liderança natural for exercida democraticamente, represente os interesses deles e seja compartilhada. Sem essa liderança⁴⁷ brasileira, é pouco provável que um grupo do resto das nações sul-americanas seja ouvido em nível mundial, bem como se torne mais complexo para o Brasil exercê-la sem o apoio de ao menos uma parte da região.

O pressuposto central é que existe essa possibilidade, da qual o Brasil até o momento parece duvidar, talvez não do Chile, mas da existência de um

46 Democracia, mercado, direitos coletivos e individuais já marcam hoje diferenças entre as nações e países, muitas vezes de uma mesma região.

47 Conceito diferente do de hegemonia.

grupo uniforme que possa acompanhá-lo.⁴⁸ No entanto, embora alguns países da região o apoiem em seu desejo de ingresso permanente no Conselho de Segurança, na eventual reforma da ONU, outros não se manifestam. Ao mesmo tempo, algumas ações individuais brasileiras de buscar apoio na comunidade internacional, através de visitas e ações com outros países são contraditórias, como os exemplos recentes de: não entrar na OPEP; o acordo sobre urânio enriquecido com a Turquia e o Irã, que leva a duvidar do cumprimento de certos tratados do passado (o de Tlatelolco de não-proliferação de armas nucleares na região).⁴⁹ A liderança, por ser uma ponte de negociações, deve ser transparente e gerar acordos de governabilidade explícitos.

O que não se pode negar é a existência do chamado BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) que, por ora, nada mais é do que a reunião de um grupo de países emergentes que, se continuarem com o atual crescimento econômico, serão dentro em pouco um grupo principal no contexto internacional do planeta. Mas isso não garante que não haja rivalidade entre eles.

Esse processo gradual de liderança regional só pode ser construído por partes e com base em um intercâmbio fluente e crescente de ideias, conforme os temas que permitam moldar na região posições comuns, utilizando os marcos institucionais legais vigentes, tanto para resolver as divergências regionais, como para participar na agenda da globalização, para que ela seja equitativa e que todos possam obter benefícios líquidos.

A agenda futura contemplará questões variadas e ações bilaterais, regionais, grupais e multilaterais que formariam um conjunto harmonioso de prioridades e viabilidades. Para o simples propósito de análise, essas questões poderiam ser agrupadas nas áreas política, econômica, social-cultural e institucional.

No campo político, a ação básica corresponde a preservar a paz e a convivência entre as nações e resolver as disputas através dos procedimentos previstos na ordem legal e institucional vigente.

No entanto, o verdadeiro problema reside na qualidade dos regimes políticos nacionais e como enfrentar as situações de transição, em especial no

48 O Brasil não foi o mais ativo diante dos problemas regionais da América do Sul (exemplos recentes: crises no Equador, na Colômbia, na Venezuela; conflitos limítrofes entre Chile e Peru, Bolívia e Argentina; conflito sobre meio ambiente entre Argentina e Uruguai; alterações entre Colômbia e Venezuela).

49 O Brasil seria a única das novas potências emergentes que não participa desse instrumento.



ambiente regional mais próprio, que tem uma certa unidade cultural. Defender a democracia e os direitos e liberdades pode ser um propósito muito bom, mas uma vez que este conceito tem profundidades diferentes, a tarefa efetiva se transforma em definir o mínimo necessário e os progressos a serem feitos no tempo por meio de um sistema de incentivos.⁵⁰ A simples casuística não serve, pois pode ser muito discriminatória em função do poder de cada caso.⁵¹ Mais ainda quando os padrões nacionais, regionais, continentais e multilaterais possam ser diferentes em seus conteúdos e decisões.

Se o objetivo dos dois países é ganhar presença em nível mundial, também sua ação na região obriga a levar em consideração a questão e o desenvolvimento dela em sua própria operatividade. A Unasul é uma oportunidade potencial que precisa passar pelos desafios para ganhar credibilidade perante a comunidade regional⁵² e mundial – como também o são a OEA e a ONU, embora estas últimas tenham outras complicações. O tribunal de Haia tampouco está imune à consideração anterior, pois deve pronunciar-se sobre alguns casos de repercussão importante na região.

A primeira questão que surge é se os casos podem ser diferenciados entre o que se exige na região e o que se exige dos outros. O Brasil agirá no plano internacional como líder regional e como potência emergente na comunidade das nações. O Chile e a região procurarão explorar essa dupla condição para melhorar sua participação internacional. No entanto, as agendas levam em conta pontos muito diferentes e, por conseguinte, a associatividade pode e deve ser de intensidade muito diferente.

A segurança de cada nação e da região é outra prioridade. Ela tem várias dimensões que merecem análises distintas. A primeira é a ligação do narcotráfico com movimentos guerrilheiros e terroristas, em particular na região sul-americana e na fronteira entre os países. A segunda é a violência no desenvolvimento das grandes cidades (crime, drogas, máfias). E uma terceira e não menos importante diz respeito ao território nacional e regional, típica das forças armadas. Em todas elas, a cooperação entre as partes será muito importante para tro-

50 Um deles é a exclusão parcial ou total de alguns benefícios nas relações internacionais.

51 Um bom exemplo de comparação são os casos passados e recentes.

52 O Chile, ao reconhecer recentemente o governo atual de Honduras, diverge da atitude do Brasil. A situação das relações entre Colômbia e dois de seus vizinhos é outro problema, assim como o são os regimes que permitem a reeleição por longos períodos de seus governantes e nos quais, além disso, existem dúvidas acerca do respeito de algumas liberdades básicas.

car experiências e atuar coletivamente no nível regional e internacional. O governo boliviano acaba de reconhecer que não pode deter o narcotráfico.

Um novo problema que se coloca é como assegurar uma solidariedade regional eficiente diante de desastres naturais como terremotos, maremotos, erupções vulcânicas, enchentes, secas, epidemias e pandemias. Uma outra expressão dessa solidariedade se manifesta no caso dos exilados políticos derivados de regimes não-democráticos externos e típicos dessa região.

Outra questão é a política demográfica e os fluxos de imigração e emigração. A América do Sul é talvez a única região do mundo que, levando-se em conta sua dotação de recursos e extensão territorial, mostra uma forte concentração de recursos humanos e econômicos na periferia costeira e um grande centro praticamente vazio.

No longo prazo, se o crescimento econômico atual continuar e a reprodução do fator trabalho parar, além do envelhecimento da população, é possível que haja uma grande necessidade de mão-de-obra em face da necessidade de explorar o centro sul-americano vazio. Isto tenderá a reverter certas tendências da migração para os países desenvolvidos e favorecerá a imigração de outros lugares superpovoados da Terra,⁵³ bem como as migrações internas na região, fenômeno que já se faz presente.⁵⁴ As experiências europeias não são menos relevantes para o futuro da região.

Outra das questões que fazem parte de uma agenda possível é a mudança climática, cujos impactos são sofridos pelos mais vulneráveis e que menos contribuíram para o problema. O nível de compromisso regional com esse problema pode ser muito diferenciado entre os países, conforme a dotação de recursos e o nível e a estrutura do comércio internacional.

A cooperação entre Brasil e Chile tem deveres que se fundamentam na concepção da sociedade e no valor da pessoa humana, com o claro reconhecimento dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, assim como o acesso a um ambiente saudável para o desenvolvimento e a paz. A ação dos dois países deverá contribuir para assegurá-los.

A democracia como sistema político e social deve ser promovida e apoiada, mas não pode se referir apenas ao processo eleitoral e deve refletir-

53 A Ásia emergente com excesso populacional e uma demanda crescente por recursos naturais e alimentícios abre um campo de negociação interessante não isento de novas dimensões, quando os dados mostram que 40% do comércio na bacia do Pacífico são feitos pela família chinesa.

54 Como no caso atual chileno.



se nos sistemas cultural, social e econômico. Além disso, ela deve estar comprometida com a superação da pobreza e a atenuação das profundas desigualdades existentes.

O respeito pelos direitos humanos é um valor superior que não pode ficar subordinado à soberania do Estado; campo ao qual outras questões de importância se incorporarão progressivamente. Entre elas, podemos citar desde já algumas como: o funcionamento do Tribunal Penal Internacional, a projeção da igualdade de condições para mulheres e jovens, a difusão das tecnologias de informação e comunicação, a luta contra a discriminação, a defesa dos povos indígenas e a proteção dos bens culturais.

A globalização não pode ser apenas econômica e financeira, deve ser também dos direitos e das solidariedades. No mundo atual, com a existência de conflitos nacionais e internacionais, formais e informais, devem-se repelir todas as formas de agressão e promover a solução pacífica das controvérsias, mas sem negar o direito legítimo de defesa contra a violência ou ameaças. Dentro da realidade multipolar atual, os países devem procurar se relacionar sem exclusões, valorizando o hemisférico e a integração latino-americana e regional em um espaço aberto a todos os países e continentes. Fortalecer os sistemas de segurança internacional, promover o desarmamento e a proscrição de armas nucleares.

Procurar a abertura dos mercados e um acesso equitativo ao mercado internacional, mas sem explorar em excesso os recursos naturais e valorizando, sobretudo, nossos recursos humanos. Outra tarefa do milênio será aperfeiçoar o mercado regional ampliado de bens, serviços e circulação de fatores produtivos e sua rede de infraestrutura física, de telecomunicações via satélite, conforme um padrão de bom uso de seus recursos naturais, com o menor impacto ambiental possível.

A política populacional é outra área importante na qual se deve atribuir prioridade à melhoria do conhecimento, incentivando a inovação e a criatividade permanente e, em especial, o emprego dos jovens, um recurso potencial de aumento da produtividade e única garantia da longevidade.

A globalização pode ser aceita, mas sempre evitando a ameaça da excessiva concentração de poder e, sobretudo, nos casos de dominação abusiva, dos danos ao meio ambiente, da gestão da propriedade intelectual por poderes transnacionais e do monopólio das tecnologias de ponta.

Para pôr em prática tudo isso, deve-se privilegiar a ação concertada e solidária de países com interesses semelhantes e promover o multilateralismo, em vez das relações bilaterais pouco equilibradas.

A projeção para o mundo é fundamental para o desenvolvimento do Chile e do Brasil, assim como da região e, para isso, a colaboração é uma ferramenta eficaz. Além disso, o Chile deve fazer um esforço especial com seus países vizinhos (os quais também são vizinhos do Brasil) para aproveitar em conjunto o dinamismo da região Ásia-Pacífico.

A simples enunciação ilustrativa das áreas acima mostra a grande complexidade e a incerteza que acompanharão o processo decisório e as relações internacionais, bem como a possível cooperação entre Brasil e Chile. Somente sendo melhores é que poderemos enfrentar sem medo os novos tempos.

Augusto Aninat del Solar é Doutor em Economia Internacional e Relações Internacionais pelas Universidades de Paris e Genebra, respectivamente. Foi assessor de diversas instituições internacionais (CEPAL, BID, UNCTAD, GATT e Banco Mundial). Atualmente é professor de Comércio Internacional e Integração Econômica em algumas universidades chilenas – UDLA, UTFSM, Universidad de Chile e Universidad de Viña del Mar.



