



Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

PARAGUAI: GOLPE OU VOTO DE DESCONFIANÇA?

A COLÔMBIA E OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

**A POLÍTICA EXTERNA CHINESA E A APROXIMAÇÃO COM O IRÃ:
INTERDEPENDÊNCIA ECONÔMICA OU ALTERAÇÃO NO EQUILÍBRIO DE
PODER NO ORIENTE MÉDIO?**

**INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA: DESAFIOS E ALTERNATIVAS
PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO**

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-
2010)**

RESENHA DO LIVRO “HIERARCHY IN INTERNATIONAL RELATIONS”

**RESENHA DO LIVRO “O ENIGMA DO CAPITAL: E AS CRISES DO
CAPITALISMO.”**





Conjuntura Austral



FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Luiz Augusto Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistentes de Edição / Edition Assistants

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Giovana Esther Zucatto (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, ou nerint@ufrgs.br



Volume 3, Número 14 (Out.Nov 2012)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

- Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança?..... 4
Mariana LLanos, Detlef Nolte, Cordula Tibi Weber

ARTIGOS

- A Colômbia e os Desafios para a Integração Sul-Americana..... 18
Marco Cepik, Pedro Brancher, Sebastián Granda

- A política externa chinesa e a aproximação com o Irã: interdependência econômica ou alteração no equilíbrio de poder no Oriente Médio?..... 33
Bruno Hendler

- Integração Regional Latino-Americana: Desafios e Alternativas para o Desenvolvimento Integrado..... 48
Juliano Alves Lopes

- A cooperação Sul-Sul na política externa do Governo Lula (2003-2010)..... 69
André Luiz Reis da Silva, Luiza Salazar Andriotti

LEITURA

- Resenha do livro "Hierarchy in International Relations"..... 94
Gustavo Resende Mendonça

- Resenha do livro " O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo "..... 99
Pedro Henrique Carvalho

- NORMAS DE SUBMISSÃO / SUBMISSION**..... 103

PARAGUAI: GOLPE OU VOTO DE DESCONFIANÇA?¹

Paraguay: Coup d'état or vote of distrust?

Mariana LLano²

Detlef Nolte³

Cordula Tibi Weber⁴

INTRODUÇÃO

Em 22 de junho, o presidente do Paraguai, Fernando Lugo, foi afastado do cargo pelo Parlamento. Enquanto o Mercosul e a UNASUL interpretaram o afastamento como golpe e suspenderam o Paraguai, a Organização dos Estados Americanos julgou não haver motivo para suspensão.

¹ LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef; TIBI WEBER, Cordula. Paraguay: Staatsreich oder "Misstrauensvotum"? *Giga Lateinamerika*, Nummer 8, 2012. Tradução realizada com a permissão dos autores por Cíntia Vieira Souto (UFRGS). Disponível em: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_1208.pdf

² A Dra. Mariana Llanos é pesquisadora do instituto GIGA - Instituto de Estudos Latino-Americanos e porta voz do grupo de pesquisa "Direito e Política" no Programa de Investigação GiGA 1 "Legitimidade e Eficiência nos sistemas políticos". Suas pesquisas se concentram em instituições políticas, presidencialismo e separação dos poderes. Ela lidera um projeto comparativo sobre "(In) dependência do Poder Judiciário nas novas democracias". E-Mail: mariana.llanos@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/llanos>

³ O Professor Dr. Detlef Nolte é presidente em exercício do GIGA e atualmente em licença da função de diretor do GIGA Instituto de Estudos Latino-Americanos. Ele é presidente da Associação Alemã para Estudos Latino-Americanos (ADLAF). Suas áreas de interesse incluem política, instituições, cooperação regional e integração na América Latina. E-Mail: detlef.nolte@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/nolte>

⁴ Cordula Tibi Weber é pesquisadora do GIGA Instituto de Estudos Latino-Americanos e integra o projeto "(In)dependência do Poder Judiciário nas novas democracias" para os casos do Chile e do Paraguai. E-Mail: cordula.tibi_weber@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/weber>

ANÁLISE

A evolução dos acontecimentos no Paraguai reflete menos a crise das instituições democráticas do que uma crescente autoconfiança dos parlamentos latino-americanos no enfrentamento dos conflitos políticos. No caso do Paraguai, foi quebrada a precária aliança de partidos muito diferentes que geriam os conflitos políticos da agenda de reformas do presidente.

- O Paraguai demonstra o cenário clássico para um impeachment presidencial: um presidente sem maioria parlamentar, um vice-presidente de outro partido de coalizão e um escândalo político com vítimas. Em contrapartida, o processo de mobilização popular não desempenhou nenhum papel.

- Processos de impeachment não têm sido avaliados como golpes de Estado. Nas democracias presidenciais, eles podem ser utilizados como um “voto de desconfiança” do parlamento o que sugere na América Latina uma tendência à “parlamentarização”. Na prática isso significa que dificilmente presidentes conseguem sobreviver sem maioria parlamentar e que podem ser derrubados pelo parlamento.

- Inusitado e digno de crítica foi a urgência do procedimento para a remoção do presidente, mas ele não atentou contra a Constituição. Não foi a má conduta do presidente o que conduziu à destituição de Lugo, mas a falta de apoio do parlamento a sua política e à condução do governo.

- As diferentes reações ao impeachment do presidente do Paraguai na região revelam um deslocamento de poder da OEA para as alianças latino-americanas, UNASUL e Mercosul. Por outro lado, elas são também uma expressão dos interesses geopolíticos e geoeconômicos de cada país.

CRÔNICA DE UM IMPEACHMENT ANUNCIADO

O gatilho para o processo de impeachment, que resultou no afastamento do presidente Fernando Lugo no Paraguai, foi a desocupação pela polícia de um assentamento de *carperos* (sem terra) nas imediações da cidade de Curuguaty, no sudeste do país. Nessa ocasião, em 15 de junho, morreram onze agricultores e seis policiais, e mais de 80 pessoas ficaram feridas. O presidente Fernando Lugo lamentou o

incidente e substituiu o ministro do Interior e o Chefe de Polícia por membros da conservadora Associação Nacional Republicana – partido Colorado (ANR-PC), o partido mais forte de oposição. Os dois parceiros de coalizão de Lugo – a frente Guasu, de esquerda, e o conservador Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) criticaram essas escolhas. A precária aliança se rompeu. Os Liberais uniram-se aos Colorados e pediram que o presidente fosse destituído. Em 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados decidiu com 76 votos a favor e um contra pela abertura do processo. No dia seguinte, o Senado decidiu. O presidente Lugo teve então apenas duas horas para se defender contra as acusações. Também no Senado manifestou-se uma nítida maioria de 39 a quatro pela destituição. Assim, o presidente Lugo, menos de um ano antes das próximas eleições presidenciais, marcadas para abril de 2013, foi afastado. Logo após, o vice-presidente Frederico Franco do Partido Liberal foi empossado.

Na Constituição do Paraguai, as razões para um processo de impeachment são formuladas de forma muito geral. São, entre outras, má gestão, má conduta ou delitos comuns (Artigo 225, Constituição do Paraguai, 1992). O início do processo requer uma maioria de dois terços na Câmara dos Deputados. Subsequentemente, decide o Senado, - igualmente com maioria de dois terços – com base nos dados da outra casa a respeito das acusações. Fernando Lugo foi acusado de cinco crimes. Uma acusação era de que ele não apoiava a polícia na luta contra a ocupação de terras. Assim, ele foi acusado de cumplicidade com os invasores e considerado diretamente responsável pelo massacre de Curuguaty. Em seguida, o acusaram de ter ligações com o grupo guerrilheiro *Ejercito del Pueblo Paraguayo*, em atividade no nordeste do país. Não foram apresentadas provas, nem são elas necessárias de acordo com a lei paraguaia, pois se tratam “de fatos de conhecimento geral no país”, de acordo com os deputados (H. Cámara de Diputados Paraguay 2012, punto 3).

Fernando Lugo, num primeiro momento, aceitou a decisão, pois desejava impedir uma explosão de violência como a que ocorreu março de 1999, após o assassinato do vice-presidente Luis-Maria Argaña. Os protestos contra seu impeachment foram numericamente modestos e limitados à capital. Porta-vozes da Frente Guasu falavam em golpe de Estado. Fernando Lugo mudou de posição, quando,

apenas três dias após seu afastamento, alguns ex-ministros se reuniram e formaram um gabinete paralelo. Sua queixa de inconstitucionalidade para o Supremo Tribunal de que seu direito ao devido processo legal fora violado, foi indeferida. O argumento foi que um processo de impeachment não é um processo judicial, mas um processo político, não estando, portanto, sujeito às mesmas regras. Alega-se ainda que o impeachment já fora concluído e que o Poder Judiciário não poderia intervir em um processo político encerrado.

Os eventos no Paraguai apresentam uma lição sobre o tipo de conflito inerente ao funcionamento das democracias presidenciais. Os conflitos são inevitáveis quando o presidente não dispõe de maioria no parlamento. Antes mesmo da eleição de 2008, estava claro que a aliança de esquerda pela qual Fernando Lugo concorreu, não obteria uma maioria suficiente no Congresso. Assim, uma coligação com o Partido Liberal (PLRA) foi forjada, de modo que estes receberam o posto de vice-presidente. O PRLA foi, de longe, o mais forte grupo parlamentar na coalizão de governo. O presidente ganhou a eleição presidencial com 41% dos votos, sendo que os partidos da coalizão obtiveram apenas 31 assentos de 80 na Câmara dos Deputados e 17, de 45 no Senado. O presidente foi, portanto, obrigado, para projetos de lei específicos, a realizar alianças *ad hoc* com partidos de oposição, inclusive com o Partido Colorado. Ao mesmo tempo, ocorreram muitos conflitos no interior da aliança. A relação do presidente com o vice foi tensa desde o início. Além disso, os Liberais e os Colorados são considerados partidos de massa clientelistas, que, ao contrário do presidente Lugo e sua aliança, não colocam em questão o status quo social. Por isso, a distância de Lugo dos outros partidos era grande e sua base de apoio precária. A oposição realizava muitas vezes uma política de bloqueio, negando êxito ao governo e recusando os recursos necessários para as reformas. Mesmo a introdução do imposto de renda exigida pelos organismos financeiros internacionais foi bloqueada para o mandato do presidente Fernando Lugo⁵. O governo de coalizão foi permanentemente ameaçado pelos conflitos com a oposição e

⁵ No dia 5 de julho de 2012, o Senado paraguaio aprovou por 38 votos a 1 a lei que institui o imposto de renda pessoal no Paraguai. O projeto fora aprovado na Câmara durante o governo Lugo, mas se encontrava bloqueado pelo Senado. Nota da tradutora.

setores dentro de suas próprias fileiras, assim como pelas diferenças entre o presidente e o vice. Foram feitas diversas demandas pro impeachment no congresso, como, por exemplo, em outubro de 2010, depois da Câmara dos Deputados rejeitar por unanimidade novas nomeações para postos administrativos no exército. A espada de Dâmocles do impeachment acompanhou a presidência de Lugo desde o início.

Um dos conflitos centrais entre os atores políticos do Paraguai é a questão da terra. Fernando Lugo prometera modificar a injusta distribuição da terra, promessa que não foi cumprida devido à falta de apoio no congresso. Em março de 2012, estava iminente um conflito a respeito do acesso à terra, exatamente nas terras do maior produtor de soja do Paraguai (Tranquilo Favero), ocupadas por 10 mil carperos. Apesar do bloqueio do congresso, o presidente foi, de todos os lados, acusado de inação. O governo ofereceu, então, aos sem terra, terras no Parque Nacional de Ñacunday, o que produziu protestos de grupos ambientalistas e incompreensão por parte da oligarquia do país. O conflito em Curuguaty deu-se em um momento no qual o apoio social ao presidente recuava não somente no parlamento, mas também nos movimentos sociais. Ao mesmo tempo, não foi possível resolver os conflitos com os outros partidos por meio de atribuições de cargos políticos num período relativamente curto antes das novas eleições em abril de 2013. Lugo não pode se candidatar novamente. Os outros partidos dirigem suas decisões estratégicas para as próximas eleições e para os processos de escolha intrapartidários.

GOLPE, GOLPE INSTITUCIONAL OU VOTO DE DESCONFIANÇA?

As reações internacionais ao impeachment do presidente Lugo foram, em sua maioria, muito críticas. Poucas horas após o encerramento do processo, a presidente da Argentina, Cristina Kirchner avaliou o ocorrido como um "golpe de Estado" e esclareceu que não reconheceria o novo governo liderado pelo ex-vice-presidente Frederico Franco. Esse procedimento foi considerado inaceitável em uma região na qual "semelhantes situações antidemocráticas e dirigidas contra as instituições foram definitivamente superadas" (La Nación, 23 de junho de 2012). Outros líderes da região concordaram com essa postura. A presidente do Brasil, Dilma Roussef, disse ter sido o

procedimento contrário aos princípios de democracia e que o Paraguai deve enfrentar sanções. O presidente venezuelano Hugo Chavez falou em um golpe da "burguesia paraguaia". Ele anunciou, assim como seu colega do Equador Rafael Correa, não reconhecer o novo governo de Frederico Franco. A Argentina e os outros países sem demora chamaram seus Embaixadores de volta.

A definição apressada dos acontecimentos no Paraguai como um golpe por parte dos países vizinhos foi rapidamente assumida pela imprensa e pelo público em geral. Um "Putsch", ou seja, um golpe de estado designa tradicionalmente as intervenções dos militares na política na região. Ainda que o uso desse termo fosse relativizado mais tarde pela falta de envolvimento de militares, a maioria dos analistas continua falando de um "golpe institucional". Outros experimentaram novos conceitos, por exemplo, golpe benévolo, como uma variante de uma nova tendência de neogolpismo. Esse tipo de golpe é menos violento, é realizado por civis, preserva a fachada institucional e não depende necessariamente de apoio externo (dos Estados Unidos). O objetivo consiste em resolver uma situação de bloqueio, potencialmente desastrosa política e socialmente para o país (Tokatlian, em: La Nación, 24 de junho de 2012).

O uso da palavra golpe está ligado à noção de uma violação à Constituição, o que pode ter como consequência sanções internacionais. Um impeachment - como no caso do Paraguai - consiste, de fato, em outra coisa: não há ruptura com a Constituição, mas normalmente é no sistema presidencialista o único mecanismo para o encerramento antecipado do mandato de um presidente. Ao mesmo tempo, trata-se de um processo político e não jurídico. Numa democracia presidencial, ambos os ramos do governo - presidente e congresso - são igualmente legitimados pela eleição direta. De acordo com uma formulação do cientista político Juan Linz, as democracias presidenciais são sistemas "duplamente legitimados" no qual o conflito entre dois poderes faz parte do desenho institucional, e o impeachment é o último recurso para resolver os conflitos e bloqueios entre eles (Linz, 1990).

Portanto surge a questão, por que um processo institucional ancorado na Constituição é considerado um "golpe" contra um governo democrático. Fernando Lugo não foi o primeiro presidente na América Latina a ser destituído do cargo desde o início

da terceira onda de democratização: Os presidentes Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Raúl Cubas (Paraguai) e Fernando Collor de Melo (Brasil) foram também dessa forma afastados (veja a tabela 1). Nenhum desses casos foi denominado de "grande fraude com disfarce legalista" (Rafael Correa) ou "golpe da burguesia" (Hugo Chávez). Os processos, que muitas vezes foram precedidos de mobilizações e demonstrações de massa, foram considerados como resultado de sérios conflitos institucionais, nos quais o parlamento conseguiu reunir os votos necessários para o impeachment do presidente.

O presidente Lugo foi deposto quase por unanimidade. E mesmo tendo o impeachment ocorrido de forma sumária, produzido mais por diferenças políticas do que por má conduta administrativa, não se justifica, do nosso ponto de vista, falar em "golpe de estado" ou de violação da Constituição. Essa acusação está baseada em um mal-entendido fundamental: a confusão entre processo político e jurídico. Processos de impeachment são comparáveis antes ao "voto de desconfiança" no sistema parlamentar do que a uma violação ao direito estabelecido (no caso, a Constituição). O êxito do processo depende menos do teor da acusação do que da proporção da maioria que os partidos dispõem. O resultado da votação no Paraguai não se modificaria com vários dias de discussão. No entanto - e esse foi seguramente o motivo para a pressa - era possível que ocorressem manifestações a favor ou contra o presidente.

Um segundo argumento contra o "golpe de estado" é o fato de que o processo de impeachment contra Lugo seguiu as diretrizes constitucionais de forma mais precisa do que casos semelhantes na região. O afastamento ocorreu em apenas três de quinze casos na forma de um processo de impeachment normal; muitas vezes o presidente se afasta antes por meio de uma renúncia (tabela 1). Alguns parlamentos utilizam criativamente outros instrumentos constitucionais para contornar um quórum alto para um impeachment e obter o mesmo resultado com uma maioria simples. Em muitos países, isso levou a situações complexas e ambíguas do ponto de vista constitucional, mas em nenhum lugar ocorreu colapso da ordem democrática. Depois de um curto momento de crise, a vida política se normalizou. Isso diferencia as democracias atuais da América Latina do seu passado. Naquele tempo, a queda do presidente conduzia, via de regra, ao

colapso da ordem democrática. O Paraguai irá, muito provavelmente, o mais tardar com as eleições de abril de 2013, retornar à normalidade.

TABELA 1: FINAIS DE MANDATOS PRESIDENCIAIS PREMATUROS NA AMÉRICA LATINA (1983-2012)

País	Presidente	Ano da eleição *	Fim do Mandato	Motivo para o fim prematuro do mandato
Argentina	Raúl Alfonsín	1983	Junho de 1989	Demissão
	Fernando de la Rúa	1999	Dezembro de 2001	Demissão
Bolívia	Hernán Siles Zuazo	1982	Julho de 1985	Demissão e eleições antecipadas
	Gonzalo Sánchez de Lozada	2002	Outubro de 2003	Demissão
	Carlos Mesa	2003	Junho de 2005	Voto de desconfiança e demissão
Brasil	Fernando Collor de Melo	1990	Novembro de 1992	Processo de impeachment e demissão
República Dominicana	Joaquín Balaguer	(1986) 1990	Agosto 1994/1996	Demissão e eleições antecipadas
Equador	Abdalá Bucaram	1996	Fevereiro de 1997	Alegação de insanidade mental
	Jamil Mahuad	1998	Janeiro de 2000	Golpe de estado e renúncia
	Lucio Gutiérrez	2002	Abril de 2005	Alegação de renúncia
Guatemala	Jorge Serrano	1989/19	Maió/Junho	Demissão

	Elías	90	1993	
Honduras	Manuel Zelaya	2006	Junho de 2009	Golpe de estado e afastamento
Paraguai	Raúl Cubas	1998	Março de 1999	Processo de impeachment e demissão
Peru	Alberto Fujimori	(1990) 2000	Setembro de 2000	Demissão e alegação de renúncia

*O ano entre parênteses corresponde ao primeiro mandato em caso de presidentes reeleitos. O fim prematuro de uma presidência por morte ou doença, assim como de presidentes interinos, que não eram vice-presidentes e não foram eleitos pelo povo não foram considerados na tabela.

Fonte: alguns dados se baseiam em Llanos e Marsteintredet (2010).

DOUBLE STANDARDS: A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA CRISE DO PARAGUAI

Os estados membros das alianças regionais sul-americanas, Mercosul e UNASUL, reagiram rapidamente aos acontecimentos no Paraguai. Na véspera da votação no Senado os Ministros das Relações Exteriores dos membros da UNASUL viajaram para Assunção para expressar sua preocupação com a evolução dos fatos e impedir um afastamento precipitado do presidente Lugo. A principal crítica não era o processo de impeachment em si - embora ele individualmente também tenha sido posto em questão pelos presidentes sul-americanos. Muitos objetaram que Lugo não teve tempo para a defesa contra as acusações feitas e não teve um julgamento justo. Isso foi interpretado como ruptura contra a ordem democrática e como violação a cláusula democrática da UNASUL e Mercosul. Com base nisso, foram impostas sanções. Em uma reunião conjunta da UNASUL e do Mercosul, em 29 de junho de 2012, em Mendoza (Argentina), o Paraguai foi destituído de sua condição de sócio pelos órgãos decisórios de ambas as organizações. A presidência temporária da UNASUL foi transferida, antes do tempo, do governo paraguaio para o peruano. A UNASUL estabeleceu também uma comissão para observar a evolução no Paraguai. Ao mesmo

tempo, a suspensão do Paraguai serviu para ratificar a adesão da Venezuela ao Mercosul, que o senado paraguaio não havia aprovado ainda.

Os motivos para a postura dos vizinhos são complexos:

1. A América do Sul tem se esforçado para se apresentar como capaz e coerente na defesa da democracia para distanciar-se da reação da OEA ao afastamento do presidente Zelaya em Honduras (2009).
2. Os governos de esquerda da Bolívia, Equador e Venezuela desejavam mostrar solidariedade para com um presidente ideologicamente próximo e enviar um sinal claro de que tais desenvolvimentos não serão aceitos. Para a presidente da Argentina, a crise desempenhou um papel, pois seu apoio político está se desintegrando e ela desejava pousar de campeã da democracia.
3. A reação do governo brasileiro ao afastamento do presidente Lugo pode ser interpretada como a articulação de uma nova compreensão da liderança brasileira sobre a região (Stuenkel, 2012). O governo brasileiro foi surpreendido pelo desenvolvimento dos fatos no Paraguai e discordou da decisão do parlamento paraguaio. Com a concordância com a suspensão do Paraguai da UNASUL e do Mercosul, a presidente Dilma Roussef manifestou a sua desaprovação. No final, contudo, o Brasil assumiu uma posição intermediária: não houve imposição de sanções adicionais.
4. Governos moderados como o uruguaio, o chileno e o colombiano não desejavam aparecer como defensores de uma mudança de poder controversa no Paraguai. O governo chileno vê-se obrigado à discrição, pois está na presidência da Comunidade de Estados Latino Americanos e caribenhos (CELAC) e prepara a Cúpula União Europeia - América Latina em Santiago em janeiro de 2013.
5. Não menos importante, a simpatia geral dos presidentes sul americanos, para um presidente que não foi destituído pelos delitos políticos, mas pelas táticas partidárias, também desempenhou importante papel.

O ingresso da Venezuela no Mercosul, aproveitando a suspensão do Paraguai, foi motivado principalmente por interesses econômicos dos países membros. A adesão formal ocorreu em 2006, mas nem todos os parlamentos a ratificaram. É compreensível

algum ressentimento dos outros países membros que há muito ratificaram o ingresso da Venezuela no Mercosul em relação ao bloqueio do senado paraguaio, que se devia à política interna. Contudo, o processo de adesão parece estranho. Após, inicialmente os países do Mercosul terem decidido pela exclusão do Paraguai com base em críticas relativamente rígidas ao processo de impeachment, a adesão da Venezuela ocorreu em condições legais questionáveis. A Venezuela é considerada um mercado de consumo interessante e um importante fornecedor de petróleo. Na visão da presidente do Brasil, Dilma Roussef, a adesão da Venezuela melhora a posição geopolítica e geoeconômica do Mercosul. Sobretudo a economia brasileira, mas também os produtos agrícolas argentinos podem se beneficiar de um acesso mais fácil ao mercado venezuelano. Certamente não é por acaso que durante a cúpula de adesão, a Venezuela firmou contratos para a compra de 20 aeronaves civis brasileiras (Embraer E-190) em um valor total de mais de 900 milhões de dólares e estabeleceu uma cooperação mais estreita (aliança estratégica) entre a companhia petrolífera estatal venezuelana PDVSA e a argentina YPF.

