



Associação Brasileira de
Relações Internacionais

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 8, Nº 1

Janeiro-Junho de 2013

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

**Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul:
o caso brasileiro | 3**

Miriam Gomes Saraiva

**As Relações China-ASEAN e a construção da liderança sub-regional chinesa:
economia e diplomacia (1997-2010) | 22**

Danielly Ramos Becard; Aline Contti Castro

**A Crise Financeira Internacional, seus efeitos na América Latina e
a integração regional como moderador dos efeitos negativos na região | 48**

Alexandre Cesar Cunha Leite; Maylle Alves Benício

**FOLs: as novas formas da operacionalização da presença militar
estadunidense na América do Sul | 75**

Rafael A. Duarte Villa

**O Brasil e a governança climática global (2020-2024): entre o conservadorismo
e o reformismo de vanguarda | 91**

Joana Castro Pereira

A Cooperação Universitária para o Desenvolvimento: mais do que um rótulo | 111

Karlla Zanesco; Mónica Salomón

**De Bush a Obama: a dotação orçamentária dos EUA para o Conselho de
Direitos Humanos da ONU | 131**

Matheus de Carvalho Hernandez; Hevellyn Albres; Gustavo Macedo

As relações Brasil-Venezuela e o empresariado nacional brasileiro (2002-2012) | 151

Wagner Iglecias

As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação | 165

Haroldo Ramanzini Júnior; Pedro Feliú Ribeiro

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
Vol. 8, Nº 1
Janeiro-Junho de 2013

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação semestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A Revista *Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

© 2013

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).
Todos os direitos reservados.

Editor-chefe

Paulo Pereira

Editor-assistente

Fabício Henricco Chagas Bastos

Diagramação

Samuel Tabosa de Castro

Secretaria da Carta Internacional

Cinda Airá Murta

Conselho Científico

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves,

Paulo Fagundes Vizentini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Indexação

Os artigos publicados na Carta Internacional estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais: / *Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:* Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Acadêmico, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester.

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente

Paulo Lavigne Esteves / PUC-Rio

Secretária Executiva

Antônio Carlos Lessa / UnB

Secretário Adjunto

Cristiano Garcia Mendes / PUC Minas

Tesoureiro

Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB

Diretores

Hector Luis Saint-Pierre / UNESP
Deisy Ventura / USP
Paulo José dos Reis Pereira / PUC SP
Carlos Arturi / UFRGS

Conselho Fiscal

Alexandre Ratsuo Uehara / FRB
Elsa Sousa Kraychete / UFBA

Correspondência

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico
Belo Horizonte, MG
CEP: 30535-901
Tel.: +55 (31) 3054-0336
email: cartainternacional@abri.org.br

Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro¹

New approaches for the analysis of South American integration processes: the Brazilian case

Miriam Gomes Saraiva*

Resumo

O objetivo do artigo é apresentar as possíveis aplicações de novas abordagens analíticas de integração sul-americana ao caso brasileiro. Em primeiro lugar, o artigo identifica as abordagens parciais desenvolvidas depois do declínio do regionalismo aberto para explicar as novas iniciativas de integração e/ou cooperação regional na América do Sul. Na principal parte analisa o papel que o Brasil exerce desde 2003 na região com vista a checar a viabilidade das abordagens apresentadas anteriormente para a explicação do comportamento brasileiro frente à região e, mais especificamente, diante do MERCOSUL e da UNASUL. Por fim, a conclusão busca refletir sobre a aplicabilidade das abordagens apresentadas.

Palavras-chave: Brasil, América do Sul, regionalismo, processos de integração, governança regional

Abstract

The aim of the article is to present the use of the new analytical approaches of South American integration to the Brazilian case. Firstly, the article identifies the partial approaches developed after the decline of the open regionalism to explain the new regional integration and/or cooperation initiatives in South America. The main section analyses the Brazilian role in the region from 2003 onwards in order to check the approaches presented viability to explain the Brazilian behaviour toward the region and, more specifically, toward MERCOSUR and UNASUR. Finally, the conclusion reflects about the applicability of the presented approaches.

Keywords: Brazil, South America, regionalismo, integration processes, regional governance.

¹ Esta pesquisa contou com apoio da bolsa de produtividade do CNPq.

* Miriam Gomes Saraiva é graduada em História e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio, e doutora em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid (1995). Fez pós-doutorado no Instituto Universitário Europeu (2002-2003, Florença). É professora associada do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora do CNPq. Foi visiting fellow na Universidade de Oxford na Cátedra Rio Branco de Relações Internacionais (2013). miriamsaraiva@uerj.br

O novo milênio apresenta características diferentes. Um cenário mais fragmentado e marcado por uma situação de crise e mudança em função da multipolarização iniciada depois do 11/Setembro seguido da invasão do Iraque pelos Estados Unidos. E agravado na dimensão econômica pela crise financeira que se abateu sobre os Estados Unidos em 2008 e, em maior medida, sobre os países da Zona do Euro. Este contexto abriu espaços para a ascensão de novos atores – os países emergentes – assim como de visões de mundo alternativas ao liberalismo predominante nos anos 1990. Diferentes concepções e prioridades acerca dos princípios consolidados no Ocidente como responsabilidade de proteger, democracia e direitos humanos vieram à tona da ordem política global.

Na América do Sul, a ascensão de novos governos de esquerda com projetos de refundação do próprio regime político desde o início dos anos 2000 reduziu os alinhamentos desses países aos Estados Unidos e a forte crise da Argentina, em 2001, enfraqueceu sua presença no contexto regional. Desde o 11/Setembro e, depois, o fracasso das negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas, que o governo de George W. Bush abandonou os resquícios de uma política pan-americana para a América Latina. O governo subsequente de Barack Obama não adotou uma política específica orientada para a América do Sul. O aumento dos preços dos *commodities* beneficiou as exportações de diversos países da região favorecendo seus respectivos balanços de pagamentos. E, por fim, a ascensão da China como um parceiro alternativo forneceu maior margem de manobra para os países da região, assim como incentivou o reforço das iniciativas de redirecionamento do comércio regional.

O cenário dos processos de integração na América do Sul que veio se conformando desde então também apresenta um novo formato. No decorrer dos anos 2000 as iniciativas tradicionais de orientação comercialista, como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) em seu formato tal como definido do Tratado de Assunção e a Comunidade Andina (CAN), perderam centralidade frente a novas experiências de governança e cooperação, de caráter prioritariamente cooperativo.² O modelo de economia aberta, que deu base aos processos de base comercial, foi substituído em diversos países sul-americanos por políticas próximas ao desenvolvimentismo.

Essas novas iniciativas, porém, não consolidaram um marco de integração regional unificado e nem puderam reformular o comércio intra-regional o suficiente para reorientar, para a dimensão regional, a tradicional prioridade dos intercâmbios da região com países fora do continente. A UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) tem a centralidade da política e um caráter estritamente intergovernamental e de institucionalidade baixa, garantindo a autonomia dos Estados membros em iniciativas extra-regionais e em opções alternativas do campo comercial. Por outro lado, contribuiu para um avanço da regionalização entendida como interdependência de agentes políticos e econômicos da área. Esse novo cenário, além de dar lugar às novas experiências no campo da governança e da cooperação regional, ampliou as margens de autonomia do comportamento brasileiro na região com vistas à construção da sua liderança.³

2 Aqui a cooperação é identificada com uma ação conjunta voluntária, que difere da integração uma vez que se entende a integração como ação voluntária de assumir compromissos e áreas de partilhas ou cessões de soberania a partir de um tratado. Ver Malamud (2013).

3 Liderança é entendida aqui como a capacidade do país de influenciar a trajetória política da região. Segundo Schirm (2010:200) “*the ability to make others follow goals and positions which these others did not previously share and/or to make others support an increase in status and power of the emerging power*”.

No meio acadêmico, estas mudanças trouxeram à tona novas abordagens sobre o regionalismo no subcontinente, assim como um debate sobre o grau de complementariedade ou fragmentação das novas iniciativas.

O propósito deste artigo é fornecer ideias para a análise do cenário atual do regionalismo na América do Sul a partir do comportamento brasileiro frente às iniciativas de integração e/ou cooperação em curso na região. São examinados, portanto, traços políticos da atuação brasileira frente ao MERCOSUL e à UNASUL.

Para dar conta desse objetivo, são apresentadas inicialmente algumas perspectivas recentes para a análise do regionalismo no subcontinente e, como parte central do artigo, é analisado o comportamento brasileiro frente ao novo cenário regional nos governos de Lula e Dilma Rousseff. Por fim, as considerações finais buscam conectar as abordagens mencionadas inicialmente com o comportamento brasileiro.

1 A contribuição de novas abordagens

Durante a década de 1990, as iniciativas de integração regional tomaram novo impulso com os exemplos do renascimento da CAN e da criação do MERCOSUL. Devido ao fato destas iniciativas serem orientadas basicamente para uma melhor inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, estas ficaram conhecidas como regionalismo aberto.

O regionalismo aberto assumiu características, vinculadas ao processo de globalização dos anos 1990, que atuaram como elementos norteadores de seu funcionamento: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta e uma superação do protecionismo histórico que marcou as economias nacionais de orientação cepalina; expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. O novo regionalismo significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de integração regional e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período.

Desde o início dos anos 2000, porém, algumas condições básicas de seu funcionamento foram postas em xeque. Por um lado, o modelo de abertura das economias nacionais não mostrou os resultados esperados em diversos países na região e foi coexistindo cada vez mais ou sendo substituído paulatinamente por traços de um modelo orientado para políticas de desenvolvimento nacionais de corte mais protecionista, próximo do desenvolvimentismo, e reflexões sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nestes casos, *vis a vis* o exterior, a adoção de compromissos próprios dos processos de integração regional de caráter comercialista foi dando lugar a preferências mais cooperativas. Por outro lado, a ideia de criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada devido à resistência de agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos e ao caráter defensivo dos processos de integração na região. A construção de um cenário de interdependência se confirmou e os custos de uma passagem para uma economia de escala não foram afrontados. E por fim, o consenso atingido durante os anos 1990 sobre a importância dos regimes democráticos representativos ocidentais sofreu mudanças e perdeu relevância em alguns países da região. Alguns governos buscaram desde o início dos anos 2000 reconstruir

os respectivos regimes políticos nacionais a partir de novos padrões de inserção de setores até então marginalizados da política. As explicações tradicionais sobre integração deixaram diversas lacunas frente a estas transformações.

Com vistas a introduzir novas reflexões sobre o tema Malamud (2013) recupera palavras de Ernst Haas que definem a **integração** como um processo através do qual os Estados “se mesclam, se confundem e se fundem voluntariamente com seus vizinhos de modo tal que perdem certos atributos fáticos de soberania, ao mesmo tempo em que adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos”, que ajudam por sua vez a se entender a fronteira entre integração e cooperação entre Estados.⁴ Ele visa ressaltar a dimensão deliberada e de construção estatal de uma comunidade política deste tipo de iniciativa. E diferenciá-la da **governança regional**, que corresponderia a “mecanismos através dos quais se regulam as novas comunidades”.

Motta Veiga e Rios (2007) chamam o modelo de regionalismo estabelecido na região durante a década de 2000 de **regionalismo pós-liberal**, que se afasta da integração comercial dando destaque ao espaço da política, às assimetrias regionais, à integração física e a maior concertação política entre os países da região; aonde o Brasil estaria buscando assumir gradativamente os custos do processo de integração. No novo modelo, as diferenças estruturais entre os países gerariam incentivos assimétricos para se avançar no campo da integração, o que levaria ao estabelecimento de maior margem de manobra para os Estados fornecendo às iniciativas de integração um peso pouco relevante na implementação de suas respectivas estratégias públicas (MOTTA VEIGA e RIOS, 2007:19).

Este modelo foi desenvolvido posteriormente por diversos autores. Sanahuja (2009) destaca que o perfil do **regionalismo pós-liberal** seria mais orientado para servir o estado desenvolvimentista do que para a inserção dos Estados em um mundo globalizado, uma vez que, nele, a estratégia de desenvolvimento nacional goza de autonomia. Sanahuja (2012:22) vincula o **regionalismo pós-liberal** a um “trilema” vivido pelos Estados da região entre a defesa da soberania nacional, as aspirações de uma integração regional eficaz e a busca de autonomia no plano internacional. Gratius (2012:16) denomina esta onda do regionalismo como **regionalismo político-social**, como consequência da ascensão de governos com novos projetos políticos e econômicos, marcados por um maior intervencionismo do estado como agente do desenvolvimento, e ressalta seu perfil prioritariamente político.

Riggirozzi (2012:139), por seu turno, explicando a “nova cartografia regional” recupera a ideia de um regionalismo defensivo, crítico às ideias neoliberais, e orientado para áreas específicas de desenvolvimento humano, para infraestrutura e energia, entre outros. Aponta a existência de três tendências que as vezes se superpõem e dá uma definição ampla de **regionalismo pós-hegemônico**.

A partir da classificação difundida das iniciativas atuais como quarta onda do regionalismo, Olivier Dabène (2012) identifica-o com um regionalismo de novo tipo, de perfil neo-estruturalista, e destaca a heterogeneidade e tensões do modelo atual na medida em que incorpora diversos atores com agendas diferentes.

⁴ Citação de HAAS, Ernst. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. In LINDBERG, N. e SCHEINGOLD, S.A. (eds.), Regional Integration: theory and research. Cambridge, Harvard University Press, p.6, por Malamud (2013).

Nolte (2011) sugere uma conceitualização mais precisa da **governança regional**: refere-se a um conjunto de organizações regionais e princípios e regras normatizadores do comportamento dos Estados, assim como ao processo de criação destas organizações e princípios, que contribuiria para a solução de problemas da região assim como proporcionaria maiores benefícios nos padrões de relacionamento intra-regional. Nolte (2013) aponta o conceito de **governança regional** como instrumento importante para a compreensão do padrão atual do regionalismo na América Latina. O autor também destaca a importância da iniciativa de uma potência regional na origem da formação de uma organização regional.

Malamud e Gardini (2012) assinalaram a coexistência de **subregionalismos segmentados**, e de um conseqüente cenário de regionalismo de sobreposição ou **regionalismo multi-nível**.⁵ Este, seria um fenômeno pouco frequente que conduziria ao convívio entre diferentes experiências de integração regional e que poderia produzir impasses entre as instituições próprias destas iniciativas e as sociedades nacionais dando a cada Estado a possibilidade de participar de mais de uma organização regional estando sujeito à dupla lealdade e ao conflito entre diferentes normas (MALAMUD e GARDINI, 2012:122). Estas diversas iniciativas de integração/cooperação regional esvaziariam o conceito real de integração regional. Por extensão, a coexistência de diversos esquemas de integração tornaria mais difícil se atingir um denominador comum.

Sean Burges (2005), por sua vez, defende que os ganhos dos processos de integração econômica na região anunciados pelas lideranças políticas não correspondem a avanços em termos reais. Ele demonstra através de dados empíricos que não existem incentivos econômicos ou demandas domésticas no interior dos Estados da região suficientes para um êxito neste campo. Aponta, porém a possibilidade destes processos receberem impulsos de outro tipo, como vantagens nas áreas de segurança e de energia. Recupera a perspectiva de Mattli⁶ que defende a importância da existência de um ator regional que leve adiante os custos e incentivos para uma iniciativa de integração, destaca a importância que o Brasil exerça o papel de *paymaster* absorvendo os custos da integração e provendo o coletivo de bens públicos necessário para o sucesso de um processo de integração.