A presença brasileira, russa, indiana e chinesa na Amazônia caribenha



ARGEMIRO PROCÓPIO

INTRODUÇÃO

Amazônia Caribenha, das Guianas ou Setentrional, essa diversidade de nomes com que batizaram partes da Guiana, do Suriname, da Venezuela, da Guiana Francesa e da Amazônia Brasileira no Hemisfério Norte aponta uma geografia política e humana de marcantes particularidades.

O mesmo status colonial que deixou a Guiana Francesa fora do conjunto dos oito membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA¹ – estampou tal parte da Amazônia em todas as cédulas do euro. Última possessão em terras continentais, território ultramarino de difícil situação econômico-social, o espaço geopolítico em tela leva a inesperadas conclusões. Prova que a transferência de soberania ou a internacionalização amazônica tutelada por países ricos, preocupados com as mudanças climáticas, não solucionam problemas ambientais nem sociais.

PRESENÇA ASIÁTICA NA PRODUÇÃO DA BIOENERGIA NO ESPAÇO AMAZÔNICO

A projetada expansão dos plantios da cana-de-açúcar em escala continental, ou seja, dos lavrados setentrionais em países amazônicos vizinhos

1 Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.



até os cerrados matogrossenses, mineiros, paulistas, paranaenses e paraenses fornecerá o bioetanol para um mercado mundial cativado com preços inferiores ao do petróleo. O planejamento energético nacional partindo do pressuposto que a cotação do petróleo permanecerá nas alturas, quis matar com uma cajadada a dois coelhos. Ou seja, produzir um combustível barato e mais limpo.

Dura e crua, a realidade comprova que essa dita bioenergia conseguiu nem uma coisa nem outra. A falta do transporte coletivo, somada à impressionante desova no mercado do veículo individual, inutiliza a vantagem do etanol de poluir bem menos o ar que a gasolina.

O sacrifício mal recompensado da mão de obra empregada em canaviais e usinas, os prejuízos para a alimentação humana da expansão da cana-de-açúcar em terras antes ocupadas com o arroz e o feijão de cada dia, o elevadíssimo consumo da água nas plantações, a queima para facilitar a colheita, os poluentes ingredientes químicos utilizados no plantio, tudo isso somado leva ao verdadeiro custo produtivo. Postos na balança as vantagens e as desvantagens, em termos de custos ambientais, a substituição da gasolina pelo bioetanol equivale a troca do seis por meia dúzia.

Dois países amazônicos de tradição açucareira, a Guiana e o Suriname, membros do Mercado Comum da Comunidade do Caribe, CARICOM², por exemplo, sentem na anunciada alvorada do bioetanol, senão o final da farsa do seu esplendoroso isolamento, o despertar do modelo latifundiário e colonial da cana-de-açúcar.

Altas e baixas nos preços decorrentes da crise econômica global são como água fria despejada no entusiasmo do produtor. Atinge mais que o esperado o setor sucroalcooleiro, hoje responsável por abarcar, apenas no Brasil, cerca de um quarto do produto agrícola. A estagnação econômica mundial e as incertezas na definição dos parceiros importadores arriscam deixar a ver navios a produção brasileira oriunda de 357 usinas em funcionamento. Esta possibilidade obriga repensar os planos de ampliação de dezenas delas e cautela em relação à dependência do bagaço usado na termoeletricidade.

Quase toda efetuada nos meses da safra da cana, a queima do bagaço coincide com a estação de baixas precipitações pluviométricas, época que diminui o nível da água dos reservatórios, das hidroelétricas. Nessa aparente

vantagem da cana se aventa a possibilidade de espécie de parceria entre a energia hídrica e a termoelétrica em alguns países amazônicos.

Com tecnologia oriunda da Índia, a produção colombiana, cerca de cinquenta vezes inferior à brasileira, mais a introduzida pela chinesa Zhong Heng Tai Investment na Guiana testemunham uma efetiva e gradual penetração dos parceiros asiáticos do BRIC na produção do bioetanol em terras amazônicas.

A tecnologia agrícola indiana repassada para a Colômbia ignorou a liderança brasileira na produção mundial da cana e se efetivou no clima de “falta Brasil” na vizinhança amazônica. Do território brasileiro à Colômbia, por exemplo, nenhuma rodovia ou estrada une aquelas gigantescas fronteiras.

No setor da pesquisa e tecnologia agrícola, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA – permanece entre as melhores e mais avançadas. Infelizmente, essa tecnologia e modernização transformaram a economia nacional numa teimosa exportadora de produtos agrícolas sem valor agregado. Condições climáticas, solo e topografia da Amazônia Exterior, idênticas às da Amazônia Interior oferecem palpáveis condições para o sucesso da venda da avançada tecnologia agrícola nacional. Apesar disso as chances para o repasse dessa tecnologia se estreitam.

Na Guiana cientistas chineses se anteciparam aos brasileiros adaptando conhecimentos da produção do bioetanol extraído do sorgo doce. Recentemente, a China comprou do Canadá a Guyana Sugar Corporation e velozmente toma o lugar de grupos europeus no setor da mineração, cena impensável até poucos anos passados.

Mesmo ocupando cerca de 70% do território nacional, se a Amazônia efetivamente fosse prioridade, a qualidade da presença do Estado naquela parte do Brasil seria outra. Principalmente a Amazônia Caribenha, mais conhecida como Amazônia Setentrional hoje está no epicentro dos interesses dos demais parceiros do BRIC.

RIVALIDADES ÉTNICAS: O HINDUÍSMO, O ISLAMISMO E A PROGÊNIE AFRICANA NA AMAZÔNIA CARIBENHA

Nem a pequena distância geográfica, que permitia negociar a preços razoáveis a tradicional venda do trigo estadunidense, impediu a quebra do monopólio, quase secular, desse comércio entre os EUA e a Venezuela. A entrada do trigo russo no mercado venezuelano tampouco se acompanhou da diminuição, prometida por Barack Obama, das compras do petróleo contro-

2 Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago.



lado por Hugo Chávez. Destruída a arma da dependência do pão que Washington apontava bem de perto contra a cabeça de Caracas, o grão importado da Argentina e da terceira potencia mundial tritícola que é a Rússia permitiu ao bolivarianismo respirar aliviado. Com esse nada alardeado comércio do trigo, mais fácil ficou para Rússia vender armas e promover exercícios militares comuns. Entrando pelas portas da frente na Amazônia venezuelana, até a base militar de Orchila, numa bela ilha caribenha está sendo visitada por Moscou.

A extração da bauxita no Suriname, importante parte em mãos da Rusal, enriquece importante grupo empresarial ligado aos interesses da cúpula política moscovita. Ou seja, é no eixo Caracas-Paramaribo que a presença russa melhor se manifesta na Amazônia.

Quanto à influência cultural, a Índia possui expressiva vantagem. Na Guiana e no Suriname, a população que confessa o hinduísmo guarda fortes laços com o capitalismo indiano, hoje amarrados por meio da exploração do ouro, do diamante, do açúcar e do rum³. Com as rédeas da economia da Guiana e do Suriname em mãos hindus, tradicionais rivais dos ismaelitas, filhos da tribo de Ismael, também a política nos dois citados países fronteiriços com o Brasil se move inspirada em camufladas rivalidades étnicas.

A população de confissão islâmica presente na economia e na política da Amazônia guianense e surinamesa, só aparentemente anda órfã de protetores. Grupos islâmicos de origem síria e libanesa radicados seja nos Países Baixos, seja nos estados do Amazonas, do Mato Grosso, Pará, São Paulo e Paraná negociam ouro, armas e drogas sintéticas com discrição e ímpar eficiência. No caso, o Brasil que no passado foi país de trânsito, hoje se presta a uma espécie de base prestadora de serviços da *Schattenwirtschaft* regional, ou seja, economia da sombra.

No que toca a população negra, depois da indígena a mais antiga no lugar, à ela reserva-se as menores chances de ascensão e participação nos destinos da política, da economia e da sociedade em geral. A progênie africana de toda a Amazônia Caribenha procura e se identifica com notável fraternidade com a brasileira. Ela compra roupas, gesticula, fala alto, aprecia a comida, faz filhos do lado de cá, trabalha com arte para sobreviver e aprende a língua portuguesa cultivando o calor da mãe África do qual nem a pobreza e nem a riqueza a separa.

3 PAYNE, Anthony. *The Political History of CARICOM*. Kingston and Miami: Ian Randle, 2008.

Em termos econômicos, o que há décadas aproxima esses vizinhos distantes possuidores de riquezas cobiçadas por todos do BRIC é o duro trabalho do excluído e estigmatizado garimpeiro brasileiro. Na Amazônia Setentrional seu destino o leva a morrer garimpando no lugar de garimpar para viver.

Deslembado das crises sociais nascidas no latifúndio canavieiro, queira ou não os governos dependentes da exportação monocultora, toda e qualquer *plantation* envolve riscos ambientais. A produtividade do agronegócio depende dos incentivos fiscais, do clima, do solo, da saúde da planta, da ausência de pragas naturais, da água, do melhoramento genético dos cultivares e até da escolha de variedades adaptadas ao clima.

Energia limpa e sistemas alternativos à base do gás, do vento, do ar comprimido e do calor solar, todos têm viabilidade. Quanto ao etanol, sua superprodução em período de estagnação econômica mundial, vale lembrar, ela corre o risco de espalhar estrangimentos. Ainda assim, novas plantações despontam na Colômbia e na Guiana, vizinhos cheios de pendências fronteiriças terrestres e marítimas com a Venezuela.

O Suriname, notório corredor de armas chinesas e de outras procedências, se notabilizou há décadas como centro reexportador de drogas ilícitas. Paramaribo parece ter absorvido mal a decisão do Tribunal Internacional do Mar, em Hamburgo, que em 2007 concedeu a Georgetown a soberania sobre partes do mar territorial em disputa.

O petróleo em águas profundas não anima Bogotá e Caracas a concessões para solucionar contenciosos em área de litígio. Mesmo depois de reequipar as Forças Armadas bolivarianas, políticos e militares nacionalistas cozinham em banho-maria, a vontade histórica de reincorporar expressiva parte do território da Guiana há várias décadas assinalado em todos os mapas venezuelanos como *Zona em Reclamación*. Prudentes, lembram dos espinhos colhidos por Saddam Hussein na frustrada reconquista do Kuwait, historicamente parte do califado de Bagdá.

Caracas categoricamente recusa aceitar o princípio das fronteiras móveis, relativamente comum na Europa, principalmente entre a Alemanha, a Polônia e a Rússia. Por enquanto, seu silêncio e prudência valem ouro.

Couro e ouro na economia do contrabando BRIC

A impressionante evasão do Brasil para a China e Índia de gemas preciosas, por exemplo, a turmalina negra cuja capacidade de difração torna objetos revestidos com tal pedra invisíveis a radares; as safiras usadas em sondas espaciais e o tântalo que suporta atritos sem se decompor, caso seja contida tal eva-



são, personalidades e interesses prejudicados revestem seu combate em operação de alto risco.