Ao mesmo tempo, pode se observar que, enquanto alguns governos brandiram contra o governo do Paraguai os estandartes da democracia, nem sempre seguiram exatamente as regras estabelecidas. Isso se aplica à utilização de recursos estatais em campanha eleitoral, como na Venezuela, e também à repressão dos meios de comunicação, como no Equador. Governos que são sempre avessos à crítica, se intrometem, sem cerimônia, nos assuntos internos do Paraguai. Dois dos principais críticos do impeachment do presidente Lugo, Hugo Chavez e Rafael Correa, poucos dias antes da decisão contra o Paraguai, estenderam o tapete vermelho para o ditador bielorrusso Lukashenko e assinaram com ele uma série de acordos de cooperação. Será interessante observar, quais os critérios democráticos que serão estabelecidos pelas comissões de observação das futuras eleições da UNASUL, como na Venezuela.

Independente de como se julga a decisão da UNASUL, trata-se de mais um passo em direção ao declínio da OEA na América do Sul. Enquanto a UNASUL rapidamente - dentro de uma semana - reagiu à crise do Paraguai e tomou uma decisão, levou mais de duas semanas até que uma Comissão da OEA viesse para avaliar a

situação e por meio do Secretário Geral, José Miguel Insulza, manifestar-se, com o apoio dos Estados Unidos, contra a suspensão do Paraguai. O Paraguai será acompanhado na preparação das eleições de abril de 2013 por uma comissão de observação, que, ao mesmo tempo, promoverá o diálogo político e informará regularmente à OEA sobre a situação no país. Isso não tem efeito sobre as decisões da UNASUL e do Mercosul. A UNASUL mais uma vez demonstrou ter mais autoridade para interpretar a evolução política na América do Sul. E novamente foi demonstrada a perda de influência dos Estados Unidos na região.

CONCLUSÃO

As consequências do afastamento do presidente Lugo para a democracia paraguaia não podem ser ainda avaliadas. O mais importante é que no momento não há nenhuma evidência do comprometimento das eleições de abril de 2013, cuja organização a comunidade internacional certamente observará com cuidado. Evidentemente, parece que a política paraguaia sofrerá um deslocamento para a direita, uma vez que os conservadores ganharam a disputa pelo poder. Contudo, também é possível que permaneça a herança de Lugo na modernização da agenda política. Durante seu governo, questões como a distribuição desigual de terra, que antes não eram objeto de debate político, foram tornadas públicas.

No caso concreto parece que o Paraguai continua a tendência da região, como observou Perez-Liñan (2005), de que na terceira onda de democratização os presidentes são os perdedores, quando duas forças políticas - presidente e congresso - se encontram em um impasse interinstitucional.

REFERÊNCIAS

BTI TRANSFORMATION INDEX (2012). **Country Report Paraguay**. Disponível em: www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Paraguay.pdf. Acesso em: 14/08/2012

H. CÁMARA DE DIPUTADOS PARAGUAY (2012). **Resolución H. Cámara de Diputados N°1431/2012**. Disponível em: www.ultimahora.com/adjuntos/imagenes/000/432/0000432478.pdf. Acesso em: 08/08/2012.

LINZ, Juan J (1990). The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, vol. 1, número1, p. 51-69, 1990.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2007). **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2005) . Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy? **Comparative Political Studies**, vol. 38, p. 51-74, 2005.

STUENKEL, Oliver (2012). **Brazil's Paraguay problem**. Disponível em: www.postwesternworld.com/2012/06/25/brazils-paraguay-problem/ Acesso em: 14/08/2012

Artigo recebido dia 10 de outubro de 2012. Aprovado em 20 de outubro de 2012.

RESUMO

O presente artigo analisa a natureza dos eventos políticos que ocorreram no Paraguai em junho de 2012, bem como suas implicações para o futuro do país. Avalia também a posição dos países vizinhos, do Mercosul, UNASUL e OEA frente à crise política paraguaia.

PALAVRAS-CHAVE

Paraguai, golpe, voto de desconfiança.

ABSTRACT

This article analyzes the political events that occurred in Paraguay in June 2012 as well as its implications for the future of the country. It also evaluates the position of neighboring countries, MERCOSUR, UNASUR and OAS over the Paraguayan political crisis.

KEYWORDS

Paraguay, coup d'état, vote of distrust.

A COLÔMBIA E OS DESAFIOS PARA A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Colombia and the Challenges for South American Integration

Marco Cepik¹
Pedro Brancher²
Sebastián Granda³

Em junho de 2010, quando Juan Manuel Santos elegeu-se presidente da Colômbia, houve grande expectativa de se determinar até que ponto seu governo daria continuidade para as políticas de seu predecessor Álvaro Uribe (Rivera, 2011). Passados mais de dois anos, se percebem alterações em comparação com o governo anterior, tanto no âmbito interno, quanto no externo. O principal fator destoante entre os dois governos foi o redimensionamento dado por Santos ao conflito interno colombiano - condicionante principal das políticas públicas do governo Uribe. Isso facilitou a retomada do diálogo com os países vizinhos e o início de políticas públicas mais voltadas para os problemas socioeconômicos da Colômbia. Contudo, na medida em que o conflito com as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) apresenta sinais de recrudescimento, a criminalidade violenta segue alta e a dependência colombiana em relação aos EUA permanece significativa, ressurgem dúvidas se Santos terá capacidade e vontade política de redirecionar o desenvolvimento colombiano.

¹ Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde dirige o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e é coordenador adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (M/D). E-mail: marco.cepik@ufrgs.br

² Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: Pedro.txai@gmail.com

³ Graduado em Ciência Política pela Universidade Nacional de Colombia – sede Medellín. E-mail: dsgrandah@unal.edu.com

No que tange à política interna, percebe-se ainda certo otimismo da nação em função da reorientação política do Executivo. A promoção de leis que visam a reparação às vítimas do conflito interno; o crescimento econômico, o investimento estrangeiro em alta, a governabilidade e a conciliação com as cortes judiciais são alguns motivos pelos quais se esperam progressos na política colombiana. Contudo, as críticas ao governo têm aumentado, dada a insegurança gerada pela atividade violenta dos bandos criminosos (BACRIM) formados por paramilitares “desmobilizados”, além da retomada dos atentados das FARC em zonas que eram consideradas recuperadas pelo exército.

No entanto, é no âmbito internacional que as diferenças entre as duas administrações são maiores. Segundo Socorro Ramirez (2011), Santos realizou uma verdadeira transformação na política externa colombiana. Sua estratégia internacional busca uma diversificação geográfica e temática, caracterizando-se pelo pragmatismo e multilateralismo. Nesse contexto, destaca-se o que Eduardo Pastrana (2011) chamou de “*la nueva estrategia sudamericana de la política exterior del gobierno Santos*”, a qual deixa de se focar em assuntos como narcotráfico e combate ao terrorismo e busca uma participação mais assertiva nos processos de integração regional. Ademais, Santos precisa administrar uma alteração no padrão das relações entre Colômbia e EUA, país ainda prioritário para a política externa colombiana, como o qual se encaminha uma agenda atualmente mais pautada pela cooperação econômica, o que se evidencia na redução dos recursos destinados ao Plano Colômbia e pela ratificação do Tratado de Livre Comércio (TLC).

Além de analisar os primeiros dois anos do governo Santos e seu impacto sobre a segurança regional, também discutimos neste artigo a evolução das relações entre Brasil e Colômbia, respectivamente sob as presidências Rousseff e Santos, com foco na ampliação da agenda de cooperação nas áreas de segurança e comércio.

A POLÍTICA INTERNA COLOMBIANA NA PRESIDÊNCIA SANTOS

A política interna colombiana na última década foi dominada pela figura do ex-presidente Álvaro Uribe. É preciso lembrar que a ascensão de Uribe se deu no mesmo

contexto latino-americano de demanda por mais presença do Estado após quase duas décadas de ideologia neoliberal. Como a questão que mais angustiava os colombianos era a segurança como pré-condição para o bem-estar e o desenvolvimento econômico, a face desse retorno do Estado na Colômbia foi Uribe, um político neo-conservador bastante distinto do perfil de centro-esquerda que predominou na maioria dos países da região. Qualquer que seja o critério utilizado para avaliar as políticas de Uribe, o projeto *uribista* mostrou-se limitado em seu objetivo de prover segurança, realidade explicitadas pelo escândalo da *parapolítica*. Em suma, a ideologia conservadora e tecnocrata de Uribe não teve muito a dizer para os 17 milhões de pobres da Colômbia (Cepik 2008).

Não obstante, Juan Manuel Santos se elegeu com facilidade, em parte como resultado de sua atuação como Ministro da Defesa do governo Uribe. Representando o Partido de La U, líder do bloco de coalizão *Unidad Nacional*, Santos pode usufruir do legado de “vitória sobre as FARC” junto aos segmentos da população mais sensíveis ao tema, combinando-o com propostas mais conciliatórias e direcionadas a temas como desenvolvimento econômico e social, transparência política, reforma da institucionalidade e política externa de reaproximação com os vizinhos da América do Sul.

Santos também obteve ampla maioria no Congresso, no qual só o Pólo Democrático Alternativo (PDA) se considera oposição (Cuervo, 2010; El País, 2011). Nas eleições legislativas de 2010, das 102 cadeiras do Senado a *Unidad Nacional* ocupou 73. Já na Câmara de Representantes, das 165 cadeiras o bloco ocupou 140 (El Tiempo, 2010). A oposição do PDA se baseia na idéia de que a *Unidad Nacional* tem se convertido em uma espécie de partido único, enquanto eles seriam a contrabalança necessária para a existência de mecanismos democráticos (La Semana, 2012).

Desde a sua eleição, a imprensa colombiana relacionou o perfil de Santos com o de seu antecessor. Todavia, ele demonstrou que se orienta por diferentes princípios: afirma querer se dedicar a erradicar a pobreza e aumentar o emprego com a mesma força que combate os grupos armados. Apesar de se declarar como tecnocrata e centrista, ele não descarta os diálogos de paz com os grupos armados. Oferece novas

relações com o judiciário e afastou um projeto de lei que impediria a independência do poder público (The Economist, 2010). Seu plano de governo foi denominado *Prosperidade Democrática*, o que significaria a evolução do que o governo Uribe havia conceituado como *Segurança Democrática*.

Suas propostas à época foram explicitadas no seu *Plano Nacional de Desenvolvimento* (PND), intitulado emblematicamente *Prosperidade para todos*. A primeira parte do plano procura reforçar a imagem de uma Colômbia otimista no que diz respeito ao seu futuro, caracterizando-a como uma economia atrativa para investimentos. Reconhece, porém, que o país enfrenta ainda desafios para consolidar a segurança interna, bem como para reduzir os níveis de desemprego e pobreza. No mesmo documento, o novo governo se comprometeu a seguir os princípios de boa governança, tais como transparência, pluralismo, eficiência e eficácia e intolerância à corrupção, combinando desenvolvimento regional e participação social (Colômbia, 2011).

Nesta direção, o governo Santos lançou o programa *JUNTOS* como alternativa de combate à pobreza extrema – que alcança à metade da população do país, prevendo ajuda aos sem-terra mediante a restituição de terras e a lei de justiça para as vítimas do conflito armado. A educação foi destacada neste programa como o caminho para a diminuição da desigualdade. Pretende-se fechar as lacunas entre o país rural e o país das grandes cidades (Colômbia, 2011d).

Na área de segurança, o plano de desenvolvimento de Santos foca-se na consecução da paz como garantia para o desenvolvimento do país. Entre 2003 e 2009, durante os períodos da administração Uribe; os sequestros diminuíram 90%, as ações terroristas 80% e as ações subversivas 64%, ainda que, se reconheça que muitas das formas de violência têm apenas mudado de forma. O que o governo propõe nesta área é mais do mesmo, ou seja, consolidação territorial do Estado, segurança nas fronteiras, renovação do serviço de inteligência, desenvolvimento de capacidades e uma estratégia integral para a segurança pública (Colômbia, 2011c).

Para o governo Santos, a segurança na Colômbia ainda é ameaçada por três atores principais. Em primeiro lugar, pelas FARC, que se encontra em um ponto de

inflexão após ter sofrido fortes ataques ao seu comando central, disposta a assumir nova estratégia recorrendo ao uso da propaganda e procurando a inferência na política do país por vias que não são nem armada nem diretas. Em segundo lugar, pelo *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), quase dizimado pela política de Segurança Democrática e que agora se conserva sob uma estratégia que mistura o comportamento parasitário, o relaxamento do comando central sobre as unidades e a depredação econômica. Finalmente, o terceiro elemento seriam os bandos criminosos (BACRIM), derivados dos antigos paramilitares, carentes de qualquer plataforma política, com fins de controle sobre negócios ilícitos e responsáveis pelo aumento dos casos de homicídios e crimes nos últimos anos (Torrijos, 2010).

Segundo Virginia Bouvier (2010), o governo Santos têm oportunidades inéditas de alcançar um estado de segurança e estabilidade no país. A aproximação com os vizinhos ajudará à constituição de blocos de segurança nas fronteiras, enquanto a disposição do governo e dos secretariados das FARC e do ELN em negociar partindo dos cinco pontos críticos propostos pelas FARC poderiam atenuar o conflito interno.⁴ Entretanto, falta construir confiança entre as partes envolvidas para que sentem à mesa de negociação, o que fica claro nas extensas condições impostas pelo governo e a falta de mecanismos para a implementação de possíveis acordos, além da de rivalidades entre políticos que desejam uma solução negociada e aqueles que são a favor da confrontação militar.

Frente aos temas anteriores, a imprensa colombiana destaca a forte ênfase colocada em saúde e educação, mas critica a falta de ações no que diz respeito à ordem pública. O ano de 2012 já começou com uma greve causada pelo bando criminoso *Los Urabeños*, a qual colocou em xeque o governo em janeiro, sendo que as ações desse tipo de grupo criminoso cresceu nas zonas rurais do país desde então (La Silla Vacía, 2012). A aprovação do presidente tem diminuído um ponto percentual por mês, e agora

⁴ Tais pontos seriam: eliminação das bases militares americanas, direitos humanos e direito internacional humanitário, reforma agrária, reformas políticas e econômicas e o programa de restituição de terras e de justiça para as vítimas do conflito armado.

se encontra em 62%, sendo os temas mais críticos para os entrevistados nas pesquisas de opinião a insegurança persistente, o desemprego e a pobreza (El Colombiano, 2012).

A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DA COLÔMBIA NO GOVERNO SANTOS

Durante o governo Uribe a política externa colombiana esteve condicionada pela estratégia de segurança interna, nomeadamente a Política de Segurança Democrática (PSD). Naquele contexto, o conceito de terrorismo permitiu que Uribe articulasse o contexto interno e externo, consolidando a idéia da Colômbia como um país vítima de narcotraficantes e grupos terroristas, situando a posição do país no sistema internacional por meio de um alinhamento com os Estados Unidos, sustentado pelos recursos do *Plano Colômbia* (Rivera, 2011).

Apesar do “sucesso” da campanha de contra-insurgência, a associação tão próxima de Uribe com a agenda da Guerra Global contra o Terrorismo (GWAT) do governo Bush o privou de uma política consistente para a América do Sul (Cepik, 2008). Ademais, decisões tomadas de maneira unilateral em relação às questões securitárias causaram desconfianças em Argentina, Brasil e Bolívia, além de terem levado à ruptura das relações com Equador e Venezuela (Rivera, 2011).

Apesar de sua proximidade com Uribe, em seu discurso de posse o presidente Santos indicou que realizaria mudanças na política externa, tornando-a mais diversificada e cooperativa, aumentando a presença da Colômbia em organizações multilaterais e buscando uma reaproximação com a América do Sul, em especial com o Equador e a Venezuela (Duarte, 2010).

No discursos de Santos, a América Latina voltou a ser o principal cenário geográfico para o desenvolvimento das relações internacionais da Colômbia (Pastrana, 2011). Todavia, para alcançar esse objetivo era essencial superar as tensões políticas e econômicas com os países vizinhos, as quais conduziram a Colômbia, desde o fim de 2007, a uma prolongada crise diplomática, com o congelamento das relações com os governos do Equador, Nicarágua e Venezuela, além de reiteradas desconfianças do governo brasileiro (Ramirez, 2011).

Santos agiu de maneira assertiva e foi capaz de sanar os principais focos de tensão com os vizinhos. A reaproximação com o governo de Hugo Chávez iniciou-se três dias após a posse do novo presidente colombiano, quando os dois presidentes encontraram-se em Santa Marta. Naquele encontro foram restabelecidos os canais diplomáticos entre os dois países e colocadas em execução cinco missões pontuais: pagamento da dívida venezuelana à empresários colombianos, mecanismos de complementação econômica, infra-estrutura e energia, fronteira e segurança (Ramirez, 2011). Após outros encontros, a agenda bilateral foi retomada, o comércio reativado e foi acertado um mandato conjunto na Secretaria-Geral da UNASUL. Além disso, graças à intermediação liderada por Chávez e Santos, foi assinado o acordo que pôs fim na crise política em Honduras, selando a reaproximação entre Colômbia e Venezuela. O êxito alcançado sinaliza que, juntos, os dois países têm muito mais peso para influir no tabuleiro político latino-americano do que vivendo em permanente disputa interestatal militarizada (Vieira, 2011).

A busca pela normalização das relações com Quito também teve início logo após a posse. Em um dos primeiros atos de seu governo, Santos entregou uma cópia dos arquivos apreendidos durante a operação realizada pelo exército da Colômbia em território equatoriano, na qual foi morto Raul Reyes, um do líderes das FARC. Em seguida, a Colômbia entregou o vídeo com informações sobre o bombardeio do acampamento de Reyes. Após esses atos, Santos e o presidente Rafael Correa do Equador anunciaram a retomada das relações bilaterais, sendo que Correa destacou a transparência do governo Santos como um fator determinante para o sucesso da reconciliação. Ademais, os dois países voltaram a procurar soluções para a questão dos refugiados colombianos no Equador e retomaram projetos conjuntos nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento fronteiriço.⁵

Entretanto, é importante destacar que apesar da retomada das relações com Venezuela e Equador e de seu aval à UNASUL, o governo colombiano seguiu

⁵ O Equador é o país que possui o maior número de refugiados da América Latina, alcançando o número de 54.000, sendo que 53.000 são colombianos deslocados em função do conflito interno (El Espectador, 2010).

articulando uma alternativa em contraposição aos projetos de integração da ALBA e do MERCOSUL, pois a Colômbia, juntamente com Peru, México e Chile criaram o Fórum de Integração do Pacífico Latino-Americano. Essa iniciativa, segundo suas justificativas oficiais, visa a complementação dos acordos no âmbito da APEC com o intuito de atrair investimentos, além de compor uma frente conjunta para negociação com os países da Ásia Pacífico – especialmente China e Japão - potenciais parceiros comerciais. No futuro, objetiva-se constituir uma Área de Integração Profunda com livre comércio de bens, serviços, investimentos e livre mobilidade de pessoas e recursos. O primeiro passo deu-se com a criação do Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que integra as bolsas de Bogotá, Lima e Santiago.

Vale destacar também a polêmica gerada em torno da participação de Cuba na Sexta Cúpula das Américas realizada em Cartagena, na Colômbia. Houve pressão por parte de alguns países sul-americanos para que Raúl Castro fosse convidado para participar do encontro, ao mesmo tempo em que Washington sinalizava que não iria aceitar tal convite, colocando o anfitrião, Santos, em situação desconfortável. Após muita diplomacia, Santos convenceu Castro a não comparecer na reunião, visto que seria improvável que Barack Obama aceitasse uma reunião com Cuba em ano eleitoral nos EUA. No entanto, nas palavras do presidente colombiano, "*Colombia quiere que la situación de Cuba, su participación, sea discutida de manera constructiva y con altura (...). Así se lo manifestaremos a los demás países*" (El Tiempo 2012). A postura de Santos nessa questão exemplifica a tentativa de equilíbrio precário da política externa colombiana: a permanência da aliança prioritária com Washington e os constrangimentos causados por ela, ao mesmo tempo que busca a aproximação com os países da região.

Além de ser o principal destino das exportações colombianas, os EUA possui interesse estratégico na Colômbia, tanto em função da política de controle ao tráfico de drogas, quanto na manutenção de um aliado na projeção dos interesses norte-americanos na América Latina. No entanto, a maneira com que Uribe negociava com os norte-americanos, passando por cima dos acordos comunitários da Comunidade Andina das

Nações (CAN) e por fora do processo de integração sul americano foi uma das causas para o enfraquecimento das relações com a região (Pastrana, 2011).

A partir das eleições de Obama e Santos iniciou-se uma mudança na dinâmica das relações entre os dois países, condicionada pela crise econômica de 2008. Ambos sinalizaram uma dessecuritização da parceria, o que se evidencia pelo corte de 50% da ajuda militar direta norte-americana à Colômbia nos últimos cinco anos (El Tiempo, 2012), compensada pela recente ratificação do Tratado de Livre Comércio entre os dois países. Ademais, o governo Santos parece haver desistido do acordo sobre o uso de sete bases militares pelos EUA em território colombiano, após a declaração de inconstitucionalidade do projeto pela Corte Constitucional colombiana e as repercussões negativas que tal acordo teria para as relações da Colômbia com os países sul-americanos (Pastrana, 2011b).

Além da reavaliação das relações com os EUA e uma reaproximação com a América do Sul, o governo Santos busca ampliar a influência colombiana em órgãos multilaterais e diversificar suas parcerias interregionais. Nesse contexto, vale destacar o apoio recebido de países da Europa para o ingresso da Colômbia na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a ocupação de uma das cadeiras do Conselho de Segurança das Nações Unidas no biênio 2011-2012, bem como a inclusão da Colômbia entre os CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul), grupo de países com similar nível de população, potencial de crescimento e alto grau de abertura econômica.

Ademais, destaca-se a reabertura das embaixadas colombianas na Indonésia e Cingapura, o encaminhamento de um acordo de livre comércio com a Coreia do Sul e um aumento nos últimos dois anos de mais de 150% nas exportações para a China (Dane, 2011). Além disso, Santos pretende garantir o ingresso da Colômbia na Associação para Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), considerado há tempos algo estratégico em função da necessidade de diversificar os vínculos externos do país, e desenvolver uma maior inserção na costa do Pacífico (Parra, 1997).

CONCLUSÃO: NOVAS PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO COLÔMBIA E BRASIL:

As relações entre Colômbia e Brasil durante os governos Uribe e Lula foram marcadas pelo progresso na cooperação nas questões de segurança fronteiriça e de combate ao tráfico de drogas, mas também por desconfianças relacionadas às diferentes perspectivas sobre a integração regional e a parceria colombiana com os EUA. A preocupação brasileira com o transbordamento do conflito interno colombiano estimulou a cooperação em segurança entre os dois países, ainda mais após a descoberta de ligações entre as FARC e criminosos brasileiros. Naquele contexto produziram-se esforços conjuntos, como o compartilhamento de dados de inteligência do Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM) e a assinatura de um acordo que permite um limite de 60 km para a realização de operações na fronteira.