Nolte (2013) ressalta que os projetos regionais são resultante de construções sociais e, portanto, aponta como importante tomar-se em conta para a análise afirmativas e propostas de atores envolvidos nos processos de integração. Outros autores, como Briceño Ruiz e Saraiva (2010) e Vigevani, Favaron, Ramanzini Jr. e Correia (2008) buscam explicar a conjuntura atual dos processos de integração na América do Sul a partir das **ideias, visões** e conceitos enraizados nas percepções dos atores que participam nas iniciativas, ou combinando ideias com interesses. Nestas análises, as ideias seriam recursos de poder utilizados por “atores interessados”; o instrumento em lutas políticas que ajudaria certos atores a alcançarem certos objetivos. Desde esta perspectiva, que tipo de percepções sobre a integração regional podem ser identificadas nos atores políticos e econômicos da região? Como o novo cenário é percebido e quais as expectativas de seus atores?

5 A tradução no inglês é, respectivamente, *segmented subregionalisms* e *overlapping (ou multilevel) regionalism*.

6 Aqui a referência é à obra de Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

2 O Brasil frente aos processos de integração/cooperação regional

Em um cenário internacional incerto, orientado para um novo ordenamento, o Brasil desempenhou, durante a década de 2000, um papel relevante tanto no que diz respeito a uma participação assertiva na política internacional com vistas a favorecer a multipolaridade anti-hegemônica, quanto na construção de uma liderança forte no espaço regional. Durante o governo de Lula a diplomacia brasileira foi, progressivamente, assumindo custos da integração, assim como da cooperação e da estruturação de um conjunto consensuado de normas de comportamento na região.

A eleição de Lula da Silva e a conseqüente ascensão do grupo autonomista nos quadros da Itamaraty trouxe um novo perfil para a política externa brasileira.⁷ A convicção da diplomacia brasileira vigente durante os anos 1990 nos regimes internacionais, foi substituída por um comportamento ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul global ou em benefício próprio, definido por Lima (2010) como *revisonismo soft*. A ideia de trazer junto a si outros países do Sul, emergentes ou de menos recursos, com vistas a contrabalançar o poder das potências tradicionais ocidentais, serviu de base para a atuação internacional do país. Se por um lado as coalizões com parceiros emergentes contribuiu para alavancar as ações globais do país,⁸ por outro lado a diplomacia buscou um tipo de liderança internacional de caráter individual, e o papel do país como um *player* global veio fortemente fundamentado nas ideias de autonomia e universalismo que marcam o pensamento da diplomacia brasileira.

De forma simultânea à ascensão do Brasil na arena global, a liderança regional na América do Sul tornou-se uma prioridade. A projeção do país nas arenas tanto global quanto regional foram iniciativas simultâneas e, desde a perspectiva brasileira, também complementares. A aproximação com os países vizinhos foi percebida por diplomatas formuladores como instrumento para a realização do potencial brasileiro, para apoio ao desenvolvimento do país e para a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Segundo Flemes (2010), em seu processo de ascensão em uma nova ordem internacional mais multipolar o Brasil teria necessidade do peso regional nas barganhas globais, embora sem se ater a uma institucionalização que limitasse sua autonomia.

2.1 As visões brasileiras de integração/cooperação regional

As percepções brasileiras sobre o regionalismo tem, por sua vez, características específicas, próprias do tipo de inserção histórica do Brasil na região, assim como da projeção externa que vem experimentando desde meados dos anos 1990. O êxito do crescimento econômico a partir do modelo de substituição de importações proporcionou a consolidação de setores desenvolvimentistas e protecionistas fortes e estáveis, assim como gerou uma estrutura industrial complexa e diversificada. Nesse contexto, a primeira visão, se situa entre a heterodoxia e o liberalismo e

⁷ Desde 1990 que a diplomacia brasileira vem se delineando em torno de duas correntes, autonomistas e institucionalistas pragmáticos, que têm diferentes visões sobre a dinâmica da ordem internacional, interesses nacionais e estratégia para atingir os objetivos de autonomia e crescimento econômico do país. Essas duas correntes tiveram vínculos com atores políticos do período. Sobre esse tema ver Saraiva (2010).

⁸ Amancio Jorge de Oliveira, em mesa redonda no 8th. Encontro da ABCP, Gramado, 01-04/Agosto/2012, destaca o papel dos BRICS como coalizão de alavancagem da ação global do Brasil.

foi prioritária durante os anos 1990. É favorável a uma liberalização condicionada da economia, que administra a abertura comercial mas não abre mão da política industrializante adotada tradicionalmente desde o período desenvolvimentista. Esta visão identifica uma integração na América do Sul como uma estágio para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior e para absorver as exportações brasileiras de manufaturados. Em relação ao MERCOSUL, oscilou nos momentos mais críticos do bloco, entre a defesa do seu retorno a uma área de livre comércio e, em momentos mais favoráveis, a aceitação de uma união aduaneira incompleta. Esse grupo teve mais destaque durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e com a eleição de Lula da Silva teve sua influência reduzida.

Em termos político-diplomáticos, esta corrente encontrou sua identidade principalmente nos marcos dos institucionalistas pragmáticos do Itamaraty, que se caracterizaram por dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Em relação a uma iniciativa que incluísse a América do Sul como um todo, a partir do ano 2000 esta corrente orientou as preferências pela estabilização macroeconômica, pelo incremento do comércio intra-regional através do desenvolvimento da infraestrutura regional e, politicamente, o reforço da retórica pró-democracia em um ambiente harmônico e pacífico (GAVIÃO, 2013).

Os brasileiros desenvolvimentistas –de corte propriamente heterodoxo- buscam a integração ou a cooperação econômica como mecanismo de acesso a mercados externos e, sobretudo, de projeção das empresas nacionais, assim como um canal de projeção brasileira e de fortalecimento do país nas negociações econômicas internacionais. Sua maior identidade na esfera diplomática dá-se com a corrente autonomista, que defende uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional e que busca um papel de liderança brasileira assertiva na América do Sul. Esta corrente percebe a integração sul-americana sob a liderança brasileira como prioridade e considera importante tanto a ampliação do MERCOSUL quanto a inclusão de temas de infraestrutura em sua agenda. A base do regionalismo aberto do MERCOSUL e seu caráter comercialista foram criticados por este grupo. O desenvolvimento foi apontado como matriz para um processo regional de integração. O maior destaque é dado à possibilidade de implementar projetos brasileiros de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial. Esse grupo obteve maior espaço com os governos de Lula e de Dilma Rousseff.

As duas correntes, porém, coincidem na defesa da manutenção da autonomia brasileira nos campos da política macroeconômica e da política externa frente a parceiros extra-regionais.

Fora da corporação diplomática existe uma visão progressista histórica que poderia ser vista como uma comunidade epistêmica pró-integração.⁹ Orienta-se basicamente para a dimensão política. O processo de integração, neste caso, teria uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico *vis a vis* terceiros Estados. Entendem que um processo de integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações. Propõem um processo de integração cuja base seria uma identidade comum e no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, e veem a institucionalização como um incentivo para a integração. Sua origem está em acadêmicos e também lideranças políticas ligadas ao Partido do Trabalhadores em função de seu históricos de atuação junto aos pares da região.

9 Malamud e Castro (2007) fazem um bom balanço das visões sobre integração, existentes na região, classificando-as entre liberais, realistas e progressistas.

A partir de 2003, o comportamento brasileiro frente à América do Sul apoiou-se na vontade política do presidente Lula em uma articulação positiva entre os desenvolvimentistas, autonomistas do Itamaraty, geopolíticos nacionalistas,¹⁰ e uma comunidade epistêmica pró-integração que incluiu atores políticos que poderiam ser enquadrados na visão progressista, vinculados ao PT e acadêmicos defensores da integração regional. Com a ascensão de Dilma Rousseff os traços do desenvolvimentista foram reforçados, a corrente autonomista seguiu em postos-chaves mas a comunidade epistêmica pró-integração perdeu peso no processo decisório. A presidência parou de atuar como elemento equilibrador e não demonstrou vontade política específica em relação à região.

2.2 O governo de Lula e o regionalismo

O governo de Lula teve início com um perfil de estabilidade e crescimento econômico ampliando a assimetria do Brasil frente aos países vizinhos. Neste cenário, e buscando dar uma resposta a este novo equilíbrio regional, a política externa do governo de Lula priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira aonde o Brasil teria um papel decisivo na responsabilidade sobre os processos de integração e regionalização. Com este objetivo, a diplomacia brasileira deu um novo peso à construção da liderança na região baseada em um comportamento de *soft power* baseada na cooperação e na persuasão, e no reforço do multilateralismo. Incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro e orientou seu comportamento para a formação de consensos entre diferentes priorizando a construção de uma teia de organizações e conjunto de comportamentos frente a temas que afetassem a região em detrimento de formas tradicionais de integração econômica.

A diplomacia de Lula introduziu uma estrutura complexa de cooperação com países da região dando prioridade à cooperação técnica e financeira e ao bilateralismo. Os investimentos na região e as obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) cresceram durante o período, alavancados pela IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Com suas limitações, essas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não-comerciais e reforçaram o processo de regionalização do continente.

Em relação aos Estados Unidos não houve convergência no trato dos temas regionais, mas a falta de uma política norte-americana para a região facilitou que não houvesse enfrentamentos entre os dois países. O governo brasileiro atuou de forma autônoma frente a questões do continente.

A atuação brasileira nesta área, porém, conviveu com algumas tensões. Estratégias econômicas neodesenvolvimentistas e demandas sociais nos marcos dos processos de reconfiguração do regime político de países vizinhos desafiaram a posição brasileira reivindicando concessões do Brasil no campo econômico através da cobrança de que o Brasil assumisse de forma plena os

¹⁰ Houve estudiosos nacionalistas centrando a atenção na defesa da prioridade sul-americana em relação ao bloco, os quais identificariam o Brasil como o país mais importante ao sul do Equador e capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia, economia, etc. Um bom exemplo é Darc Costa (2003).

custos financeiros da cooperação regional. A orientação de recursos do BNDES para empresas brasileiras ou obras em território brasileiro foram objeto de queixas. Por outro lado, na relação com os países da região, a rejeição brasileira de aprofundar o processo de integração em termos de partilha de decisões articulado à projeção global do Brasil trouxe desconfianças. Se a construção de instituições regionais não provocou reações defensivas, a iniciativa brasileira de projeção global não foi por eles identificada como benéfica para a região mas, ao contrário, foi vista como um recurso para o Brasil atingir interesses próprios. Isto aumentou os custos da liderança regional que, por sua vez, foi muitas vezes contestada por países vizinhos em dimensões extra-regionais.¹¹

O governo brasileiro, por seu turno, fez um movimento importante na arena doméstica com vistas a formar uma frente política em torno do projeto de liderança brasileira na região, que se refletiu na formação de uma coalizão favorável a que o país arcasse com alguns custos da integração sul-americana. Pensadores do PT tiveram influência neste comportamento vendo a cooperação como elemento positivo, incentivando a construção de uma identidade sul-americana e orientando no sentido de maior aproximação com os países cujos governos são identificados como progressistas.

2.3 As mudanças no perfil do MERCOSUL

O MERCOSUL é, em termos econômicos formais, uma união aduaneira incompleta de caráter intergovernamental mas, na prática, trata-se de um processo de integração assimétrica fortemente marcado pela bilateralidade em seu interior.¹² Criado em 1991 com perspectivas de avançar na partilha de soberania no campo comercial, a percepção predominante entre analistas de temas regionais é que as expectativas estruturadas a partir da assinatura do tratado de Assunção não se concretizaram. Durante sua primeira década houve um convívio no Brasil da visão de liberalização condicionada da economia marcada pela interseção entre a heterodoxia e o liberalismo (com os institucionalistas pragmáticos) com, na Argentina, a coexistência de pensadores liberais e heterodoxos nos quadros do governo. Esse convívio marcou a evolução do bloco, que avançou nas áreas aonde produzia maiores ganhos econômicos –o comércio intrabloco– e com baixa institucionalidade. A desvalorização cambial de 1999 interrompeu este processo por introduzir nas relações comerciais um fator de desequilíbrio entre os dois principais parceiros –a difícil equação entre câmbio e exportações– que não encontrou mais um ponto de equilíbrio. A bilateralidade que marcou sua evolução, por sua vez, garantiu ao Brasil a possibilidade de relacionar-se individualmente com cada um de seus parceiros de bloco.

A partir da crise argentina de 2001 e depois das eleições de Lula e Néstor Kirchner o equilíbrio político nos dois países foi modificado. Nos dois casos, o convívio entre os heterodoxos tanto pragmáticos quanto progressistas foi estabelecido em detrimento dos liberais, embora com diferenças entre si.

11 Malamud (2009), aponta para contrárias dos países da região materializadas em negativas frente a candidaturas brasileiras para cargos eletivos em organizações internacionais.

12 Lorena Granja (2012), em projeto de tese de Doutorado, caracteriza o processo de integração assimétrico pela existência de fortes assimetrias, pelo fato de um dos membros ser potencialmente um líder regional e pela bilateralização das relações intrabloco.

O governo de Lula refletiu a coexistência das correntes autonomista/pró-desenvolvimentismo e um grupo de lideranças vinculados ao PT. Em relação ao MERCOSUL, esta combinação articulou, por um lado, a visão autonomista formulada no Itamaraty que vê a integração sul-americana sob a liderança brasileira como objetivo e prioriza uma ampliação do MERCOSUL através da entrada de novos Estados (ou a formação posterior da UNASUL) com outra corrente favorável ao aprofundamento da integração. Nos dois casos a prioridade não foi o comércio, mas sim o desenvolvimento. No campo econômico, o governo brasileiro buscou manter um equilíbrio no interior do MERCOSUL que favorecesse os projetos de desenvolvimento de infraestrutura e projeção industrial.

Na Argentina, Néstor Kirchner fez uma renovação no quadro político e adotou uma estratégia neodesenvolvimentista heterodoxa, buscando estabelecer uma política industrial ativa orientada para a recomposição do parque industrial. Esta estratégia incentivou o estabelecimento de mecanismos defensivos e de comércio administrado.

Os progressistas –ou a comunidade epistêmica brasileira pró-integração- defenderam o aprofundamento da integração política e social através de uma reconfiguração da agenda do bloco e seu fortalecimento institucional.¹³ A entrada em vigor do Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do MERCOSUL foram resultantes da influência desta perspectiva. A criação do PARLASUL, a partir de uma confluência de interesses dos progressistas com legisladores e atores provados, abriu perspectivas de aprofundamento da integração. Na dimensão intersocietal o nível de integração atingido em parte dentro do MERCOSUL –sobretudo entre Brasil e Argentina- foi significativo. O Plano de Trabalho do MERCOSUL de 2004 a 2006 dedicava particular atenção ao MERCOSUL Social, e a cooperação entre diferentes ministérios em setores como educação, cultura, energia e agricultura cresceu durante o período. O Brasil assumiu, progressivamente, os custos da coesão no bloco através da criação e implementação do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul).¹⁴ Ou seja, uma dimensão que não havia sido prevista no Tratado de Assunção tomou corpo em relação ao modelo tradicional de integração econômica. No entanto, embora haja havido a criação de novas instâncias no interior do bloco, não houve um aprofundamento da integração no sentido da partilha de soberania e sim no campo que os neofuncionalistas chamariam de *spillaround*.¹⁵

O processo de admissão da Venezuela como membro pleno do bloco atendeu a formuladores argentinos preocupados com o peso crescente da liderança brasileira, aos autonomistas brasileiros que buscariam a ampliação comercial do bloco,¹⁶ e aos progressistas de defendiam maior aproximação com os governos progressistas da região. Mas empacou nos limites da visão bolivariana que tinha expectativas de reformular o caráter econômico do MERCOSUL.¹⁷

13 Os avanços no campo da institucionalidade do bloco não apontam para a conformação de uma dimensão supranacional que, em função de diversos motivos de caráter histórico que não são discutidos neste artigo, não ocupa um lugar de destaque no universo de preferências dos governos sul-americanos. Em Gratius e Saraiva (2013) pode ser visto reflexões sobre este item.