O caso das indústrias calçadistas asiáticas, totalmente dependentes do couro oriundo das manadas em pastos, que até ontem se chamavam cerrado, pantanal e floresta tropical amazônica desperta insuficiente atenção. Primeiro produtor mundial da carne bovina, criador de alta qualidade, o Brasil ultrapassou a secular vantagem numérica da Índia onde práticas religiosas impedem, de diferentes modos, a comercialização da vaca sagrada.

Dentro das fábricas dos países piratas coniventes com o contrabando, o valor do couro supera várias vezes o do boi gordo no pasto. Nas etapas operadas nos curtumes retiram-se do tecido epitelial elementos para fabricação de gelatinas, adubo orgânico, sebo para sabão e farinha para bichos. Vendido a cem reais a tonelada dele ainda bruto na porta de frigoríficos no Estado do Mato Grosso do Sul, curtido, o couro contrabandeado do Brasil impulsiona uma poderosa corrente produtiva na República Popular da China encabeçada pela indústria calçadista.

Reserva-se principalmente ao Brasil e à Argentina o ingrato monopólio da parte poluente do primeiro beneficiamento do couro (*wet blue*). Sulfato de cal para depilar, o óxido de cromo, o tanino, corantes para acabamento, milhares de litros de água e energia em profusão, tudo isso se gasta para garantir boa textura. A elasticidade, durabilidade e tamanho contam pontos no processo da curtição de onerosos danos ambientais. Depois da secagem, ainda sem a cor, sem os óleos engraxantes e a lixagem agregada noutras etapas, embala-se o couro que desaparece no contrabando globalizado.

Curtida, a peça inteira de couro da carcaça alcança o valor de vinte e cinco dólares, preço de um par de sapatos barato! Isso se estiver isenta de furos causados por bicheiras, bernes, marcas à brasa e cortes causados por cercas de arame farpado.

Mais de dez milhões de cabeças de gado abastecem semestralmente grandes e pequenos frigoríficos e matadouros. Espalhados pelos sertões, próximos de cidades ou de rodovias, os abatedouros, tanto faz se oficiais ou clandestinos, destinam significativa parte do couro ao mercado negro. Quem pesquisa o comércio encontra sequer registro ou notas fiscais, papelada incomum na maior parte dos abatedouros.

Cerca da metade da carne no comércio varejista nacional provém de fontes clandestinas. Quanto ao couro, os que sabem, nunca dizem para onde ele vai. Inexistindo vigilância para a carne que o cidadão põe na boca, com

menor probabilidade existirá controle pela proveniência do couro do sapato que ele usa no pé.

O disparate relativo à quantidade de cromita importada principalmente da Argentina, sais, taninos e químicos utilizados nos curtumes dão a noção do desequilíbrio entre o volume do couro beneficiado com o internamente consumido ou o legalmente exportado. As vulnerabilidades nas estatísticas de exportação e de consumo expõem a ponta do *iceberg* do colossal contrabando coureiro que, indiretamente, transforma florestas tropicais em pastagens.

A importação de bolsas e de sapatos chineses ou italianos fabricados com o tecido epitelial do rebanho doméstico arruinou a indústria calçadista nacional. A elevação da alíquota de importação nada resolve por causa da enorme quantidade desses produtos desovada no mercado clandestino.

Maior exportadora entre os BRIC's, a "Fábrica do Mundo", produz 90% do calçado importado pelo Brasil. Informações da Câmara de Comércio Exterior levam a reveladores caminhos que permitem estimar em cerca de quase 10 milhões os pares de sapatos que entram a cada ano ilegalmente no Brasil. Essa concorrência desleal com a indústria brasileira desemprega milhares de operários e técnicos. Permitiu a China alcançar o primeiro lugar nas parcerias com os membros da OTCA e do Mercosul, ao substituir pelos seus, os produtos brasileiros de maior valor agregado.

A visão estatal simplista e pouco técnica sobre a economia paralela impede soluções para o contrabando e para o crime organizado. As fraudes em volta do comércio ilegal do couro, acopladas a outras redes de contravenção, ricocheteiam nos negócios legais. Provam a existência da mão invisível da corrupção por detrás do desmatamento e dos incêndios florestais na Amazônia.

Os coureiros clandestinos diversificaram suas atividades no banditismo. Abriram o leque do número de envolvidos para a expansão do contrabando do couro. Até as redes das drogas e dos produtos químicos controlados se robustecem em tal constelação. Os intermediários repassadores do couro para o contrabando, recentemente inseriram parte da economia caprina sertaneja nessa rede que vai da Amazônia maranhense às veredas mineiras.

O comércio ilegal do couro cresceu com o volumoso aumento da demanda internacional. Sua cotação subiu no mercado negro e a comercialização clandestina pouco a pouco passou para redes com negócios em Taipé, Hong-Kong, Xangai, Macau e Shenzhen.

Dada a importância do couro para as variadas indústrias, a calçadista em primeiro plano, o provimento dessa matéria-prima contrabandeada agrupa constelação de fornecedores subornados por um empresariado internacional



ávido em suprir as demandas chinesas, sul-coreanas e vietnamitas. As duras regras que as certificadoras da União Europeia impõem, o eficiente traçado e rastreamento dos rebanhos aplica-se apenas a carne.

Ao que se sabe, os negociadores brasileiros da diplomacia comercial não incluíram o contrabando do couro e das gemas em suas agendas. Há quem proceda como se esse fosse um problema interno, merecedor de sigilo. Equivocadamente, se pensa que ventilar essa questão equivale exibir o certificado da incompetência nacional na luta contra o crime econômico.

A RELEVÂNCIA DA PRESENÇA DE QUALIDADE DO ESTADO

Exportações pouco diversificadas, concentradas em artigos de baixo valor agregado que sequer alcançam um dólar por quilo, refletem-se nos paradoxos do comércio amazônico onde se compra caro e se vende por bagatela coisas valiosas. O couro transformado fora, volta ao mercado doméstico com valor agregado em diversificados produtos. Por exemplo, sapatos e bolsas de luxo, parte dos quais réplicas de marcas famosas. No caso do couro de muaras, mais valioso que o bovino, se exportado, atenderia as carências desse material na indústria farmacológica chinesa.

Três membros do BRIC fabricam grande parte dos quinze bilhões de pares de sapatos lançados anualmente no mercado mundial. A China fabrica nove bilhões; a Índia, um e o Brasil, o maior produtor mundial de couro, cerca de oitocentos milhões de pares. A distancia abismal entre a produção chinesa e a brasileira de renome e tradição causou brutal desemprego nos setores de vestuário, de sapatos e de objetos revestidos ou fabricados com couro.

O calçado brasileiro hoje custa o triplo do *made in China*. O couro contrabandeado e mão de obra altamente especializada, saída do país para repassar gratuitamente na China essa tecnologia de produção, sustentam cadeia industrial situada entre as que mais empregam.

Na geografia desértica e montanhosa – no território chinês apenas 10% das terras são cultiváveis – cercadas por verdadeira maré humana, jamais se transformaram em pastos para a bovinocultura. Em sua história econômica, a produção do queijo e do couro desempenha papel nenhum. Hoje, por causa da vitalidade daquele complexo industrial girando em volta da matéria prima do couro, a receptação ilegal desse produto carrega consigo múltiplas vulnerabilidades e grande irresponsabilidade social.

Medidas eficientes contra o contrabando coureiro fomentarão parcerias de menos riscos, mais responsáveis e duradouras com a República Popular da

China⁴. Pequim, pelo que sofreu no passado com a exploração do colonialismo, sabe o quanto a dinâmica do comércio internacional clandestino prejudica populações inteiras. Tendo como espelho a sua milenar história, certamente o Império do Centro ainda se pronunciará sobre essa ilegalidade que, pouco a pouco, mina as bases daquele modelo que impressiona o mundo por seu dinamismo.

No contrabando para a Itália, máfias de diferentes procedências, inclusive turcas, apóiam o repasse do couro brasileiro de notável qualidade oriundo do abate de vacas prenhas no oitavo mês ou poucos dias antes do nascimento da cria.

O couro particularmente tenro e maleável do nonato retirado de rezes propositalmente abatidas às vésperas de parir alcança altas somas. Disputadíssimo, ruma para o mercado de fabricação de luvas, de móveis estofados de alto requinte, roupas finas, encadernações de luxo e sapatos de especial desenho, antes *made in Italy* e hoje *made in China*. O valor desse tecido epitelial ultrapassa o preço oferecido pelo animal adulto com bom volume de carne. Verdadeira ou não, a fama de maior impermeabilidade a água que os demais, disparou a demanda no mercado negro pelo couro bufalino proveniente das ilhas na foz do rio Amazonas.

Sedentos de quantidade e rapidez, para evitar gastos com grandes estoques, praticamente aceitam de tudo nesse contrabando, mesmo refugos. Na China, pedaços desperdiçados no Brasil magistralmente se transformam em caixas para óculos, para charutos, chaveiros, carteiras para moedas, etc.

As máfias de Taiwan ramificadas na República Popular da China, importantes peças do tabuleiro do mercado negro, detêm profundos conhecimentos das redes da economia do contrabando internacional. São repassadores de madeira e ouro siberianos assim como do couro brasileiro. Paradoxalmente, a exportação da carne brasileira que segue por caminhos da legalidade sofre nas mãos de Moscou e Pequim, cheias de barreiras fitossanitárias cuja desmontagem depende do humor da burocracia sanitária movida por interesses da diplomacia da barganha.

Navios abarrotados de contêineres entupidos com couro ilegal zarparam dos portos brasileiros e seguem para a Ásia através de diversificadas rotas. Voltam abarrotados de produtos com valor agregado. Ou seja, no mundo do contrabando as desigualdades se reproduzem independentemente do credo político dos países receptadores. O agronegócio nacional exporta peso e nossos importadores compram produtos valendo substantivamente mais.

4 PROCÓPIO, Argemiro. *O Século da China*. Curitiba: Juruá, 2010.



Se o trabalho conjunto é essencial para pôr um ponto final nesse setor dos mais rentáveis do contrabando internacional, o Brasil e a Argentina precisam articular esforços com os Estados Unidos da América e com a Austrália, campeões da carne mais couro. Produtores menores como o Paraguai e Uruguai merecem lugar nessa luta a favor de *commodities* desvalorizadas nos descaminhos das exportações ilegais. Nessa hora, percebe-se a necessidade de coisas além da Área de Livre-Comércio das Américas, a ALCA que não vingou, e da Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA, substituída em abril de 2007 pela virtual União de Nações Sul-Americanas, UNASUL.

O couro no Velho Mundo, menos resistente e pouco maleável, arranca de vacas leiteiras abatidas no final do ciclo produtivo, compensa-se com a importação de calçados de alta qualidade produzidos por multinacionais europeias instaladas na China, parcialmente responsáveis pelo desemprego europeu.

A injustificável presença de má qualidade do Estado fornece as chaves das portas do contrabando abridor de espaço para a pecuária, seja na Amazônia, seja no Pantanal. Se verdadeiro o adágio do “quem cala, consente”, o silêncio envolvendo a magnitude da economia informal entre os membros BRIC dificulta o combate às forças do contrabando em redes. Tais forças cortam pela raiz expressiva parte da produção industrial brasileira intensiva em tecnologia.