Por outro lado, as desconfianças derivadas das distintas propostas de inserção internacional de cada país geravam desconfianças entre eles. Do lado brasileiro, o foco securitário dado à política externa, as crises com Venezuela e Equador e, o acordo que permitiria a utilização de sete bases colombianas por tropas americanas eram fatores que ameaçavam os projetos de integração sul-americanos, foco da política regional do Brasil. Já da perspectiva de Uribe, o Brasil poderia ter cooperado mais em matéria de segurança e tomado uma posição menos neutra durante as tensões com a Venezuela (Pastrana, 2011).

A reorientação da política externa ocorrida no governo Santos, principalmente a normalização das relações com a Venezuela, favoreceu um aprofundamento nas relações com o Brasil. Em setembro de 2010, Lula e Santos realizaram uma reunião onde firmaram oito acordos de cooperação nas áreas de comércio, desenvolvimento fronteiriço e segurança e defesa (Pastrana, 2011b; Cepik & Borba, 2010).

A reaproximação entre os dois vizinhos continuou a avançar após a eleição de Dilma Rouseff no Brasil. Em janeiro de 2012, os Ministros de Defesa da Colômbia, Juan Carlos Pinzón, e do Brasil, Celso Amorim, apresentaram de maneira conjunta na UNASUL um plano de luta contra o crime transnacional. Dentre as propostas incluídas no plano cabe destacar a criação de um Centro Integrado de Intercâmbio de Informação

Regional e a idealização de uma Cúpula da Indústria de Defesa entre os países da organização (La Semana, 2012). Ademais, no mês seguinte o Brasil aceitou participar com apoio logístico do processo de libertação de seis militares reféns das FARC. Também se evidencia o crescimento dos intercâmbios comerciais os dois países.

Em resumo, a consistência da reorientação da política externa colombiana é baixa. Ainda que Santos tenha realizado uma normalização das relações diplomáticas com a Venezuela e Equador e reconheça a importância dos processos integradores sintetizados pela UNASUL, o acordo de livre comércio assinado com os estados Unidos e os esforços para criar um bloco econômico *Aliança do Pacífico* indicam que há limites bastante claros para este giro política externa colombiana. Para o Brasil, a consolidação de políticas econômicas e de segurança específicas e sólidas para o arco andino e amazônico constitui uma das tarefas mais importantes do governo Rousseff, tendo em vista a pressão que a crise internacional exerce sobre o processo de integração da América do Sul.

REFERÊNCIAS

ALTER LATINA (2010). **Novo centro do conflito geopolítico regional**. Disponível Em: <<http://alter-latina.com/blog/?p=1434>>

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (2011). Balanza Comercial Brasil- Colombia. **Sistema de Informaciones de Comercio Exterior**.

BOUVIER, Virginia. Cautious optimism for peace in Colombia. **Peace Brief**, Ed. 54. United States Institute of Peace, 2010.

BRASIL (2009). **Ata da I Reunião da Comissão Bilateral Brasil-Colômbia**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/departamento-da-america-do-sul-ii-das-ii/colombia/comissao-bilateral/ata-da-i-reuniao-da-comissao-bilateral-brasil-colombia>>

BRASIL (2010). **Amazônia é elo de fortalecimento das relações entre Brasil e Colômbia.** Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/amazonia-e-elo-de-fortalecimento-das-relacoes-entre-brasil-e-colombia/>>

CARREÑO, Alexander (2009). **Colômbia y Venezuela: una comparacion mas alla de los liderazgos de Alvaro Uribe y Hugo Chavez.** Dissertação de Mestrado – UFRGS, Porto Alegre, 2010.

CEPIK, Marco (2008). A Crise Andina e o Futuro da UNASUL. **Observatório Político Sul-Americano**, nº4, abril, 2008.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro (2010). Brasil e Colômbia: desafios para a cooperação após Uribe. **Cadernos Adenauer XI**, nº 4, 2010. p. 77-98.

COLOMBIA (2011). Hacia la Prosperidad Democrática: Visión 2010-2014. **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos.** Bogotá.

COLOMBIA (2011b). Crecimiento Sostenible y Competitividad. *Ibidem*.

COLOMBIA (2011c). **Consolidación de la Paz.** Ídem.

COLOMBIA (2011d). **Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social.** Ídem.

CONGRESO VISIBLE (2010). **Partidos y Movimientos.** Disponível em: <http://www.congresovisible.org/partidos/>>.

CUERVO, Jorge Iván (2010). Oposición en tiempos de unidad nacional. **Razón Pública.com.** 25 de Outubro de 2010.

DUARTE, García (2010). **Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes.** Bogotá: La ciudad. Disponível em: http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses-comunes&catid=39:cronica&Itemid=62

EL COLOMBIANO (2010). **Diez puntos soportan unidad nacional.** Disponível em: <http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/diez_puntos_soportan_unidad_nacional/diez_puntos_soportan_unidad_nacional.asp>.

EL COLOMBIANO (2012). **Se raja en corrupción, guerrilla, pobreza, seguridad.** Disponível em:<http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/S/se_raja_en_corrupcion_guerrilla_pobreza_seguridad/se_raja_en_corrupcion_guerrilla_pobreza_seguridad.asp>.

EL PAÍS (2011). **La oposición Vs. la Unidad Nacional, una ‘pelea’ desigual.** Disponible em: <<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/oposicion-vs-unidad-nacional-pelea-desigual>>.

EL TIEMPO (2012). **Resultados Elecciones 2010.** Disponible em: <<http://e.eltiempo.com/media/produccion/moduloElecciones2010/index.html>>.

LA SEMANA (2010). **La hoja de ruta de Juan Manuel Santos.** Disponible em: <<http://www.semana.com/politica/hoja-ruta-juan-manuel-santos/140600-3.aspx>>

LA SEMANA (2012). **“Nuestro contendor es la Unidad Nacional”:** Polo. Disponible em: <<http://www.semana.com/politica/nuestro-contendor-unidad-nacional-polo/170978-3.aspx>>

LA SILLA VACIA (2012). **A pesar de todo, en seguridad vamos bien.** Disponible em: <<http://www.lasillavacia.com/historia/pesar-de-todo-en-seguridad-vamos-bien-30731>>.

MARASCHIO, Luján F. (2010). **Brasil y Colombia buscan ampliar lucha contra el narcoterrorismo.** Disponible em: <<http://www.suite101.net/news/brasil-y-colombia-buscan-ampliar-lucha-contra-el-narcoterrorismo-a24520#ixzz1ncFpdHmx>>.

MARASCHIO, Luján F. (2010b) **Brasil observa positivamente acuerdo entre Venezuela y Colombia.** Disponible em: <<http://lujanfrankmaraschio.suite101.net/brasil-observa-positivamente-acuerdo-entre-venezuela-y-colombia-a23090#ixzz1ncGZ1sa7>>

PARRA, García (1997). **APEC como instrumento de la proyección colombiana en el pacífico.** Disponible em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/257/view.php>>

PASTRANA, Eduardo (2011). Evolución y Perspectivas de las Relaciones entre Colombia y Brasil. **Plataforma Democrática: Working Paper** n° 14.

PASTRANA, Eduardo (2011b). **La Política Exterior Colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos.** Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão.

PORTAFOLIO (2010). **Presidente Santos inició su agenda en Brasil con encuentro con candidata presidencial Dilma Rouseff.** Disponible em: <<http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7888715>>

RAMÍREZ, Socorro (2007). *Colombia y Brasil: Una lenta y paradójica aproximación.* HOFMEISTER; ROJAS & SOLIS (org.): **“La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y desafíos”**, Tomo 1: América Latina. Río de Janeiro-Brasil (2007). Pp. 131-170.

RAMÍREZ, Socorro (2011). El giro de la política exterior colombiana. **Nueva Sociedad**, nº 231, 2011.

RIVERA, Vicente (2011). La ruta de Santos: evolución y tendencias de la política exterior colombiana. **Revista Científica**: “General José María Córdova”. Vol. 9 nº9, 2011.

THE ECONOMIST (2010). **Colombia’s new President. Opening Gambits.** 14/09/2010, vol. 396.

TORRIJOS, Vicente (2010). Terrorismo Desmitificado: Verdades y Mentiras Sobre La Violencia en Colombia. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Bogotá- Colombia.** Vol. 5, No. 1, 2010. p. 119-134.

Artigo recebido dia 02 de agosto de 2012. Aprovado em 25 de setembro de 2012.

RESUMO

Esse artigo analisa os primeiros dois anos do governo Santos na Colômbia, com foco na situação política interna do país e também analisando os impactos da política externa do governo atual sobre a segurança regional e a integração da América do Sul. Atenção especial foi dada ao relacionamento bilateral entre Colômbia e Brasil. Conclui-se que a consistência da reorientação da política externa colombiana é baixa. Ainda que Santos tenha realizado uma normalização das relações diplomáticas com a Venezuela e Equador e tenha aceitado participar dos processos integradores sintetizados pela UNASUL, o acordo de livre comércio assinado com os estados Unidos e os esforços para criar um bloco econômico *Aliança do Pacífico* com o Chile e o México indicam que há limites bastante claros para este giro política externa colombiana.

PALAVRAS-CHAVE

Colômbia, Segurança Regional, América do Sul, Brasil, UNASUL.

ABSTRACT

In this article the authors analyze the first two years of Santos government in Colombia, focusing on its domestic policies, as well as the impacts of its foreign policy over the regional security and the South America's integration process. Special attention was given to the bilateral relations between Colombia and Brazil. The main conclusion states that the Santos's foreign policy reorientation lacks consistency. The Colombian normalization of diplomatic and commercial ties with Venezuela and Ecuador is definitely positive for the region, likewise its acceptance and engagement with the UNASUR. However, there are clear limits for the Colombia rapprochement with Brazil, expressed by the signature of a Free Trade Agreement between Colombia and United States, as well as by the Colombian efforts to set up the Pacific Area initiative with Chile and Mexico.

KEYWORDS

Colombia, Regional Security, South America, Brazil, UNASUR.

**A POLÍTICA EXTERNA CHINESA E A
APROXIMAÇÃO COM O IRÃ:
INTERDEPENDÊNCIA ECONÔMICA OU
ALTERAÇÃO NO EQUILÍBRIO DE PODER NO
ORIENTE MÉDIO?**

**Chinese foreign policy and rapprochement with Iran:
economic interdependence or shifting balance of power
in the Middle East?**

Bruno Hendler¹

INTRODUÇÃO

A ascensão de novas potências em épocas de arrefecimento de uma hegemonia tende a lançar o sistema internacional num longo processo de reorganização de suas bases de poder e riqueza, gerando um reposicionamento de forças entre os emergentes e o poder dominante. Segundo Gilpin (2002, p. 98) com a mudança inevitável na distribuição do poder econômico e militar do núcleo para os países em ascensão, a capacidade da potência hegemônica de sustentar o sistema é reduzida.

A característica principal dos Estados emergentes tem sido, ao longo da história do moderno sistema mundial, aproveitar o momento de arrefecimento do poder e riqueza da hegemonia vigente para criar, gradualmente, sua própria periferia econômica. Por meio de inovações empresariais e alianças com Estados menores, estes países redefinem as principais redes de mercadorias (produção, comércio e finanças) da economia-mundo capitalista, atraindo para si parte considerável da riqueza mundial e estabelecendo novos parâmetros de poder.

¹ Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: bruno_hendler@hotmail.com

Porém, nenhum emergente atual se aproxima da China quando se trata de escala e eficiência. É possível afirmar que este país, que já possui o segundo maior PIB do mundo, é o único emergente que redefine as redes de mercadorias em escala global e, por consequência, tende a afetar arranjos políticos estabelecidos há décadas pelos Estados Unidos. Seja na América Latina, África, Sudeste Asiático ou Oriente Médio, a inserção econômica da China tem gerado profundas mudanças nas diferentes esferas de governança criadas e mantidas pelos EUA, e suas repercussões merecem atenção especial.

Autores realistas como Robert Pape reconhecem graus de balanceamento de poder em sistemas que tendem à unipolaridade – tal como o atual sistema internacional, no qual há uma esmagadora superioridade norte-americana em termos de *hard power*. Neste ambiente, potências emergentes como a China devem evitar uma confrontação direta ou o uso de recursos militares contra os EUA, sendo preferível um balanceamento *soft*, que consiste na utilização de medidas prioritariamente não militares (BUMBIERIS, 2010, p. 23; PAPE, 2005), como a negação de acesso a território, a diplomacia de obstaculização (*entangling diplomacy*), fortalecimento econômico, formação de blocos econômicos exclusivos e formação de alianças de tipo menos vinculativo, como ententes. Assim, conforme verificado a seguir, estes elementos estão presentes na política da China para o Irã.

Por outro lado, transferência de tecnologia militar para oponentes do poder dominante é vista como ato de balanceamento *hard* (PAPE, 2005). Assim, além da própria modernização do aparato militar chinês (construção de submarinos, sistemas de mísseis balísticos e sistemas de *cyberwar*), o comércio de armas convencionais com o Irã e a antiga cooperação e atual aquiescência em relação ao programa nuclear deste país, demonstram que o balanceamento *hard* da China no Grande Oriente Médio não foi descartado.

Portanto, pretende-se examinar em que medida a aproximação sino-iraniana corrobora a hipótese de balanceamento chinês – *hard* e *soft* – em relação ao poder dos EUA no Grande Oriente Médio. Tem-se como hipótese a intenção chinesa em utilizar o

crecente poder regional do Irã como ferramenta de balanceamento *hard* e *soft* sobre a influência dos EUA nos rumos do Grande Oriente Médio.

CARACTERÍSTICAS DA ATUAÇÃO CHINESA NO GRANDE ORIENTE MÉDIO

A relação da República Popular da China com o Grande Oriente Médio intensificou-se após a abertura econômica promovida por Deng Xiaoping, no final dos anos 1970. Com a morte de Mao, a China deixa de lado a tentativa de exportar sua visão ideológica e revolucionária de mundo e adota uma política externa pragmática e voltada para as necessidades de desenvolvimento do país. A partir de meados dos anos 1990, apresenta-se aos Estados da região como um investidor de peso e consumidor ávido de seus recursos energéticos (especialmente petróleo e gás natural), dada a dependência chinesa por recursos energéticos fósseis e o crescente acúmulo de reservas financeiras provenientes do modelo voltado para as exportações.

Neste processo de desenvolvimento econômico da China e reconfiguração das redes globais de mercadorias, a relevância do Oriente Médio como fornecedor de recursos energéticos tende a aumentar, uma vez que a demanda chinesa destes insumos vindos do exterior tende a mudar da dependência relativa para a dependência absoluta (CLARKE, 2010, p. 16). Em 2006, 44% das importações de petróleo do país asiático vieram desta região e estima-se que a demanda chinesa por petróleo em relação à demanda mundial crescerá de 7% em 2003 para 25% em 2030. Em outras palavras, a China busca aquilo que os países do Oriente Médio querem exportar (KEMP, 2010, p. 69), tornando a aproximação mutuamente benéfica e atendendo, do ponto de vista chinês, ao imperativo da segurança energética diante do processo de urbanização e industrialização das áreas costeiras do país.

Ao contrário dos países ocidentais, que possuem um histórico de intervenção militar e têm aliados e oponentes bem definidos, a China apresenta uma abordagem mais pragmática, menos intrusiva e descompromissada com as rivalidades políticas locais (YUFENG, 2007, p. 119). Mais pragmática porque o Estado promove e defende os interesses de empresas chinesas, atuando no âmbito interno através de incentivos

financeiros e serviços de pesquisa, e no âmbito externo por meio da negociação direta com Estados e empresas estrangeiras. Ademais, ao contrário das empresas ocidentais, muitas empresas chinesas envolvidas em contratos com países do Golfo Pérsico são estatais e conseguem criar laços de mais longo prazo sem precisar responder às necessidades de lucro imediato de investidores privados (KEMP, 2010, p. 67). A título de exemplo, o setor petrolífero chinês é monopolizado por apenas três companhias: China National Petroleum Corporation (CNPC), China Petroleum & Chemical Corporation Limited (Sinopec), e China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), todas com participação direta do governo (CLARKE, 2010, p. 13).

A abordagem chinesa do “*offend-no-one*” é menos intrusiva do que a ocidental, posto que seus fundos de auxílio econômico e investimento não são condicionados por questões de governança interna e direitos humanos. Enquanto EUA e Europa vinculam investimentos a avanços nos temas de direitos humanos e costumam criticar os regimes ditatoriais na região, a China evita este tipo de crítica e solidariza-se com os países que também sofreram sob a influência dos impérios coloniais ocidentais.

Por fim, a diplomacia chinesa tem sido hábil em não estabelecer alianças fixas ou criar inimigos diretos no Oriente Médio – utilizando o chamado *soft power*. Durante a década de 1990 a China cultivou boas relações com todos os Estados da região, desde aliados próximos aos EUA (Israel e Arábia Saudita) a Estados declaradamente antiamericanos (Irã e Iraque) (GHAFOURI, sem data).

Neste contexto, as relações entre China e Irã podem ser divididas em dois grandes âmbitos. Um essencialmente econômico, que envolve o investimento crescente de capital chinês na exploração de recursos naturais iranianos (principalmente petróleo e gás natural), além de instalação de empresas chinesas no Irã, ligadas a setores como o automobilístico, construção civil e tecnologia da informação. E outro de aproximação estratégica com profundas consequências políticas para a estabilidade do Grande Oriente Médio, ligada ao comércio de armas convencionais e à antiga cooperação (e atual aquiescência) em relação ao programa nuclear iraniano.

RELAÇÕES ECONÔMICAS CHINA-IRÃ

As relações econômicas na esfera civil correspondem à típica dualidade entre país emergente e periferia, em que a China, enquanto emergente, redefine as redes de mercadorias com o Irã, importando produtos primários deste país e exportando produtos e serviços de maior valor agregado. Com o vácuo de comércio e investimentos decorrente do boicote de países ocidentais ao Irã, a China tornou-se em 2009 o maior parceiro comercial deste país, contando com a instalação de mais de 100 empresas e atingindo 21 bilhões de dólares no comércio bilateral (FARRAR-WELLMAN; FRASCO, 2010).

Em 2007, 90% do valor das exportações do Irã para a China deveu-se ao petróleo bruto (KEMP, 2010, p. 75) e em 2009 este país abastecia um terço das importações de gasolina daquele (FARRAR-WELLMAN; FRASCO, 2010). Desta forma, a importância do petróleo na pauta de exportações do Irã, bem como a necessidade de importar gasolina por falta de tecnologia no refino do petróleo, refletem a condição periférica do país, que passa a depender cada vez mais dos vínculos econômicos com a China. Ademais, o boicote ocidental tende a acentuar a condição periférica do Irã e aproximá-lo da China, a qual, numa relação de acentuada interdependência assimétrica, exerce um balanceamento *soft* através de seu poder econômico.

Atividades econômicas no Irã não ligadas ao petróleo também têm recebido grandes investimentos chineses. Em uma conferência conjunta em 2009, os dois países assinaram uma série de acordos que totalizaram 17 bilhões de dólares em cooperação econômica (FARRAR-WELLMAN; FRASCO, sem data). As mais de 100 empresas da China têm operado em setores variados como construção de represas, construção naval, construção civil, exploração de aço, açúcar, papel e projetos específicos como a construção do metrô de Teerã e ampliação da malha ferroviária iraniana. Desta forma, assim como no setor petrolífero, os outros setores da economia iraniana também demonstram sua condição periférica em relação à China.

Portanto, o interesse econômico da China em relação ao Irã é claro e não destoa da relação com outros países de sua “nova periferia”: buscar recursos primários para atender o interesse nacional, que consiste em desenvolvimento econômico e geração de

riqueza para elevar as condições de vida da população e garantir a manutenção do sistema de partido único no país.

RELAÇÕES ESTRATÉGICAS CHINA-IRÃ

Conforme visto, o Irã é apenas uma das peças da nova periferia chinesa. Este tipo de relação, na qual a China agrega valor a *commodities* e presta serviços que envolvem *know-how* técnico, não é exclusivo ao país persa. Mas ao contrário de parcerias essencialmente econômicas com países africanos ou latino-americanos, a aproximação Pequim-Teerã é mais delicada, pois envolve não apenas o comércio de mercadorias e prestação de serviços civis, mas a venda de armas convencionais e uma antiga cooperação com o programa nuclear iraniano, provocando alterações no equilíbrio de poder no Grande Oriente Médio e contrabalanceando a hegemonia norte-americana na região.

Desde a Guerra Irã-Iraque (1980-1988), o comércio de armas da China para o Irã é um dos pilares desta relação bilateral, com especial ênfase à venda de mísseis terra-terra, terra-mar e mísseis balísticos de longo alcance. Este tipo de armamento continuou a ser comercializado ao longo das décadas seguintes apesar das pressões dos EUA, que em 2006 aplicaram sanções contra empresas chinesas envolvidas no ramo. Assim, há uma complementaridade conveniente de ambos os lados: Teerã é o maior mercado das exportações de armamentos da China, que, por sua vez, se tornou o maior fornecedor deste tipo de mercadoria àquele país (KEMP, 2010, p. 77).

Não obstante a venda de armas convencionais (que chegam via Teerã a grupos como o Hezbollah), a relação sino-iraniana atrai a atenção dos EUA por uma razão ainda mais delicada: a cooperação no programa nuclear do país persa. Desde meados da década de 1980, a China tem mantido uma postura dúbia de cooperação e contenção frente a este programa. Em 1985, treinou técnicos nucleares iranianos, ajudou a construir a primeira instalação de pesquisa nuclear e concordou em fornecer reatores nucleares, em conformidade com as normas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (KEMP, 2010, p. 77). Porém, em 1997 sob pressão dos EUA, a China garantiu que não mais auxiliaria o Irã em seu intento, e apesar deste compromisso,

Pequim continua a executar projetos de cooperação nuclear (oficialmente para fins pacíficos), alegando estar de acordo com as normas de não proliferação. Ademais, a Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA) interceptou em 1998 comunicações entre oficiais chineses e iranianos sobre a aquisição de centenas de toneladas de materiais químicos usados para enriquecer urânio (NTI, 2003).

No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a postura chinesa em relação ao programa nuclear iraniano também é dúbia e se encaixa na “diplomacia de obstaculização” dos interesses dos EUA, caracterizada por Pape (2005). Embora tenha oficialmente reduzido a cooperação com o Irã, a China, assim como a Rússia, tende a atrasar e abrandar o tom das resoluções aprovadas pelo órgão, condenando o uso de métodos coercitivos (sanções), por considerá-los fatores que podem levar ao confronto militar (GARVER, 2001a, p. 82).

Portanto, se os interesses econômicos da China em relação ao Irã são nítidos, os interesses estratégicos não o são. A antiga cooperação e atual aquiescência em relação ao programa nuclear deste país demonstram que por trás do discurso de defesa da soberania iraniana e dos interesses comerciais chineses, pode haver um elemento anti-hegemônico sutil, uma tentativa de balancear a presença norte-americana no Oriente Médio materializada em alianças com Israel e países do Golfo Pérsico, e nas ocupações diretas de dois vizinhos do Irã: Iraque e Afeganistão.