14 A contribuição brasileira para o FOCEM é de 70% do total, enquanto o país recebe apenas 10% dos recursos do fundo.

15 Philippe Schmitter define, como opção eventual ao processo de *spillover*, este movimento de aumentar as áreas abrangidas pelas agências do bloco sem ampliar a capacidade decisória. Sobre este tema, ver Malamud e Dri (2013), aonde a obra de Schmitter serve como referência para a análise do papel do PARLASUL.

16 Assim como atender a agências econômicas governamentais que viam na Venezuela um mercado promissor.

17 Ver Briceño Ruiz e Saraiva (2010).

Em termos econômicos, a área de livre comércio e a Tarifa Externa Comum (TEC) foram perfuradas e os investimentos no bloco foram deixando de ser atrativos para agentes econômicos brasileiros. Por outro lado, no apagar das luzes do governo de Lula foi aprovado um Código Aduaneiro a ser implementado no longo prazo. O FOCEM referendou a disposição brasileira de investir em países do bloco. E este experimentou também uma ampliação: foram assinados acordos de associação com Peru, Equador e Colômbia, e a Venezuela solicitou sua inclusão como membro pleno.

A ascensão internacional do Brasil abriu novas áreas de atuação para diplomacia brasileira em diferentes fóruns multilaterais que não significaram uma articulação de políticas externas de seus países membros em fóruns multilaterais e nem produziram benefícios para o MERCOSUL. Durante o período, o bloco deixou de ter um papel importante na estratégia brasileira global.

2.4 A dimensão sul-americana da política externa brasileira para a região

Na política externa do governo de Lula um novo ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira passou a ser considerado prioritário. A aproximação com os países vizinhos foi percebida como instrumentos para a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Com este objetivo, a diplomacia brasileira deu um novo peso à construção da liderança na região baseada em um comportamento de assistência bilateral e no reforço do multilateralismo. Atualizou os princípios da não intervenção como “não-indiferença” e incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com os processos de cooperação/integração regional e com incentivos ao desenvolvimento brasileiro.¹⁸

Para os pensadores autonomistas e desenvolvimentistas, a aproximação com países da região abriria perspectivas para a projeção de produtos industriais nacionais na medida em que estes ocupariam espaços vazios decorrentes das limitações das indústrias destes países. O desenvolvimento da infraestrutura regional seria um espaço importante para a expansão de empresas brasileiras.

Para implementar seu projeto, a estratégia de consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) -e sua passagem para UNASUL- foi importante para a diplomacia brasileira. A UNASUL tem um perfil diferente de outras iniciativas regionais e se aproxima mais de um instrumento de governança regional que dos padrões clássicos de integração. Em 2000, o presidente Cardoso organizou uma primeira reunião em Brasília com os governantes da região com vistas à formação de uma comunidade sul-americana. Nessa reunião, os principais temas tratados foram integração econômica e de infraestrutura, junto com a perspectiva de reforço dos regimes democráticos, e a IIRSA foi criada como marco para investimentos regionais em infraestrutura.

A partir da eleição de Lula, houve esforços na institucionalização da iniciativa, com a inclusão de novos temas como diálogo político; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias. Isto mostra tanto as mudanças no padrão regional de integração/cooperação quanto, mais especificamente, os reflexos da ampliação das iniciativas brasileiras de

18 A “não-indiferença”, ressaltada pelo chanceler Celso Amorim (2005) representa uma articulação entre a não-intervenção e relativo nível de ingerência em questões políticas de outros países aproximando-se de padrões normativos mais gerais vigentes na atual ordem internacional.

cooperação técnica e financeira com países da região. Demonstra seu perfil cooperativo assim como uma atuação importante no campo político. No entanto, somente ao final do primeiro mandato de Lula, com uma reação brasileira positiva frente à nacionalização de reservas de gás da Petrobras pelo governo boliviano, que começa a se desenhar a disposição real do governo brasileiro de arcar com alguns custos do processo de integração sul-americana superando o que Burges (2005) chama de *"highly cost-averse leadership style"*.

A transformação da CASA em UNASUL foi um passo importante para a estratégia brasileira. Se por um lado a UNASUL adotou um caráter estritamente intergovernamental, o que garantiu a margem de autonomia brasileira frente a seus parceiros na organização e em seu projeto de projeção como *player* global, por outro lado conta formalmente com um desenho institucional complexo composto pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Chanceleres, Conselho de Delegados e uma secretaria geral, junto com alguns conselhos setoriais. Estas instâncias são compostas por agências governamentais variadas, consolidando a participação de outros ministérios (além dos de Relações Exteriores) na política regional. Em termos econômicos, por não ter compromissos de uma experiência de integração regional específica nem se enquadrar em nenhuma das classificações de integração econômica tradicionais pautadas no livre comércio, pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL, a CAN, a parte sul-americana da ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América) e a recém formada Aliança do Pacífico (na América do Sul Colômbia, Peru e Chile).

A UNASUL foi, progressivamente, unificando os comportamentos dos países da região em temas setoriais. Desempenhou um papel importante frente às situações de crise no continente, seja de política doméstica (como no caso da Bolívia) ou de relações de fronteira (como no caso de Colômbia e Equador ou Venezuela e Colômbia). Para o governo brasileiro, a organização tornou-se seu principal canal de ação multilateral através do qual a diplomacia atuou com vistas a construir posições comuns com os países vizinhos, garantir a estabilidade na região, assim como responder como bloco a temas da política internacional.

Vis a vis outros continentes, a UNASUL foi sendo reconhecida como canal de diálogo com a região por outros atores. Já existem dois diálogos inter-regionais estruturados em seus marcos – América do Sul-África e América do Sul-países árabes. Por outro lado, o objetivo brasileiro de se atuar conjuntamente para fora da região não se confirmou e não se vê votos conjuntos dos países da UNASUL em foros multilaterais.¹⁹

No campo de defesa e segurança, a crise diplomática causada por bombardeio colombiano em território equatoriano incentivou o governo brasileiro, a sugerir a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (DABÈNE 2012, 220). Por outro lado, a Estratégia Nacional de Defesa do governo de Lula teve uma orientação para o desenvolvimento da indústria nacional na área de armamentos e a perspectiva de montar uma indústria armamentista na região teve um peso importante na posição favorável do governo brasileiro²⁰. Assim, o CDS foi criado em 2009 com o objetivo de articular tanto as políticas de defesa da região quanto a produção e intercâmbio

¹⁹ Cabe lembrar que, nesta dimensão a UNASUR nunca chegou a conformar um bloco de atuação frente a temas da política internacional. Andrea Ribeiro Hoffmann analisou esta falta de articulação em foros multilaterais em apresentação na Joint BISA-ISA Conference, Edimburgo, 19-22/junho/2012.

²⁰ A Estratégia Nacional de Defesa foi definida no ano de 2008.

de armamentos, assim como colocou o Brasil no centro da agenda de segurança regional.²¹ Na percepção de seus formuladores, o CDS – junto com o comando brasileiro da Operação de Paz do Haiti, que conta com tropas de diferentes países da região – contribuiria também para aproximar o Brasil do esperado assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Paralelamente à UNASUL, o governo de Lula introduziu no leque das iniciativas externas brasileiras uma estrutura complexa de cooperação também bilateral com países da região dando prioridade à cooperação técnica e financeira. Os investimentos na região e financiamento de obras de infraestrutura cresceram e o BNDES começou a dar financiamentos para estas obras, alavancadas inicialmente pela IIRSA e com vistas a desenvolver uma infraestrutura regional.²² Como pano de fundo, estas iniciativas reforçaram o modelo de desenvolvimento brasileiro e foram orientadas em grande parte para projetos ou em território brasileiro ou não ligados necessariamente a projetos de infraestrutura²³. Por outro lado, a cooperação técnica começou a ser implementada em setores como os de Educação, Agricultura, Ciência e Tecnologia e Saúde. Estas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não-comerciais e reforçaram o processo de regionalização do continente.

2.5 Um novo cenário com o governo de Dilma Rousseff

Desde o início de seu governo que a presidente Dilma Rousseff busca manter, em termos gerais, as estratégias de política externa de seu antecessor: a trajetória revisionista frente às instituições internacionais, a atuação nos foros multilaterais com o perfil de representante dos países do Sul e uma orientação regional para a dimensão sul-americana. O grupo autonomista seguiu fortalecido em postos-chave no Itamaraty e os traços do desenvolvimentismo foram reforçados; mas, por outro lado, a diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa que havia acontecido durante o governo de Lula perderam força. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não teve continuidade. No que diz respeito ao foco da política externa e à coexistência entre projeção global e projeção regional, então, algumas prioridades foram modificadas: a América do Sul perdeu peso em nome da atuação nos marcos do Sul global. No equilíbrio entre a projeção global e a projeção regional, a primeira passou a ser prioritária.

A ascensão de Dilma Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais. Na medida em que lideranças políticas com vínculos com governos vizinhos tiveram reduzida sua capacidade de influir sobre diversos campos da política externa, as ações brasileiras foram assumindo um caráter instrumental e de baixo perfil no que diz respeito ao regionalismo. Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia

21 Sobre este item ver Hirst (2009).

22 Com a institucionalização da UNASUL, as iniciativas da IIRSA passaram a ser coordenadas pelo COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, da UNASUL).

23 Sobre o atuação do BNDES na região durante o governo de Lula ver Ferreira (2013).

de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não mostra disposições em atender. A situação econômica brasileira vem enfrentando problemas e uma iniciativa de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo.

No que diz respeito ao MERCOSUL, a posição adotada durante o governo de Lula vem sendo mantida: não é prioridade, mas sua defesa é necessária administrar as relações do Brasil com países vizinhos. Mas as dificuldades comerciais do bloco cresceram trazendo um complicador para a dimensão de integração econômica. Os obstáculos às exportações brasileiras não vem sendo resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino tem afastado investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostra menos disposição para fazer concessões ao parceiro e os atritos no campo econômico não parecem solucionáveis no curto prazo. A entrada da Venezuela como membro pleno trouxe também dificuldades para a dimensão comercial uma vez que o país tem mostrado resistências a adequar-se aos padrões da TEC. A solicitação da Bolívia de entrar também como membro pleno sem abandonar a CAN coloca mais obstáculos à TEC. Os avanços tem apontado para áreas não-comerciais, e se vem buscando espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura. Em termos comerciais, Guiana e Suriname assinaram acordos de associação completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.²⁴ Este alargamento, combinado com as dificuldades de implementação da TEC, vem tornando o bloco mais parecido com a UNASUL.

As negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE) para assinatura do acordo de associação são um exemplo a destacar. Na medida em que vem enfrentado dificuldades em avançar sobretudo por resistências da Argentina (a Venezuela ficaria fora do acordo, *a priori*), crescem as pressões dentro do Brasil por agentes econômicos para que o país assine um acordo sozinho com a UE. Esta alternativa, no entanto, é, *a priori*, afastada pelo governo brasileiro pois significaria o fim definitivo da TEC que, atualmente, apesar de todas as limitações, ainda atua como fator de coesão do bloco.

Em contrapartida, uma aproximação econômica com o Uruguai vem sendo gestada, reforçando o bilateralismo que caracteriza as relações intra-bloco. Estas iniciativas apontam para os diferentes ritmos que o governo brasileiro vem implementando frente a seus vizinhos, no interior do bloco. Por outro lado, favorece maior equilíbrio entre seus membros e incrementa as diferenças políticas em seu interior.

No campo político, porém, no início do governo de Rousseff o MERCOSUL recebeu o impacto da crise política no Paraguai, que resultou em afastamento temporário do país e, surpreendentemente, na incorporação definitiva da Venezuela como membro pleno. Neste caso, e com uma participação decisiva de pensadores do PT, o governo brasileiro alinhou-se politicamente às posições argentinas.²⁵ A aproximação de posições políticas teve um importante papel compensador das diferenças econômicas, em um cenário aonde seria fundamental manter estreitos laços de cooperação com a Argentina que evitem o renascimento de qualquer tipo de rivalidade que possa provocar danos nas estratégias brasileiras *vis a vis* o exterior. Por outro lado, o PARLASUL não

²⁴ Coincide com o projeto da ALCSA (Área Sul-Americana de Livre Comércio) formulada em 1993 pelo governo de Itamar Franco.

²⁵ Embora tenha perdido peso no processo decisório de política externa brasileira em termos globais, os pensadores do PT (e com eles a comunidade epistêmica pró-integração) mantiveram importante espaço de influência diante das crises políticas na região.

avançou e teve a aplicação de seu tratado constitutivo adiada (MALAMUD e DRI, 2013) A crise e o afastamento temporário do Paraguai, assim como a entrada da Venezuela, refletiram na imobilidade do PARLASUL, que teve suspensas suas sessões, e a expectativa de aprofundamento do processo de integração vista no momento de sua criação não se confirmou.

Em relação à dimensão sul-americana da política externa brasileira – a UNASUL –, as iniciativas brasileiras nos marcos do CDS, criado por indicação do governo de Lula com vistas a perfilar as políticas de defesa dos países da região com a brasileira, estão em compasso de espera. A prioridade da construção de uma liderança na região vem cedendo espaço para a construção de outra mais ampliada que inclui também países africanos.

Sem retroceder formalmente no campo das instituições regionais, as ações brasileiras estão melhor conectadas com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos tem recuado.²⁶ A perspectiva de se construir uma economia de escala segue fora do leque de opções, mas o processo de articulação entre países sul-americanos iniciado no governo de Lula e os vínculos brasileiros com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira estão estabelecidos e ramificados por diferentes esferas governamentais dando um caráter de longo prazo para as ações brasileiras na região.

A criação da Aliança do Pacífico, por sua vez, não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira o que favoreceu uma ausência de um posicionamento claro por parte do governo brasileiro.

Entretanto, apesar das diferenças em relação ao governo anterior, a administração de Dilma Rousseff mantém seu apoio à UNASUL como instância política máxima da região.²⁷ A criação da Comissão de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), mencionada pela primeira vez em 2008 mas consolidada já no início do novo governo, não recebeu atenção da diplomacia nem da presidência. A situação da CELAC e da UNASUL é de *overlapping*, onde a principal lealdade brasileira se orienta para a América do Sul.²⁸

Por fim, a rede de instituições e padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não vem sendo posto em xeque e é considerado um instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, segue sendo utilizado como mecanismo de busca de consensos.