Vantagens comparativas existem a favor da produção nacional como as pastagens, fontes naturais de alimentação a reduzido custo. A luminosidade e o calor propiciam o desenvolvimento e a rápida engorda. Também os melhoramentos genéticos realizados há décadas por pecuaristas refletem-se na qualidade ímpar do boi brasileiro. Originário da Índia, criado na natureza com menor custo energético que o estabulado em zonas temperadas do globo, esse produto se desmereceu nas políticas de expansão das fronteiras agrícolas implementadas sobre as brasas da floresta tropical.

A devastação amazônica e pantaneira o ambientalista acertadamente associa à bovinocultura. Contudo, a criminalização do consumo e do comércio da carne amazônica, infelizmente, não se acompanhou da condenação moral de coisas feitas do couro oriundo das manadas amazônicas.

PAÍSES PIRATAS E AS CILADAS DAS ILEGALIDADES

A agropecuária, jóia do modelo exportador de *commodities*, se opaca nos descuidos produtivo-ambientais. Vitimado por vendas baratas, buscando compensações o agronegócio se farta em nebulosos incentivos.

Fornecendo produtos de baixo valor agregado, a rentabilidade da agropecuária é menor do que seu custo ambiental. Continuará uma atividade destruidora dos cerrados, do pantanal, dos sertões e das florestas tropicais enquanto a corrupção casada com o desmatamento mover este braço do desenvolvimentismo⁵ de segunda mão.

O trabalho conjunto e o respeito mútuo crescerão entre os BRICs em se extirpando práticas clandestinas e desonestas que animam a clandestinidade no comércio internacional.

Falta à classe empresarial dos países membros da OTCA, consciência da dimensão da lucratividade do contrabando do ouro. A presença chinesa oficializou-se nas minas de ouro bolivianas. Mesmo que grande parte da mão de obra empregada nessa mineração origine-se da China, significou um passo adiante porque agora La Paz recebe sua parte. Faltam nesta cooperação sino-boliviana cuidados ambientais para proteger a mão de obra chinesa e boliviana expostas ao mercúrio usado em tais garimpos. A penetração da busca do ouro em direção ao país que tem com a Bolívia as suas mais extensas fronteiras terrestres, exige de Brasília particular atenção quanto aos dejetos mercuriais nas correntes dos rios.

Tão ou mais valioso que o ouro, o produto de grande procura no mundo do contrabando chama-se cálculo biliar. Há indícios que a formação do cálculo biliar bovino ou da colelitíase relaciona-se com a alimentação. Tamanho, formato, bem como a tonalidade ocre aproximando-se do vermelho e, às vezes, do amarelo, variam nas pedras cujos segredos da sua utilidade guardam-se a sete chaves.

O cálculo biliar, raro de se achar, representa, sem sombra de dúvida, o que a rês tem de especialmente valioso. Uma boa pedra paga vários bois. Saem ilegalmente com receptadores garantidos na China, no Japão, na Suíça e na Alemanha. Reitere-se, valem como o ouro. Permanece incógnito se o produto serve na fabricação de anticancerígenos ou anti-inflamatórios.

As ciladas do contrabando e da economia clandestina guardam perigos de ordem ambiental raramente estudados. A *via crucis* amazônica, cheia de etapas, relembra casos dos fungos destruidores da *Hevea brasiliensis* plantada homogeneamente em Fordlândia. Também os fungos que aniquilaram a *Gmelina arborea* importada da Ásia para suprir a falta de fibras na produção de papel, levaram à bancarrota o milionário projeto Jarí. Depois do açúcar nas

5 PROCÓPIO, Argemiro. *Subdesenvolvimento Sustentável*. Curitiba: Juruá, 4ª edição, 2009.



frutas chilenas e do susto causado pela *sigatoka-negra*, o fungo espalhado em caixas infectadas no transporte da *Musa sapientium*, a apreciada banana, ninguém diz o que moveu empresários suíços investir na *Acacia magiuns* cultivada em grandes extensões nos lavrados roraimenses. Quem garantirá que a vespa da madeira, a ferrugem asiática ou os besouros deixarão de atacar países que importam ilegalmente a madeira e outros produtos da Hiléia?

Como assegurar que o mexilhão dourado, a praga que veio agarrada em cascos de navios do oriente, hoje ameaçando a segurança das hidrelétricas amazônicas, não irromperá com maiores danos nas usinas de outras regiões? Outra desgraça, a peste nominada de Colapso das Colônias promete estragos. Causada pela dieta única que a monocultura sojeira oferece aos enxames, ou pelos inseticidas que afetam o sistema imunológico das abelhas, essa enfermidade as dizima. Outro polinizador em risco no continente, o morcego morre aos milhares atacado pelo fungo *Geomyces destructans*.

A problemática da Segurança Ambiental entre os BRICs sugere urgências por políticas de prevenções de riscos. Apesar de se manifestarem esporadicamente, pestes significam fragilidades ou reação a desequilíbrios de diferentes origens. Impossível profetizar até quando os plantios de cana e da soja no Brasil e na Índia sobreviverão ilesos aos ataques de fungos. Nada fala da forma como os países do BRIC se preparam para enfrentar as novas ameaças do bioterrorismo. Sabe-se que pragas de laboratório para destruir plantios de coca na Colômbia eliminaram igualmente milhares no Equador.

Faltam iniciativas conjuntas por forças pela defesa sanitária regional e por serviços de inteligência capazes de prevenir e combater novas artes empregadas pelo terrorismo.

Recorde-se, o Brasil fornece uma cesta básica essencial para a alimentação humana sob variada gama de produtos. A soja, por exemplo, produto básico no complexo agroalimentar mundial, também se faz presente em setores industriais, como na fabricação de glicerina, lubrificantes, tintas,⁶ etc. A má informação faz acreditar que o boicote dos hambúrgueres nas lojas de *fast food* deterá as importações da soja ou da carne produzida na Amazônia brasileira.

A soja, o milho e a cana-de-açúcar entram na composição de diversificada gama de produtos alimentícios. A sociedade consome tudo isso ao mesmo tempo em que pragueja contra a devastação perpetrada no seu cultivo. Com o etanol já citado nesse artigo as coisas mostram-se piores. Seu lobismo con-

6 BERTRAND, Jean Pierre; LAURENT, Catherine; LECLERCQ, Vicent. *Le monde su soja*. Paris: V Editions la Découverte/Maspero, 1983, p. 13.

feriu-lhe medalha de honra ambiental apoiado em argumentos de ordem ecológica nada honesta. Deu-lhe até fama de contribuir para a redução do aquecimento global!

DESVANTAGENS DO DESENVOLVIMENTISMO DE SEGUNDA MÃO

Marcado como potência agrícola entre os BRIC's, falta ao Brasil aquilatar melhor as ciladas políticas e custos ecológicos dessa missão. Para seu desempenho, ele contou com dispendiosos pacotes de políticas públicas⁷. Depende do alastramento do rodoviarismo e de infraestrutura de pesquisa costurada na articulação do Estado com as empresas multinacionais produtoras de insumos agrícolas.

Justiça seja feita, a ímpar produtividade sojeira e canavieira deve-se ao trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Embrapa. Contudo, urge igualmente reconhecer que o desenvolvimentismo de segunda mão, sua mecânica acumula impagáveis vícios ambientais e torna a técnica uma das responsáveis pelas mudanças climáticas. Uma tecnologia agrícola festejada como a melhor do mundo para exportar produtos sem valor agregado craveja de interrogações a modernidade agrícola nacional.

O agronegócio atende a amplos interesses dentro e fora do país. A multiplicidade das ramificações das bolsas de valores com a soja e com a cana cria conveniências entre exportadores e importadores. Pouco importa, pois, a cor nacional que às vezes se quer dar ao complexo alimentar e bioenergético constituído em torno das citadas monoculturas.

A moagem da soja, do passado ao presente nas mãos de reduzido número de multinacionais, por exemplo, Anderson Clayton, Unilever, Ralston Purina e Continental Grain era o quinhão rentável da cadeia sojeira no território nacional, ainda que oligopolizada. Agora todas estas, além da Ethanol Pacific, Cargill e Monsanto, diversificaram seus investimentos com o olhar nos mercados centrados em novos eixos. O Pequim-Berlim anda visto como dos mais promissores. Parte expressiva da moagem se processa na China e na União Europeia. Ou seja, o centro come a carne e a periferia rói o osso da fama de bandido ambiental que lhe dá tais plantios.

No Brasil, deixa-se por conta do Estado o apoio à pesquisa, ao crédito para produzir, colher, investir na construção da infraestrutura viária e na even-

7 Ver: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (Orgs.). *Políticas públicas ambientais latino-americanas*. Brasília: Flacso. Abaré, 2005.



tual fixação de preços mínimos. No exterior, os oligopólios e mercados ditam as regras, felizes com o hedonismo no qual o consumir virou sinônimo de cidadania.

Envolvida pró-forma no ritual das formalidades brindadas aos cuidados ambientais, a classe empresarial nos países retardatários investe em ciência e tecnologia significativamente menos que seus países merecem. Sem acesso a tecnologias de terceira geração, o empresariado se contenta com as de primeira que raramente são amigas da natureza.

No que tange a mitigação das mudanças climáticas, os BRICs puxam mal o carro que carrega suas responsabilidades. Mesmo na Índia, onde a modernização tentou casar com a tradição, reinam incertezas na sua política agrícola. Vendida para o exterior dentro de benfeiteira imagem, nem sempre a fama de ecológica corresponde ao que de fato é a agricultura indiana.

Quanto aos pacotes tecnológicos no Brasil, anos depois de experimentados em regiões quentes, *mutatis mutandis* foram para terras gélidas russas e canadenses, entre as poucas beneficiadas com o aquecimento provocado por mudanças climáticas. Na Rússia, como no Brasil, a monocultura latifundiária despoeira o campo e açoita a produção familiar. Da noite para o dia o êxodo rural multiplicou populações urbanas assoladas por desemprego e criminalidade.

Com o pragmatismo que o Brasil se coroou como rei da soja, a Rússia se transformou naquilo que o destino a ungiu nos tempos dos czares, isto é, potência mundial produtora do trigo. Por causa da total e perigosa dependência da segurança alimentar chinesa para com a soja e o trigo, Pequim descobriu a importância estratégica do novo eixo agrícola Moscou-Brasília. Por causa disso, a interdependência, seja no setor agrícola, madeireiro, mineral, do couro, do gás e do petroleiro amarram com grande força três membros do BRIC, isto é, China, Rússia e Brasil.

Em nome de novos compromissos, Pequim quer atrair Brasília, quase sempre infeliz na tradicional parceria estratégica com Washington. A China procede quase igual com a Rússia. Quer atrair para o eixo Pequim-Berlim, por meio de cativantes estratégias, a capital moscovita, particularmente encantada com a nova Cortina de Salsichas – dependurada pela Alemanha em substituição à Cortina de Ferro da URSS. O eixo Pequim-Berlim permitirá à Fábrica do Mundo jamais entrar em rota de colisão com a locomotiva que puxa a União Europeia prometendo acoplar a Rússia como vagão de primeira classe da composição.