A APROXIMAÇÃO SINO-IRANIANA E O BALANCEAMENTO (*SOFT E HARD*) SOBRE A HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS NO GRANDE ORIENTE MÉDIO

O que se depreende da postura dúbia da China é que, para garantir seus interesses econômicos e estratégicos, o país tem feito malabarismo diplomático entre os dois polos antagônicos de poder no Grande Oriente Médio: Irã de um lado, e EUA e seus aliados de outro. As mudanças na geopolítica da região após o 11 de setembro tornaram ainda mais difícil este malabarismo.

A Guerra ao Terror alterou o tênue equilíbrio de poder do Grande Oriente Médio. Teerã projetou poder devido a uma série de fatores. Em primeiro lugar, a queda

de dois vizinhos oponentes, Saddam Hussein e o Talebã, e o subsequente fracasso norte-americano na estabilização do Iraque e do Afeganistão. Em segundo, a vitória do Hamas nas eleições da Palestina em 2006. E em terceiro, o ganho de popularidade do Hezbollah após iniciar um conflito com Israel. Cabe ainda ressaltar uma possível aproximação com os países árabes cujos regimes políticos estão sendo transformados pela chamada Primavera Árabe e cujas sociedades carregam forte sentimento antiamericano – principalmente diante dos abusos da administração Bush, com detenções arbitrárias de suspeitos de terrorismo e o uso de técnicas de tortura na prisão de Guantánamo (Human Rights Watch, 2011). De acordo com Bahgat (p. 6):

A continuidade do conflito no Afeganistão e no Iraque e a falta de uma estratégia de saída maximizou o poder do Irã, dando-lhe o fôlego necessário. De fato, há décadas o Irã não se sentia tão forte. Consequentemente, os iranianos estão mais agressivos e assertivos em sua busca por liderança regional. E isso inclui um programa nuclear ambicioso.

Portanto, dois fatores motivaram Teerã a aproximar-se da China: a) fator econômico: o boicote de empresas ocidentais (decorrente do programa nuclear iraniano) abriu espaço para investimentos chineses nos mais variados setores, com ênfase para o setor energético. Diante do cerco do Ocidente, uma potência emergente como a China, com capital e apetite por recursos naturais, parece ser a opção apropriada (LI, 2010); b) fator estratégico: o peso da China nos foros multilaterais (CSNU e AIEA), bem como o *know-how* chinês em armas convencionais e tecnologia atômica, contribuiriam para o objetivo iraniano de desenvolver tecnologia nuclear e tornar-se um contrapeso à influência norte-americana e de seus aliados no Grande Oriente Médio.

Do ponto de vista chinês, a questão torna-se mais complexa. A interdependência econômica com os EUA é vista entre a elite chinesa como benéfica para o desenvolvimento do país desde os tempos de Deng Xiaoping. Não apenas as exportações da China dependem do consumo dos norte-americanos, mas inúmeros outros fatores foram cruciais para a ascensão do país asiático: importação de bens de capital e tecnologia de ponta; atração de capitais dos EUA (e da Europa); e

desenvolvimento de capital humano com intercâmbio de jovens chineses nas universidades dos EUA (DENG; WANG, 2005, p. 205-214).

A partir disso, é possível identificar duas linhas de interpretação para entender a motivação da China em aproximar-se do Irã. A primeira ressalta interesses econômicos, faz parte do discurso oficial chinês e segue o padrão do não alinhamento e do “*offend no one*”; já a segunda versão, mais popular entre os falcões da Casa Branca, não descarta fatores econômicos, mas enfatiza motivações políticas anti-hegemônicas, ou seja, aponta para uma tentativa chinesa de balanceamento da influência norte-americana no Grande Oriente Médio, ampliando suas redes econômicas e abrindo caminho para escolhas alternativas ao alinhamento com os EUA.

Autores da primeira corrente (YUFENG, p. 122) afirmam que, para garantir seus interesses econômicos, Pequim apoia os EUA como principal força de paz e estabilidade na região. Ademais, sugerem que um possível choque com os EUA afetaria não apenas os negócios no Grande Oriente Médio, mas também os objetivos políticos e econômicos chineses a longo prazo. Por esta razão, a China cooperou com os EUA na Guerra ao Terror, persuadindo o Paquistão a alinhar-se a Washington na invasão do Afeganistão, mobilizou o fórum antiterrorismo na pauta da APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) e promoveu cooperação de inteligência antiterrorismo com os EUA (DENG; WANG, 2005, p. 224).

Ambas as correntes concordam que interesses econômicos são uma motivação importante para a relação bilateral em questão, mas aproximação econômica e finalidades políticas andam juntas no sistema internacional. Assim, de acordo com a segunda corrente, o Irã é visto por Pequim não apenas como um país periférico exportador de *commodities*, mas como uma peça importante no balanceamento de forças com os EUA no Grande Oriente Médio.

Para analistas da segunda corrente como John Garver (2011a, p. 77), a China tem bons motivos para aproximar-se do Irã e apoiar seu programa nuclear, além de ter sido beneficiada com a Guerra ao Terror. Para ele, o apoio chinês a negociações via AIEA seria uma forma de ganhar tempo até que a tecnologia nuclear fosse dominada

pelos iranianos e colocasse em risco o objetivo norte-americano de conter a proliferação de armas desta natureza (NPR). Segundo Garver (2011b),

É tentador concluir que Pequim segue uma estratégia secreta e de longo prazo que visa convencer Washington de que a China é cooperativa em relação ao Irã, enquanto simultaneamente é conivente com um revés norte-americano em termos de um Irã com armas nucleares que diminuirá substancialmente a capacidade dos Estados Unidos de dominar a região do Golfo Pérsico. Assim, o Irã seria grato à China por seu auxílio em conter o esforço norte-americano de negar-lhe armas nucleares, enquanto Washington seria grato à cooperação chinesa em tentar prevenir este resultado.

Por fim, o autor ainda aponta os possíveis benefícios para a China com o fortalecimento do Irã:

a) Um Irã nuclear funcionaria como um pólo de poder que evitaria intervenções dos EUA no Oriente Médio e, por conseguinte, evitaria o acesso privilegiado de empresas ocidentais às maiores reservas de petróleo do mundo. Assim, através de um método *hard* de poder, a China garante a negação de acesso a território aos EUA – uma das características do balanceamento *soft* segundo Pape.

Ademais, a ocupação de outros espaços econômicos gerados pelo boicote ocidental poderia funcionar como um “bloco econômico exclusivo” *de fato*, pois embora não haja uma institucionalização, os benefícios desta proximidade, através de projetos de cooperação, tenderiam a aumentar. A própria participação do Irã na Organização para Cooperação de Xangai, na condição de membro observador, ilustra o balanceamento de poder *soft* exercido pela China ao encabeçar blocos regionais que excluam os EUA.

b) Em um hipotético cenário de guerra entre EUA e China na Ásia Oriental (seja por Coreia ou Taiwan), os norte-americanos tentariam cortar os suprimentos de petróleo para a China, e um Irã “atômico” seria um forte candidato (talvez o único na região) a enfrentar o bloqueio dos EUA e suprir a demanda chinesa. Logo, a relação sino-iraniana poderia transformar-se em uma entente contra os EUA, embora a chance da China ir em socorro do Irã em caso de ataque de Israel ou dos EUA seja muito menor.

c) A postura hostil do Irã acompanhada do desenvolvimento de armas nucleares manteria o esforço militar dos EUA voltado para o Grande Oriente Médio, reduzindo suas operações na região vital da China: Ásia Oriental e Oceano Pacífico. Com isso, a “diplomacia de obstaculização” empregada pela China nas sanções aplicadas ao Irã, através do atraso e abrandamento destas, também se caracteriza como um balanceamento *soft* ao poder duro dos EUA.

Não obstante, o alinhamento de Pequim a Washington diante do imbróglio diplomático de 2010, causado pela proposta turco-brasileira no enriquecimento de urânio para o Irã, demonstra que a China não está disposta a ir tão longe como prevê Garver. Apesar do apoio verbal à iniciativa, a China endossou o novo pacote de sanções a Teerã proposto pelos EUA no CSNU em junho de 2010. Assim, seguindo sua linha de atuação, a China, juntamente com a Rússia, procurou abrandar o peso das sanções, mas na reunião do Conselho votou a favor de sua implementação e isolou Brasil e Turquia.

Portanto, há uma mescla de posturas *soft* e *hard* de balanceamento de poder promovidas pela China em relação aos EUA que visam, em última instância, um rearranjo de poder e riqueza no Grande Oriente Médio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, conclui-se que a relação Pequim-Teerã ganhou novo dinamismo a partir da abertura da economia chinesa na década de 1980 e da maximização de poder do Irã com o engajamento militar norte-americano no Grande Oriente Médio após o 11 de setembro. Com o acirramento das hostilidades entre Washington e Teerã na última década, a aproximação sino-iraniana tornou-se uma via de benefícios econômicos e estratégicos mútuos.

De um lado, o crescimento econômico chinês insere o Irã em novas redes de mercadorias e suaviza os impactos do boicote de empresas ocidentais ao país. Embora esta inserção mantenha-o na condição de país periférico exportador de *commodities*, a importância da China como mercado consumidor gera um afluxo de riqueza considerável e garante a manutenção do regime político teocrático dos aiatolás. Do ponto de vista da China, o boicote das empresas ocidentais ao Irã facilita a construção

da periferia econômica por “métodos chineses”: não interferência em assuntos internos ou diplomacia do *offend no one*; participação do Estado nas negociações empresariais; e neutralidade em querelas regionais.

Em termos estratégicos, Teerã beneficiou-se da aproximação com Pequim de diversas formas: garantiu um interlocutor de peso no CSNU e na AIEA que, embora tenha cedido a pressões dos EUA e votado a favor de sanções ao programa nuclear iraniano, logrou abrandar e retardar boa parte destas medidas; tem na China um importante fornecedor não ocidental de armamentos convencionais; e adquiriu, por meio de inúmeros projetos de cooperação ao longo das últimas duas décadas, tecnologia e conhecimento técnicos necessários para seu programa nuclear (embora sejam desconhecidos o grau de evolução e as intenções pacíficas deste).

Embora muitos não reconheçam os ganhos estratégicos da China em sua aproximação com o Irã e vejam uma parceria estritamente econômica, é lícito afirmar que eles existem. Sendo a China uma potência emergente cujo desenvolvimento está associado à economia dos EUA, um confronto direto entre ambos é improvável e indesejável, mas a reorganização das cadeias de mercadorias tende a alterar arranjos regionais de poder. Desta forma, o apoio de Pequim, ainda que implícito, ao fortalecimento do Irã em termos militares (convencionais e estratégicos), sugere uma postura anti-hegemônica e uma ambição de contrapor-se à influência ocidental no Grande Oriente Médio.

Assim como a proximidade dos EUA com Taiwan não agrada as lideranças chinesas, a relação Pequim-Teerã tampouco agrada os norte-americanos. Ao contrário da Guerra Fria, quando os dois polos de poder negociavam, em grande medida, apenas em termos de segurança e apresentavam pouca interdependência econômica, a atual rivalidade sino-americana é fluída, difícil de ser identificada, posto que a altíssima interdependência econômica entre ambos reduz a eficácia do uso da força e destaca as tentativas de balanceamento *soft*.

Portanto, os impactos geopolíticos das mudanças econômicas tendem a aparecer. Numa perspectiva idealista, estes impactos podem traduzir-se, a longo prazo, em um novo concerto de governança do “G2” em que as arestas seriam aparadas por meio de

instituições e negociações bilaterais. Porém, em se tratando da agenda de segurança internacional e a busca por sobrevivência dos Estados (premissa básica das correntes realistas), a desconfiança tende a prevalecer, de forma que a aproximação (econômica e estratégica) sino-iraniana tende a se tornar crucial para a manutenção ou mudança do arranjo geopolítico do Grande Oriente Médio e para o papel a ser desempenhado pelos EUA neste processo.

REFERÊNCIAS

CLARKE, Ryan. **Chinese energy security: the myth of the PLAN's frontline status**. Disponível em: <www.strategicstudiesinstitute.army.mil>.

DENG, Yong; WANG, Fei-Ling. **China rising: power and motivation in Chinese foreign policy**. Lanham, Maryland, Estados Unidos da América: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

FARRAR-WELLMAN, Ariel; FRASCO, Robert. **China-Iran Foreign Relations**, irantracker.org, 13/07/2010. Acesso em: 16/10/2011.

GARVER, John W. **Is China Playing a Dual Game in Iran?** The Washington Quarterly, 2011a.

_____. **China's Iran Policies**. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission on "China's Current and Emerging Foreign Policy Priorities". Sam Nunn School of International Affairs Georgia Institute of Technology, 2011b.

GHAFOURI, Mahmoud. **China's Policy in the Persian Gulf**. Middle East Policy Council. Acesso em: 16/10/2011

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Ten years after september eleven**. Disponível em: <<http://www.hrw.org>>. Acesso em: 08/09/2011.

KEMP, Geoffrey. **The East Moves West: India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East.** Washington D.C: Brookings Institution Press, 2010.

LI, Justin. **Chinese investment in Iran: One step forward and two steps backward.** Disponível em: <www.eastasiaforum.org>. Acesso em: 15/11/2011.

NPR – **Nuclear Posture Review.** Department of Defense of United States of America. 2010. Disponível em: <<http://www.defense.gov/npr/>>.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE (NTI). **China's Nuclear Exports and Assistance to Iran.** Disponível em: <www.nti.org>. Acesso em: 14/10/2011.

PAPE, Robert. **Soft Balancing against the United States.** International Security, Vol 30, No 1, 2005.

YUFENG, Mao. **China's Interests and Strategy in the Middle East and the Arab World.** In China and the developing world: Beijing's strategy for the twenty-first century. Nova York: M.E. Sharpe, 2007.

Artigo recebido dia 20 de junho de 2012. Aprovado em 10 de agosto de 2012.

RESUMO

Examina-se a política externa chinesa para o Irã e, a partir do conceito de balanceamento de poder segundo Robert Pape, tem-se como hipótese a intenção chinesa em utilizar a crescente influência regional iraniana como ferramenta de balanceamento *hard e soft* sobre os interesses norte-americanos no Grande Oriente Médio.

PALAVRAS-CHAVE

Relações sino-iranianas, balanceamento de poder, política externa chinesa.

ABSTRACT

The article examines the Chinese foreign policy for Iran. Its hypothesis is based on China's intention to use the growing Iranian regional influence as a tool for hard and soft balancing on US interests in the Middle East, accordingly to Robert Pape's concept of balance of power.

KEYWORDS

Sino-iranian relations, power balancing, Chinese foreign policy.

INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA: DESAFIOS E ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO.

Latin-American regional integration: Challenges and alternatives to integrated development.

Juliano Alves Lopes¹

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Muitos desafios se apresentam diante da construção de um efetivo processo de integração regional na América Latina. Debate histórico, o pan-americanismo, ideal unificador da herança cultural do continente, percebe-se constantemente reinterpretado, objeto de manipulação de acordo com necessidades políticas imediatas ou estratégias ideológicas e geopolíticas divergentes de sua finalidade original. Este desvio de propósitos na aplicação do ideal integracionista poderia ser facilmente compreendido como um reflexo de múltiplas necessidades, de diversas e conflitantes identidades. Ainda assim, parece mais adequado relacioná-lo à falta de coerência no próprio projeto americano, pois este, ao salientar exclusivamente a importância da cooperação e as diversas similaridades do continente, afasta algumas condições indispensáveis para a formação de um projeto realista.

Frequentemente fala-se em cooperação e integração entre os países latino-americanos, entretanto, poucas são as iniciativas que, de fato, alcançam este objetivo. A existência de uma infinidade de acordos de cooperação não parece ser suficiente, considerando que muitos destes não possuem um mecanismo prático de aplicabilidade.

¹ Graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista da Fundación Botín no Watson Institute of International Studies da Brown University (Providence, Estados Unidos). Especialização em andamento em política internacional na PUCRS. Participante do NEROI, núcleo de estudos sobre relações e organizações internacionais, na mesma universidade. E-mail: lopes@post.com

Criam-se instituições de todo tipo, buscando cooperação em diversos níveis de interesse público: militar, econômica, acadêmica, em infraestrutura e no combate à pobreza. No entanto, poucas destas instituições têm uma estrutura administrativa sustentável, com disponibilidade orçamentária, profissionais qualificados, área de jurisdição e competências legalmente definidas e devidamente protegidas, dentre outros aspectos que seriam fundamentais à composição institucional e sua efetiva funcionalidade.

Não obstante, é possível observar uma série de outros desafios ao processo de integração latino-americano, decorrentes da constituição histórica do continente e de suas características estruturais. Ainda assim, é preciso dedicar-se a conhecer profundamente estes desafios e buscar originalidade na concepção de soluções. A intensificação das relações internacionais e da democratização do conhecimento nos coloca em peculiar posição de vantagem na discussão das necessidades e oportunidades do desenvolvimento integrado. Esta posição privilegiada nos traz uma série de responsabilidades e devemos, portanto, agir conscientes de nossa capacidade de participação e transformação.

O IDEAL INTEGRACIONISTA

Não é recente a teorização do ideal de integração dos países americanos. Desde o final do período colonial, diversas iniciativas foram concebidas como estratégias para a cooperação continental. De acordo com Bueno e Cervo (2011), o início da teorização do ideal integracionista na América Latina poderia ser identificado na obra de Pablo de Olavide que, já em 1795, considerava que o processo de independência das colônias americanas deveria ocorrer de forma coordenada, em conjunto, formando uma única nova unidade administrativa. Conforme salientam os mesmos autores, também Simon Bolívar acreditava na constituição de um sistema americano como modelo universal de independência e união. Em 1826, por iniciativa de Bolívar, reuniu-se o Congresso do Panamá, com o “intuito de criar um ordenamento jurídico supranacional, que unificasse a conduta externa e garantisse o entendimento das nações americanas” (Bueno; Cervo, 2011).

Nenhuma destas iniciativas, entretanto, obteve sucesso prático. O Congresso do Panamá, por exemplo, ocorreu sem a presença de importantes lideranças regionais, como o Brasil e Argentina, e limitou-se a firmar acordo de “amizade perpétua” entre as nações americanas. Desde então, reuniram-se diversos congressos e conferências para discutir a necessidade de uma política coordenada, a maioria deles conduzidos de acordo com os interesses da política externa dos Estados Unidos, conforme salienta Azevedo (2000). A consolidação dos Estados latino-americanos a partir do processo de independência e o fortalecimento dos governos locais seriam aspectos decisivos para a constituição do atual sistema latino-americano. Em consonância com a análise de Bueno e Cerro (2011), observa-se que, progressivamente, desenvolveram-se as identidades nacionais e a autonomia política dos novos Estados em relação aos seus vizinhos continentais. Enquanto isso, se intensificavam as relações de dependência econômica entre estes países e as potências dominantes do sistema internacional, nomeadamente Inglaterra e Estados Unidos, fato que determinava ainda maior ausência de coordenação política entre os recém-formados países latino-americanos.

Somente mais de um século depois, com a criação da ALADI, Associação Latino-Americana de Integração, em 1980, surge uma iniciativa de integração continental com relativo sucesso. Após esta iniciativa, e também como fruto dela, consolidaram-se alguns blocos econômicos no continente (Mercado Comum do Sul, Comunidade Andina, Mercado Comum Centro Americano, etc) nenhum deles, entretanto, conta com a participação integral dos países da América Latina. Ainda assim, conforme salienta Bouzas (2011) a partir deste marco institucional é que se intensifica o contemporâneo processo de integração na região, mesmo que através de iniciativas isoladas. Entre sucessos e fracassos, o ideal integracionista na América Latina continua vivo, motivando gerações de líderes e estudiosos latino-americanos.

IDENTIDADE LATINO-AMERICANA

Devido à força retórica do conceito, é possível observar, constantemente, a manipulação do ideal latino-americano de integração através da ênfase das semelhanças entre os povos do continente, da existência de uma identidade comum.

Este argumento é, de forma alguma, equivocado, apenas tende a fornecer um caráter de obviedade a algo que, de fato, deveria ser objeto de máxima atenção. A importância do conceito de “identidade”, de nossa busca incessante por ela, favorece a sua utilização errônea como justificativa máxima de quaisquer ações praticadas em nome do ideal de integração. Entretanto, como ressaltam Castañeda e Vieira (2009), na América Latina, “o que se observa é um grande desconhecimento das particularidades da região que impede qualquer reflexão sobre aspectos comuns ou diferenças a serem superadas ou reafirmadas”.

A questão da identidade latino-americana se apresenta repleta de antagonismos, pensá-la na ausência destes é apenas distanciar nosso olhar da realidade. Um projeto coerente de integração regional não pode simplesmente ignorar as diferenças entre seus Estados membros em nome da suposta existência de uma identidade comum. Contrariamente, deve analisar estas diferenças atentamente, tomando-as como referências para a execução de um plano de ação e como ponto de partida para a sua estratégia de transformação coletiva, pois em qualquer processo de transformação, conhecer plenamente os limites e dificuldades internas é pressuposto fundamental.

Não basta, portanto, assumir que a existência de uma herança cultural comum possa conformar uma identidade coletiva. Conforme salientam Nye (1971) e Anderson (1989), existem outros fatores que influem neste processo, sendo especialmente relevante a existência de um “sentimento de pertença” relativamente àquele determinado grupo. Como observam Castañeda e Vieira (2009), as relações internacionais do continente são permeadas por grandes desconfianças, e este é um obstáculo a ser superado. Parece improvável, neste contexto, conceber qualquer forma de percepção grupal na ausência de um conhecimento consistente do grupo em si.

Difícilmente um cidadão de origem chilena, por exemplo, relacionar-se-á em termos de profunda empatia com um cidadão da Costa Rica, considerando-se que não saiba nada sobre seu modo de vida, hábitos ou conduta social. Imaginemos um cenário distinto: o mesmo cidadão chileno diante de um cidadão de origem equatoriana. Provavelmente, o primeiro saiba tão pouco sobre o segundo como no cenário anterior, entretanto, se supormos que conhece minimamente a geografia da região, observaremos

que, naturalmente, surge uma identificação em torno de uma situação comum, por exemplo, a cordilheira dos Andes. Talvez a identificação inicialmente não passe deste nível precário, mas se o conhecimento mútuo for aprofundado, seja motivado por um ato de mera curiosidade ou por interesses econômicos, a tendência é de que, em pouco tempo, estes cidadãos estejam dispostos à cooperação, observando na alteridade não um objeto de receio, mas de amizade ou oportunidade. No encontro com o outro, ambos se transformam.

É evidente em todas as iniciativas de integração latino-americanas um objetivo comum: modificar a realidade, construir um continente melhor, próspero, com justiça e bem-estar social. Ainda assim, assumir a herança cultural coletiva, particularmente vinculada com o sistema colonial, como ponto de subsistência do sistema é um equívoco. Precisa-se compreender o processo de integração em todo o seu dinamismo, desvinculando-o de uma base meramente retórica e executando ações verdadeiramente transformadoras.