3 Considerações finais

O propósito aqui não foi definir qual das abordagens é a mais oportuna para a análise do comportamento brasileiro frente ao regionalismo na América do Sul, mas sim estabelecer vínculos entre as abordagens explicativas propostas e as iniciativas brasileiras frente à região

26 Matéria publicada na *Folha de São Paulo* – América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil, 03 de agosto de 2013, Caderno Mercado 2 p.5- informa que a participação da América do Sul no total de investimentos externos brasileiros caiu de 14,3% no primeiro semestre de 2012 para 5,7% no mesmo período de 2013.

27 A deposição do presidente Lugo, no Paraguai, foi levada pela diplomacia brasileira à UNASUL.

28 Este artigo tem como foco a América do Sul, mas outro artigo sobre a sobreposição da UNASUL e da CELAC poderia trazer contribuições ao debate.

Aqui é defendida a perspectiva de que as abordagens sugeridas para a análise do cenário atual do regionalismo na região não são de todo excludentes e que conceitos apresentados podem ser utilizados em situações específicas.

Em primeiro lugar, o governo brasileiro, com vistas a conseguir insumos para o desenvolvimento da economia nacional, apoio para posições do país em foros multilaterais, contrabalançar posições históricas hegemônicas dos Estados Unidos, junto com como um cenário de estabilidade regional, priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira. Para tanto, deu um incentivo político importante para a criação e funcionamento da UNASUL como uma instituição que incentivasse a formação de consensos, assim como atuou em diferentes áreas de cooperação aprofundando o processo de regionalização no continente, fortalecendo o que foi definido como a **governança regional**. Desde sua formação, a UNASUL tem tido um desempenho agregador e tem contribuído para a solução de situações de crise que, sem um marco institucional consolidado, poderiam ter resultados prejudiciais ao continente de intergovernabilidade

Por outro lado, a organização não representa um tipo de integração comercial, mas tem aberto caminhos para uma articulação político-estratégica importante entre países, visões e incentivos de integração diferentes, assim como convive com as assimetrias tanto entre os países quanto aos benefícios que cada país recebe do processo de cooperação regional. A ideia do **regionalismo pós-liberal** fornece um marco explicativo interessante para a definição das prioridades e preferências deste modelo de iniciativa.

O MERCOSUL, por seu turno, assumiu um perfil distinto das previsões iniciais que repousavam em expectativas de integração comercial seguida de integração econômica assumindo diferente formato baseado em percepções políticas que se consolidaram na região na década de 2000, incorporando outras dimensões e prioridades com destaque para o MERCOSUL Social, aproximando-se do **regionalismo político-social**.

As consequências de um **regionalismo multi-nível**, de dupla lealdade e conflito de normas, podem ser identificadas em casos de países menores da região ou, no caso brasileiro, caso fosse incluída na análise a CELAC mas, sobretudo, a Organização dos Estados Americanos.²⁹ Considerando os casos do MERCOSUL e da UNASUL, a inserção regional do Brasil não tem demonstrado problemas na coexistência entre as duas principais organizações vistas neste artigo. Desde a perspectiva brasileira, e restrito ao cenário sul-americano, as duas iniciativas de cooperação/integração confluem o fortalecimento da **governança regional** sob a liderança brasileira.

A participação de recursos brasileiros em projetos da UNASUL e no FOCEM, assim como a estrutura de assistência técnica e financeira estruturada pelo governo brasileiro para os países vizinhos representa um movimento importante que materializa a disposição brasileira de arcar com parte dos custos da cooperação regional. Neste caso, o conceito do *paymaster* pode ser utilizado, embora com limites e abre-se uma indagação sobre o peso do Brasil na estruturação da **governança regional**.

A iniciativa, nos marcos da política externa brasileira em geral, buscou contrabalançar a hegemonia norte-americana e estruturar na América do Sul tanto um espaço de autonomia

²⁹ De todo modo, esta dimensão não foi objeto deste artigo podendo sim ser objeto de um outro estudo.

quanto um sistema de poder próprio e diferente dos Estados Unidos, enquadrando-se então no que seria o **regionalismo pós-hegônico**.

Por fim, as **ideias** e **visões** de diferentes atores brasileiros, assim como a composição e coexistência destas visões tiveram um peso fundamental para a estruturação do comportamento brasileiro para a região durante o governo de Lula. A mudança de governo de Lula para Dilma Rousseff e, com ela, as modificações no peso dos atores no processo de formulação da política externa, trouxe impactos no comportamento brasileiro frente à região que ainda precisam ser melhor estudadas.

Referências

AMORIM, Celso. 2005. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA*. n 04. Disponível em: [http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf]. Acesso em: 01 set. 2013.

BRICEÑO, José; SARAIVA, Miriam G. 2010. Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela. *Foro Internacional*. v. L, n. 1199, p. 35-62.

BURGES, Sean. 2005. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 03, p. 437-454.

COSTA, Darc. 2003. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM.

DABÉNE, Olivier. 2012. Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. Trabalho apresentado no XXX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Washington, 23-26 de maio.

FLEMES, Daniel. 2010. A visão brasileira da futura ordem global. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 02, p. 404-436.

GAVIÃO, Leandro. 2013. *A identidade regional do Brasil. O sul-americanismo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva (1995-2010)*. Dissertação de mestrado, PPGRI/UERJ. Disponível em: [<http://www.ppgri.uerj.br/form/Leandro.pdf>]. Acesso em: 01 set. 2013.

GRATIUS, Susanne e SARAIVA, Miriam G. 2013. Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. In: EMERSON, Michael and FLORES, Renato (eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to global*. Bruxelas: CPES, p. 218-236.

GRATIUS, Susanne. 2012. *The rise of Latin American regionalism: the same old thing?* Madrid: **Fundación Ideas (Discussion Papers 01/2012)**. Disponível em: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DP-The_rise_of_latin_american_regionalism-I.pdf. Acesso em: 01 set. 2013.

HIRST, Mónica. 2009. A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 05. Disponível em: [http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/62_analises_AC_n_05_mai_09.pdf]. Acesso em: 01 set. 2013.

LIMA, Maria Regina S. de. 2010. Tradução e Inovação na política externa brasileira. *Plataforma Democrática*, Working Paper n. 03. Disponível em: [<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>]. Acesso em: 01 set. 2013.

MALAMUD, Andrés e DRI, Clarissa. 2013. Spillover effects and supranational parliaments: The case of MERCOSUR. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 02, p. 224-238. Disponível em: [<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13260219.2013.853354#.UypHCPIdWT8>]. Acesso em: 01 dez. 2013.

MALAMUD, Andrés e GARDINI, Gian Luca. 2012. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 47, n. 01, p. 116-133.

MALAMUD, Andrés e CASTRO, Pablo. 2007. Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 07, n. 01.

MALAMUD, Andrés. 2009. Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status. In: MARTINS, Estevão R. e SARAIVA, Miriam G. (eds.). *Brasil-União Européia-América do Sul. Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. p.126-149.

MALAMUD, Andrés. 2012. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 01, n. 03, p. 9-38. Disponível em: [<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/viewFile/2763/2188>]. Acesso em: 01 set. 2013.

MOTTA VEIGA, Pedro da e RIOS, Sandra P. 2007. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, n.82. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf]. Acesso em: 01 set. 2013.

NOLTE, Detlef. 2013. Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? Trabalho apresentado no XXXI Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Washington, 29/maio-01/junho.

NOLTE, Detlef. 2011. Regional powers and regional governance. In: GODEHARDT, Nadine and NABERS, Dirk (eds.). *Regional powers and regional orders*. London/New York: Routledge. p. 49-67.

RIGGIROZZI, Pia. 2012. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América. In: SERBÍN, Andrés, MARTÍNEZ, L. e RAMANZINI JR>, Haroldo, El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES. p.129-152.

SANAHUJA, José Antonio. 2009. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ, L, PEÑA, L. y VÁSQUEZ, M. (eds.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n.7. Buenos Aires: CRIES. p.11-54.

SANAHUJA, José Antonio. 2012. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBÍN, A., MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI JR, H. (eds.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES. p. 19-72.

SARAIVA, Miriam G. 2010. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional*, ano 01, n. 01, p. 45-52. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>]. Acesso em: 01 set. 2013.

SCHIRM, Stefan A. 2010. Leaders in need of followers: emerging powers in global governance. *European Journal of International Relations*, n. 16, p. 197-221. Disponível em: [<http://ejt.sagepub.com/content/16/2/197.full.pdf+html>]. Acesso em: 01 set. 2013.

SORGINE, Guilherme F. 2013. *Regionalismo pós-liberal e a América do Sul: a necessidade de legitimação do novo regionalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado. PPGRI/UERJ.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de M; RAMANZINI JR., Haroldo e CORREIA, Rodrigo A. 2008. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 01, p. 5-27.

As Relações China-ASEAN e a construção da liderança sub-regional chinesa: economia e diplomacia (1997-2010)

China-ASEAN relations and the construction of Chinese subregional leadership: economy and diplomacy (1997-2010)

Danielly Ramos Becard*

Aline Contti Castro**

Resumo

O artigo tem como tema as relações entre a China e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) entre 1997 e 2010. Em especial, analisa a atuação estratégica chinesa perante a ASEAN e as respostas de tal grupo nas áreas econômica e diplomática. Concluiu-se, ao final do artigo, que a China estabeleceu uma estratégia de liderança sub-regional pragmática por meio da atuação efetiva em momentos de crise e do estreitamento de laços de interdependência econômica assimétrica, assim como da utilização de recursos de *soft power*. Tal atuação foi considerada bem sucedida tendo em vista que os países da ASEAN colaboraram com as iniciativas de Pequim, contribuindo para o processo de empoderamento consensual chinês.

Palavras-chave: China; ASEAN; liderança sub-regional; interdependência econômica; soft power.

Abstract

This article focuses on the analysis of China-Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) relations between 1997 and 2010. In particular, it reflects on the Chinese strategic performance and the responses of ASEAN countries in the economic and diplomatic realms. At the end of the article, the conclusion was that China established a strategy of pragmatic sub-regional leadership through effective action in times of crisis and closer ties of asymmetric economic interdependence, as well as the use of soft power resources. This action has been successful considering that ASEAN countries have collaborated with Beijing initiatives, contributing to the process of Chinese consensual empowerment.

Key words: China; ASEAN; subregional leadership; economic interdependence; soft power.

* Doutora em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IRel-UnB). É Professora Adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IRel-UnB). daniellyr@yahoo.com

** Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre e Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IRel-UnB). Especialista em Análises Internacionais pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ex-bolsista da Comissão *Fulbright* nos EUA. Tem experiência profissional como Professora e Coordenadora do Ensino Superior, em Assessoria Internacional e na área de Cooperação Internacional do IPEA. castroalinec@gmail.com

1 Introdução

Aos olhos de vários observadores internacionais, muitos dos esquemas de cooperação sub-regional são aparentemente esforços chineses para continuar a atuar de forma proativa em relação à ASEAN. (...) Alguns analistas na ASEAN também estão preocupados com a tendência emergente de alguns países do bloco gradualmente caírem na órbita chinesa (LI, KWA, 2011, tradução livre das autoras).

A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) surgiu em 1967¹ e, à época, sob o contexto da Guerra Fria, os objetivos centrais do bloco consistiam em cooperação política, preservação da segurança dos países (diante da ameaça comunista) e busca da cooperação para o desenvolvimento. Desde esta primeira fase, em função da heterogeneidade dos países envolvidos no bloco, foi adotado o princípio de não intervenção em assuntos internos.

Findados os anos 1990, a ASEAN tornou-se um dos grupos com mais rápido crescimento econômico no âmbito internacional. Atualmente, o bloco é composto por economias em variados graus de desenvolvimento. Cingapura faz parte dos *Newly Industrialized Countries* (NICs). Tailândia, Malásia e Indonésia (tigres de segunda geração) transformaram-se de economias agrícolas estagnadas em dinâmicas economias manufatureiras por meio do crescimento sustentado e do processo de industrialização. Mais recentemente, outras economias da ASEAN, em especial o Vietnã, também começaram a atingir um rápido crescimento econômico (ESTRADA *et al.*, 2008).

Ainda nos anos 1990, iniciou-se um profundo processo de integração econômica regional entre os países da ASEAN com a promoção de uma área de livre comércio. Tal processo tem se expandido com o desenvolvimento de parcerias extra-bloco. Com a ascensão econômica chinesa e seu papel na crise financeira asiática (1997-98), ademais, intensificou-se o processo de aproximação entre a ASEAN e a China.

A partir de tal contexto, o presente estudo guia-se pelas seguintes questões: quais foram os principais objetivos propostos e estratégias e recursos utilizados pela China em sua relação com a ASEAN ao longo da última década? As estratégias chinesas serviram para o alcance de seus objetivos junto à ASEAN? Por outro lado, qual foi a reação suscitada pela atuação regional chinesa nos países da ASEAN?

Na relação com a ASEAN, a China tem procurado estabelecer, nos últimos anos, uma posição de liderança. Neste trabalho, entende-se por liderança uma ação efetiva – relacionada com determinadas formas de autoridade (poder exercido consciente e intencionalmente e aceito e reconhecido espontaneamente) – que encontra legitimação na sua correspondência às expectativas do grupo (há acordo acerca dos objetivos). Considera-se que há uma relação de influência recíproca entre líderes e liderados, e estes funcionam como colaboradores nesta relação (BOBBIO, 1998). Em relação à legitimidade, no âmbito internacional, entende-se que sua evidência é a observância (não coerciva), e sua prática significa um processo de empoderamento consensual (CLARK, 2005).

1 Quando de sua criação, em 1967, os Estados-membros da ASEAN eram Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. A partir de meados dos anos 1980, e com a distensão e fim da Guerra Fria, outros cinco países aderiram ao bloco: Brunei (1984), Vietnã (1995), Laos (1997), Mianmar (1997) e Camboja (1999). Cf. ASEANSEC. Secretariado da ASEAN. Disponível em: [http://www.aseansec.org/about_ASEAN.html]. Acesso em: 25/04/2012.

A partir do exposto, utiliza-se a hipótese de que a China tem exercido uma *liderança pragmática* perante os países da ASEAN por meio do estreitamento dos laços de interdependência econômica assimétrica e da ação efetiva em momentos de crise, e tem conduzido a sua política externa no sentido de se estabelecer como uma *liderança responsável*, com a utilização de recursos de *soft power* e por meio da aproximação sociocultural.

Considera-se que há relação de liderança, pois tem havido ação efetiva do líder, espontaneidade por parte dos liderados e acordo acerca dos objetivos. Os países da ASEAN têm se colocado como colaboradores nas iniciativas de Pequim, contribuindo para o processo de empoderamento consensual chinês. Assim, entende-se que os objetivos chineses, em especial o alcance do desenvolvimentismo e do pacifismo por meio do exercício da liderança sub-regional, têm sido atingidos por meio de sua atuação estratégica.

Para responder às perguntas propostas e verificar a hipótese apresentada, o presente artigo será dividido em duas partes. Na primeira parte, analisar-se-á o avanço da posição de liderança pragmática chinesa na Ásia e, em especial, a atuação deste país na crise financeira asiática (1997-98) e na crise econômica global que se instalou a partir de 2008-9, e o estreitamento dos laços de interdependência econômica – por meio do estabelecimento do modelo chinês de desenvolvimento econômico regional, da ampliação da cooperação entre China e ASEAN e da construção da Área de Livre Comércio China-ASEAN (CAFTA, na sigla em inglês). Na segunda parte do trabalho, analisar-se-á a política externa chinesa e o avanço da liderança responsável mediante a avaliação de seus recursos de *soft power*.