Entre os BRICs apenas o Brasil não tem fronteiras com a China. Essa desvantagem geográfica se compensa por vantagens políticas, ou seja, inexis-

tem desconfianças e ressentimentos históricos. Mesmo com os bons gestos de Nova Delhi e promessas de não envolvimento na questão tibetana, China e Índia se cuidam para não proceder como elefantes em loja de louças das relações internacionais. Na Amazônia Setentrional, indianos e chineses vivem em paz. Nenhum invade o terreno do outro na exploração das riquezas guianenses e surinamesas.

CONCLUSÃO

A soja, considerada pelo agronegócio como a “boa opção”, perdurará, mesmo com a chegada da decantada cana-de-açúcar para o bioetanol. Devido às facilidades estruturais prestando-lhe suporte, a soja, devaste ou não os cerrados e florestas, vital, ela brota protegida pelo mercado internacional⁸. Em se mantendo a oferta, os importadores sempre a comprarão do Brasil. Cultivada para exportar, esse cereal se desmente como alternativa protéica para as classes pobres. Todavia, se tal grão teimosamente atíça o interesse dos exportadores, seu cultivo dificilmente perderá espaço para outros produtos de expressivos ciclos econômicos como o da cana-de-açúcar, o da pecuária e o do café, em voga desde o passado escravocrata da nação.

O modo de acumulação capitalista de certa forma impediu o canibalismo entre as monoculturas pelo Brasil adentro. Por exemplo, não permitiu que a soja destruísse o café, que o café destruísse a cana-de-açúcar e assim por diante. Para a inveja dos exportadores do ouro negro, sejam árabes, venezuelanos, nigerianos ou angolanos, a Rússia conseguiu um feito relativamente raro. Mesmo sendo o primeiro exportador mundial de petróleo e gás conseguiu ser o terceiro maior produtor e vendedor de trigo.

Com a exploração das gigantescas reservas do pré-sal, o Brasil corre o risco de seguir o exemplo de Caracas, mortalmente contaminada pelo vírus da doença holandesa, a peste que nos anos 1970 valorizou excessivamente o câmbio e quase arruinou os empregos industriais. A Rússia agora trocou as ogivas nucleares pela poderosa arma chamada “pão”, tal como fazia Washington na Guerra Fria, ameaçando romper com as exportações de trigo.

A soja brasileira, ainda que comercialmente controlada por oligopólios estadunidenses, igualmente pode se revestir desse poder, sobretudo em cenários de mudanças climáticas e escassez. Atendendo as demandas da República

8 Ver: ROESSING, Antônio C.; STOLF, Luiz. *Soja: aspectos econômicos e contribuição para o crescimento da economia brasileira*. Londrina: Embrapa, 1998.



Popular da China, bom percentual de quase um sexto das bocas que se alimentam no planeta terra dependem da soja *made in Brazil*.

A expansão de novas fronteiras agrícolas concretizada pela ditadura militar, apesar das desgraças ambientais em seu rastro, paradoxalmente transformou um país, onde ainda se combate a fome, em exportador mundial de alimentos. Concluindo, o problema é que esse modelo de mercado sem moral depositou uma moeda de ouro de duas faces nas mãos dessa sociedade. Sociedade cuja convivência com o *apartheid social* lhe rouba a sabedoria para dar a Deus e o que é de Deus, e a César o que é de César.

Argemiro Procópio é sociólogo com pós-graduação na Universidade Católica de Leuven, Bélgica. Doutor pela Freie Universität Berlin (FU) e, por concurso público, Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Fundador do Programa de Doutorado Inter-Institucional de Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional da UnB com a Universidade Federal de Roraima. Ex-professor visitante da Universidade de Varsóvia, Polônia e em 2010 Professor Visitante da Freie Universität Berlin.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PAYNE, Anthony. *The Political History of CARICOM*. Kingston and Miami: Ian Randle, 2008.
- PROCÓPIO, Argemiro. *O Século da China*. Curitiba: Juruá, 2010.
- PROCÓPIO, Argemiro. *Subdesenvolvimento Sustentável*. Curitiba: Juruá, 4ª edição, 2009.
- BERTRAND, Jean Pierre; LAURENT, Catherine; LECLERCQ, Vicent. *Le monde su soja*. Paris: V Editions la Découverte/Maspero, 1983, p. 13.
- PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Héctor (Orgs.). *Políticas públicas ambientais latino-americanas*. Brasília: Flacso. Abaré, 2005.
- ROESSING, Antônio C.; STOLF, Luiz. *Soja: aspectos econômicos e contribuição para o crescimento da economia brasileira*. Londrina: Embrapa, 1998.



Atuação de empresas brasileiras nos países vizinhos: construindo infraestrutura ou consolidando a dependência?

CHRISTIAN LOHBAUER

INTRODUÇÃO

A internacionalização de empresas brasileiras é um fenômeno recente. A consolidação de empresas multinacionais de capital majoritário brasileiro tem pouco mais de vinte anos. Em quase duzentos anos de história independente, a fundação da Mauá, MacGregor & Cia, instituição financeira criada em 1855 por Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, é uma das raras exceções na história das multinacionais brasileiras. Fundada juntamente com 182 investidores, contou com filiais em várias capitais brasileiras, além de Londres, Paris, Nova Iorque, Buenos Aires e Montevideú. Encerrou suas atividades em 1877 em uma época em que implementar ideias liberais e compreender o mundo capitalista em expansão era uma raridade entre as lideranças políticas brasileiras.

Foram necessários pouco mais de cem anos desde o encerramento das atividades do Grupo Empresarial do Barão de Mauá para que o Brasil voltasse a dar os primeiros passos no que viria a ser uma nova onda de ações empresariais de alcance e dimensão globais. Durante esse período, o país deixou de ser um monoexportador agrícola, iniciou seu processo de industrialização baseado no modelo de substituição de importações e tornou-se um grande mercado de bens e serviços. Enfrentou um momento de crescimento em marcha forçada, tornou-se uma das maiores economias industriais do mundo e, ao



mesmo tempo, enfrentou instabilidade macroeconômica, que impediu a completa conclusão do processo de industrialização com inovação, tecnologia e competitividade.

No início dos anos 90 o mundo mudou. O fim do conflito de concepções e a queda do muro de Berlim inauguram um novo momento de interdependência econômica, integração e aumento das correntes comerciais, do qual o Brasil não tinha como se ausentar. Alcançada a estabilidade monetária, controlada a inflação e reduzida a proteção à indústria nacional, estavam dadas as condições para o início do que se pode verificar como a internacionalização de empresas brasileiras. O processo de internacionalização não é homogêneo, nem em relação aos setores das empresas envolvidas, tampouco em suas motivações, amplitude e mercados alvo. Porém não há dúvida que, assim como as nações realizam suas políticas externas de acordo com a sua “circunstância”, as empresas brasileiras também tem na sua região geográfica, o continente sul-americano, uma área significativa de sua atuação. A expansão empresarial brasileira na região sul-americana é o objeto desta análise. Suas motivações, obstáculos e desafios futuros compõem seu conteúdo. Mais do que contribuir para a construção de uma infraestrutura continental e consolidar posição nos mercados da região, a internacionalização de empresas brasileiras é um movimento necessário para manter-se forte no mercado global.

O fato é que em 2010 o processo conhecido como internacionalização de empresas brasileiras ou sua crescente participação no mercado externo bateu recorde histórico. No primeiro semestre, investimentos em torno de US\$ 12 bilhões representaram o melhor resultado semestral registrado pelo Banco Central desde o início dos levantamentos em 1968. Em função da oferta de oportunidades resultantes da crise financeira de 2008 e 2009, empresas estrangeiras passaram a ser foco de aquisição total ou parcial por empresas brasileiras com dinheiro em caixa, incluindo aumento de participações acionárias.

É evidente que o investimento brasileiro no exterior em relação ao seu produto interno bruto ainda é pequeno. Contudo, também é evidente que há espaço para crescimento. As empresas brasileiras continuarão a ampliar seus investimentos no exterior, em especial na América do Sul? Quais os desafios que essas empresas enfrentam? Como uma ação estratégica do governo poderia contribuir para reduzir ou eliminar deficiências e incentivar a internacionalização de empresas? É o que se pretende avaliar neste artigo.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS: FASES, BENEFÍCIOS E MOTIVAÇÕES

A internacionalização de empresas implica em diferentes fases e atividades. Ela começa com a exportação de produtos ou serviços e pode terminar na produção localizada em outros mercados. Há diferentes trajetórias trilhadas pelas empresas. As empresas brasileiras nasceram com o objetivo de explorar o mercado nacional, mas seu desenvolvimento as fez partir para a exploração de outros mercados. Aquelas que já desfrutavam de competitividade internacional por serem produtoras de bens intensivos em recursos naturais localizaram no mercado externo oportunidade para ampliar as limitações do mercado interno. A partir dos anos 80, diante de uma crise sem precedentes na economia brasileira, buscaram superar a redução da demanda interna nos mercados internacionais. Empresas de petróleo e gás, mineradoras, siderúrgicas, produtoras de proteína animal, celulose e papel, açúcar e suco de laranja investiram seus esforços na abertura de mercados externos.

No início dos anos 90, as empresas tiveram que lidar com um segundo choque, a abertura do mercado nacional à concorrência de produtos e serviços importados. Aquelas empresas intensivas em recursos naturais foram seguidas, ainda que de forma incipiente, por outras empresas de máquinas e equipamentos, químicas e têxteis. Muitas empresas foram vendidas ao capital estrangeiro para não fechar as portas, o que valeu em especial para o setor de autopeças e têxtil. A busca de padrões tecnológicos mais avançados tornou-se vital e essa busca provocou uma transformação absoluta nas empresas que enfrentaram o mercado internacional. Suas equipes tiveram que se voltar ao mercado externo e tiveram que identificar oportunidades ao mesmo tempo em que adequavam seus produtos e processos produtivos.

O plano de estabilização monetária de 1994 levou a uma ampliação do mercado consumidor doméstico e a valorização cambial provocou uma redução, por breve período, no ritmo de expansão da internacionalização da economia. O ritmo foi retomado no final da segunda metade da década impulsionado pelas oportunidades abertas no processo de integração regional do Mercosul. Segundo levantamento da CEPAL sobre o investimento estrangeiro em países da América Latina e Caribe, realizado em 2005 e publicado em 2006, no início do século XXI mais de mil empresas brasileiras investiam no estrangeiro. Em função do crescimento inédito das exportações, os investimentos brasileiros também cresceram com o objetivo de apoiar transações



comerciais, que chegaram a recordes depois de 2004, superando inclusive a marca dos US\$ 150 bilhões.

Até 2005, os maiores investimentos de empresas brasileiras na América do Sul, aqueles de valor acima de US\$ 1 bilhão de dólares, seguiram de setores tradicionais como petróleo, siderurgia e construção, com destaque para empresas como Petrobras, Vale, Gerdau, Usiminas, Camargo Corrêa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, TAM e Klabin. A expansão das empresas brasileiras se deu em diferentes regiões do mundo: América do Norte, Ásia/Pacífico, Europa, Oriente Médio, e África. Mas foi na América Latina com destaque para a América do Sul, que o maior número de empresas se aventurou, confirmando a tese de que as empresas, como os países, priorizam suas relações de acordo com sua geografia, minimizando os riscos do investimento na região de proximidade cultural. Como fruto da experiência adquirida após a estabilidade econômica e da maturidade de alguns grupos ao se adaptar aos padrões e processos produtivos internacionais, as empresas ganharam lastro para a empreitada externa.