Não se pretende, com isso, ignorar a importância do desenvolvimento histórico do continente, mas afirmar a necessidade de utilizar o conhecimento de nossa história para estabelecer um projeto coerente e realista, expandindo a base de cooperação cultural, sem utilizar-se do conhecimento histórico exclusivamente como fundamento para a manipulação política do ideal integracionista, como tantas vezes vê-se no discurso político de alguns líderes regionais. Conforme sugerem Castañeda e Vieira (2009), a solução para tal problema deveria “envolver a criação de sistemas de comunicação integrados”, o qual promoveria “sensação de pertencimento à comunidade regional que supere a sensação de pertencimento às unidades nacionais”. O conhecimento mútuo deve ser, portanto, ampliado e democratizado, possibilitando aos latino-americanos o exercício efetivo de cidadania, bem como o empoderamento dessa comunidade em relação à sua própria identidade, sendo dever dos Estados membros, em proteção ao interesse público, tomar iniciativas em tal sentido.

APROXIMANDO POLÍTICA E ECONOMIA

Diante desta breve análise da identidade continental sob o paradigma da “herança cultural” latino-americana, é preciso compreender a identidade comum que motiva a integração como algo de múltiplas manifestações – uma composição de múltiplas identidades concorrentes, mas coordenadas. Talvez seja necessário aplicar esta realidade também à área econômica, observando na dinâmica de interdependência econômica um dos pontos de maior fragilidade do sistema latino-americano.

Conforme salienta Mallmann, “considera-se que as assimetrias econômicas, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes negativos à integração”. Em uma rápida análise histórica, percebe-se que as bases econômicas dos países latino-americanos são muitos similares e, portanto, essencialmente concorrentes, tanto no sistema interamericano, como no sistema internacional, globalmente compreendido. Obviamente, tal constatação permite entender a motivação de constantes movimentos de liberalização comercial alternados por movimentos de protecionismo no sistema latino-americano.

É, de fato, uma regra bem simples: Se um país produz determinada mercadoria com custo inferior a outro que também a produz, para o primeiro será interessante a liberalização comercial, visto que os ganhos são garantidos, enquanto que para o segundo uma estratégia protecionista é mais conveniente para evitar as perdas que tal concorrência acarretaria ao sistema produtivo nacional. Assim, entre acordos não cumpridos ou parcialmente aplicados, movimentando-se conforme as circunstâncias mercadológicas, a integração latino-americana vê-se à deriva.

Seria utópico pensar em um modelo de integração exclusivamente político, desvinculado dos mecanismos econômicos. A política, no mundo globalizado, corresponde diretamente a uma série de grupos de interesses, estes inevitavelmente sensíveis aos fluxos mercadológicos. Em sua breve introdução à importância do estudo da economia, Diaz (2006) salienta a importância de um conceito básico que implica em afirmar que os desejos e necessidades individuais são ilimitados, porém os recursos de nosso planeta são escassos e, portanto, as coletividades são condicionadas a administrar

seus interesses em um sistema inerentemente econômico. As políticas públicas contemporâneas se aplicadas desconsiderando este princípio elementar das ciências econômicas arriscam a tornarem-se vazias: um eco de intenções perdidas e esforço mal direcionado.

A política eficiente deve compreender as necessidades econômicas e aliar-se a elas. Não se trata, contudo, de descaracterizar a política como tal e torná-la um fantoche das condições econômicas, mas apenas determinar uma aproximação realista da ideologia política em relação às práticas de mercado. O interesse público continua sendo o princípio máximo da política e não deve jamais ser substituído; a ação política, seus projetos e sua aplicabilidade, entretanto, devem vincular-se às possibilidades e oportunidades mercadológicas.

Assim, é completamente despropositada, por exemplo, a aprovação de uma lei que ao prever o pleno acesso ao sistema educacional de um país, não prevê os meios e recursos aplicáveis a sua consecução. Este tipo de política de “boas idéias” é simplesmente ineficaz no mundo contemporâneo e apenas consagra novas demandas não correspondidas. Um projeto de integração regional, da mesma forma, precisa ser concebido com sólida relação entre seus objetivos e os meios econômicos necessários para concretizá-los.

INICIATIVAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Frequentemente restringe-se a análise dos processos de integração regional ao âmbito da cooperação estatal. Tal procedimento decorre, usualmente, do estudo da estrutura orgânica do mais bem sucedido modelo de integração regional contemporâneo, a União Europeia. Conforme sugerem Bassols (2010) e Brissot (2001), o modelo europeu baseia-se na relevante existência de iniciativas públicas de cooperação e no amplo financiamento estatal. Poucas são as iniciativas de cooperação de caráter exclusivamente privado. Estas, quando ocorrem, relacionam-se, principalmente, a transações de comércio exterior, sem quaisquer vinculações com a noção de interesse público.

Muito se discute o papel do Estado como agente regulador do sistema econômico. A participação estatal é um importante elemento na definição das normas e princípios do mercado e “permite, em diversos níveis, a contensão de seus fluxos e excessos, interferindo na própria lógica da sociedade capitalista em que o Estado se insere” (Hall; Ikenberry, 1993). Também exerce relevante atividade ao garantir os interesses sociais frente aos interesses puramente econômicos. Não obstante, executa políticas públicas que permitem, em maior ou menor intensidade, a condução da atividade privada, especialmente a econômica.

É exatamente na execução destas políticas que a atividade estatal coordenada pode apresentar-se mais valiosa aos ideais de integração regional. Não parece ser necessária, nem desejável, a atuação direta do Estado na total execução do projeto integracionista. Ainda que sua presença seja indispensável, talvez fosse mais eficiente se desenvolvesse uma estratégia de ação indireta, fornecendo apenas o impulso estrutural para o livre desempenho das iniciativas de integração privadas.

Estas conclusões partem da análise apresentada por Hall e Ikenberry (1993), a qual indica que a força de um Estado não depende tanto de sua capacidade de ação direta, mas, principalmente, da sua capacidade de operar através de outras fontes autônomas de poder e de colaborar com elas. Se compreendermos este princípio, fica evidente o motivo do sucesso no desenvolvimento de alguns países como os Estados Unidos ou o Japão, em que o Estado participa na criação das condições para o crescimento econômico e a adaptação industrial, mas não exerce controle direto sobre a estrutura econômica. Assim, conforme salientam os mencionados autores, “a força de um Estado pode ser grande se este respeita a autonomia de determinados grupos e trata de estabelecer um acordo entre eles, de tal modo que os agrupamentos com poder autônomo possam contribuir a um propósito comum” (Hall; Ikenberry, 1993).

É preciso aplicar esta realidade da capacidade de ação estatal também ao fenômeno da integração regional, visto que este se trata, em última análise, de uma extensão institucional das estruturas estatais envolvidas. As iniciativas públicas de cooperação e integração devem, portanto, desvincularem-se de uma concepção restritiva da atuação coletiva. Seria preciso que as iniciativas públicas se dirigissem

prioritariamente às questões de infraestrutura do sistema latino-americano, promovendo a ampliação da cooperação através de iniciativas privadas.

Para tanto, seria importante o estabelecimento de um modelo de integração com base em alguns pressupostos específicos, no qual as iniciativas estatais manifestem-se não apenas no investimento direto em cooperação interestatal, mas no fornecimento do correto incentivo à cooperação privada e ao dinamismo das relações comerciais. A partir de uma diversificação da economia continental, devidamente ancorada em mecanismos eficientes de reversão social do lucro, é possível conceber uma estrutura integrada completamente distinta da atual, muito mais competitiva e inovadora.

DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Qualquer expectativa de estabelecimento de um projeto de integração na América Latina deve observar as dificuldades que os países da região enfrentam em suas políticas de promoção do desenvolvimento econômico. Durante todo o século XX, o modelo de desenvolvimento utilizado preocupava-se objetivamente com a industrialização nacional, que deveria ser promovida de acordo com uma estratégia baseada na substituição de importações (Ramanzini; Vigevani, 2010). No começo da década de 1990, entretanto, fica evidente que este modelo tornou-se inadequado, porquanto a dinâmica de crescente interdependência, própria da globalização, impossibilitava a reprodução de certos padrões nas relações de consumo.

Atualmente, a competição no âmbito do mercado internacional demonstra-se tão intensa e complexa que, por vezes, o Estado é incapaz de determinar algumas políticas específicas para tornar mais atraente o consumo dos produtos nacionais. Políticas tributárias tradicionais, como a sobretaxação de produtos estrangeiros, por exemplo, podem não ser tão eficazes neste sentido como foram no passado. Alguns destes produtos estrangeiros possuem custos de produção tão reduzidos em relação aos custos dos produtos nacionais que esta sobretaxa, para obter os resultados desejados, deveria compor quantias centenas de vezes maiores que aquela do seu valor bruto. Isto, obviamente, acarretaria em uma prática desleal no comércio internacional, bem como no descumprimento de tratados e de normas de direito internacional.

Em uma análise geral, o atual paradigma do Estado gerencial, sob o qual os Estados latino-americanos estariam inseridos (Bueno; Cervo, 2011), também contraria a possibilidade de uma industrialização isolada, exclusivamente nacional, como promotora do desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, de acordo com a análise de Bueno e Cervo (2011), é preciso lembrar que este paradigma não permite uma atuação direta do Estado nas fontes de produção, mas determina uma série de importantes funções na infraestrutura produtiva. Em um segundo momento, deve-se reconhecer que o paradigma do Estado gerencial impossibilita a execução de políticas públicas isoladas, pois se trata de um modelo baseado na coordenação dos distintos interesses sociais, o que, portanto, inviabiliza a execução de uma política industrial de desenvolvimento econômico desconsiderando-se importantes demandas como aquelas da sustentabilidade ambiental e da redução das desigualdades sociais.

No século XXI, o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos deve ser considerado segundo alguns princípios específicos: (1) Diante da complexidade das relações transnacionais, o desenvolvimento econômico se torna uma questão de coordenação e cooperação internacional, caracterizando uma demanda de ordem multilateral; (2) A proliferação dos movimentos da sociedade civil suscita diversas novas temáticas nas relações internacionais e mobiliza a opinião pública e os governos através de diversas exigências, como a ampliação do bem-estar social, redução das desigualdades, aplicação de medidas de sustentabilidade, controle e transparência dos gastos públicos. As políticas de desenvolvimento devem, portanto, estar atentas a todas estas demandas, buscando, sempre que possível, contemplá-las; (3) Os elevados níveis de competição no sistema capitalista internacional exigem estratégias dinâmicas de desenvolvimento por parte dos Estados, que devem promover iniciativas com grande capacidade adaptativa, proporcionando condições favoráveis ao crescimento dos fluxos comerciais e à diversificação da produção industrial; (4) A instabilidade do sistema capitalista globalizado, identificada através das várias crises internacionais desde a segunda metade do século XX, evidencia a necessidade do estabelecimento de metas realistas, evitando propostas imediatistas, mas estabelecendo projetos de médio e longo prazo, o que determina, também, a necessidade de ponderação e continuidade das

políticas públicas de desenvolvimento, as quais devem se constituir em um ambiente altamente institucionalizado.

Estas considerações permitem observar os benefícios recíprocos que as iniciativas de integração regional e os projetos de desenvolvimento integrado podem produzir. O desenvolvimento integrado caracteriza-se, essencialmente, pela coordenação institucionalizada das políticas públicas para o desenvolvimento econômico dos países-membros de determinado bloco, que irão, conjuntamente, estabelecer estratégias e objetivos comuns. Este novo modelo possibilitaria um rompimento com o modelo tradicional de desenvolvimento através da industrialização nacional por substituição de importações e indicaria uma transição para um modelo de desenvolvimento adaptado às realidades da transnacionalização do capital e das forças produtivas, bem como às distintas demandas da sociedade civil organizada.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONFLITO DE MODELOS

Entre tantas críticas possíveis ao modelo de integração latino-americano, poucas são as sugestões criativas para sua viabilização. Alguns sugerem a adoção de um modelo estrangeiro, seguindo o sucesso de outras iniciativas, como a européia, por exemplo. Outros, por sua vez, opõem-se radicalmente a tal importação da estratégia de integração, alegando que é preciso adotar um modelo totalmente diferente, de acordo apenas com as necessidades locais.

Parece correta a posição intermediária, compreensiva à noção apresentada por Kroeber (1940), de que novas idéias não surgem espontaneamente do nada, mas desenvolvem-se transcendendo as idéias ultrapassadas e conformando uma iniciativa original, totalmente distinta. Assim, conforme defendem autores como Mallmann (2010), Mora e Kaltenhaler (2002), é realmente necessário adotar um modelo distinto de integração regional, propriamente latino-americano, contudo, sem deixar de observar e apreender com as experiências estrangeiras.

No processo de integração regional que conformou a atual União Européia é possível observar algumas características sistêmicas: alto grau de institucionalização e centralização das instâncias decisórias (Garcia, 2010); iniciativas de cooperação de

caráter eminentemente público, isto é, ocorrendo entre organizações governamentais ou de interesse público manifesto como determinadas organizações não governamentais e instituições de ensino; centralização da política econômica e monetária; financiamento decisivo da estrutura grupal a partir de um núcleo restrito de países com capacidade econômica avançada; e, finalmente, a existência de bases produtivas com relevante nível de diversificação (Brissot, 2004).

Desde logo, é possível identificar que muitas destas características não poderiam ser aplicadas ao modelo latino-americano, simplesmente porquanto a realidade de nosso continente e de sua tradição política é essencialmente distinta da realidade européia. Primeiramente, a aplicabilidade do alto grau de institucionalização e centralização das instâncias decisórias, apesar de interessante aos mecanismos de cooperação, é um objetivo complexo diante das inconstâncias políticas do continente. A centralização das instâncias decisórias dependeria, a princípio, de uma pré-disposição à cessão de competências decisórias, fato que inexistente na maioria dos países latino-americanos.

Conforme salienta Mallmann (2007), “a integração deveria contar com instâncias regionais capazes de, ao sobrepor-se aos poderes soberanos constituídos, assegurar, de forma legítima, a progressão do processo, preservando-o, pelo menos parcialmente, das vicissitudes políticas”. No entanto, nossa tradição jurídica, particularmente fundamentada na proteção ao princípio da soberania nacional, reforçado após a necessidade de constituição de autoridade local decorrente do final do período colonial, opõe-se naturalmente a qualquer cessão de autoridade, mesmo que esta seja exercida em um sistema cooperativo. As políticas governamentais dos países latino-americanos continuam reforçando a importância de seu poder decisório individual e constantemente pretendem o reconhecimento de seu exercício em suas relações externas, resumido o processo de integração regional a iniciativas de mera cooperação intergovernamental (Mallmann, 2007). Sem uma autoridade centralizada, supranacional, fica evidente que quaisquer tentativas de consolidação institucional regional tornam-se altamente ineficientes e desenvolvem-se, geralmente, de forma descoordenada.

Da mesma forma, parece inconcebível qualquer possibilidade de centralização da política econômica e monetária. Não apenas o argumento anteriormente apresentado

à questão da centralização de autoridade impossibilita tal centralização, mas, também, o distinto nível de desenvolvimento econômico dos países membros, bem como o manifesto fracasso de muitos deles em executarem estas políticas com autonomia. Assim, é justificável que países com maior nível de estabilidade econômica e monetária tenham receio de adotar medidas conjuntas com os demais, especialmente se estas medidas envolverem o risco de permitir a reprodução dos fracassos nacionais em âmbito regional.

Outro fator preponderante que demonstra a inadequação do modelo europeu à realidade latino-americana diz respeito ao financiamento do projeto de integração. Atualmente, poucas economias do continente possuem uma capacidade ampla de investimento estatal no exterior². Talvez nenhuma delas, isoladamente, possua recursos e vontade suficiente para assumir o financiamento de tal projeto, especialmente se este não representar uma contrapartida de vantagens econômicas satisfatórias. Por outro lado, os países que receberiam estes recursos demonstram-se, em sua maioria, contrários a permitir gerar as consequentes vantagens econômicas aos países financiadores, por justificado receio de integrarem-se sob uma nova forma de imperialismo.

Ampliam-se os problemas da integração latino-americana quando diante de todos estes desafios apresenta-se a realidade de pouca diversificação e dinamismo da base produtiva dos países membros. Além disso, conforme salienta Zilibotti (2008), “o potencial para crescimento através da adoção de tecnologias já existentes em indústrias e economias mais avançadas é limitado”, como consequência, o autor entende que a capacidade de inovação torna-se determinante para o desenvolvimento econômico, pois possibilita uma expansão além deste limite de crescimento preconcebido. Assim, fica claro que, para atingir um consistente e duradouro nível de desenvolvimento, o dinamismo da produção e a capacidade de inovação são fatores indispensáveis, mesmo ampliando as vantagens comparativas frente outras economias. Nos países latino-americanos, tradicionalmente vinculados a modelos produtivos que, geralmente,

² Se utilizarmos a medida do PIB nacional dos países latino-americanos em 2010, por exemplo, apenas Brasil e México aparecem com volume de produto semelhante às economias avançadas do restante do mundo, sendo que segundo os dados do Fundo Monetário Internacional, o PIB brasileiro corresponde a quase o dobro do mexicano.

reproduzem padrões tecnológicos concebidos em outras regiões, a necessidade de instituir um modelo organizacional direcionado à inovação é ainda mais premente.

Não apenas o dinamismo da produção é necessário para o desenvolvimento econômico na região: a diversificação da produção deve, também, ser objeto das políticas públicas. A ausência de complementariedade das economias latino-americanas é, atualmente, um dos maiores obstáculos para os processos de integração na região. De acordo com o mais recente balanço de política externa publicado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2010), o governo brasileiro identifica justamente na falta de complementaridade econômica um dos principais motivos do fracasso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A existência de bases produtivas muito semelhantes intensifica a competição interna nos países da região, que passam a buscar parcerias estratégicas em outros países muito mais distantes. Observa-se que, ainda hoje, apesar de um importante aumento das trocas comerciais entre os países latino-americanos, seus principais parceiros comerciais se encontram em outras regiões; é, por exemplo, o caso do Brasil, cujo principal parceiro comercial é, atualmente, a China. Não havendo complementariedade entre a produção e a demanda questiona-se, até mesmo, a possibilidade de efetivo desenvolvimento econômico em um mercado comum, visto que haveria uma ampliação da concorrência e, conseqüentemente, poderia ocorrer uma indesejável crise estrutural nos centros de produção menos competitivos.

Provavelmente, a única característica sistêmica do processo de integração regional europeu reproduzida, com algum sucesso, no ambiente latino-americano, seja o caráter eminentemente público das iniciativas de integração. Até o momento, o processo de integração latino-americano desenvolve-se a partir do apoio governamental e de algumas entidades públicas, mas poucas organizações não governamentais. Interessantemente, diferente do que ocorre na Europa, as instituições de ensino de nosso continente pouco se envolvem nas iniciativas de integração regional, desenvolvendo suas atividades em termos basicamente bilaterais, de acordo com interesses prioritariamente privados.

A presença estatal é, de fato, indispensável ao desenvolvimento de um projeto de integração eficiente, principalmente se for concebida nos termos anteriormente

discutidos, de apoio à infraestrutura regional e ao desenvolvimento em parcerias com o sistema privado. Nosso continente, apesar de algumas raras exceções, possui a importante vantagem de ser um ambiente internacionalmente pacífico, composto por democracias e pela preponderância de Estados regulamentados por princípios humanistas de defesa social e ambiental. A partir de tais condições, pode-se considerar que o sistema latino-americano, mesmo pleno de contradições e dificuldades estruturais, se encontra particularmente disponível para iniciativas de cooperação.

ALTERNATIVAS

Diante do exposto, fica evidente a necessidade de estabelecer um modelo alternativo para o desenvolvimento no processo latino-americano de integração regional. Este é um debate que deve ser continuamente expandido, principalmente no ambiente acadêmico e na sociedade civil, de maneira geral. Neste intento, a presença ativa de uma nova categoria de lideranças é fundamental. Conforme salienta Ramanzini (2009), “o que atualmente parece caracterizar as principais forças políticas que estão no poder na maior parte dos países da região é o discurso de resistência aos movimentos globalizantes e às receitas ortodoxas de desenvolvimento”. Ao mesmo tempo, observa o autor, “esses grupos não apresentam projeto de desenvolvimento alternativo”. Tal fato indica que precisamos de líderes competentes neste processo e eles devem estar preparados não somente para contestar as injustiças da sociedade contemporânea, mas, principalmente, para lidar com a realidade das diversas demandas locais, regionais e globais.

Na tentativa de composição de uma alternativa híbrida, pretende-se realizar a análise de algumas possíveis estratégias de integração que parecem mais adequadas à realidade latino-americana. Inicialmente, conforme sugere Raimundo Bassols (2010), a cooperação regional precisa ser fortemente expandida através de iniciativas de âmbito privado. O Estado possui, certamente, poder e responsabilidade de atuar em benefício do desenvolvimento integrado. Ainda assim, como salienta Michael Mann (1986), o Estado não é a fonte primária de toda a vida social; contrariamente, o Estado é apenas um reflexo desta. A vida social ocorre nos níveis mais simples de relações econômicas e

jurídicas, o Estado somente deve interferir nestas relações como um fator de equilíbrio normativo.

Mesmo as mais recentes iniciativas internacionais de cooperação para o desenvolvimento reconhecem a importância da participação estatal, mas, conforme fica evidente na redação do paradigmático Acordo de Busan, firmado em 2011 no âmbito da Organização das Nações Unidas, a participação do Estado no processo de desenvolvimento deve ser amplamente subsidiada por iniciativas de caráter privado. Neste sentido, o fluxo de integração deve surgir a partir de iniciativas privadas simples, da decisão de realizar negócios com outro país, do desejo de conhecê-lo, da possibilidade de intercâmbio acadêmico. Obviamente, o Estado possui uma grande capacidade de influenciar tais iniciativas e deve buscar fazê-lo (Hall; Ikenberry, 2010). Com este objetivo, as iniciativas públicas de institucionalização do processo de integração regional devem ser elaboradas com cuidado, buscando estimular a colaboração dos grupos de interesse privado autônomos e provendo a infraestrutura – física, econômica e jurídica – necessária ao desenvolvimento integrado.

Em recentemente debate entre Patrick Heller e Richard Snyder no Watson Institute of International Studies, a partir desta modificação estrutural do processo de integração latino-americano, do incentivo à cooperação privada como mecanismo de desenvolvimento, sugeriu-se que seria necessária uma análise atenta das alternativas que possam conduzir a uma diversificação da base produtiva do continente. Seriam iniciativas interessantes, por exemplo, a criação de acordos multilaterais definindo benefícios para áreas e atividades específicas que se encontrem atualmente subdesenvolvidas e o investimento em ampliação e melhoramento da rede de transportes continental. Neste mesmo sentido, Raimundo Bassols (2010), a partir de sua experiência no processo de integração europeu, afirma que o incentivo à cooperação tecnológica e acadêmica poderia, também, ser alternativa consistente para o desenvolvimento da pesquisa e indústria dos setores de ponta.