Há de se destacar que os estudos sobre a Ásia ocupam ainda uma posição relativamente marginal e secundária na academia brasileira (OLIVEIRA, MASIERO, 2005; PEREIRA, 2003) – comparados aos trabalhos desenvolvidos sobre os continentes americano e europeu. É certo que o aumento do interesse de pesquisadores brasileiros por temas asiáticos aconteceu de forma paralela ao crescimento espetacular da economia dos países da Ásia-Pacífico nas décadas de 1970 e 1980 e do interesse recíproco em expandir o intercâmbio comercial entre o Brasil e os países asiáticos. Porém, foi apenas a partir dos anos 2000 que os estudos sobre as relações bilaterais Brasil-China (BECARD, 2008, 2011; OLIVEIRA, 2012) e, em particular, sobre a participação da China em processos de integração regional asiática tornaram-se mais frequentes no Brasil.

O presente artigo pretende, neste sentido, contribuir com a atualização de pesquisas realizadas recentemente² no Brasil sobre este último tema, assim como explorar novos aspectos das relações chinesas com sua própria região, conforme será visto a seguir.

2 A construção da liderança pragmática: o estreitamento dos laços de interdependência econômica assimétrica e a atuação proativa em momentos de crise

Nesta primeira parte do trabalho, procurar-se-á evidenciar o aumento da interdependência econômica assimétrica entre a China e a ASEAN e a crescente vulnerabilidade dos países que

² Veja em particular os trabalhos de CARLETTI (2012), MIYAZAKI (2005, 2004), MORAIS (2005), OLIVEIRA (2002, 2005) e BACELETTE (2012).

compõem este bloco em relação à China³ – o que tem favorecido o estabelecimento da liderança pragmática chinesa. Este processo iniciou-se com a atuação efetiva chinesa na crise financeira asiática de 1997-98. A partir de então, consolidou-se o modelo sinocêntrico de desenvolvimento econômico regional e houve adaptação relativa nos países da ASEAN. Em seguida, observou-se a ampliação da cooperação multidimensional e multitemática no arranjo ASEAN+1 e o processo de estabelecimento da CAFTA. Mais recentemente, destacou-se a atuação proativa chinesa em relação à ASEAN diante da crise econômica global (a partir de 2008). Tais elementos conformaram a estratégia chinesa de liderança pragmática em relação à ASEAN e serão analisados a seguir.

2.1 A atuação chinesa na crise financeira asiática (1997-98)

A crise financeira asiática começou na Tailândia, em 1997, sobretudo como resultado da turbulência na taxa de câmbio deste país. Em seguida, a crise espalhou-se para a Malásia e Indonésia, atingiu os países da ASEAN (com a queda vertiginosa no valor de suas moedas) e chegou a afetar mercados emergentes, inclusive o Brasil (MUCHHALA, 2007).

A crise teve impactos profundos nos países do referido bloco, sobretudo nos setores bancário e empresarial, com quedas acentuadas nas bolsas de valores e falência de grandes empresas, o que levou a severos impactos sociais (aumento do desemprego e da pobreza) e, em alguns casos, como na Indonésia, a turbulências políticas. Tailândia, Malásia e Indonésia vieram a passar por crises econômicas mais profundas. A região conseguiu se recuperar da crise, sobretudo por meio do aumento das exportações; no entanto, ainda notam-se impactos remanescentes, como uma perda de dinamismo e autoconfiança. Aliás, a região ainda precisa se recuperar plenamente (ESTRADA *et al.*, 2011).

A atuação dos Estados Unidos da América (EUA) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) não foi considerada significativa para tal recuperação relativa, segundo alguns analistas. Por um lado, os norte-americanos não tiveram interesse na crise (WIBOWO, 2009) e, por outro, o FMI insistiu em aplicar seu conhecido receituário neoliberal, com a imposição de rigorosas condicionalidades e exigência da implantação de programas de ajuste estrutural. Assim, passou a haver um grande ressentimento na região em relação a tais atores, com o aumento da frustração e do antiocidentalismo (KURLANTZICK, 2007). Difundiu-se uma percepção ampla de que o FMI não agiu eficientemente e serviu aos interesses de países industrializados de fora da região. Entre os dez membros da ASEAN, a Indonésia foi o único país a aplicar o receituário do FMI de maneira consistente. A Tailândia também assinou uma Carta de Intenções com o FMI, embora menos rigorosa. A Malásia, ao estabelecer controles sobre o mercado de capitais, adotou política oposta à recomendada pela referida organização (MUCHHALA, 2007; WIBOWO, 2009). Outros países passaram a procurar novas opções para superar a crise. Em especial, a alternativa da aproximação com a China tornou-se fortemente valorizada.

A China foi, em termos relativos, pouco afetada pela crise e, com pequena queda relativa do PIB, conseguiu manter seus altos índices de crescimento econômico e sua estabilidade financeira.

3 Tais conceitos estão fundamentados na obra de Keohane e Nye (2000). De acordo com estes, as assimetrias na interdependência são consideradas fontes de poder, e a situação de vulnerabilidade significa suscetibilidade a efeitos custosos impostos de fora, mesmo depois da alteração política; ou seja, o ator vulnerável tem poucas alternativas disponíveis e margem de manobra pequena.

Ademais, a proposta japonesa de um fundo monetário asiático, além de ter sido vetada pelos EUA, não obteve apoio chinês em função da debilidade do *yen* e da importância crescente do *yuan* (ou Renminbi, RMB) (MEDEIROS, 2007), da disputa pela liderança regional e das desavenças políticas históricas entre estes atores.

Em resposta à crise, a China adotou as seguintes medidas: participou ativamente em projetos de ajuda organizados pelo FMI e de ajuda bilateral para Tailândia e Indonésia; decidiu não desvalorizar o *yuan*; adotou políticas de estímulo à demanda doméstica e ao crescimento econômico – as quais favoreceram as exportações da ASEAN; e estabeleceu políticas de cooperação financeira nos âmbitos internacional e regional⁴. De acordo com Womack (2009), a decisão chinesa em relação à manutenção do valor da sua moeda (cumprindo o que havia prometido) foi central para convencer o Sudeste Asiático de que as oportunidades de estreitar os laços com a China superavam os riscos.

Tais medidas tiveram um impacto muito significativo e contribuíram para a retomada do desenvolvimento na Ásia. Pode-se inferir que a atuação chinesa esteve também relacionada com a interdependência econômica global (em virtude da possibilidade de a crise vir a afetar a China), mas certamente muitos destacam a relação da atuação externa chinesa com o seu interesse nacional, conformando uma estratégia de melhora de sua imagem internacional e aumento de sua influência regional (MOORE e YANG, 2001). Tal estratégia foi bem sucedida tendo em vista que os países da ASEAN tiveram uma impressão mais positiva da atuação chinesa a partir de então (LI, KWA, 2011).

Como consequência da atuação chinesa, pode-se destacar a ascensão de uma ordem regional de cunho crescentemente sinocêntrico (WOO, 2007), assim como o estímulo à integração regional. Tais elementos serão tratados a seguir.

2.2 O modelo chinês de desenvolvimento econômico regional

A partir de meados dos anos 80, com a valorização do *yen* frente ao dólar (por meio do Acordo de Plaza realizado pelo G-7 em 1985) e com a consequente dificuldade japonesa de exportar para os EUA, a dinâmica do desenvolvimento regional asiático passou a ser liderada pelo Japão (*Japan-led economic bloc*) – por meio do modelo de desenvolvimento dos gansos voadores (MEDEIROS, 1997).

Porém, a partir de meados dos anos 1990, com a ascensão econômica chinesa e a recessão japonesa, a China tornou-se gradativamente o centro dinamizador da economia regional. Com a inserção deste país na tessitura econômica global, seu impacto regional revelou-se muito significativo, com dois efeitos principais: deslocamento e complementaridade. Ao se iniciar a crise asiática de 1997-98, a China passou a funcionar como um duplo polo na região: deslocando competidores em indústrias intensivas em trabalho e ampliando o mercado para fornecedores de matérias-primas (da ASEAN) e para as exportações asiáticas de maior conteúdo tecnológico (do Japão e da Coreia do Sul). No modelo japonês, produtos de menor conteúdo tecnológico

⁴ Para mais detalhes sobre políticas adotadas pela China, ver site do Ministério de Relações Exteriores chinês: [<http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18037.htm>]. Sobre a assistência à Indonésia, ver Wibowo (2009).

eram produzidos em países menos desenvolvidos. Neste sentido, este se diferencia do modelo chinês. A China, ao produzir bens de consumo semelhantes aos países da ASEAN, deslocou estes produtores para o mercado chinês (efeito estrutura). No entanto, a compensação se deu pelo efeito escala, por meio das importações chinesas de insumos, partes e componentes e bens de capital. Neste sentido, a China tem contribuído significativamente para a recuperação japonesa e tem se afirmado como principal mercado em expansão para os países da ASEAN, funcionando como plataforma exportadora e apresentando grande mercado interno em expansão (MEDEIROS, 2007).

As economias dos países da ASEAN ajudaram a alavancar o modelo chinês e sofreram adaptações para se alinharem e se integrarem às cadeias produtivas chinesas. A pauta de exportações da ASEAN para a China modificou-se, sobretudo a partir do fim dos anos 1990. Esta passou a ter em sua composição principalmente produtos intermediários e matérias-primas (ao invés de produtos manufaturados). Tal arranjo econômico complementou a estratégia orientada para a exportação de ambos os lados e gerou um período de forte crescimento para estes atores.

Apesar das diferenças relativas em termos de renda e nível de desenvolvimento, a região da ASEAN como um todo tem crescido rapidamente por décadas. Houve estagnação relativa entre 2008 e 2009, mas o crescimento foi retomado a partir de 2010. Os países que apresentaram os maiores PIBs, em 2011, foram: Indonésia; Tailândia; Malásia e Filipinas (figura 1)⁵. No entanto, em termos de PIB per capita (em dólares), os países de maior destaque, em 2011, foram: Cingapura (US\$ 61103) e Brunei (US\$ 49757). Malásia (US\$ 16034) e Tailândia (US\$ 9573) ficaram em nível intermediário. Os países mais pobres neste aspecto foram: Indonésia (US\$ 4682), Filipinas (US\$ 4170), Vietnã (US\$ 3435), Laos (US\$ 2424, em 2010) e Camboja (US\$ 2328) (figura 2).

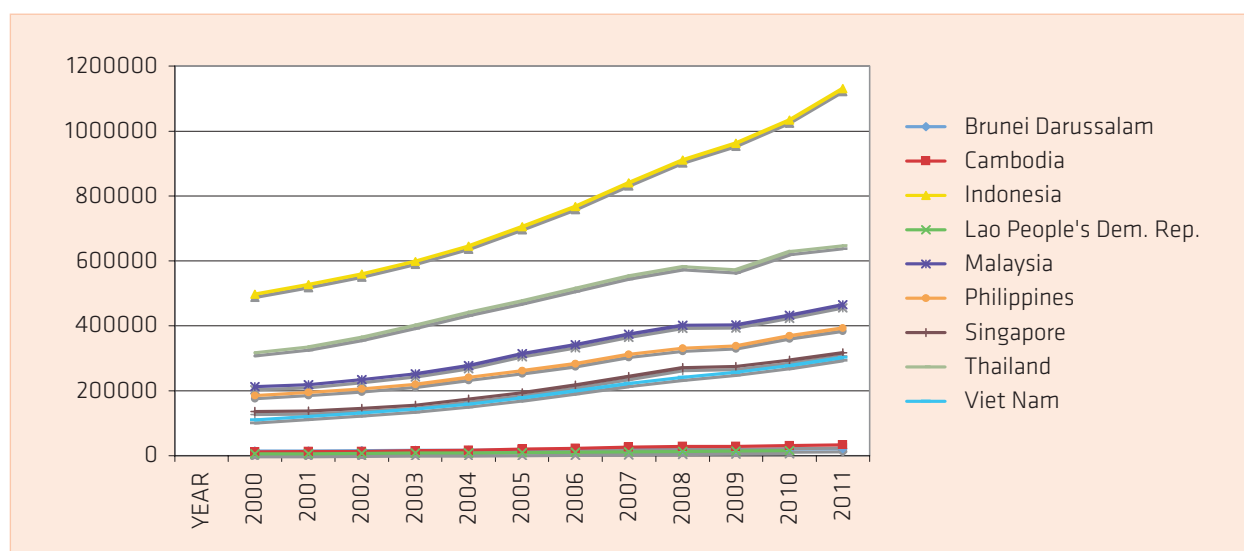


Figura 1 – PIB (PPP, em milhões de USD), 2000-2011

Fonte: ADB, 2012b. Elaboração das autoras.

⁵ No referido Relatório do Asian Development Bank (ADB), não foram apresentados dados sobre Mianmar (sobre PIB e PIB per capita). Estes podem ser encontrados no site da Unctadstat.

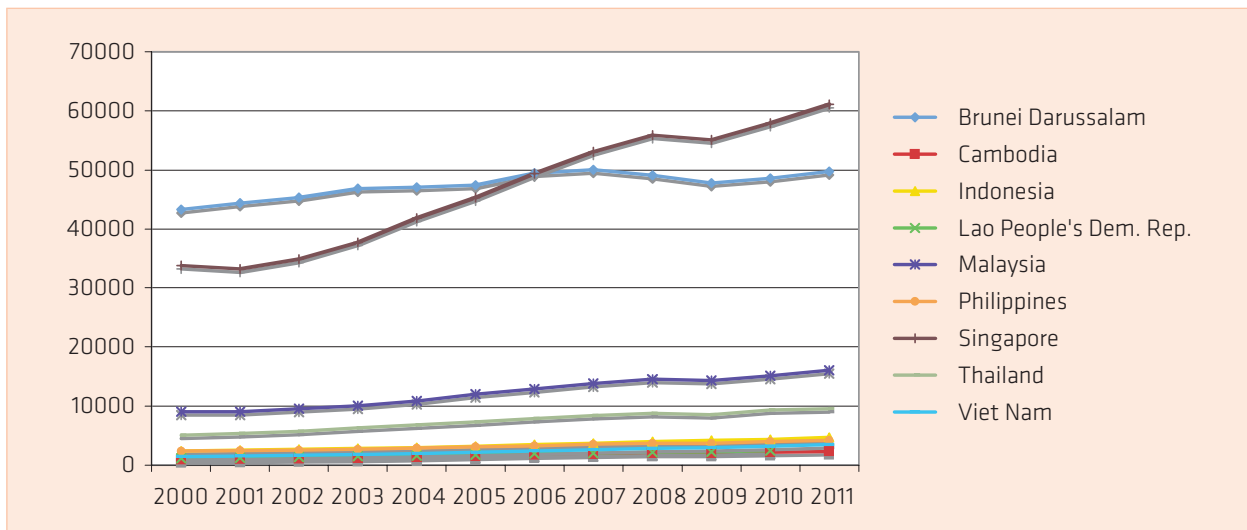


Figura 2 - Per capita (PPP), em dólares, 2000-2011

Fonte: (ADB, 2012b). Elaboração das autoras.

Um elemento central de explicação para tal crescimento é o comércio internacional (ESTRADA *et al.*, 2008). Em 2006, a porcentagem das exportações como parte do PIB representava respectivamente: 71%, Brunei; 68%, Camboja; 31%, Indonésia; 38%, Laos; 116%, Malásia; 46%, Filipinas; 234%, Cingapura; 73%, Tailândia e Vietnã. Com a crise, houve uma queda relativa neste indicador, mas a porcentagem ainda foi bem alta. A única exceção neste quadro foi Mianmar (figura 3). Assim, com a recente restrição nos mercados dos países desenvolvidos, entende-se sobremaneira o aumento da importância da China para estes países.