Até meados da primeira década do século XXI, cerca de 70% das exportações de maior valor agregado já estavam concentradas no continente americano. Além do mercado norte americano, a região do cone sul já se consolidara como região consumidora de produtos brasileiros de alta e média tecnologia, significando um padrão de comércio diferente para o Brasil. As características individuais de alguns países como Argentina e Chile, destinos campeões do investimento direto brasileiro, atraíram o empresariado nacional. Na Argentina, destaca-se o grande mercado consumidor e com renda média. No Chile, pesaram as estruturas legais mais sólidas que média da região, garantidoras de segurança para os investimentos.

Na segunda metade da década, o processo de investimentos continuou, marcado por um *gap* em função da crise financeira internacional de 2008/09, mas retomado em 2010. Isso valeu tanto para os investimentos quanto para as aquisições nos países sul-americanos. A recuperação do investimento a partir do final de 2009 foi resultado também da vantagem criada pela valorização do real frente ao dólar, que continua dando poder de compra às empresas brasileiras capazes ultrapassar a crise de 2008/09 relativamente bem e com dinheiro em caixa. A percepção de que o país estaria exportando empregos também ficou para trás. As empresas que enfrentaram o mercado estrangeiro e investiram em representação externa, parceria ou aquisição acabaram ganhando competitividade e praticando melhores preços também no Brasil.

O que se verifica então é que, motivadas pela expansão das exportações, pela diversificação de mercados, possibilidade de driblar barreiras comerciais e acessar mercados e aproveitando a apreciação da taxa de câmbio, as empresas brasileiras iniciaram processo de inédita envergadura.

CARACTERÍSTICAS DO INVESTIMENTO EMPRESARIAL BRASILEIRO NA AMÉRICA DO SUL

Pode-se dividir o investimento das empresas brasileiras na América do Sul em dois grupos: aqueles investimentos vinculados a obras de infraestrutura e aqueles relacionados ao mercado de consumo. Os investimentos em infraestrutura são característicos de grandes obras de melhoria de transporte (estradas, pontes, ferrovias, metrô, portos marítimos e fluviais, aeroportos), obras de melhoria das estruturas urbanas e rurais como urbanização, saneamento, setor imobiliário (estações de tratamento de águas e esgotos, canais artificiais, habitações populares, irrigação), além de obras vinculadas à produção e geração de energia (hidrelétricas, termoeletricas, exploração de minérios e gás, indústria transformadora de matérias-primas como refinarias e petroquímicas, gasodutos, interconexões energéticas). Neste grupo, incluem-se empresas como a Petrobras, Odebrecht, Braskem, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Vale e, em parte, Grupo Votorantim, Grupo Gerdau e Grupo Ultra. A maior parte destes investimentos está na aquisição de direitos de exploração de riquezas minerais e na prestação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura. São relações mais tradicionais. Empresas como a Odebrecht já comemoram trinta anos de presença no Peru, por exemplo, ou dezoito anos de presença na Venezuela. A Andrade Gutierrez tem presença há mais de uma década no Peru, Colômbia e Equador. A Petrobras, por sua vez já completou dezessete anos de presença na Argentina e quinze na Bolívia.

Alguns dos projetos da magnitude de obras de infraestrutura são contemplados na Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), processo multisetorial com o objetivo de desenvolver e integrar áreas de transporte, telecomunicações e energia. O plano lançado em Brasília no ano 2000, em reunião liderada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, estruturou um mapa com eixos de integração que pudessem viabilizar fluxos comerciais, promovendo o desenvolvimento continental e formatando cadeias produtivas integradas. O financiamento e a coordenação operacional da iniciativa ficaram sob a responsabilidade da Corporação Andina de



Fomento (CAF), do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Muitas obras também contam com o financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, o BNDES. Os projetos da iniciativa estão em dez eixos de integração e desenvolvimento: Andino, Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia, Capricórnio, Escudo Guiana, Andino do Sul, Interoceânico Central, Hidrovia Paraná-Paraguai, Mercosul-Chile e do Sul. Cada eixo tem sua vocação produtiva e potencialidade de negócios. No total são mais de quinhentos projetos com custo estimado em cerca de US\$ 90 bilhões. De todos os projetos trinta e um compõem o planejamento de implementação consensual para o período que se encerra em 2010. São projetos prioritários dos quais nove tem participação brasileira ou estão sob a responsabilidade do Brasil. São eles: a construção da ponte internacional Jaguarão-Rio Branco entre Brasil e Uruguai, a duplicação do trecho Palhoça-Osório na Rodovia Mercosul, a ponte Presidente Franco-Porto Meira e Centro de Fronteira entre Brasil e Paraguai, oanel ferroviário de São Paulo, a ponte sobre o Rio Acre entre Brasil e Peru, a estrada Boa Vista-Bomfim-Lethem-Georgetown e a ponte sobre o Rio Takutu entre Brasil e Guiana, além da viabilização de exportações postais para pequenas e médias empresas e a implementação do acordo de *roaming* para os doze países do continente. Os nove projetos tem um custo estimado de US\$ 1,45 bilhão. Outros projetos são resultado da iniciativa de empresas brasileiras que venceram concorrências internacionais para explorar riquezas minerais, construir e ampliar a infraestrutura de países vizinhos.

Um segundo grupo de empresas brasileiras que decidiram partir para a internacionalização, incluindo e priorizando o espaço sul-americano, são empresas de bens de consumo e prestação de serviços ao cidadão. Neste grupo incluem-se empresas de alimentos como Ambev, Camil, os frigoríficos JBS, Marfrig, e Minerva, empresas químicas Artecola e Amanco, empresas têxteis como Grupo Vicunha e Coteminas, de serviço financeiro como Itaú/Unibanco, Banco do Brasil, serviços de pesquisa e estatística como o Ibope e Serasa, empresas de calçado como Alpargatas e Vulcabras, empresas metalúrgicas e automotivas como Marcopolo, cosméticos como Natura e Boticário, papel, vidro, tecnologia da informação, produtos farmacêuticos, e empresas imobiliárias. Nestes casos as motivações não estão relacionadas a projetos de ampliação de infraestrutura com financiamentos de instituições multilaterais e interesses diretos dos Estados nacionais. São iniciativas focadas no potencial de mercados consumidores de bens e serviços.

Aquisições Brasileiras em Países da América do Sul – 2003 a 2010¹

Empresa Compradora e Setor	País	Ano	Aquisição	Participação Comprada
Marfrig Alimentos S.A. – Setor frigorífico – 10 aquisições	Argentina	2006	Argentine Breeders & Packers S.A. (AB&P)	100,00%
		2007	Mirab S.A.	100,00%
			Estancias Del Sur ; Best Beef S.A.	100,00%
			Quickfood S.A.	70,51%
		2010	200 hectares	100,00%
	Chile	2006	Quinto Cuarto	50,00%
	Uruguai	2006	Elbio Perez Rodriguez S.A.	100,00%
			Frigorífico Tacuarembó S.A.	100,00%
		2007	Establecimientos Colonia S.A.	100,00%
		2009	Cledinor S.A.	97,99%
		Grupo Zenda	51,00%	
Gerdau S.A. – Setor metalúrgico – 9 aquisições	Argentina	2005	Sipar Aceros S.A.	40,50%
		2008	Caños Córdoba S.R.L.	100,00%
	Chile	2009	Bonati y Compañía	100,00%
	Colômbia	2005	Siderurgica del Pacifico S.A. (Sidelpa)	24,90%
			Grupo Siderurgico Diaco S.A.	10,70%
		2007	Comsisa	100,00%
		2008	Grupo Siderurgico Diaco	41,00%
		2008	Cleary Holdings Corp	51,00%
	Venezuela	2007	SIZUCA	100,00%
	JBS S.A. – Frigorífico – 7 aquisições	Argentina	2005	Swift Armour Argentina S.A.
2006			Consignaciones Rurales S.A.	100,00%
		CEPA's Pontevedra Plant	100,00%	
		CEPA's Venado Tuerto Plant	100,00%	
		2007	Col Car Slaughterhouse and Manufacturing Plant	100,00%
			Argenvases S.A.	100,00%
Argentina (Brasil)		2009	Grupo Bertin	N/A
Petrobras – Setor Extrativista (Petróleo e Gás) – 7 aquisições	Argentina	2004	ICI Ethylene Plant in San Lorenzo	100,00%
	Chile	2008	Esso Chile	100,00%
		2009	Chevron Chile	100,00%
	Paraguai	2005	Shell Paraguay	100,00%
	Uruguai	2004	Conecta	55,00%
		2005	Shell Uruguay	100,00%
		2006	Gaseba Uruguay	51,00%

continua

1 Até Setembro/2010 – Tabela elaborada pelo autor e pela graduanda em Relações Internacionais (USP) Letícia de Sena Caritá, com dados da FIESP e Revista Exame dez/07.



continuação

Empresa Compradora e Setor	País	Ano	Aquisição	Participação Comprada
Grupo Votorantim – Setores de Fundação, Metais e Cimento – 5 aquisições	Argentina	2008	Aceros Bragado	26,00%
	Argentina e Uruguai	2009	Minus Inversora; Cements Avellaneda; Cements Artigas	50,00%
	Colômbia	2007	Acerías Paz del Rio	52,00%
	Peru	2004 2010	Refinería de Zinc Cajamarquilla Compañía Minera Milpo	99,00% 16,40%
Itaú – Setor Financeiro – 4 aquisições	Argentina	2004	Four investment funds and the Rembrandt brand name	100,00%
	Chile	2006	Banco Itaú Chile	100,00%
	Uruguai	2006 2008	Bank Boston Uruguay Union Capital AFAP	100,00% 100,00%
Grupo Arcecol – Petroquímica e Farmacêutica – 3 aquisições	Argentina	2007	Asequim	100,00%
	Chile	2007	Artiquim S.A.	100,00%
	Peru	2007	Pegamentos Sinteticos S.A.	100,00%
Companhia de Bebidas das Américas (Ambev) – Setor de Bebidas – 3 aquisições	Argentina	2003	Quilmes Industrial S.A. (Quinsa)	37,50%
	Equador	2003	Cerveceria SurAmericana	80,00%
	Peru	2003	Embotelladora Rivera's beverage production assets in Peru	100,00%
Grupo Sinerhy – Setor de Transportes Aéreos e Setor Petrolífero – 3 aquisições	Colômbia	2004	Avianca	75,00%
		2006	Helicol	99,00%
		2009	Petrocolombia	100,00%
Lupatech S.A. – Válvulas e Energia e Serviços – 3 aquisições	Argentina	2006	Valvulas Worcester de Argentina S.A. ; Esferomatic S.A.	100,00%
		2007	Aspro	100,00%
		2008	Norpatagonica S.R.L.	100,00%
	Argentina (México, Brasil, EUA)	2007	Jefferson Sudamericana S.A.	100,00%
Camargo Correa – Setor de Cimento e Setor de Serviços – 2 aquisições	Argentina	2004	Loma Negra Compañía Industrial Argentina S.A.	100,00%
	Chile	2008	Concesion Aeropuerto el Tepual S.A. ; Concesion Aeropuerto la Florida S.A. ; Concesion Aeropuerto el Loa S.A.	80,00%
Amanco – Tubos e Conexões – 2 aquisições	Argentina	2005	Conectando	100,00%
	Chile	2006	Tyrsa	51,00%