De acordo com Brito (2010), a doutrina identifica, ainda, a questão da harmonização tributária como “matéria prioritária e indispensável em qualquer processo de integração regional”. Alternativa interessante nesse sentido envolveria a

centralização da estrutura tributária. Esta possibilidade, apesar de restringir os movimentos econômicos internos dos países envolvidos, poderia ser utilizada como mecanismo de financiamento regional, a partir da criação de uma tributação com destinação específica à instituição regional, resguardando a competência arrecadatória de cada país-membro. Da mesma forma, uma política tributária centralizada permitiria a inclusão de possíveis benefícios tributários para áreas específicas que apresentem maiores dificuldades em seu processo de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ideal integracionista latino-americano, reforçado pelas demandas econômicas da contemporaneidade, enfrenta diversos desafios. Sua consecução depende da participação ativa da sociedade civil e da coordenação das práticas governamentais. Conforme apresentado, reivindica-se, neste sentido, a intensificação da participação da iniciativa privada, atuando conjuntamente com o Estado na construção de um projeto de integração efetivo. É preciso vencer a constatação apresentada por Nye (1965) que identifica em muitas das políticas de integração dos países subdesenvolvidos um frequente conteúdo simbólico e uma carga emocional inexistentes no sistema europeu, no qual tais políticas seriam tratadas como simples políticas de bem-estar, mas que em regiões como a América Latina assumem uma relevância geralmente associada às questões de segurança nacional.

As políticas de integração regional não devem ser executadas como se fossem excepcionais da política exterior dos países da região, mas como parte indissociável de suas políticas internas. A necessidade do desenvolvimento econômico, aliado a uma política de continuidade, é, neste contexto, cada vez mais presente. A busca por alternativas aos modelos atualmente existentes deve ser, portanto, intensificada, bem como a pesquisa dos mecanismos práticos de integração. Somente com criatividade e dedicação ao internacionalismo será possível tornar realidade a obtenção do desenvolvimento integrado e a constituição de uma América Latina unida e próspera.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict (1989). **Nação e Consciência Nacional**. São Paulo: Ática.

AZEVEDO, Francisco Nogueira de. (2000) **O Brasil no Pan-Americanismo**: Um estudo da Revista de História de América do Instituto Pan-Americano de Geografia e História. Anais do IV Encontro da ANPHLAC. Salvador, 2000.

BADIE, Bertrand. (1995) **O Fim dos Territórios**. Lisboa: Instituto Piaget.

BASSOLS, Raimundo. (2010) **Procesos de Integración Regional**. [s.l]: [s.e.]. Documento mimeografado

BORGES, José Souto Maior. (2005) **Curso de Direito Comunitário**. São Paulo: Saraiva.

BOUZAS, Roberto. (2011) Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. CAETANO, Gerardo (Coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideu, CEFIR.

BRASIL. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/>>. Acesso em: 30/07/2012.

BRISSOT, Sandrine. (2001) **L'Union Européene dans le XXIe siècle**. Paris: Foucher.

BRITO, Valteir Marcos de. (2010) A Harmonização Tributária e a Solução de Controvérsias no Mercosul. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, v. 4, n.2, 2010.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. (2011) **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UNB.

CASTAÑEDA, Eugênia Cecília Gomez; VIEIRA, Vera Lúcia. (2009) **Identidade Latino Americana**: Dualismo ou integração. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/cehal>>. Acesso em: 02/05/2012.

GARCIA, Ricardo Alonso. (2010) **Sistema Jurídico de la Unión Europea**. Pamplona: Thomson Reuters.

HALL, John A; IKENBERRY, G. John.(1993) **El Estado**. Madrid: Alianza Editorial.

HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. (2005) **A nova desordem mundial**. São Paulo: Editora Unesp.

KALTENHALER, Karl; MORA, Frank O. (2002) Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur. **Review of International Political Economy**, v 9, n. 1, março, 2002.

KROEBER, A. L.. (1940) Stimulus Diffusion. **American Anthropologist**. v.42, n.1, 1940.

MALLMANN, Maria Izabel. (2010) Análise Institucionalista da Integração Sul-Americana. **Civitas**, v. 10, n.1, 2010.

MALLMANN, Maria Izabel.(2007) Integração Regional: Instituições e Processo. **Meridiano**, n.87, outubro, 2007.

MANN, Michael (1986) Sources of social power: **A History of Power from the Beginning to AD 1760**. Cambridge: Cambridge University Press.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. (1996) **Direito Internacional da Integração**. Rio de Janeiro: Renovar.

NAÇÕES UNIDAS. (2011) **Acordo de Busan para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf>. Acesso em: 14/05/2012.

NYE, Joseph S. Jr.. (1965) Patterns and cataclysts in regional integration. **International Organization**, v. 19, n.4, 1965.

NYE, Joseph S. Jr.. (1971) **Peace in parts**: integration and conflict in regional organization. Boston: Little, Brown.

NYE, Joseph S. Jr.; WELCH, David A.. (2011) **Understanding Global Conflict and Cooperation**: An Introduction to Theory and History. 8. ed. Nova York: Longman.

OPELLO, Walter C. Jr.; ROSOW, Stephen J.. (2004) **The Nation-State and Global Order**: A historical introduction to contemporary politics. 2. ed. Lynne Rienner Publishers, Londres.

RAMANZINI, Haroldo, Jr. (2008) As novas lideranças Latino-Americanas e a integração regional. **Meridiano**, n. 92. Março 2008.



Conjuntura Austral

RAMANZINI, Haroldo, Jr; VIGEVANI, Tullo. (2010) Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, jul/dez, 2010.

ZILIBOTTI, Fabrizio. (2008) Economic growth through the development process. **CESifo Economic Studies**, vol. 54, n. 3, jul, 2008.

Artigo recebido dia 02 de julho de 2012. Aprovado em 06 de agosto de 2012.

RESUMO

Este trabalho busca apresentar uma análise concisa do atual estágio do processo de integração regional na América Latina, considerando suas fragilidades e propondo possíveis alternativas. Neste contexto, pretende-se avaliar a aplicabilidade do conceito de “desenvolvimento integrado” nas políticas da região, bem como o papel do Estado e da iniciativa privada na concepção de uma estratégia eficiente de integração regional.

PALAVRAS-CHAVE

América Latina, Integração regional, desenvolvimento.

ABSTRACT

This work aims to present a brief analysis of the current level of the regional integration process in Latin America, considering its fragilities and proposing possible alternatives. On this context, this article intends to evaluate the applicability of the concept of “integrated development” on the politics of the region, as well as the role of the State and the private sphere on the conception of an efficient strategy of regional integration.

KEYWORDS

Latin America, Regional integration, Development.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

The South-South cooperation in the Government Lula's Foreign Policy (2003-2010)

André Luiz Reis da Silva¹

Luiza Salazar Andriotti²

INTRODUÇÃO

Durante o governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), percebe-se que há um novo rumo nas relações internacionais do Brasil. Dessa forma, considera-se que a política externa brasileira na primeira década do novo milênio está se constituindo sobre uma nova matriz de inserção internacional, que busca aprofundar a integração regional na América do Sul, retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes. Assim, desde 2003, é possível observar uma tendência de crescimento das relações com os países em desenvolvimento a fim de diversificar as relações políticas e econômicas do país como resposta aos novos constrangimentos do sistema internacional:

“A multiplicação de desafios à política externa, em razão da diversificação, seja de atores internacionais (com o surgimento de novos Estados pela fragmentação da ex-União Soviética), seja de interesses (com o surgimento de novos temas ligados,

¹ Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS), com apoio da FAPERGS e do CNPq. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

² Graduanda de Relações Internacionais UFRGS. Bolsista do CNPq. E-mail: lusandriotti@gmail.com

sobretudo, a demandas sociais), seja de conferências internacionais, requer correções de rumo.”(BRASIL, 2003, p.241)

Nesse contexto, o Itamaraty buscou aumentar a densidade de relações em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira nos anos 1990, com a aproximação aos países sul-americanos, especialmente os andinos, da África Austral, países árabes e de Índia, China e Rússia. Além disso, a cooperação e aprofundamento de parcerias com esses países permitiram a construção de alianças de “geometria variável” como o G-3, G-20 e BRIC, ou seja, estas alianças potencializam as relações bilaterais do Brasil com países classificados como “parcerias estratégicas”. Ao reforçar suas alianças com países em desenvolvimento, o Brasil desvencilha-se gradualmente da influência das potências tradicionais, proporcionando uma maior autonomia (VISENTINI; SILVA, 2010)

O aumento das relações brasileiras rumo a novos eixos antes pouco explorados se mostra como uma forma de expandir as relações do país em relação ao período anterior, no qual o Brasil ainda não perseguia com tanta força a criação de relações com países que estivessem fora do eixo tradicional. A atuação internacional do país no período precedente é vista como “discreta e pouco incisiva” (BRASIL, 2003, p.242) pelos formuladores da política externa do governo Lula, uma vez que não teria explorado o potencial da cooperação com os países asiáticos, principalmente em relação à China e à Índia, e, muito menos, com os países africanos. A relação com estes últimos teria sido “... marcada, nos anos 1990, pela desaceleração dos contatos econômicos, comerciais e políticos” (BRASIL, 2003, p.242).

Dessa forma, a política externa do governo Lula buscou, desde o primeiro ano de mandato, ressaltar a importância da cooperação com os países em desenvolvimento e da expansão das relações do país fora do eixo norte-sul, sem, no entanto, menosprezar as suas relações com estes últimos. De acordo com a Mensagem ao Congresso Nacional de 2007, o Brasil estaria empenhado em “diversificar parcerias e aproximar-se do mundo em desenvolvimento, mantendo ao mesmo tempo os tradicionais vínculos com os países desenvolvidos” (BRASIL, 2007, p.185). As relações com a América Latina e com a África passam a adquirir um maior status dentro das relações brasileiras. Nas relações latino-americanas, passaram a ter prioridade as relações com os países da América do

Sul, principalmente com os pertencentes ao MERCOSUL. Também foram aprofundadas as relações com os países asiáticos, principalmente com a China, que em 2009 ultrapassou os EUA como principal parceiro comercial brasileiro, e a Índia, que se torna cada vez mais presente nas políticas de cooperação Sul-Sul devido, principalmente, a formação do fórum de diálogo IBAS (BRASIL, 2010, p.299).

Assim, este artigo tem como objetivo analisar a cooperação Sul-Sul desenvolvida durante do governo Lula, nos marcos das transformações ocorridas na política externa brasileira recente. Inicialmente, discute o conceito de cooperação Sul-Sul e sua importância para a inserção internacional do País. Posteriormente, analisa as prioridades e os projetos articulados para os países em desenvolvimento, bem como verifica o caso da “cooperação horizontal” promovida no âmbito do IBAS.

COOPERAÇÃO SUL-SUL: CONCEITO E IMPORTÂNCIA

Durante as últimas décadas do século XX e no início do século XXI, o sistema internacional passou por intensas transformações, que obrigou os países a se adaptarem a uma nova realidade econômica e política. O avanço tecnológico sentido desde o século passado acabou por criar uma diferença ainda maior entre os países desenvolvidos do Norte e os países em desenvolvimento do Sul. Os países que não possuíam a capacidade de desenvolvimento para conseguir acompanhar a evolução tecnológica, que afetava as principais áreas da economia mundial, passaram a se tornar ainda mais dependentes dos países que tinham essa capacidade, pois se tornavam importadores de tecnologia e, na sua grande parte, também passavam a depender mais ainda da cooperação com os países do Norte. (SARAIVA, 2007)

Com o fim da bipolaridade da Guerra-Fria nos anos 1990 e a consequente formação de uma nova ordem internacional, a dinâmica internacional vê se consolidar a globalização produtiva e financeira (SOARES DE LIMA, 2005). Dessa forma, os países menos desenvolvidos do Sul se viram diante da necessidade de conseguirem se inserir de forma competitiva nesse novo ambiente político-econômico (RODRIGUES, 2010). Dessa forma, se intensifica a procura de meios através dos quais esses países poderiam promover um maior equilíbrio do poder internacional.

Mais recentemente, novos constrangimentos sistêmicos surgiram no cenário internacional. Com os ataques de 11 de setembro de 2001, inicia-se um momento de acentuado unilateralismo, o que leva a um maior incentivo por parte dos países do Sul a cooperar a fim de enfrentar as novas adversidades sistêmicas (RODRIGUES, 2010). Sendo assim, de acordo com Saraiva, a “nova conjuntura internacional após o 11 de setembro colocou a necessidade da diplomacia brasileira repensar sua inserção internacional reforçando a vertente multilateral e a aproximação com outros países do Sul” (SARAIVA, 2007, p. 55).

Essa tendência de maior aproximação entre os países do Sul pode ser identificada tanto como cooperação Sul-Sul quanto como cooperação horizontal (Pecequilo, 2008 e Rodrigues, 2010). O eixo Norte-Sul seria o eixo de relações verticais, enquanto o Sul-Sul o de relações horizontais, entre países em desenvolvimento, ou emergentes, com características semelhantes (PECEQUILO, 2008), ao contrário das diferenças existentes nas relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento no eixo vertical. A cooperação horizontal Sul-Sul teria como objetivo a promoção de ações conjuntas entre os países em desenvolvimento a fim de enfrentar os problemas em comum que afetam esses países. A fim de contornar os atuais constrangimentos sistêmicos e garantir uma melhor inserção política e econômica internacional, os países do Sul sentem a necessidade de promover uma coordenação com outros países na mesma situação, alinhando-se em relação a temas de interesse mútuo com o objetivo de equilibrar as desigualdades do sistema internacional (RODRIGUES, 2010). No caso do Brasil, a cooperação Sul-Sul é usada como instrumento para enfrentar os problemas de crescimento e desenvolvimento do país (SOARES DE LIMA, 2005).

Desde meados a década de 1990, apesar das diferentes estratégias usadas ao longo do tempo, o Brasil vem buscando a cooperação Sul-Sul tanto com os países mais próximos quanto com outros países considerados potências regionais (SARAIVA, 2007). Essa busca por alianças regionais e extra-regionais e a tentativa de diversificação da dependência brasileira em relação às potências do Norte (principalmente em relação aos EUA) se enquadram na estratégia de “equilíbrio” da política internacional brasileira,

ao contrário da anterior política de *bandwagoning* do Brasil em relação aos EUA, na qual a aliança especial com esse país guiava os passos da diplomacia brasileira (SOARES DE LIMA, 2005).

A alternativa de cooperação Sul-Sul para enfrentar as dificuldades impostas internacionalmente começou a fazer parte da política exterior de países caracterizados como *system-affecting states* e também dos “grandes mercados emergentes” (SARAIVA, 2007). Soares de Lima, ao utilizar a definição de Keohane, classifica os *system-affecting states* como países que dispõem de recursos e de capacidades relativamente limitadas em relação às potências, mas que através da ação coletiva e das instâncias multilaterais procuram exercer algum grau de poder e influenciar decisões a nível internacional. Em relação aos “grandes mercados emergentes”, define-os como os “grandes países da periferia” (SOARES DE LIMA, 2005, p. 02) que implementaram a privatização, a liberalização comercial, a desregulamentação da economia e a reforma do Estado. Para esses países, a mobilização coletiva com países da mesma situação seria subestimada, prevalecendo a cooperação com os países desenvolvidos.

No caso do Brasil, pode-se perceber a existência de duas correntes diferentes em relação à estratégia de inserção internacional do Brasil e, conseqüentemente, sobre iniciativas de cooperação no eixo Sul-Sul. SOARES DE LIMA (2005) classifica essas duas correntes como “autonomista” e da “credibilidade”. Esta última considera que os benefícios da globalização só podem ser alcançados através de reformas internas para a expansão da economia e que somente o fortalecimento das instâncias multilaterais pode frear as medidas tomadas de forma unilateral pelas nações de maior poder, sendo que a autonomia nacional está relacionada à capacidade do país em cooperar para a criação de normas e de instituições internacionais. Dessa forma, o país deveria ajustar suas ações no âmbito internacional às suas capacidades, estando a credibilidade internacional do país relacionada à ligação entre a sua política externa e a sua política econômica interna. Já a corrente autonomista seria a que combina o objetivo de projetar o Brasil internacionalmente com um maior grau de flexibilidade e de liberdade da política externa. Ela prega a superação dos desequilíbrios internos do país em primeiro lugar e uma inserção internacional do país através da aproximação com países que tenham

interesses parecidos, dando evidente destaque para a cooperação com países do eixo Sul-Sul. Já Saraiva (2007) divide as correntes entre os autonomistas, assim como Soares de Lima, e os “liberais”. Essa corrente seria composta por aqueles que dão mais importância ao apoio brasileiro a regimes internacionais, defendendo que a inserção nacional do país deve se dar através de uma “soberania compartilhada” e da “autonomia pela participação”. A denominação “liberal” estaria relacionada ao apoio desse grupo aos valores da ordem internacional de caráter liberal. (SARAIVA, 2007)

A partir do governo Lula, a estratégia de inserção nacional brasileira passou a ser a da corrente autonomista, dando uma atenção muito maior à concertação com países desenvolvidos e contrapondo as crenças do governo anterior baseadas na estratégia da credibilidade, apesar de haverem semelhanças na orientação desses dois governos. Enquanto a estratégia da credibilidade estaria mais relacionada à visão do país como “mercado emergente”, a visão autonomista do governo Lula se aproxima mais da identificação do Brasil como um *system-affecting state*. A principal diferença a partir do governo Lula, em relação ao período anterior, é o modo como é vista a ordem internacional. A partir desse período, o predomínio dos EUA entra em questão, dando espaço a uma visão mais matizada da ordem internacional, na qual, embora os EUA ainda possuam considerável predomínio, o mundo é visto como menos hegemônico e mais competitivo, havendo, então, a possibilidade de ações contra-hegemônicas. Dessa forma, a ação por meios multilaterais se torna importante para conter as ações unilaterais estadunidenses. Observa-se, então, uma maior força para políticas que visam equilibrar as desigualdades sistêmicas através da cooperação Sul-Sul (SOARES DE LIMA, 2005).

As estratégias de cooperação Sul-Sul utilizadas pelo Brasil permeiam tanto o meio bilateral, quanto o meio multilateral. Isto é, buscou-se uma aproximação dos países do Sul através dos mecanismos multilaterais (com destaque para as negociações no âmbito da OMC) e através da firmação de acordos em termos individuais. A formação de parcerias estratégicas entre o Brasil e países em desenvolvimento, criando planos de ação para a cooperação, está incluída nessa estratégia (SARAIVA, 2007).

É preciso destacar, no entanto, que a cooperação Sul-Sul não visa a substituir as relações entre o Brasil e os países desenvolvidos. A cooperação com os países em desenvolvimento seria complementar às relações com os EUA e a União Europeia, uma vez que as oportunidades e o acesso ao mercado desses países já alcançou o seu limite, enquanto que o relacionamento com países em desenvolvimento representam novas vantagens e novas oportunidades (SOARES DE LIMA, 2005).

O BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA AMÉRICA LATINA: COOPERAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO

As relações com a América Latina ganharam uma nova perspectiva nas relações exteriores brasileiras a partir do governo Lula. No caso dos países da América Central e Caribe, as relações foram ampliadas, além de haver um aumento nas transações comerciais entre o Brasil e esses países (BRASIL, 2008, p.198). Já a América do Sul foi colocada como prioridade da política externa brasileira, a fim de substituir o “comportamento tímido e espasmódico com nossos vizinhos e o distanciamento em relação a problemas muitas vezes comuns, criando novas possibilidades de coordenação política bilateral e de atuação concertada na área internacional” (BRASIL, 2003, p.242).

A prioridade dada à cooperação com os países da América do Sul pode ser justificada pela proximidade geográfica e a coordenação política entre o Brasil e esses países, o que facilita projetos de cooperação e de integração (ITAMARATY, 2010a). Essa priorização levou a um crescimento de quatro vezes no volume de comércio entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos entre os anos de 2002 e 2008. Além disso, a América do Sul veio a se tornar o principal destino para os investimentos feitos por empresas brasileiras no exterior, o que foi possível graças ao desenvolvimento de acordos comerciais e de regularizações entre os países da região. Essa aproximação do Brasil em relação aos países da América do Sul se deu em áreas como infra-estrutura, investimentos, turismo, defesa, comércio, políticas públicas, entre outras (ITAMARATY, 2010a).

Um dos principais projetos de aproximação, cooperação e integração atualmente ativo na América do Sul é o projeto da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas).

Desde a iniciativa do governo brasileiro, em 2004, de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), o país tem trabalhado juntamente com seus vizinhos a favor da integração e da cooperação na América do Sul. Com a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008, foi criando um compromisso entre os países sul-americanos em relação a esse processo. O objetivo da UNASUL é de aumentar os vínculos entre os países sul-americanos, as relações comerciais, os investimentos e a cooperação. Os resultados dessa cooperação visam ao desenvolvimento, à paz, ao incremento do mercado interno sul-americano e ao aumento da capacidade competitiva desses países no mercado internacional (ITAMARATY, 2010a).

Além de abrir mercados para o Brasil, a cooperação com os países da América do Sul ao nível de integração também possibilita um fortalecimento do país e de sua atuação internacional, o que também está de acordo com a ideia de liderança buscada pelo Brasil em relação à região. Outro importante objetivo em relação à cooperação brasileira com os países sul-americanos é garantir a independência da região em relação aos grandes pólos de poder do cenário internacional, ao mesmo tempo em que são reforçadas as relações desses países com o Brasil. Essa ideia fica explícita na Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 2004:

“Um mundo multipolar está emergindo, como demonstra o processo de ampliação da União Européia; o célere desenvolvimento da China; a afirmação da Índia; a recuperação nítida da Rússia; a articulação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Nesse mundo multipolar, nem o Brasil nem a América do Sul podem ser absorvidos por qualquer um desses pólos.” (BRASIL, 2004, p.201)

Ainda no âmbito da América do Sul, o fortalecimento do MERCOSUL passou a ser a prioridade central da política externa brasileira (BRASIL, 2005, p.239). Sendo o projeto de integração de maior importância na política externa, o Brasil visa a estreitar cada vez mais os laços e as relações com os países que o compõem, firmando acordos de cooperação em diversas áreas. Além de promover a integração comercial entre os países, facilitando o fluxo de mercadorias e as oportunidades mercadológicas entre os vizinhos da Bacia do Prata, o MERCOSUL também promove o fortalecimento e a

inserção desses mercados no âmbito internacional, uma vez que são promovidas relações comerciais com países não participantes (ITAMARATY, 2010a). Um bom exemplo são os Acordos de Livre Comércio Mercosul-Israel (ITAMARATY, 2007b) e Mercosul-Egito (ITAMARATY, 2010c), o Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-SACU (União Aduaneira da África Austral) de 2009 (ITAMARATY, 2009) e as negociações ainda em andamento entre Mercosul e União Europeia (ITAMARATY, 2010d).

Além do aspecto econômico e comercial existente no Mercosul, existem também outras áreas nas quais existem projetos de cooperação entre os países pertencentes, promovendo a correção das assimetrias estruturais dentro do grupo, a integração produtiva, a cooperação científico-tecnológica e a cooperação energética³. O Mercosul possui uma importância que vai além do aspecto comercial, a cooperação entre esses países cria certa estabilidade regional, uma vez que “gera uma cadeia de interesses e relações que aprofunda as ligações, tanto econômicas quanto políticas, e neutraliza tendências à fragmentação” (ITAMARATY, 2010a).