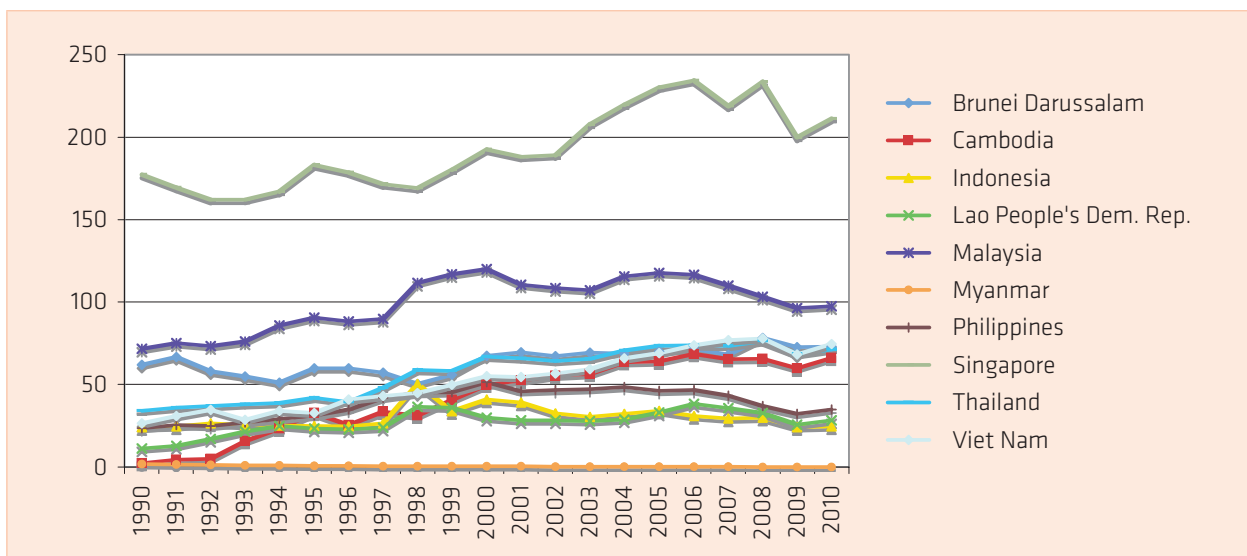


Figura 3 - Exportações como parte do PIB (%), 1990-2010

Fonte: Unctadstat. Elaboração das autoras.

Em particular, o comércio crescente entre China e ASEAN contribuiu para a ampliação da cooperação entre estes atores e para a implantação da CAFTA. Tais elementos serão tratados a seguir.

2.3 A ampliação da cooperação entre China e ASEAN no arranjo ASEAN+1 e a construção da CAFTA

Indiscutivelmente, a estratégia chinesa de aprofundar o nível de cooperação '10+1' passa pela afirmação do yuan (a importância de sua estabilidade) na Ásia e pela manutenção da autonomia da política de crescimento, provendo os impulsos macroeconômicos que o Japão não pode fornecer, e que os EUA, diretamente, já não fornecem mais (MEDEIROS, 2007).

As relações entre a China e a ASEAN cresceram vertiginosamente, principalmente a partir dos anos 2000. A fase recente é, pois, de engajamento dinâmico e cooperação ampla. Esta é multidimensional e envolve integração econômica, diálogos políticos, consultas na área de segurança e interações sociais. Tais relações são desenvolvidas nos seguintes níveis: subnacional (por meio dos governos locais); bilateral; em grupo (ASEAN+1) e multilateral (com a participação de parceiros externos).

Em particular, no âmbito do arranjo de cooperação ASEAN+1, as iniciativas de cooperação mais destacadas no presente são: cooperação na Grande Sub-região Mekong (GMS), cooperação regional no Golfo Pan-Beibu (Tonkin), Corredor Econômico Nanning-Cingapura, Corredores Econômicos Leste-Oeste na península da Indochina, cooperação ASEAN-China em assuntos marítimos e em questões não tradicionais de segurança. Neste sentido, destaca-se também o papel significativo das províncias fronteiriças chinesas (como Yunnan, Guangxi, Guangdong e Hainan) na condução de tal processo – com a implantação de diversas políticas e programas definidos em conjunto (LI, KWA, 2011).

Conforme visto, a aproximação entre a China e a ASEAN começou, de fato, nos anos 1990. Em 1991, pela primeira vez, a China foi observadora no encontro ministerial da ASEAN. Três anos depois, as relações entre a ASEAN e a China foram formalizadas em Bangkok. Em 1997, ocorreu a primeira Cimeira ASEAN-China, onde foram definidas diversas medidas de cooperação nas esferas econômica, política e cultural. A título de exemplo, a China concordou com a criação do Fundo de Cooperação China-ASEAN com o objetivo de apoiar a agricultura, tecnologia de informações, transporte, educação e desenvolvimento de recursos humanos. Em 2003, estes atores assinaram a “Parceria Estratégica para a Paz e Prosperidade” que, em seguida, levou a China a assinar o “Tratado de Amizade e Cooperação” com a ASEAN. Dos vários tratados assinados entre estes parceiros, destacam-se: o “Acordo-Quadro sobre Cooperação Econômica Abrangente” (2002) e a “Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China” (2002).⁶ Estes podem ser vistos como os pilares do novo relacionamento positivo entre a China e a ASEAN.

Na década de 1990, houve disputa sobre as ilhas *Spratly*. Posteriormente, a China assinou um acordo com a Malásia, Vietnã, Filipinas e Brunei, o que aliviou as tensões sobre tal área

6 Segundo a Embaixada da China no Brasil, em janeiro de 2012, “a China e os países da ASEAN realizaram uma reunião de alto nível para discutir a implementação da Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China. Após discussões aprofundadas, os participantes chegaram a uma série de consensos. A reunião concluiu que a situação geral do Mar do Sul da China é pacífica e estável e reconheceu os esforços positivos de todas as partes. A reunião considerou 2011 como um ano frutífero, com progresso positivo no cumprimento da declaração e atingiu um consenso sobre ações futuras, incluindo a aceleração de projetos de cooperação específicos e a organização de seminários sobre resposta a desastres marítimos, meio ambiente, resgate e pesquisa biológica. Os participantes concordaram em criar um comitê de especialistas sobre pesquisa científica marítima, proteção ambiental, segurança e resgate, iniciar uma campanha contra os delitos fronteiriços e utilizar melhor o fundo China-ASEAN de cooperação marítima.” Disponível em: [<http://br.china-embassy.org/por/szxw/t896419.htm>]. Acesso em: 15/03/2012.

(KURLANTZICK, 2007). Ainda assim, destaca-se que, na área de segurança, em geral, houve progresso limitado, com escassas interações – em função da desconfiança estratégica de alguns países da ASEAN em relação à China.

Por outro lado, desde meados dos anos 1990, notou-se crescente aproximação entre China e ASEAN nas áreas econômica, política e social. Entre 1999 e 2009, houve mudança significativa nos principais parceiros comerciais chineses. Em 1999, estes eram, sobretudo, Japão e EUA. Em 2009, com a queda relativa destes, a União Europeia passou a ser o principal parceiro (16,4%); e o comércio com a ASEAN representava 10,2% do total, montante mais próximo das parcelas japonesa (10,8%) e norte-americana (13,9%) (figura 4).

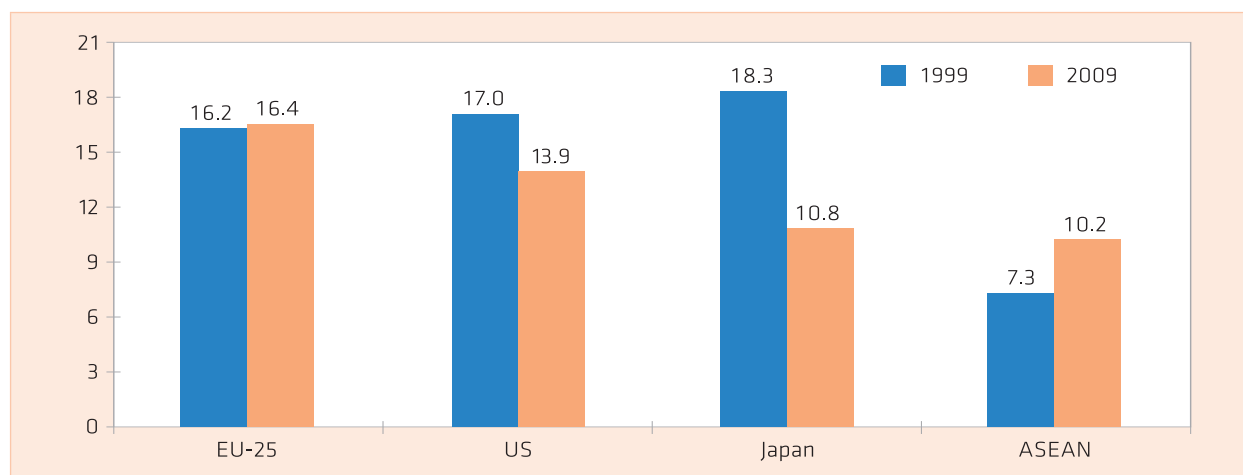


Figura 4: Maiores parceiros comerciais da República Popular da China, 1999 e 2009 (%).

Fonte: UNComtrade Database/PRC's Report, apud SHENG *et al.*, 2012.

Cabe destacar que tal movimento ocorreu num contexto de estreitamento dos laços de interdependência econômica regional. A Ásia foi o maior mercado de exportação para os países da ASEAN, com aumento relativo destas entre 1990 e 2011. Duas pequenas economias, Brunei e Laos, apresentaram diminuição deste percentual, mas grande parte de suas exportações ainda se direciona à Ásia (83.3% e 73.7% respectivamente). A única exceção nesta tendência foi o Camboja (quadro 1).

Quadro 1 – Países da ASEAN, % das exportações para Ásia, 1990/2011.

Países da ASEAN	1990	2011
Brunei	91.6	83.3
Camboja	90.9	18.4
Indonésia	64.4	66.8
Laos	85.2	73.7
Malásia	57.9	66.2
Mianmar	67.4	88.9
Filipinas	34.8	65.8
Cingapura	45.8	65.7
Tailândia	37.9	59.6
Vietnã	39.1	47.5

Fonte: Direction of Trade Statistics CD-ROM (IMF 2012), apud ADB, 2012b.

Em relação às importações, todos os países da ASEAN, entre 1990 e 2011, aumentaram a porcentagem destas vindas da Ásia. Os cinco países menores do bloco* atingiram a média de 85% em 2011; já as cinco maiores economias atingiram a média de 60% neste mesmo ano (quadro 2).

Quadro 2 – Países da ASEAN, % das importações da Ásia, 1990/2011.

Países da ASEAN	1990	2011
*Brunei	61.5	80.7
*Camboja	64.8	88.0
Indonésia	43.6	67.2
*Laos	87.7	90.7
Malásia	50.6	66.6
*Mianmar	69.2	93.6
Filipinas	40.0	61.8
Cingapura	47.7	50.0
Tailândia	53.4	54.9
*Vietnã	34.1	74.6

Fonte: Direction of Trade Statistics CD-ROM (IMF 2012), *apud* ADB, 2012b.

Neste mesmo período, no entanto, houve queda relativa das exportações chinesas para a Ásia (de 68,3% do total para 41,2%), em função do aumento destas para todas as outras regiões do planeta, o que evidencia o fato de o país ter se consolidado como plataforma exportadora para o resto do mundo. Ainda assim, em termos regionais, a maior parte das exportações da China, em 2011, continuava a se destinar à Ásia. Ademais, Hong Kong e Taipei registraram aumento das exportações para a região no referido período, atingindo a média de 69% em 2011. Também elevou-se o coeficiente de suas importações provenientes da Ásia. Em 2011, estas somaram 73,6% (Hong Kong) e 56,1% (Taipei). Neste mesmo ano, e ainda sob a ótica regional, a maior parte das importações da República Popular da China (RPC) manteve a origem asiática (35,4%). Entretanto, entre 1990 e 2011, este fluxo seguiu a tendência de queda relativa na porcentagem das importações dos principais parceiros tradicionais (incluindo Europa e EUA); e verificou-se o aumento das importações do resto do mundo, em especial, do Oriente Médio, que passou de 0,9% para 7,9% (IMF 2012; *apud* ADB, 2012b) – o que indica um quadro de diversificação de importações e evidencia a posição chinesa de *global trader*. Neste quadro, e em função das diferentes estruturas de interdependência econômica entre a ASEAN-China e ASEAN-Japão⁷, foram estabelecidos na Ásia diversos acordos bilaterais e plurilaterais de livre comércio (SHENG *et al.*, 2012).

Neste sentido, um dos projetos mais destacados foi o de construção da Área de Livre Comércio entre a China e a ASEAN (CAFTA).

No contexto do comércio internacional, acredita-se que o século XXI se tornará o século chinês no Leste Asiático e além. As economias da ASEAN fariam bem em se posicionar de maneira a se beneficiar da crescente demanda chinesa por bens e serviços (ESTRADA *et al.*, 2008, tradução livre das autoras).

7 As relações econômicas entre ASEAN e Japão são fundamentadas, sobretudo, nas redes de produção das multinacionais japonesas.

Em particular, o quadro abaixo destaca as ações que levaram à implantação da CAFTA:

Quadro 3 – Implantação da CAFTA

2000	A China propôs o estabelecimento de uma zona de livre comércio (ZLC) com a ASEAN
2001	ASEAN e China formalmente concordaram com o estabelecimento da ZLC a ser estabelecida no prazo de 10 anos
2002	Assinatura do Acordo-Quadro sobre Cooperação Econômica Abrangente
2003	Assinatura da Declaração Conjunta sobre Parceria Estratégica para a Paz e a Prosperidade
2004	Adoção do Plano de Ação para a implantação da Declaração Conjunta
2004-5	Acordo sobre o Comércio de Bens e Mecanismo de Solução de Controvérsias
2007	Acordo sobre o Comércio de Serviços e Mecanismo de Solução de Controvérsias
2009	Acordo sobre Investimentos. Este completou o processo de negociação entre China e ASEAN para o estabelecimento da CAFTA
2010	Implantação da CAFTA em Janeiro – para ASEAN-6. A implantação para os quatro membros mais novos (Camboja, Laos, Mianmar e Vietnã) se dará em 2015.

Fonte: site da ASEAN [www.aseansec.org].

A proposta chinesa de criação de uma ZLC foi feita em momento oportuno. No fim de 2001, os Estados Unidos estavam envolvidos com a política de Guerra ao Terror, o Japão estava enfraquecido por sua longa recessão, e o Sudeste Asiático ainda sofria as consequências da crise financeira de 1997-98. A abordagem pragmática chinesa, que havia sido recebida friamente na região em anos anteriores, passou então a ser bem aceita pela ASEAN.

A competição chinesa intrarregional já vinha sendo sentida, com o fechamento de algumas pequenas e médias empresas na região. A proposta chinesa veio assim como uma resposta de forma a aumentar os fluxos de comércio e investimento na região. A China também ofereceu unilateralmente o programa denominado de “colheita antecipada” (*early harvest*), implantado entre 2004 e 2006, com a liberalização do mercado agrícola chinês para os países da ASEAN.