continua

continuação

Empresa Compradora e Setor	País	Ano	Aquisição	Participação Comprada
Grupo Bertin – Frigorífico – 2 aquisições	Uruguai	2006	Frigorífico Canelones S.A.	100,00%
	Paraguai	2009	Slaughterhouse Plant	100,00%
Vale – Setor Extrativista – 2 aquisições	Colômbia	2008	Argos' Coal Assets	100,00%
	Argentina e Paraguai (Brasil)	2009	Corumbá Iron Ore Mine ; River Logistics Operations ; Potasio Rio Colorado (PRC) Potash project	100,00%
Couros Bom Retiro – Couro – 2 aquisições	Argentina	2008	Cidec	100,00%
			Curtiembre Yoma	100,00%
Eurofarma Laboratórios Ltda. – Setor Farmacêutico – 2 aquisições	Argentina e Peru	2009	Quesada Farmacêutica	95,00%
Camil Alimentos – Setor Alimentício – 2 aquisições	Uruguai	2010	Laboratorios Gautier J. Jimenez Cabrera	90,00%
	Chile	2009	Empresas Tucapel	100,00%
MPX Energia – Mineração – 2 aquisições	Uruguai	2007	Saman	100,00%
		2007	Saman	100,00%
MPX Energia – Mineração – 2 aquisições	Colômbia	2008	Two coal mines located in La Guajira and Cesar	100,00%
		2010	521 hectares	100,00%
GP Investments; Private Investors – Setor Petrolífero – 1 aquisição	Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Argentina, Peru (Brasil e México)	2007	Pride's Latin American Land Drilling and E & P Services Businesses	100,00%
Marcopolo	Argentina	2007	Loma Hermosa (da holding Metalpar)	33,00%
Staples – Equipamentos de Escritório	Argentina	2004	Officenet	100,00%
Coteminas – Setor Têxtil	Argentina	2004	Textile Mill	100,00%
Unibanco – Setor Financeiro	Paraguai	2004	Credit Portfolio and Credit Card Business Unit	100,00%
Companhia Siderurgica Belgo-mineira – Siderurgia	Argentina	2004	Acindar Industria Argentina de Aceros S.A.	20,00%
Alcantara Machado – Eventos	Argentina	2005	Argenplas	70,00%
Datasul S.A. – Computação	Argentina	2006	Meya's Intellectual Property Rights	100,00%
Grupo Bertin – Segurança	Chile	2008	Vicsa Safety S.A.	100,00%
Ultrapar Participações – Petroquímica	Venezuela	2007	Arch Quimica	100,00%
Dass Dilly Classico – Calçados	Argentina	2007	Fila Argentina	100,00%
Localiza Rent a Car S.A. – Serviços	Argentina	2007	AI Rent A Car	100,00%
Vulcabras – Calçados	Argentina	2007	Indular Manufacturas S.A.	100,00%

continua



continuação

Empresa Compradora e Setor	País	Ano	Aquisição	Participação Comprada
American BankNote S.A. – Setor Financeiro	Argentina	2007	Transtex S.A.	100,00%
Vicunha Têxtil S.A – Setor Têxtil	Equador	2007	La Internacional S.A.	65,58%
ABC – Setor de Serviços	Venezuela (Brasil)	2008	Evenpro ; Mondo Entretenimento	100,00%
Asis Roberto de Souza – Construção	Uruguai	2008	Compañia Sudamericana de Empresas Eléctricas Mecánicas y Obras Publicas	70,00%
Ação Informática – Informática	Argentina e Uruguai	2008	Aktio S.A.	100,00%
Carton Pack – Papel	Argentina	2008	Ferrazini S.A.	N/A
GetNet Tecnologia – Telecomunicações	Chile	2008	Celcarga	100,00%
Minerva S.A. – Frigorífico	Paraguai	2008	Friasa S.A.	70,00%
Estacio Participacoes S.A. – Serviços	Paraguai	2008	Sociedad de Enseñanza Superior S.A. (SESSA)	100,00%
Suez Energy South America – Energia	Bolívia (Brasil, EUA e Costa Rica)	2008	Econergy International Coporation*	98,00%
Frigorífico Independência – Frigorífico	Paraguai	2008	Frigorífico Guarani S.A.	100,00%
BrazAlta Resources – Petrolífero	Colômbia (Canadá)	2008	Canacol Energy Ltd.	100,00%
Totalcom – Serviços	Argentina	2008	Smash BTL	60,00%
WTorre Empreendimentos Imobiliarios	Colômbia	2008	Tower 2 & 2 office floor in Tower 1 of Santander Central Hispano group building in Bogotá	100,00%
Laep Investments – Pecuária	Uruguai	2008	El Caldén	100,00%
Rio Bravo – Automobilístico	Argentina	2009	Robert Bosch Argentina	100,00%
Banco do Brasil – Setor Financeiro	Argentina	2009	Banco Patagonia	51,00%
INTERON Alliance – Informática	Argentina	2009	Infocom S.A.	100,00%
Cyrela – Setor Imobiliário	Uruguai	2009	Liveck	50,00%
Vetorial Siderurgia – Setor Metalúrgico	Bolívia	2009	Pig iron plant	100,00%
Plaenge – Construção	Chile	2009	CVPSA	51,00%
Duas Rodas Industrial – Alimentício	Colômbia	2009	Colflavor S.A.	100,00%
Unimin do Brasil – Vidros	Colômbia	2009	Prominerales	100,00%
Hypermarcas – Papel	Argentina	2010	Serenity S.A.	N/A
BuscaPe – Armazenamento e Processamento de Dados	Colômbia	2010	Pagosonline.net	75,00%

DESAFIOS E PROBLEMAS CRÔNICOS QUE AS EMPRESAS BRASILEIRAS ENFRENTAM

Existe uma diferença considerável entre os desafios que enfrentam as empresas brasileiras no exterior, e em particular na América do Sul, quando se trata das empresas vinculadas aos projetos de infraestrutura e empresas focadas no mercado de consumo. Empresas como Petrobras, Vale, Odebrecht e Andrade Gutierrez tem como maior desafio o financiamento de seus investimentos e a estabilidade institucional dos países onde investem, o que implica na manutenção de boas relações governamentais tanto na burocracia dos países receptores quanto nas altas instâncias da burocracia brasileira. Mantidas a ordem institucional e a proximidade com autoridades de governo e formuladores de políticas públicas, estas empresas tem significativa segurança de uma boa performance nos seus investimentos, além de sua proteção.

Quando se trata de empresas focadas no mercado consumidor, mais vulneráveis em relação à distância que estão das autoridades e das burocracias estatais, constata-se dificuldade ainda maior para enfrentar os problemas, alguns deles crônicos, resultantes de políticas públicas ineficientes e quase irresponsáveis em relação ao empreendedor privado brasileiro. São seis os mais urgentes problemas a se solucionar: 1) a negociação e renegociação de tratados de bitributação; 2) aumentar a amplitude e transparência dos financiamentos; 3) concluir acordos de livre comércio, em especial o Mercosul; 4) modificar a relação com o Ministério das Relações Exteriores; 5) avançar na capacitação de mão de obra; 6) redução dos custos de logística.

O Brasil penaliza o investidor brasileiro no exterior com a estrutura vigente de tratados, leis e regras para o investimento. Na intenção de controlar as operações internacionais para lavagem de dinheiro ou para desvio de obrigações fiscais, a legislação brasileira tira a isonomia de seus investidores em relação aos concorrentes internacionais. É urgente o alinhamento das práticas brasileiras àquelas adotadas pelos países da OCDE e pelos grandes países emergentes. O Brasil tem poucos acordos que evitem a bitributação em atividades no exterior. Quando os tem, são de uma modalidade antiga, negociada ainda nos anos 70.

Os acordos de bitributação definem padrões para aquilo que se entende como “venda”, “lucro” e “depreciação”. A tributação de lucros ocorre somente no país onde estes estão sendo auferidos e é estabelecida uma alíquota máxima para o imposto de renda a ser cobrado na fonte sobre atividades comerciais no país que recebe o investimento. Excluem-se tributos de operações



específicas e estabelecem-se mecanismos de compensação e incentivo fiscal. O intercâmbio de informações entre os fiscos dos dois países signatários promove a segurança jurídica do investimento e contribui para a comprovação do pagamento de imposto no exterior, evitando a dupla taxação e conferindo transparência contra práticas de lavagem de dinheiro.

Acordos de bitributação reduzem a carga fiscal, dão segurança ao investidor (porque tem precedência sobre a legislação nacional) e incentivam investimentos bilaterais. Basicamente, a decisão de se reduzir a taxa sobre o lucro dos 34% cobrados atualmente permitirá que a empresa que investe no exterior pague menos impostos do que no Brasil. Porém, qual a razão de deixar a empresa brasileira em desvantagem em relação a outras concorrentes estrangeiras naquele mercado? Há um segundo problema gerado pela bitributação. A Receita Federal exige que a empresa brasileira recolha no Brasil impostos sobre lucros no exterior mesmo quando não remetidos à matriz. Esta regra tem a intenção de evitar a elisão fiscal, o envio de lucros para paraísos fiscais. O problema é que a aplicação desta regra pelas autoridades brasileiras dentro do que se conhece como regras de CFC (Controlled Foreign Corporations) acaba atingindo também os países que recebem investimentos e não são paraísos fiscais. A crônica percepção das autoridades brasileiras de que as empresas irão utilizar procedimentos prejudiciais aos ganhos de arrecadação é, na verdade, uma amarra ao desenvolvimento das empresas brasileiras no exterior. Pensar que, em 2010, o Brasil não tem um acordo de bitributação com os Estados Unidos da América é um exemplo de como ainda é antiga a visão da burocracia brasileira em relação ao potencial de suas multinacionais. Como se observa neste estudo chegou o momento em que as empresas brasileiras estão investindo mais no exterior do que o país está recebendo em investimentos. O mundo mudou.

Assim como urge a conclusão de acordos de bitributação, também vale a reformulação da legislação de preços de transferência, aquela que trata do princípio sobre o qual duas empresas relacionadas devem praticar entre si o preço que é praticado entre duas empresas independentes. Empresas brasileiras são obrigadas a manter comprovados os preços praticados para provar ausência de preços artificiais sob o risco de ter incisão de 34% sobre a diferença do preço praticado, i.e. sobre o lucro artificialmente reduzido. As regras no Brasil para a prática do comércio *inter company* são menos maleáveis do que nas empresas dos países-membros da ODCE.