No aspecto de cooperação bilateral, o projeto de maior importância para o Brasil são as relações com a Argentina. Devido à sua importância, essas relações são chamadas, muitas vezes, de “aliança estratégica”, sendo que essa aliança seria o “motor de uma integração sul-americana consistente” (BRASIL, 2003, p.253). Apesar da inconstância histórica dos laços entre Brasil e Argentina, nas últimas décadas essas relações se mostram estreitas e de extrema importância para a política externa de ambos os países. Existem vários acordos de cooperação entre os dois, sendo alguns sobre as áreas industrial, de energia nuclear, científico-tecnológica, econômica, comercial, técnica, educativa, espacial, saúde, defesa, além das questões fronteiriças e outros acordos. O Brasil também possui um vasto número de projetos de cooperação com outros países da América do Sul, sendo eles: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Suriname, Uruguai e Venezuela⁴.

³ Maiores informações no site oficial do MERCOSUL.

⁴ Mais informações no site oficial da Agência Brasileira de Cooperação.

No que tange a América Central e os países caribenhos, a meta do Brasil durante o governo Lula foi de intensificar não só as relações comerciais, mas também as relações diplomáticas. Foram abertas novas embaixadas e assinados inúmeros acordos de cooperação. A cooperação científico-tecnológica sofre uma demanda cada vez maior na região, uma vez que o status do Brasil de país em desenvolvimento faz de sua presença um contraponto “à cooperação estritamente vertical prestada pelos países desenvolvidos” (ITAMARATY, 2010a), um dos grandes objetivos da cooperação Sul-Sul.

O Brasil não só possui capacidade de intercambiar conhecimentos científico-tecnológicos de forma geral, mas também possui outras áreas de conhecimento mais específico que são de grande interesse à região devido a algumas características em comum em relação a esses países. Isso se mostra no grande interesse para a cooperação em áreas como a agricultura de produtos tropicais, produção de biocombustíveis, energética, e de aproveitamento de recursos hídricos. Há projetos de cooperação também em outras áreas como a nanotecnologia, o sistema de televisão digital e o controle meteorológico. (BRASIL, 2011).

Um dos impulsos ao fortalecimento das relações do Brasil com os países da região foi o fato de o Brasil obter o status de país observador da Comunidade Caribenha (CARICOM) e a sua participação na MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti) a partir de 2004 (ITAMARATY, 2010a). Desde então, o Brasil passou a ser mais procurado pelos países do Caribe para a formação de projetos de cooperação e de desenvolvimento. Com a Cúpula Brasil-CARICOM em abril de 2010, a aproximação do Brasil com os países Caribenhos tomou mais forma, a partir de então foram abertas novas embaixadas e assinados 48 diferentes acordos bilaterais entre o Brasil e países do CARICOM (ITAMARATY, 2010a). Esses acordos deram um novo impulso à cooperação em campos como a agricultura, saúde, educação, cultura e cooperação técnica, fornecendo instrumentos legais para que fossem efetivados os projetos de cooperação. Essa ampliação dos projetos de cooperação se refletiu em um aumento dos investimentos brasileiros nos países do Caribe e da América Central, na

maior presença de empresas brasileiras e no incremento do fluxo comercial com esses países (BRASIL, 2010).

Bilateralmente, o mais significativo projeto de cooperação do Brasil na região se dá no Haiti. Além da presença brasileira no comando da MINUSTAH, o Brasil mantém um forte projeto de cooperação com o país a fim de auxiliar a sua reestruturação e de projetar a liderança brasileira na região. A cooperação técnica com o Haiti se dá principalmente através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e suas prioridades se dão em torno de quatro eixos principais: fomento da capacidade da cidadania haitiana; fortalecimento da governabilidade política; melhoramento da economia e modernização do Estado e estimulação a investimentos na economia; e melhoramento do acesso aos serviços básicos para grupos vulneráveis. As principais áreas compreendidas pelo projeto de cooperação a fim de satisfazer tais objetivos são: agricultura, saúde, meio ambiente, segurança alimentar, prevenção à violência de gênero, saneamento básico, alimentação escolar, tecnologias sociais e educação técnico-profissional (Agência Brasileira de Cooperação – ABC, 2008).

De forma mais geral, o Brasil também teve a iniciativa de convocar a Cúpula da América Latina e Caribe (CALC) em 2008, que, além de obter a presença de todos os 33 países da região, também é a primeira reunião desses países que não é patrocinada por potências de fora da região (ITAMARATY, 2010a). Esse fato reforça a ideia de que o Brasil procura se projetar como uma liderança na região, equilibrando a presença de outras potências extrarregionais. Graças aos projetos de cooperação e a nova prioridade dada às relações com os países da América Latina, houve um processo de aproximação do Brasil com esses países, o que pode ser visto não só nos inúmeros projetos de cooperação firmados com os países da região, mas também no incremento do fluxo comercial do Brasil em relação a eles.

O BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA ÁSIA: TECNOLOGIA E PARCERIAS ESTRATÉGICAS

A intensificação da cooperação com os países asiáticos durante o governo Lula se deve, em grande parte, ao dinamismo e ao crescimento dos mercados asiáticos. A

oportunidade de estreitar os laços com esses países é extremamente vantajosa para a diversificação de parceiros do Brasil. A alta capacidade de consumo desses mercados, além da demanda brasileira por investimentos e por tecnologia de ponta, são os principais pontos de interesse do Brasil no continente asiático. Já o interesse dos países asiáticos na cooperação com o Brasil se dá pela capacidade de o país fornecer insumos básicos e produtos alimentícios aos crescentes mercados asiáticos (ITAMARATY, 2010a).

A grande absorção das exportações brasileiras no mercado asiático e as grandes oportunidades de investimento nesses mercados levam a um sucesso na política de diversificação da dependência econômica brasileira, uma vez que o Brasil passa a depender menos dos tradicionais mercados de países desenvolvidos, tendo maior capacidade de responder a políticas mercadológicas e outras exigências por parte desses países. Esse fato permitiu com que o Brasil conseguisse enfrentar a crise financeira mundial, que reduziu a demanda dos países desenvolvidos por matérias-primas e insumos vindos de países como o Brasil. Além disso, o Brasil passar ter mais opções para a obtenção de novas tecnologias, uma vez que o continente asiático possui um grande dinamismo científico-tecnológico. Em relação à cooperação multilateral, verifica-se uma grande participação de parceiros asiáticos em mecanismos multilaterais nos quais o Brasil se faz presente, são exemplos o G-20 financeiro, o BRIC, o IBAS e o BASIC (ITAMARATY, 2010a).

Alguns dos maiores e mais importantes projetos de cooperação do Brasil com o continente asiático são os realizados com a China. São de extrema importância essas relações para ambos os países, de forma que passam a ter o status de parceria estratégica. Com o aumento no fluxo comercial, a China se tornou o primeiro destino das exportações brasileiras, além de ser o principal parceiro comercial do Brasil no ano de 2009 (BRASIL, 2010, p.299). É intensa também a cooperação na área científico-tecnológica entre os países, que permite maior acesso à tecnologia de ponta por parte do Brasil. O programa de maior destaque nessa área é em relação à tecnologia espacial através do programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite), além de ser o primeiro resultado da parceria estratégica entre os países, o projeto é considerado “o

mais bem sucedido programa de cooperação científica entre países em desenvolvimento” (ITAMARATY, 2010a). Existe também uma cooperação na área energética, principalmente em relação ao uso de biocombustíveis e a tecnologias de mineração, bem como um interesse mútuo em programas de redução da pobreza em ambos os países (ITAMARATY, 2004a).

Outro país com grande peso nos projetos de cooperação Sul-Sul do Brasil é a Índia. Desde 2006, a relação de cooperação entre os países passou a adquirir o status de parceria estratégica (ITAMARATY, 2006). O país também faz parte de um dos mais importantes projetos de cooperação Sul-Sul brasileiro: o fórum de diálogo IBAS. Em relação à área econômica, além de serem criados grupos de monitoramento do comércio entre os países, o intercâmbio comercial Brasil-Índia (somando-se fluxo de exportação e de importação) passou de cerca de 1 bilhão de dólares em 2003, para 7,7 bilhões de dólares em 2010 (MDIC). Quanto à cooperação científico-tecnológica, são abarcados projetos de pesquisa espacial, informática, farmacologia, biotecnologia e de desenvolvimento energético, especialmente na área dos biocombustíveis. Na área de defesa, são desenvolvidos projetos conjuntos de cooperação de pesquisa e desenvolvimento, além do comércio de produtos de defesa existente entre os países (ITAMARATY, 2010a). Os problemas com a pobreza e a desigualdade, comum entre os países, também levam à cooperação no âmbito social, com projetos de combate à fome e ao analfabetismo. Multilateralmente, o Brasil e a Índia possuem uma tradição de cooperação (ITAMARATY, 2007a), um exemplo é a defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU, do qual ambos os países ambicionam fazer parte.

Além das relações com as duas grandes economias em desenvolvimento, o Brasil mantém relações com outros países asiáticos. A Indonésia, por exemplo, recebe o maior investimento brasileiro do sudeste asiático (ITAMARATY, 2010a), além disso, em 2008, foi estabelecida uma parceria estratégica entre os países, que abrange a cooperação nos campos políticos, energético, econômico, científico-tecnológico e sociocultural (ITAMARATY, 2008).

No quadro de cooperação Sul-Sul prestada, também é importante ressaltar as relações do Brasil com o Timor Leste. Desde 2000, o Brasil vem oferecendo cooperação

técnica ao país a fim de auxiliar a sua reestruturação após o término do domínio da Indonésia⁵. A cooperação se dá principalmente nas áreas da educação, da agricultura, de técnicas de produção, de formação profissional e no âmbito sociocultural, este último devido principalmente à afinidade cultural linguística, sendo que ambos os países pertencem à CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

O Brasil também passou a intensificar a cooperação com os países do Oriente Médio, que possuem uma dinâmica diferenciada em relação aos outros países asiáticos. Além da tentativa em contribuir para a promoção da paz na região, o Brasil também aumentou as atividades diplomáticas em relação ao Oriente Médio. Uma aproximação foi estabelecida com a Cúpula América do Sul – Países Árabes, que visa a promover a aproximação comercial, econômica, científico-tecnológica e cultural entre os países (BRASIL, 2006, p. 181). A assinatura de alguns instrumentos relacionados à cooperação agrícola com a região também apresentam um futuro promissor devido à necessidade desses países em importar um grande número de produtos agrícolas e a oportunidade de exportação desses produtos por parte do Brasil (ITAMARATY, 2010a). Também existe um interesse na cooperação energética devido à posição que esses países ocupam mundialmente em relação à produção de combustíveis fósseis e à importância que o Brasil vem adquirindo como produtor de biocombustíveis (ITAMARATY, 2010a).

O BRASIL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA ÁFRICA: SOLIDARIEDADE E AMPLIAÇÃO DA PRESENÇA BRASILEIRA

A fim de compensar a desaceleração nas relações com os países africanos, foi dada atenção prioritária para a aproximação com esses países durante o governo Lula, formando novos laços de cooperação. Graças a essa política, aumentou o comércio brasileiro com esses países e também a atuação das empresas brasileiras no continente. A fim de promover as relações econômicas e comerciais, foram assinados acordos comerciais tanto por parte do Brasil, quanto por parte do MERCOSUL com países e instituições africanas (ITAMARATY, 2010a), exemplo disso é o já mencionado acordo

⁵ Para detalhes sobre as informações, ver site oficial da ABC.

entre o MERCOSUL e o Egito. Ainda em relação à cooperação comercial, de acordo com a UNCTAD (ITAMARATY, 2010a), o Brasil é o 11º parceiro comercial da África.

No âmbito político-diplomático, a política de aproximação com o continente africano se refletiu na abertura de novas embaixadas e no número de visitas do presidente ao continente africano (29 ao todo), maior que a somatória de todas as visitas de todos os presidentes anteriores (ITAMARATY, 2010a). Essas medidas contribuíram muito para a aproximação e o aumento da cooperação entre o Brasil e os países africanos.

Na área tecnológica, a cooperação com o Brasil adquire importância, pois é vista como alternativa à dependência da cooperação Norte-Sul dos países africanos em relação aos países desenvolvidos. A cooperação científico-tecnológica entre o Brasil e a África ganhou seu principal impulso com o lançamento do Programa de Cooperação Temática em Matéria de Ciência e Tecnologia (PROÁFRICA) do Ministério da Ciência e Tecnologia brasileiro. Esse programa prevê o financiamento de pesquisas com profissionais africanos e a promoção de projetos estratégicos na área de ciência e tecnologia.

Foi intensificada, também, a cooperação no setor defesa. Durante o governo Lula, o Brasil assinou Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal). Ainda nesse âmbito, foram realizadas atividades na área de formação militar (ITAMARATY, 2010a).

No plano multilateral, o Brasil procura uma aproximação em relação à União Africana com o objetivo de acompanhar mais de perto suas atividades, de estabelecer novos mecanismos para a cooperação com os seus países membros e de complementar o relacionamento que o Brasil possui com cada país no plano bilateral. Essa cooperação com a UA, tem tornado mais fácil a implementação de projetos de cooperação técnica brasileiros no continente africano, além de dar maior legitimidade às iniciativas brasileiras e melhorar a sua capacidade de atuação, uma vez que possibilita ao Brasil um maior conhecimento da realidade africana (ITAMARATY, 2010a).

Também no plano multilateral, o Brasil promove uma cooperação entre os blocos do MERCOSUL e SACU. Resultado das negociações anteriores entre MERCOSUL e África do Sul, as atuais negociações entre os blocos visam a um futuro Acordo de Livre Comércio (ITAMARATY, 2010a). Atualmente, a cooperação entre os blocos se encontra no nível de um acordo de preferências tarifárias fixas, ou seja, um Acordo Comercial Preferencial. O texto do acordo, assinado por ambos os blocos, prevê, além das preferências tarifárias, ações de cooperação aduaneira, cooperação mútua sobre normas e regulamentos técnicos e cooperação em relação a medidas sanitárias com o objetivo básico de facilitar o acesso a ambos os mercados (MERCOSUL; SACU, 2009). Outro projeto de continuação e ampliação dessa cooperação é planejado entre MERCOSUL, SACU e Índia a fim de intensificar a cooperação e as relações entre três importantes regiões em desenvolvimento.

Outro cenário de grande cooperação brasileira entre países em desenvolvimento ocorre no âmbito da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). Dentro desse grupo, a cooperação Sul-Sul se dá mais precisamente entre os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), o Timor-Leste e o Brasil. A cooperação existente entre os países do PALOP e o Brasil é uma importante parte da cooperação entre Brasil e África. Grande parte dos recursos da ABC para a cooperação técnica é destinado para os programas com os países do PALOP. Além da cooperação cultural em detrimento das semelhanças existentes em função da língua comum, existem outros setores nos quais são realizados projetos de cooperação entre os países. Grande parte dos projetos se destina ao desenvolvimento econômico e social desses países, para isso, os acordos de cooperação englobam áreas como a da saúde, a técnica, a empresarial, a econômica e a científico-tecnológica (ITAMARATY, 2004b). Além da área cultural, outras semelhanças entre os países fazem com que eles se tornem parceiros singulares para a cooperação. O conhecimento do Brasil em áreas estratégicas para o desenvolvimento desses países, a exemplo da agricultura tropical e do combate de problemas como o HIV, a malária e a fome, torna esse canal de cooperação muito vantajoso para os envolvidos (ITAMARATY, 2010a).

Outro importante destino dos recursos voltados para a cooperação com a África são os países membros do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Esses países carecem de tecnologia para um melhor aproveitamento de suas lavouras, principalmente no controle de pragas, no manejo do solo e em questões de gestão. Além do auxílio tecnológico à cultura de algodão, os projetos de cooperação também se baseiam nos setores econômicos, ambiental e da segurança alimentar, de modo que o impacto da cooperação gere benefícios na vida dos cidadãos desses países⁶.

Em relação à cooperação do âmbito da formação e capacitação de profissionais, um dos mais importantes projetos do Brasil na África é a parceria com o SENAI na instalação de centros de formação profissional a fim de enfrentar um dos mais graves problemas do desenvolvimento africano: a escassez de mão-de-obra qualificada. A instalação desses centros se dá em Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique. A qualificação dos profissionais se dá em algumas áreas como a da construção civil, da eletricidade, do vestuário e da informática⁷.

No âmbito bilateral, o projeto de cooperação Sul-Sul mais importante para o Brasil no continente africano é o levado a cabo com a África do Sul. Além de fazer parte do fórum de diálogo IBAS, o Brasil firmou com a África do Sul um plano de parceria estratégica em julho de 2010. Esse plano intensifica e cria várias áreas de cooperação entre os países. Comprometem-se a cooperar e promover consultas nos campos político, diplomático e estratégico e de direitos humanos, principalmente através de uma Comissão Mista e de consultas bilaterais. A cooperação também se dá nas áreas da educação (com um grande estímulo ao intercâmbio de estudantes), da defesa, da economia, do comércio, da agricultura, da ciência e tecnologia, da cultura, da saúde e da energia, entre outras (ITAMARATY, 2010b). Além disso, também há cooperação entre os países no âmbito multilateral, a exemplo da defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁶ Maiores informações no site da ABC sobre cooperação técnica Sul-Sul prestada para a África:
<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaAfricaCotton4.asp>

⁷ Maiores informações no site da ABC sobre os projetos em destaque:
<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp>

Atualmente, um dos maiores projetos levados a cabo entre Brasil e África do Sul é o da produção do míssil A-Darter. O projeto, que se iniciou em 2006, tem investimento dos dois países e é fruto da cooperação da Força Aérea Brasileira e da Força Aérea da África do Sul, sendo que a sua propriedade intelectual é compartilhada. Esse gênero de mísseis é produzido por um número restrito de países (apenas EUA, Inglaterra, França, Alemanha e Rússia desenvolvem esse tipo de míssil) e a sua venda é limitada. Dessa forma, o projeto permite uma maior capacitação da indústria bélica dos dois países e uma inserção destes no mercado bélico mundial (RANGEL, 2010). Desse modo, afirma-se que com a política de priorização da África do governo Lula:

“...foi possível avançar nos objetivos da política externa brasileira, tais como a promoção do comércio, turismo e investimento entre Brasil e África; a disseminação de informações sobre os biocombustíveis; a cooperação técnica, educacional, esportiva e em ciência e tecnologia; e os contatos na área de defesa e para a promoção dos direitos humanos.” (BRASIL, 2010, p. 298)

O FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS: PARCERIA HORIZONTAL

O fórum de diálogo IBAS, criado em 2003, tem o objetivo de ser um mecanismo de coordenação entre Índia, Brasil e África do Sul a fim de aumentar a atuação desses países no sistema internacional através da cooperação em várias áreas. A semelhança entre os países em detrimento de seu status de nações em desenvolvimento é uma das principais razões dadas para a existência do fórum. Com a criação de vários projetos a partir da estrutura do fórum, o IBAS também vem promovendo uma maior interligação entre os três países participantes.

O fórum não possui um documento constitutivo, sendo que seu funcionamento se iniciou com a Declaração de Brasília e, atualmente, existem vários acordos que pautam as atividades dos três países em diferentes setores de cooperação. A informalidade do grupo contribui para uma maior agilidade e também para a existência de certa flexibilidade em suas ações. Além disso, o grupo possui uma característica relativamente diferenciada ao associar países de diferentes continentes, sem

proximidade geográfica, baseado nas visões e necessidades compartilhadas por eles (ITAMARATY, 2010a).

As atividades do fórum podem ser classificadas em três eixos básicos: concertação política, cooperação setorial e fundo IBAS. Em relação à concertação política, é nesse eixo em que os três países realizam consultas e discutem as suas posições em relação aos temas da agenda global. Com um maior diálogo entre Brasil, Índia e África do Sul, é possível se chegar a uma posição comum e a entendimentos sobre as diferentes questões internacionais, o que beneficia a atuação desses países, uma vez que passam a agir de forma mais unida ao invés de tentar agir individualmente (ITAMARATY, 2010a).

No eixo da cooperação setorial, 16 Grupos de Trabalho servem de mecanismo para promover a cooperação e a troca de conhecimento entre os países em diferentes áreas. Esses Grupos de Trabalho abrangem as seguintes áreas: agricultura, cultura, defesa, educação, energia, meio ambiente, saúde, assentamentos humanos, sociedade de informação, administração pública, administração tributária e aduaneira, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio, transporte e turismo⁸.

Já o Fundo IBAS constitui uma ação pioneira em questão de projetos de cooperação Sul-Sul, uma vez que seu princípio é o de disseminar projetos de cooperação a outros países em desenvolvimento fora do fórum IBAS. Esses projetos funcionam através de mecanismos de cooperação Sul-Sul e de acordo com as demandas por projetos existentes. Apesar do fato de seus recursos serem um pouco modestos, os projetos realizados pelo fundo apresentam uma considerável qualidade (ITAMARATY, 2010a). O Fundo IBAS recebeu o Prêmio de Parceria Sul-Sul da ONU em 2006 por sua iniciativa e o MDG Awards 2010 (para projetos voltados para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio).

Assim, o IBAS representa a institucionalização da parceria entre Brasil, Índia e África do Sul, tendo como objetivo promover a cooperação em “um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 296). Na agenda destes países, além da cooperação técnica e

⁸ Exatamente como no site oficial do IBAS: <http://www.ibsa-trilateral.org>

possibilidades de integração de articulação entre países de desenvolvimento similar, estão as questões políticas de reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 298.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação no eixo Sul-Sul, além de expandir as relações comerciais do Brasil com os países em desenvolvimento de forma que, em 2006, esses países passaram a ser o destino de mais de 50% das exportações brasileiras (BRASIL, 2006, p.180), também conta com formas de cooperação em áreas como a tecnológica, econômica, agrícola, técnica, cultural e securitária. Desde os primeiros anos do governo Lula, foram assinados inúmeros acordos de cooperação com países em desenvolvimento em diferentes áreas e foram ampliados os programas de cooperação técnica em relação a esses países de acordo com a política de adensamento do diálogo Sul-Sul. A cooperação técnica consiste na transferência de conhecimento técnico a fim de promover a autonomia dos países envolvidos, sendo que o Brasil mantém relações de cooperação técnica Sul-Sul com a América Latina, África e alguns países da Ásia e Oceania.⁹

Em cada programa de cooperação desenvolvido, observa-se uma variedade de objetivos. A cooperação brasileira com os países asiáticos se destaca pela busca de novos investimentos e de maior desenvolvimento em áreas de tecnologia de ponta de forma mais independente dos países do Norte, além de buscar um melhor aproveitamento da capacidade de absorção do mercado asiático. Em relação à América do Sul, é clara a intenção de incentivar a integração entre os países e, no caso dos países caribenhos, o Brasil se mostra como uma nova opção de parceria aos países do Norte. Situação semelhante se observa com a cooperação no continente africano, onde o Brasil procura reforçar sua presença, que até então vinha decaindo.