Nas negociações da CAFTA, destacou-se a postura positiva e flexível chinesa em relação aos países da ASEAN, o que contribuiu para a construção de consensos. A China deixou que cada país individualmente determinasse o andamento da liberalização comercial.

Um diplomata do Sudeste Asiático observou que a China tem geralmente se mostrado disposta a adaptar as suas propostas para construir consensos, adiando questões polêmicas ou retardando propostas que estavam se movendo rápido demais para as sensibilidades dos países da ASEAN (SAUNDERS, 2008, tradução livre das autoras).

Com este acordo, a média tarifária das exportações da ASEAN para a China passou de 9,8% para 0,1% em 2010; enquanto a média tarifária das exportações chinesas para a ASEAN-6 foi reduzida de 12,8% para 0,6%. Em 2015, estima-se que a política de tarifa zero para 90% dos produtos chineses seja válida também para os quatro membros mais novos do bloco (SHENG *et al.*, 2012).

Nos anos preparatórios da CAFTA, houve crescimento vertiginoso do comércio entre China e ASEAN⁸. De 1991 a 2000, este comércio cresceu mais de 15% anualmente, fenômeno acelerado com a entrada da China na OMC (2001). Comparativamente, houve queda relativa na porcentagem de crescimento do comércio exterior da China com o resto do mundo a partir de 2005 (figura 5); e aumento vertiginoso das relações comerciais com a ASEAN nesta mesma década, especialmente após 2001 (figura 6).

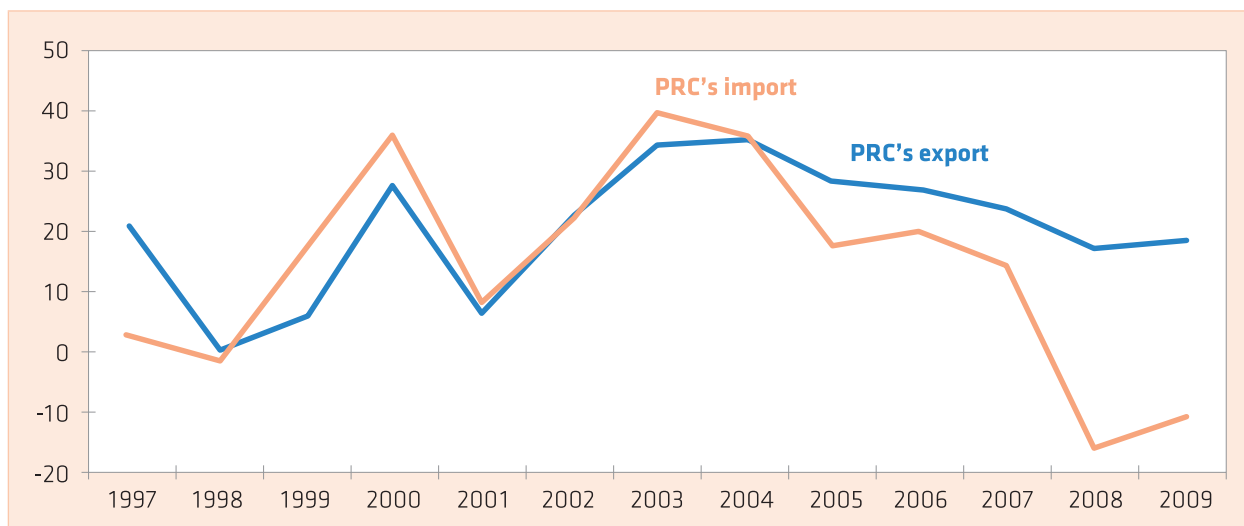


Figura 5: Crescimento do comércio exterior da República Popular da China (PRC) com o mundo, 1997-2009 (%).

Fonte: People's Republic of China Customs Statistics, apud SHENG *et al.*, 2012.

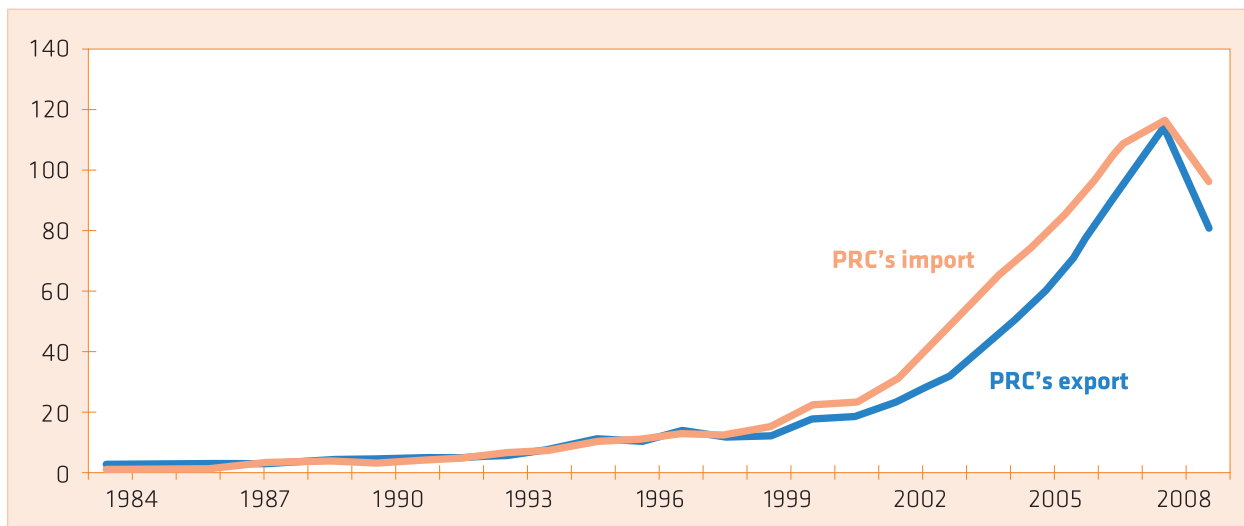


Figura 6: Comércio exterior da República Popular da China (PRC) com a ASEAN, 1984-2009 (em bilhões).

Fonte: People's Republic of China Customs Statistics, apud SHENG *et al.*, 2012.

⁸ Cabe destacar que os principais parceiros comerciais da China no âmbito da ASEAN são atualmente Cingapura, Malásia e Tailândia (SHENG *et al.*, 2012).

Mais recentemente, com a crise nos mercados dos países desenvolvidos deflagrada em 2008-9, a China tornou-se o principal parceiro comercial da ASEAN, como mostram a tabela 1 e a figura 7.

Tabela 1 – Principais parceiros comerciais da ASEAN – Países/regiões (em termos percentuais)

	1993	2008	2009
Japan	20.2	12.4	10.5
European Union (EU-25)	NA	11.8	11.2
China	2.1	11.3	11.6
China (including HK)	NA	12.8	16.0
USA	17.6	10.6	9.7
Australia	2.1	3.0	2.9
India	0.7	2.8	2.5

Fonte: External Trade, ASEANSTATS, Jakarta: Secretariado da ASEAN [www.aseansec.org], apud Li e Kwa, 2011:148.

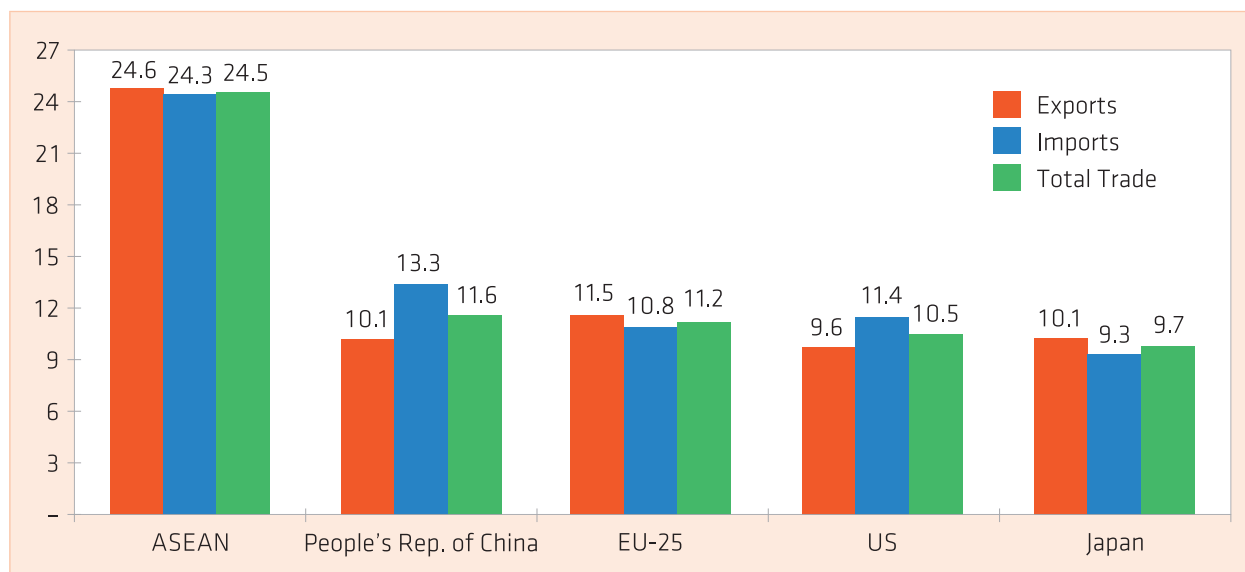


Figura 7: Maiores parceiros comerciais da ASEAN, 2009 (%).

Fonte: Site da ASEAN, apud SHENG *et al.*, 2012.

Em 2010, o comércio entre a ASEAN e a China mostrou uma forte recuperação após a queda de 2009. As exportações da ASEAN para a China aumentaram 39,1%, passando de 81,6 bilhões de dólares em 2009 para 113,5 bilhões de dólares em 2010, passando a ser o segundo destino das exportações da ASEAN. As importações aumentaram 21,8%, de 96,6 bilhões de dólares em 2009 para 117,7 bilhões de dólares em 2010. A China manteve sua posição de maior parceiro comercial da ASEAN respondendo por 11,3% do comércio total do bloco. Este foi o quarto maior parceiro comercial da China em 2010, respondendo por 9,8% do comércio total chinês. No primeiro semestre de 2011, a ASEAN tornou-se o terceiro maior parceiro comercial da China (Aseansec).

Acredita-se que o acordo CAFTA promoverá o aumento do comércio entre China e ASEAN, assim como o comércio intra-firma. Destaca-se perspectiva positiva, em especial, em função do aumento da importância da fragmentação produtiva nestes países e de sua reorganização, com a ênfase no comércio de partes e componentes. Neste sentido, as projeções atuais indicam que o impacto comercial do acordo será maior do que o previsto na literatura (que analisa o comércio de bens finais) e haverá maior integração produtiva, concentrada em um subgrupo de países membros que já apresenta relações industriais mais fortes (SHENG *et al.*, 2012). Outra provável consequência será o fortalecimento da moeda chinesa, que já está sendo mais usada nas trocas regionais. Por exemplo, em um programa piloto, Pequim permitiu a algumas empresas chinesas, em cidades selecionadas, comercializar em RMB com os dez países da ASEAN (LI, KWA, 2011).

No concernente a investimentos diretos externos (IDE), em 2007, os investimentos da ASEAN na China representavam cerca de 10% do fluxo total. A participação chinesa nos fluxos totais de IDE para a ASEAN ainda é pequena, cerca de 1% do total em 2007 (ESTRADA *et al.*, 2011). Porém, acredita-se que a CAFTA terá impactos positivos no aumento dos fluxos de investimento entre estes atores. O mercado ampliado favorecerá igualmente a atração de investimentos diretos extra-regionais.

De acordo com o Ministério de Comércio Chinês (2009), este país é o quinto maior investidor mundial e o primeiro entre as nações em desenvolvimento. O gráfico abaixo mostra o crescimento do investimento externo chinês.

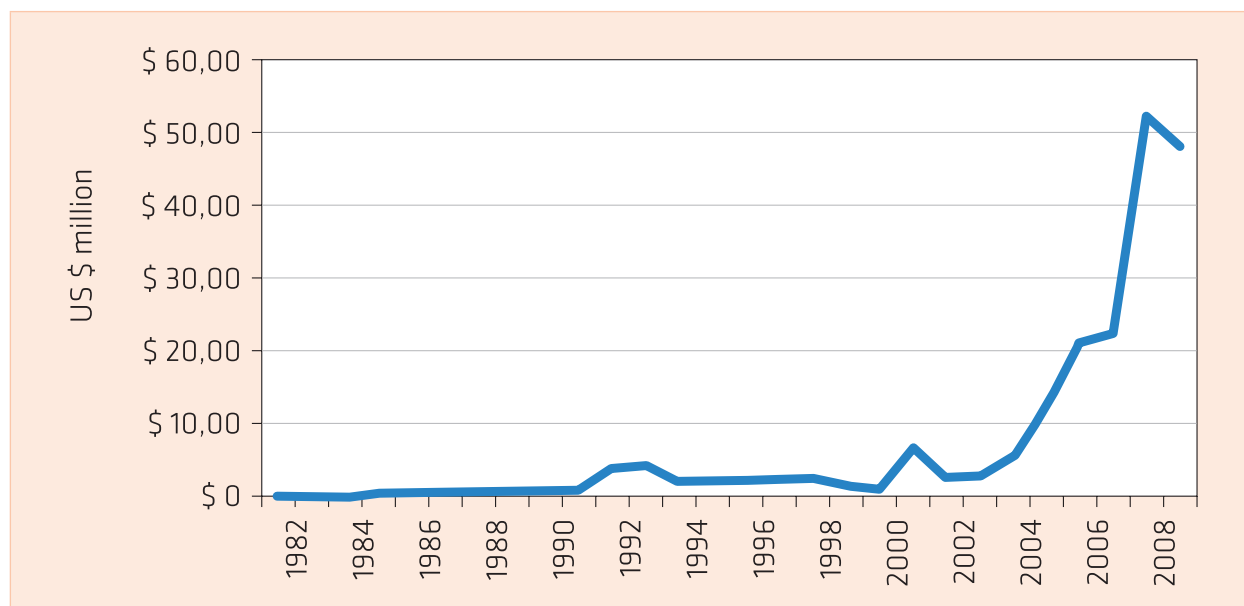


Figura 8 – Fluxos chineses de IDE (1982-2009).

Fonte: UNCTAD (2010).

Entre 2008 e 2010, os fluxos chineses externos de IDE continuaram crescendo e atingiram: 55,9 bilhões de dólares em 2008; 56,5 em 2009; e 68,8 em 2010 (MOFCOM 2010). No caso da ASEAN, os fluxos de IDE chineses também cresceram recentemente (figura 9). No primeiro semestre de 2010, os investimentos chineses para a região cresceram 125,7%.