Outra questão relevante trata do financiamento das empresas brasileiras. A dificuldade é ainda maior para as empresas vinculadas ao mercado de con-

sumo, muitas delas de menor porte e que acabam financiando seus primeiros movimentos no exterior com recursos próprios. Até 2002, o BNDES não possuía diretrizes estatutárias para financiar operações de internacionalização. A partir de 2003, o Banco entendeu que era do interesse do Brasil que empresas nacionais se tornassem *players* internacionais e passou a apoiar grupos brasileiros através de aporte de capital em troca de participação acionária ou por meio de linha de financiamento indexada à captação externa do Banco. A primeira operação de impacto do BNDES, que marcou o período atual de expansão das empresas brasileiras, foi a aprovação da compra de 85% do grupo Swift Armour na Argentina pelo Grupo JBS, em setembro de 2005. A ideia de que o valor do financiamento para a empresa deveria gerar um valor maior em exportações a partir do Brasil foi paulatinamente sendo substituída pela ideia de criação de grandes potências empresariais brasileiras nos setores de proteína animal e alimentos. Da perspectiva de muitas empresas médias é questionável que o BNDES permaneça focado em empréstimos bilionários a um pequeno grupo conhecido de grandes empresas e de apenas alguns setores ao invés de pulverizar os recursos do Banco.

A incapacidade brasileira de concluir acordos bilaterais de comércio e a própria formação da área de livre comércio no Mercosul é outro problema crônico que enfrentam as empresas brasileiras. Quando se compara a atuação do Brasil com países como México ou Chile fica evidente que o Brasil optou por políticas de comércio de baixa eficiência na abertura de novos mercados. Acordos de livre comércio promovem acesso preferencial a bens e serviços em diferentes mercados e permitem a criação de regras de proteção ao investimento externo, à propriedade intelectual, compras governamentais e a livre concorrência, que são a base para a internacionalização de empresas. No caso da América do Sul, desde 1999, quando se deu a desvalorização da moeda brasileira, é explícita a falência do processo de aprofundamento e avanço comercial e institucional do Mercosul. A decisão de cunho totalmente político em se promover a adesão da Venezuela ao bloco praticamente colocou o processo de integração regional à deriva. A percepção empresarial de que o Mercosul é uma obra de exceções e não de regras é uma constante. Além disso, o comportamento do maior parceiro econômico, a Argentina, e suas constantes tentativas de proteger seu mercado com ações como o mecanismo de adaptação competitiva (MAC), e de cotas ou “restrições voluntárias” em setores como o têxtil, linha branca, calçados, automóveis e outros, demonstram um discurso e uma prática incompatíveis com um processo de integração regional. O silêncio e a excessiva tolerância dos diplomatas brasileiros só



contribuem para aumentar ainda mais a distância dos interesses das empresas brasileiras que desejam um Mercosul econômico e não político.

A existência de um Mercosul de prioridade política é parte de um fenômeno iniciado precisamente em outubro de 2003, após a conferência de negociações da Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, realizada em Miami. Desde então, o Brasil partiu para uma orientação comercial fortemente orientada pela visão do Ministério das Relações Exteriores. Este assume a última palavra sobre a política comercial que deveria ser do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). A agenda Sul-Sul, a ênfase no estabelecimento de relações comerciais com países em desenvolvimento, motivadas por outras agendas que não as do interesse empresarial, resultaram em um descolamento cada vez maior entre a atuação e o interesse do negócio e exportação de empresas com o que a diplomacia vislumbrou como de interesse do país. A empresa brasileira necessita de uma estrutura reforçada na área de promoção e representação comercial do Itamaraty tanto em Brasília quanto em embaixadas e consulados. A diplomacia deve priorizar em sua agenda a captação e criação de oportunidades de negócios para empresas nacionais. A ideia de que defender empresas brasileiras não é defender o Estado está mais do que ultrapassada: está equivocada.

A crescente ampliação das atividades empresariais brasileiras no exterior já evidenciou outro desafio de grande importância para o sucesso da internacionalização: as deficiências na formação e capacitação de mão de obra. Ideias enviadas sobre a internacionalização como fonte de exportação de empregos em prejuízo do desenvolvimento nacional, ou anacronismos de que multinacionais brasileiras reproduziriam o modelo da exploração capitalista, devem ser descartadas. Embora as empresas estejam fazendo sua parte para enfrentar o mercado mundial dentro das limitações expostas neste estudo, ainda há na sociedade brasileira reações arcaicas diante de fechamento de fábricas, ou na realização de invasões de propriedades agrícolas exportadoras. Apesar de cristalina, a superioridade das empresas brasileiras que partiram para a internacionalização no que se refere a melhores salários, eficiência, tecnologias, processos, e gestão, é apenas com educação e comunicação que se desconstrói esta verdadeira barreira nacional contra a empresa nacional. Há sinais positivos quando se verifica a grande quantidade de cursos de relações internacionais que surgiram no Brasil nos últimos quinze anos, que, embora ainda em fase de aperfeiçoamento curricular e docente, se esforçam para trazer disciplinas que tratam do universo empresarial, das integrações regionais e do processo de interdependência econômica. Também é positivo observar o esforço den-

tro das próprias empresas em treinar seus funcionários para posições que irão ocupar mundo afora.

Finalmente, um último problema crônico que se observa da perspectiva da empresa que foca na internacionalização é o empecilho logístico dentro do próprio país. Como é possível tratar de integração na infraestrutura continental se ainda não se chegou a condições mínimas na infraestrutura nacional ou regional em território brasileiro? Portos, aeroportos, rodovias e ferrovias em condições muito aquém de um país que pretende ser líder regional encarecem a exportação, criam risco excessivo e prejuízos desnecessários. A mudança nos marcos regulatórios para estimular investimento privado em projetos de infraestrutura através de concessões ou parcerias público-privadas é uma urgência sem a qual não se poderá concluir o sonho de um continente integrado em sua infraestrutura de transportes e energia.

DISCURSO OFICIAL E REALIDADE: NEM INFRAESTRUTURA E NEM DEPENDÊNCIA

Infelizmente, existe uma grande distância entre o discurso oficial do atual governo brasileiro e a realidade da integração sul-americana. As empresas brasileiras, sejam grandes grupos de engenharia ou exploração mineral – com suas atuações estreitas com os poderes públicos regionais, sejam as empresas brasileiras que vislumbram conquistar mercados de consumo nos países vizinhos, estão fazendo a sua parte. Em relação ao Estado brasileiro, não é por causa dele mas apesar dele que as empresas brasileiras decidiram partir para se posicionar no mundo da economia interdependente.

A construção da infraestrutura comum, sonho almejado pela América Latina desde os anos 60, não segue um projeto ordenado e organizado. Pelo contrário, as empresas brasileiras realizam obras em diferentes países sul-americanos porque ganham concorrências públicas em função de sua competência técnica, escala de produção e gestão. Quando se trata de empresas focadas em produtos de consumo, não existe projeto coordenado de construção de dependência (considerando o termo dentro da teoria da dependência, onde o Brasil e suas empresas ocupariam uma posição “subimperialista” de ocupação dos mercados periféricos sul-americanos) de produtos e serviços brasileiros na região. As ações empresariais são focadas em oportunidades conjunturais, em boa parte consequência de uma combinação de fatores como o câmbio favorável, um financiamento disponível, um mercado de crescimento potencial e uma forma de superar barreiras logísticas. O que fica claro é que, sem o



enfrentamento de problemas crônicos como a ausência de acordos de bitributação; a necessidade de aumento da amplitude dos financiamentos para empresas médias; a conclusão de acordos de livre comércio, em especial a reestruturação do Mercosul; a modificação da relação com o Ministério das Relações Exteriores; o avanço na capacitação de mão de obra; e a redução dos custos de logística, a atuação das empresas nos países vizinhos continuará a ser um movimento heterogêneo, descoordenado, e dependente do mérito exclusivo de grandes empresas que desfrutam de relação privilegiada com o Estado brasileiro ou empreendedores privados de extraordinário talento.

Christian Lohbauer. Doutor em Ciência Política pela USP, foi bolsista da Fundação Adenauer na Universidade de Bonn entre 1995-1997. Membro do GACINT, Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *La Inversion extranjera em America Latina y el Caribe*, 2005, Santiago de Chile, 2006.
- IGLESIAS, Roberto. *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior*. Brasília: CNI (Confederação Nacional da Indústria), 2007.
- INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS. Estudo temático 2005/2006 do Fórum de Líderes Empresariais. SOBEET. Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, São Paulo, 2007.
- BOLETIM SOBEET de 5 de julho de 2010 – ano VIII nº 70. Disponível online em: <http://www.sobeet.org.br/boletim/boletim70.pdf>
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior
- Site institucional IIRSA – Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Acessado em setembro/2010.
- Sites institucionais das empresas: Petrobras, Odebrecht, Itaú, Marfrig, Andrade Gutierrez, Marcopolo e Gerdau. Acessados em setembro/2010.



Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

- Educação política: reflexões e práticas democráticas** (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina** (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios** (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável** (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social** (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro** (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais** (n.1, 2009)
- Segurança pública** (n. 4, 2008)
- Governança global** (n. 3, 2008)
- Política local e as eleições de 2008** (n. 2, 2008)
- 20 anos da Constituição Cidadã** (n. 1, 2008)
- A mídia entre regulamentação e concentração** (n. 4, 2007)
- Partidos políticos: quatro continentes** (n. 3, 2007)
- Geração futuro** (n. 2, 2007)
- União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional** (n. 1, 2007)
- Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006** (n. 4, 2006)
- Brasil: o que resta fazer?** (n. 3, 2006)
- Educação e pobreza na América Latina** (n. 2, 2006)
- China por toda parte** (n. 1, 2006)
- Energia: da crise aos conflitos?** (n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz** (n. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai?** (n. 02, 2005)
- Reformas na Onu** (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão** (n. 04, 2004)
- Revolução no Campo** (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina** (n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia** (n. 01, 2004)
- Mundo virtual** (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas** (n. 02, 2003)
- Eleições e partidos** (n. 01, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)
- Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço** (n. 03, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas** (n. 02, 2002)
- Bioética** (n. 01, 2002)
- As caras da juventude** (n. 06, 2001)
- Segurança e soberania** (n. 05, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil?** (n. 04, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado** (n. 03, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)
- A violência do cotidiano** (n. 01, 2001)
- Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)
- Biociência em discussão** (n. 08, 2000)
- Política externa na América do Sul** (n. 07, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)
- A Rússia no início da era Putin** (n. 05, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000** (n. 04, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania** (n. 03, 2000)
- O Brasil no cenário internacional** (n. 02, 2000)
- Pobreza e política social** (n. 01, 2000)



A Fundação Konrad Adenauer é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A Fundação Konrad Adenauer está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, e do escritório de Fortaleza, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

...

Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática. Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



Konrad
Adenauer
Stiftung

adenauer-brasil@kas.de
www.kas.de/brasil

Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luíza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação Editorial
Daniel Edler
Reinaldo José Themoteo

Revisão
Daniel Edler
Reinaldo José Themoteo

Tradução Pedro Maia Soares
(páginas 99-114, 135-150 e 177-195)

Colaboração Jasper Eitze

Capa, projeto gráfico e diagramação Cacau Mendes

Cadernos Adenauer XI (2010), nº 4

O Brasil no contexto político regional

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2010.
ISBN 978-85-7504-155-0

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Adenauer
Cadernos

capa
sumário
sair