Tendo tudo isso em vista, pode-se chegar à conclusão de que, para a política externa brasileira, a cooperação Sul-Sul é uma das principais estratégias para o aumento da inserção e da importância do Brasil internacionalmente. Essa cooperação não é

⁹ Maiores informações no site oficial da Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br/>.

somente o resultado de uma resposta necessária às restrições do sistema internacional, mas também uma estratégia que vai além desses constrangimentos, buscando um novo papel internacional para o Brasil. É por meio da cooperação que a política externa brasileira procura se tornar cada vez menos dependente dos mercados e políticas dos países desenvolvidos na tentativa de se afirmar como país de forte presença internacional, podendo atuar de forma mais competitiva na defesa de seus interesses.

REFERÊNCIAS

FONTES

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Página no site oficial sobre a cooperação técnica Sul-Sul prestada para a África.** Disponível em:
<<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaAfricaCotton4.asp>>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Página no site oficial sobre os projetos em destaque.** Disponível em:
< <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaProjetosDestaqueCFP.asp>>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Documento sobre a cooperação Brasil-Haiti.** Disponível em:
<http://www.abc.gov.br/download/txtCooperacaoBrasilHaiti_p.pdf>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Documento sobre os projetos de cooperação entre Brasil e Haiti, 2008.** Disponível em:
<<http://www.abc.gov.br/download/projetosAcordos2008Haiti.pdf>>

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional, 2003.**

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional, 2004.**

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional, 2005.**

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional**, 2006.

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional**, 2007.

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional**, 2008.

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional**, 2009.

BRASIL (Luis Inácio Lula da Silva). **Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional**, 2010.

IBAS. **Site oficial do IBAS** < <http://www.ibsa-trilateral.org> >.

ITAMARATY. Nota 213, **Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China, 24/05/2004, 2004a**, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 315: **V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa-** Declaração de São Tomé 27/07/2004, 2004b, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 562, **Visita Oficial ao Brasil do Primeiro-Ministro da República da Índia, Manmohan Singh** - Comunicado Conjunto, 12/09/2006, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 267, **Visit to India of the President Luiz Inácio Lula da Silva – Joint Communique**, 05/06/2007, 2007a, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 623, **Acordo de Livre Comércio Mercosul-Israel**, 18/12/2007, 2007b, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 648, **Visita ao Brasil do Presidente da República da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono** - Declaração Conjunta, 18/11/2008, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 154, **Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-SACU**, 06/04/2009, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. **Balço de Política Externa 2003/2010**, 2010a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>

ITAMARATY. Nota 439, **Atos assinados por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à África do Sul** – 8 e 9 de julho de 2010, 09/07/2010, 2010b, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 491, **Acordo de Livre Comércio Mercosul-Egito**, 02/08/2010, 2010c, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

ITAMARATY. Nota 712, **Negociações Mercosul – União Europeia**, 08/12/2010, 2010d, notas à imprensa do site do Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa>>

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Site oficial da Agência Brasileira de Cooperação**: <<http://www.abc.gov.br/>>

DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS. Site oficial da Divisão de Atos Internacionais: <<http://www2.mre.gov.br/dai/Home.htm>>

MERCOSUL; SACU. **Acordo de Comércio Preferencial entre MERCOSUL e SACU, 2009**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dnc/P_Texto_Principal.pdf>

MERCOSUL. **Site oficial do MERCOSUL** <<http://www.mercosur.int>>

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA. **Site oficial do Ministério da Ciência e da Tecnologia**: <<http://www.mct.gov.br/>>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR. **Site oficial do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior**: <<http://www.mdic.gov.br>>

BIBLIOGRAFIA

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

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

LESSA, Antônio Carlos, Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010), **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53 (special edition), 2010. p.115-131. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea07.pdf>

PECEQUILO, Cristina Soreanu, A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 51 (2), pág. 136-153, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>

RANGEL, Rogério, Brasil e África do Sul: desenvolvimento de novo míssil, **Revista Inovação em Pauta**, nº 9, Defesa, maio/junho 2010, FINEP. Disponível em: http://www.finep.gov.br/imprensa/revista/edicao9/inovacao_em_pauta_9_defesa.pdf

RODRIGUES, Diogo de Freitas, Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 53(1), pág. 45-66, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a03v53n1.pdf>

SARAIVA, Miriam Gomes, As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 50(2), pág. 42-59, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>

SOARES DE LIMA, Maria Regina, A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 48(1), pág. 24-59, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>

VIZENTINI, Paulo, SILVA, André. Brazil and the economic, political and environmental multilateralism: the Lula years. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2010, Edição Especial, p. 54-72. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0034-73292010000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**. 29(2): 273-335, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-85292007000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

Artigo recebido dia 10 de setembro de 2012. Aprovado em 23 de setembro de 2012.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a cooperação Sul-Sul desenvolvida durante do governo Lula, nos marcos das transformações ocorridas na política externa brasileira recente. Inicialmente, discute o conceito de cooperação Sul-Sul e sua importância para a inserção internacional do País. Posteriormente, analisa as prioridades e os projetos articulados para os países em desenvolvimento, bem como estuda o caso da “cooperação horizontal” promovida no âmbito do IBAS. A principal hipótese é que a cooperação Sul-Sul desenvolvida durante o Governo Lula tem um caráter flexível, adaptado as múltiplas realidades dos países em desenvolvimento. Muito além da dimensão de solidariedade, a cooperação Sul-Sul do governo Lula teve um caráter pragmático, seja para reforçar parcerias estratégicas, para ampliar a presença em amplas regiões, ou para ampliar o comércio.

PALAVRAS-CHAVE

Governo Lula, Política Externa, Cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

The present paper has the objective of analyzing the South-South cooperation developed during the Lula government within the framework of the transformations occurred in the recent Brazilian foreign policy. First, the concept of South-South cooperation is discussed and also its importance for the international insertion of the country. Afterwards, it analyzes the priorities and the projects aiming the developing countries, as well as it studies the case of the “horizontal cooperation” promoted in the IBAS scope. The principal hypothesis is that South-South cooperation developed during the Lula government has a flexible character, adapted to the multiple realities of the developing countries. Way further than the dimension of solidarity, the South-South cooperation of the Lula government had a pragmatic character, may that be used either to reinforce its strategic partnerships, to enlarge its presence in a diverse number of regions, or to expand its commerce.

KEYWORDS

Lula Government, Foreign Policy, South-South Cooperation.

RESENHA

Bookreview

HIERARCHY IN INTERNATIONAL RELATIONS¹

Gustavo Resende Mendonça²

A anarquia é um dos conceitos centrais da disciplina de Relações Internacionais. Mesmo diante do grande debate teórico vigente entre diferentes correntes de pensamento, poucos especialistas discordam da premissa que preconiza que o sistema internacional é caracterizado pela ausência de uma autoridade superior e que os Estados nacionais são, ao menos nominalmente, soberanos e funcionalmente similares. O mais recente trabalho de David Lake, professor da Universidade da Califórnia, visa justamente a desafiar o conceito fundamental de anarquia nas relações internacionais, ao definir o sistema internacional como um emaranhado de relações hierárquicas assimétricas das quais a autoridade é uma característica fundamental.

O conjunto de ferramentas teóricas construído por Lake é sustentado por dois conceitos fundamentais: autoridade e contrato social. Lake visualiza um sistema internacional no qual a hierarquia é construída de forma relacional: a autoridade é derivada de um contrato social, um conjunto negociado de direitos e deveres para o Estado Dominante e para as Nações Subordinadas. A autoridade é caracterizada pela legitimidade – os participantes da relação hierárquica entende a diferenciação funcional como justa e natural –, pela natureza mutável – os Estados buscam ampliar seus direitos

¹ LAKE, David A. *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell Paperbacks, 232 pp, 2010. ISBN 978-0-8014-4756-3

² Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: gusresende@gmail.com

e diminuir seus deveres, de forma a lucrar cada vez mais com a hierarquia –, e pela auto-moderação – o Estado Dominante limita o uso da coerção, de modo a não solapar sua legitimidade.

Uma questão central na obra é o motivo que levaria nações soberanas a abdicar de sua independência para se engajar em relações hierárquicas. Do ponto de vista da corrente teórica realista, os Estados buscam maximizar sua segurança e preservar sua independência, objetivos que levam as nações a construir alianças precárias, impedindo assim o surgimento de Estados hegemônicos e nações imperiais. Lake, no entanto, argumenta que os Estados podem privilegiar a garantia de suas propriedades, a estabilidade e a segurança, em detrimento da independência. No contrato social, o Estado Dominante se compromete a fornecer ordem e proteção aos seus subordinados, que, por sua vez, transferem parte de sua soberania para a nação hierarquicamente superior. O Estado Dominante se beneficia porque passa a possuir aliados perenes e desfruta da prerrogativa de construir uma ordem – um conjunto de regras, normas e instituições que se propõem a garantir a estabilidade internacional – consoante com seus objetivos de política externa.

A hierarquia se manifesta em diferentes dimensões e níveis. De forma simplista, a hierarquia pode ser classificada como econômica ou estratégica. A hierarquia estratégica é baseada na delegação da defesa dos Estados Subordinados para o Estado Dominante. O Japão e a Alemanha Ocidental são exemplos típicos de estados estrategicamente subordinados aos Estados Unidos. A hierarquia econômica é baseada em uma dependência monetária, comercial e financeira. O Canadá e o México são exemplos clássicos de Estados subordinados economicamente aos Estados Unidos. A intensidade das relações hierárquicas também é variável: no campo da segurança ela pode oscilar entre a Esfera de Influência (delegação parcial da segurança) e o Protetorado (delegação plena); na dimensão econômica, por outro lado, a hierarquia pode variar da Esfera de Influência (dependência moderada) à Plena Dependência. A intersecção das duas dimensões produz dois níveis de relações hierárquicas: Império Informal (quando as hierarquias econômica e estratégica não são plenas) e Império (quando ambas as dimensões hierárquicas são máximas).

Dois exemplos fundamentais de relações hierárquicas nas quais os Estados Unidos ocupam o papel central são o sistema americano pós-século XIX e o sistema europeu pós-Segunda Guerra Mundial. De forma sintética, Lake argumenta que os Estados Unidos são hierarquicamente superiores a todas as nações do continente americano, uma vez que o gigante ocidental construiu lentamente uma liderança legítima na região. O contrato social que deu origem ao sistema hierárquico americano foi negociado ao longo do século XIX e se manifesta em iniciativas com a doutrina Monroe, o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e o NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio). Os Estados Unidos afastaram a ameaça das potências imperiais europeias e, posteriormente, o espectro da dominação comunista e, em troca, as nações americanas aderiram à ordem internacional engenhada pelos Estados Unidos. De forma análoga, um contrato social foi firmado entre a Europa Ocidental e os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos se comprometeram a fornecer segurança e privilégios econômicos aos países da Europa Ocidental, que, por sua vez, reconheceram a liderança norte-americana na Guerra Fria e passaram a apoiar grande parte dos projetos de política externa da nação norte-americana. Os dois exemplos fornecidos por Lake evidenciam que o contrato social é negociado historicamente, de forma que as relações de hierarquia são lentamente consolidadas.

Segundo Lake, o conceito de relações internacionais hierárquicas amplia consideravelmente o alcance explicativo das Relações Internacionais. De forma mais significativa, a existência de relações hierárquicas explica porque não ocorreu uma aliança entre os Estados mais fracos contra os Estados Unidos após o fim da Guerra Fria. A autoridade legítima norte-americana, fruto dos contratos sociais que ensejaram as relações hierárquicas nas quais os Estados Unidos se apresentam como dominantes, impede que a América Latina e a Europa contestem a hegemonia do gigante ocidental. Ademais, atos simbólicos de obediência – como o apoio da América Latina e Caribe aos Estados Unidos nas duas guerras mundiais ou o apoio da Espanha e da Inglaterra à Guerra ao Terror – também são explicados pela teoria das relações hierárquicas.

Na conclusão de sua obra, Lake observa que o posicionamento dos Estados Unidos no centro de uma grande rede de relações hierárquicas é um importante recurso de poder para a potência norte-americana. Lake observa que o papel dos Estados Unidos como nação dominante se traduziu em uma maior estabilidade nas relações internacionais, fato que fomentou a globalização e o sucesso internacional das empresas norte-americanas. Em síntese, a ausência de anarquia permitiu um grande avanço material nos Estados Unidos e no resto do mundo. Ademais, a liderança hierárquica proporciona baixo custo, em termos de recursos de poder, para a ação externa dos Estados Unidos. A liderança, afirma Lake, tem um custo menor do que a coerção. Nesse sentido, o autor afirma, de forma normativa, que os Estados Unidos não devem exceder os limites de sua liderança e exercer a auto-moderação em sua política externa, de forma a corroborar a manutenção de sua legitimidade internacional. Lake avalia que a administração Bush, ao avançar uma agenda neoliberal de ação unilateral e guerras preventivas, prejudicou muito a legitimidade da liderança norte-americana. Nesse sentido, o autor recomenda que um dos objetivos centrais da política externa norte-americana seja reparar os danos causados pela gestão Bush, de forma que as relações hierárquicas sejam usadas para contrabalançar a ascensão da potência chinesa.

A proposta teórica de Lake é ousada, pioneira e necessária. O autor procurou corroborar sua construção teórica com testes empíricos e análises estatísticas de diversas variáveis internacionais. Do ponto de vista da obra isolada, *Hierarchy in International Relations* é uma leitura inquietante e desafiadora. Não obstante, no contexto da disciplina de Relações Internacionais, as ferramentas analíticas de Lake sofrem de várias limitações relevantes.

Em primeiro lugar, Lake logra estabelecer um conceito de autoridade que difere da pura e simples coerção, mas que não é significativamente diferente da definição de hegemonia. Como o trabalho acadêmico de Joseph Nye demonstra, a hegemonia também possui um aspecto de legitimidade, não se confundindo com o uso irrestrito da coerção. Ao argumentar que as instituições internacionais e a democracia conferem legitimidade ao poder norte-americano, Lake faz referência ao conceito de *Soft Power* - criado por Nye -, perfeitamente compatível com a noção de hegemonia e

anarquia. Ademais, ao enfatizar o papel de um Estado Dominante como responsável pela estabilidade e crescimento da economia internacional, Lake também retoma argumentos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, desenvolvidos por Robert Gilpin e Charles P. Kindleberger. Em resumo, o conceito de autoridade desenvolvido por Lake aproxima-se bastante do conceito de hegemonia proposto por outros autores em um contexto acadêmico que não nega a anarquia.

Em segundo lugar, a definição de contrato social proposta por Lake não é absolutamente clara, especialmente no que diz respeito à origem da relação de hierarquia. No caso japonês e alemão, o contrato social parece derivado das condições impostas pelos Estados Unidos no pós-Guerra, enquanto a origem do contrato social com a América Latina parece mais próxima da noção clássica de hegemonia. Sem uma definição clara da origem do conceito de contrato social, a ideia de relações hierárquicas perde alcance explicativo.

Finalmente, a teoria proposta por Lake praticamente não se aplica às relações entre as potências. A política entre os Estados com mais recursos de poder é aspecto central das relações internacionais e tema principal da corrente teórica neorrealista de Stephen Waltz, alvo de diversas críticas ao longo de *Hierarchy in International Relations*. Os conceitos de hierarquia, autoridade e contrato social não parecem aplicáveis às grandes disputas histórica de poder, fato que torna a noção de anarquia fundamental para a disciplina.

Em síntese, a obra de Lake aborda diversos temas relevantes para o entendimento da política internacional contemporânea e aponta importantes caminhos para futuras pesquisas. A hierarquia é uma realidade sentida diariamente nas relações internacionais, mas permanece, em grande medida, ignorada pelos analistas políticos. Não obstante, parece claro que o conceito de anarquia não deve ser descartado pelos estudantes das Relações Internacionais no futuro próximo.

Resenha recebida dia 13 de junho de 2012. Aprovada em 01 de outubro de 2012.

RESENHA

Bookreview

O ENIGMA DO CAPITAL: E AS CRISES DO CAPITALISMO.¹

*Pedro Henrique Carvalho*²

Há poucos meses O Banco Central Europeu direcionou um aporte de 530 bilhões de Euros para bancos privados. Somam-se a este aporte as reformas dacrônicas aplicadas com o fim de salvar o capitalismo das amarras que o próprio sistema e seus operadores têm “manufaturado”. É, logo, nesse conluio de fatos que David Harvey aborda a atual crise financeira, como também a necessidade de encontrarmos novas formas sociais, políticas e produtivas defronte os limites e danos do Sistema Capitalista. Nesta linha, *O Enigma do Capital* fomenta a possibilidade de mudanças a partir da compreensão sobre as “esferas coevolutivas” da sociedade³. Nesse ínterim, para Harvey “o capital é o sangue que corre através do corpo político de todas as sociedades que chamamos de capitalistas, espalhando-se, às vezes como um filete e outras vezes como uma inundação, em cada canto e recanto do mundo habitado” (2011, p.7). Compõe-se assim a ordem social e produtiva atual, tendo como sulco elementar e fundamental a circulação desigual do capital. Face a incidência das crises o autor debruça sobre as operações do mercado através de Wall Street, a apresentar as normas pelas quais o

¹ HARVEY, David. *O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial. 2011. ISBN: 978-85-7559-184-0

² Mestrando Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: pe1986@mail.com

³ Tais esferas estruturariam as relações humanas, ou melhor, aquilo que Marx, Lênin, Gramsci e tantos outros autores apontaram como modo social de produção.

Sistema Capitalista tem se engehado. Aponta que as condições “derivativas” do presente concernem à década de 1970 e a (re)construção de um novo bloco hegemônico sedimentado no poder financeiro.

O enigma traz questões variadas que poderiam ser alinhadas como: a estrutura do capitalismo, leituras geográficas e culturais, além de uma “historicização absoluta” das ideias construídas por Marx. Quanto à Marx, Harvey conserva e avança sobre suas ideias destacando que a acumulação primitiva de capital não findara com a revolução industrial. Agora, opera-se em uma nova ordem através da produção transnacional e financeira sobre novos espaços pela acumulação perpétua do capital. O autor lida com as explosões “fictícias” geradas pelas trocas de papéis e crenças futuras pela contínua acumulação de capital. Afirma que “o mercado de futuros abarcou tudo desde o comércio de direitos de poluição até apostas sobre o tempo” (2011, p.26). Como resultado deste manuseio do futuro dá-se a cifra de 600 trilhões de dólares em 2008. Diante de tamanho montante virtual uma questão é afluada: como reinvestir este valor frente a constante necessidade de acúmulo do capital? A bizarraria das finanças, que desde Smith recebe olhares duvidosos quanto ao seu equilíbrio, após 1970 alimentou a acumulação composta de capital com as sombras do excesso de liquidez. Todavia, o sistema precisaria operar em uma lógica equilibrada de crescimento, e como exemplo Harvey destaca sua cidade natal, Kent, localizada no sudeste da Inglaterra. Durante a Revolução Industrial Kent crescera sob a regra dos 3% e com realocações completas do mesmo. Nesta linha, Harvey sugere o mesmo em termos mundiais, para que 600 trilhões de dólares sejam reinvestidos materialmente na velocidade exigida frente à exigência acumulativa do capital. Impossível! Nesta linha, a atual crise reforça a ideia de que existem limites para o crescimento de 3% do capitalismo. Todavia, o entreposto financeiro internacional ostentara a credence do mundo livre (para o capital), a planificar espaços para o reinvestimento e, assim, a acumulação infinita do capital não findaria. Apesar do otimismo, a cada crise pensa-se que aqui jaz um sistema. Todavia, “como o capital sobrevive e por que é tão propenso a crises?”.

Harvey compreende o espaço físico como cerne para a criação e o deslocamento das crises. O capital exige uma regra: obstáculos para acumulação do

capital devem ser ultrapassados e aqui o espaço é destruído por meio do tempo, como Marx apontara nos Grundrisse. Afirma que, desde a Paris Napoleônica a urbanização tem sido, além dos conflitos, uma importante saída para o excesso de liquidez do capital. Estas linhas alimentam a ideia sobre a destruição criativa do espaço, a qual se aloca no cerne da acumulação de capital a taxas compostas. Todavia, alude-se que os movimentos do capital aquecem contramovimentos na sociedade; e a destruição criativa para a acumulação por “desposseção” afetaria o espaço físico e a disposição social⁴. Logo, embates sociais têm emergido com o avanço do credo do capital sem barreiras. Nestes termos, o “Estado-Finança” atuaria como ator coercitivo e consensual, função apontada por Gramsci como condição fundamental para que a hegemonia perpetue assegurando suas bases e apondo os subalternos com concessões basilares perpetuando a exploração.

Defronte a necessidade de mudança, Harvey cita o igualitarismo radical no meio social como frente ao modo prevaiente. O autor fecha sua obra afirmando que precisamos mudar nossas ideias para compreender o mundo, haja vista que “as ideias têm consequências e as ideias falsas podem ter consequências devastadoras” (2011, p.192). Em suma, cabe ao leitor o juízo do composto da obra, tanto em seus elementos ontológicos quanto metodológicos. Uma possibilidade é observar que *O Enigma do Capital* abarca uma leitura estrutural do Sistema Capitalista e suas novas propensões às crises defronte ao modo de acumulação, ou social de produção. Todavia, Harvey subjulga o sujeito, ou o papel do sujeito dentro dessa estrutura contraditória do capital. Nesse ensejo, a dimensão do papel das ideias é restrita àquilo dito como concepções de mundo composta em uma relação parelha com outras esferas coevolutivas da sociedade. Compreende-se que o papel das ideias é relevante para que um determinado “discurso” prevaleça, e o *Enigma do Capital* pode ser lido não como uma falha nesse juízo, mas como uma contribuição teórica marxiana que enriquece a leitura crítica sobre as contradições do capital; e, ainda, antepara a necessidade de mudança a qual alimenta o

⁴ Harvey elucida que a acumulação sem fim de capital rogaria pela constante oferta de espaço e mão de obra à custa do suor e da fome. Cabe lembrar desses pontos como problematizado por Karl Polanyi há 70 anos.

leitor acerca da construção de ideias em favor de um determinado modelo social de produção capitalista. Todavia, aquecem-se questões sobre a reprodução e permanência do presente ideário no Sistema Internacional. Nessa perspectiva, Harvey contribui com uma obra estrutural aberta que adentra novos esforços para compreender tanto uma ordem sistêmica quanto toda a disposição social vinculada, além de instigar o leitor sobre as possibilidades de mudança nos dispostos políticos, econômicos e sociais em caráter internacional.

REFERÊNCIAS

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: volume 1: Introdução ao estudo da filosofia; a filosofia de Benedetto Croce. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo Editorial. 2011. ISBN: 978-85-7559-184-0

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2000.

Resenha recebida dia 13 de junho de 2012. Aprovada em 01 de outubro de 2012.

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista **CONJUNTURA AUSTRAL** publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em **três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura** (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

Author Guidelines

1. The journal **CONJUNTURA AUSTRAL** publishes articles and book reviews;
2. The journal is divided in **three sections: Conjuncture (Conjuntura), Research (Pesquisa) and Review (Leitura)**;
3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);
4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;
5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;
6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;
8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.
11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".



INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS



Programa de Apoio à
Edição de Periódicos