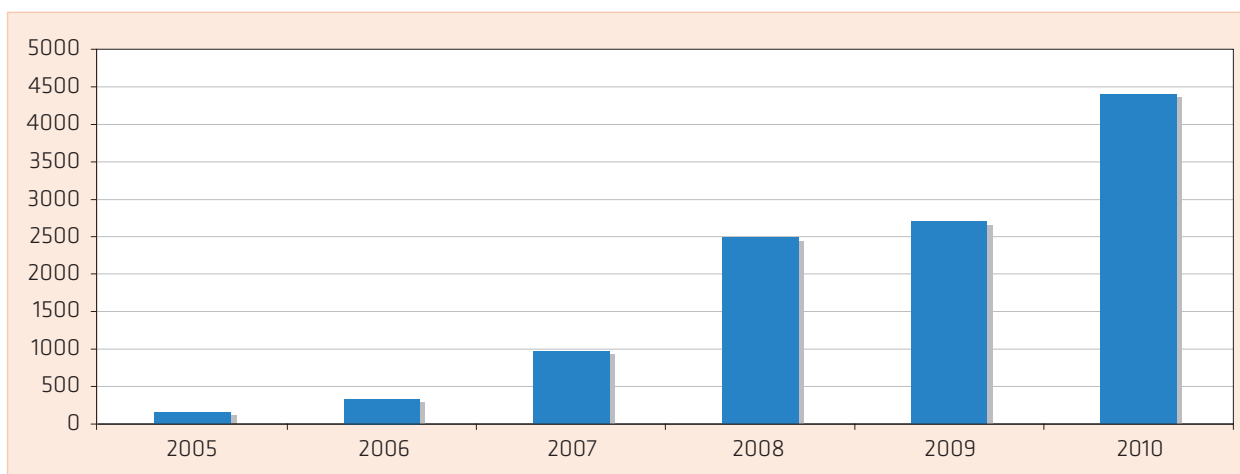


Figura 9 – IDE chinês nos países da ASEAN, 2005-2010 (em milhões de USD)

Fonte: MOFCOM, 2010. Elaboração das autoras.

Outro fator relevante a se destacar é a concentração dos investimentos chineses na Ásia entre 2004 e 2010 (figura 10)⁹. Em 2010, os principais países receptores foram: Cingapura (1118,5 milhões de dólares), Mianmar (875,6) e Tailândia (699,8) (figura 10). A soma destes fluxos de IDE entre 2005 e 2010 mostra resultado semelhante. Neste caso, os principais países receptores foram: Cingapura (4633,9 milhões de dólares), Mianmar (1601,3), Camboja (966,3) e Tailândia (892,1) (figura 11).

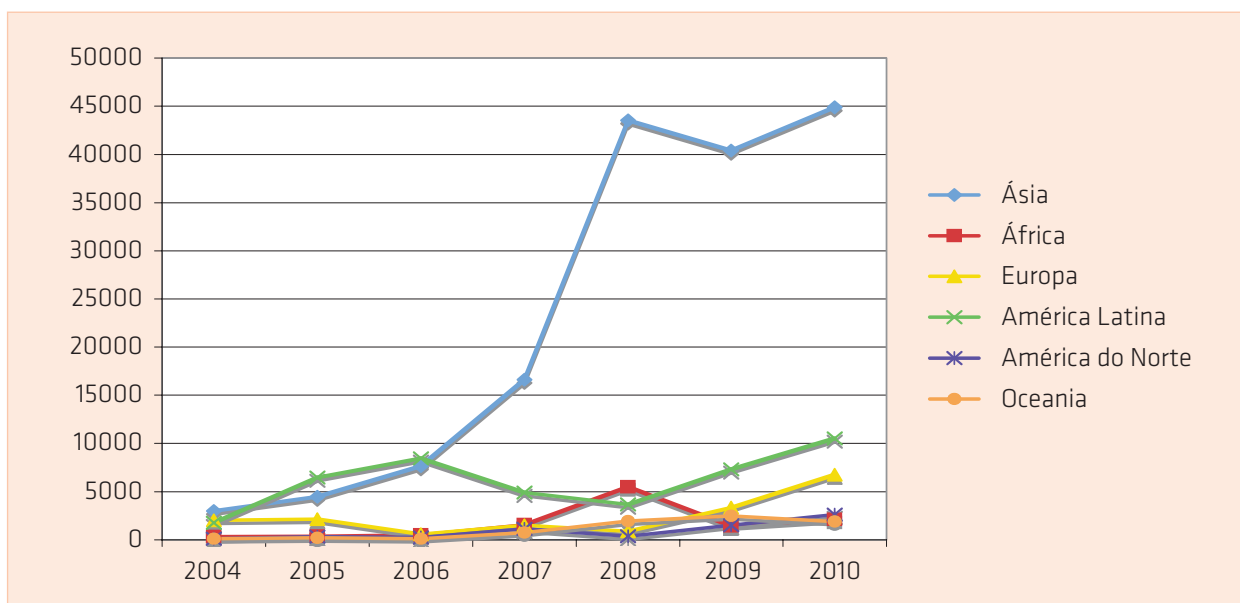


Figura 10 – Fluxos de IDE externos (outward) por região, 2004-2010 (milhões de USD)

Fonte: MOFCOM, 2010. Elaboração das autoras.

9 Fenômeno que está de acordo com recente tendência global de reforço dos aspectos regionais no seio da globalização, o que alguns autores têm chamado de “global regionalism” ou “global regionalization”, tendo em vista que muitos indicadores econômicos recentes mostram o aumento da integração regional – destacadamente na Europa (UE), na América do Norte (NAFTA) e no Sudeste Asiático. Cf.: MCCANN, 2012.

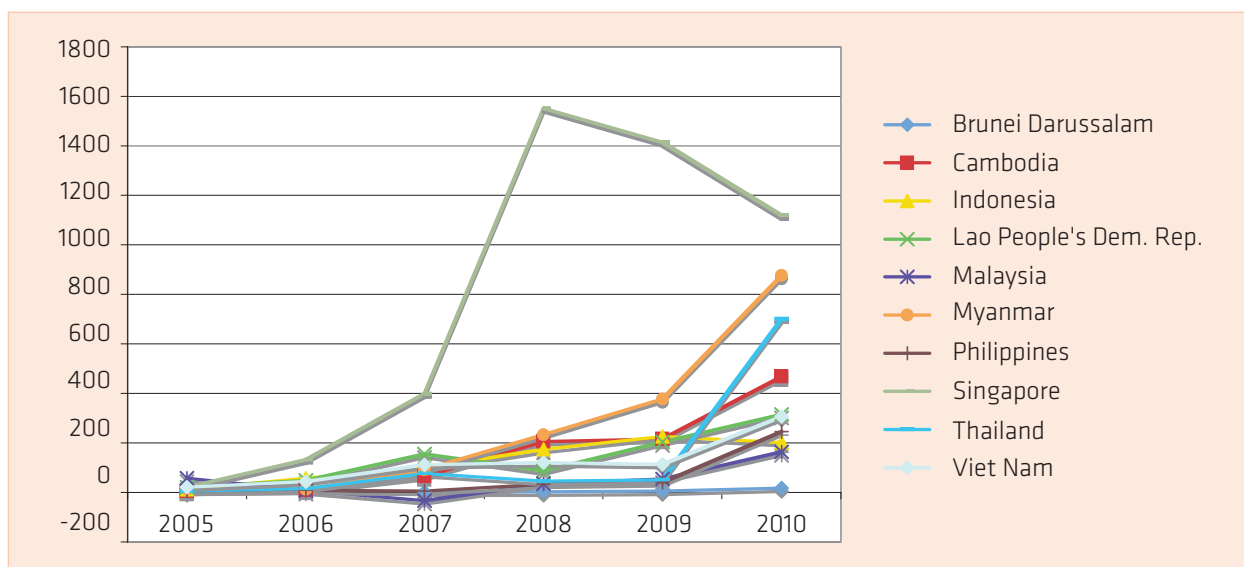


Figura 11 – IDE chinês nos países da ASEAN, 2005-2010 (em milhões de USD)

Fonte: MOFCOM, 2010. Elaboração das autoras.

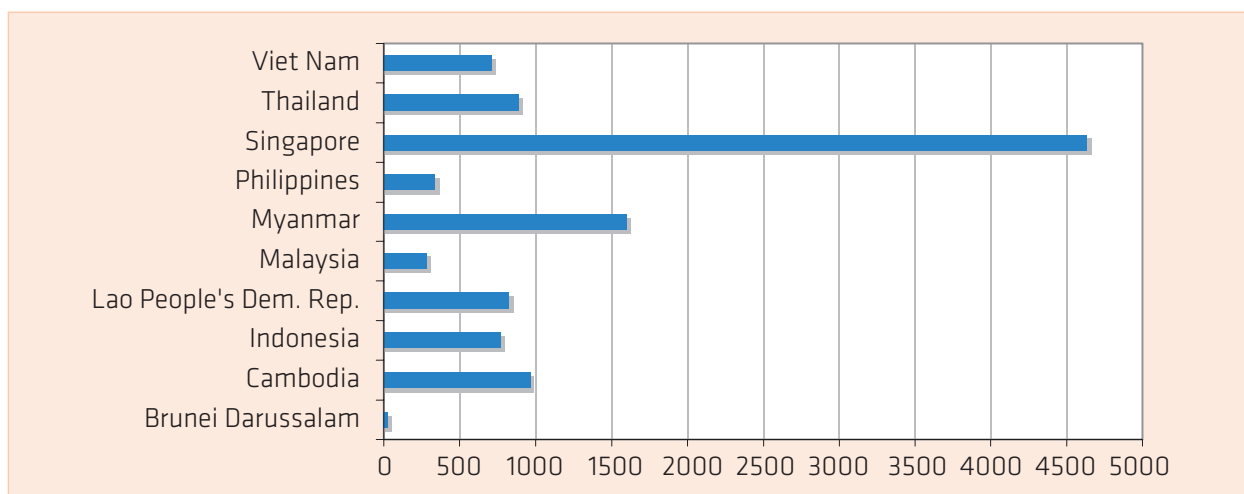


Figura 12. Soma do IDE chinês nos países da ASEAN, 2005-2010 (em milhões de USD)

Fonte: MOFCOM, 2010. Elaboração das autoras.

Wang (2009) identificou três razões fundamentais para que a ASEAN adotasse a área de livre comércio com a China. O primeiro argumento é a tese do “bandwagoning”. A atuação em bloco *vis-à-vis* a China aumenta a margem de manobra dos países da ASEAN, e o estreitamento dos laços econômicos com a China justifica-se em função de sua crescente importância econômica global. O segundo argumento é a dimensão crescente do mercado chinês. Como terceira motivação, destaca-se o objetivo de a ASEAN usar a ZLC como uma alavanca, numa espécie de “lógica de balanço de poder”. Ou seja, a ZLC com a China serviria como um catalisador para acelerar a integração intra-bloco e como um estratagema para engajar outros grandes parceiros comerciais de fora do grupo (como Japão, EUA e UE).

Para a constituição da CAFTA, foram identificadas três *rationales* fundamentais. O bloco representa uma resposta à intensificação do fenômeno do regionalismo vigente em outras partes

do globo; ajuda a estruturar os crescentes laços econômicos entre a ASEAN e a China e colabora igualmente na coordenação de políticas governamentais (em especial, em momentos de crise).

Em termos de significado, pode-se destacar que a constituição da CAFTA representa um processo de construção de confiança (*confidence building*) entre estes parceiros – mecanismo fundamental para o estreitamento dos laços políticos.

Ademais, a CAFTA tem como pano de fundo interesses geopolíticos de ambos os lados. Este projeto representa, entre outras coisas, um movimento estratégico chinês de reforçar os laços com os países da ASEAN e prover segurança geopolítica para estes. É também interesse geopolítico dos países da ASEAN estreitar as relações com a China e manter os laços de amizade. Sendo assim, há vontade política e interesse mútuo no desenvolvimento de tal parceria, fatores fundamentais para o avanço do processo integracionista.

De qualquer forma, alguns desafios ainda precisam ser superados. Com o aumento do fluxo de produtos chineses nestes mercados, pode haver um crescimento de tensões comerciais e a possibilidade de ampliação do protecionismo – com o uso de brechas e recurso a medidas não tarifárias, como já sugerido pela Indonésia (MU, SIAM-HENG, 2011).

A CAFTA representa um desafio à competitividade dos países da ASEAN. Há pressões em alguns setores industriais destas economias, inclusive com possibilidade de estabelecimento de relação do tipo “norte-sul”. Outros desafios detectados são: perspectivas de ganhos assimétricos intra-ASEAN (ESTRADA *et al.*, 2008), tamanho do mercado limitado pela renda e concorrência de outras ZLCs. Ainda assim, no tocante a esta última perspectiva, destaca-se a estratégia da ASEAN de construção gradual de ZLCs e a prioridade inicial conferida à China (BA, 2009), uma vez evidenciadas as dificuldades de constituição das ZLCs no arranjo ASEAN+3 e com o Japão. Em especial, destaca-se a resistência japonesa, por exemplo, na abertura do setor agrícola.

A integração regional representa, destarte, um elemento fundamental na estratégia de liderança pragmática chinesa. Nesta, o último elemento a ser analisado será a atuação chinesa em relação à recente crise financeira global que tem afetado os mercados dos países desenvolvidos.

2.4 A atuação chinesa na crise econômica global (2008-9) e seus reflexos nas relações com a ASEAN

A crise recente na economia global (2008-9 em diante) teve um impacto severo nas exportações e crescimento dos países da ASEAN. O crescimento do bloco diminuiu de uma média de 6,1% (entre 2005-2007) para 4,4% (em 2008) e 1,3% (em 2009). As economias mais abertas (Malásia, Cingapura e Tailândia) sofreram mais e tiveram contração do PIB. A transmissão da crise deu-se especialmente pela via comercial.

Com a crise sendo paulatinamente sentida na China, o governo deste país elaborou um forte pacote de estímulo econômico e programa de empréstimos que contribuiu rapidamente para a recuperação relativa da China. Esta foi a única grande economia a manter uma taxa relativa de crescimento alta, assim como altos níveis de investimento e consumo, com crescimento de 8,7% em 2009, no pico da crise (ESTRADA *et al.*, 2011).¹⁰

¹⁰ Cabe ressaltar que, segundo Mu e Siam-Heng (2011), para manter os altos índices de crescimento, a China precisará ainda enfrentar alguns desafios e fazer ajustes estruturais (expandir a rede de seguridade social, aumentar o consumo doméstico e reduzir a dependência no crescimento liderado pelas exportações e investimento).

Há de se destacar, inclusive, que, mesmo sob persistentes fragilidades e incertezas nos mercados desenvolvidos, o programa de estímulo chinês seguiu impulsionando a recuperação econômica regional asiática. Há evidências de que a China contribuiu para a recuperação da região e de que está gerando um mecanismo regional de crescimento. As exportações da ASEAN para a China caíram durante a crise, mas, em 2010, se recuperaram mais fortemente do que as exportações para os EUA e ajudaram o bloco na retomada do seu crescimento.

O crescimento continuado da China parece reforçar a tendência de fazer deste país um motor econômico regional ainda mais relevante, ajudando a isolar a região de choques econômicos norte-americanos e globais (BA, 2009). Tal fato foi apontado pelo Secretário Geral da ASEAN, Surin Pitsuwan, em 2008:

A China pode fazer muito para ajudar porque, como uma grande economia, esta pode absorver o impacto externo negativo e também pode ajudar as economias da ASEAN a aumentar ou ao menos manter os níveis de exportação para o mercado chinês (JAPAN ECONOMIC NEWSWIRE, 2008, tradução livre das autoras).

Segundo dados da ASEAN, em 2009, a China estabeleceu um empréstimo de US\$15 bilhões para o bloco visando à promoção do desenvolvimento econômico. Este foi utilizado principalmente em atividades de construção relacionadas a conectividades. Ademais, a China realizou investimentos nas Filipinas, Camboja e Tailândia por meio do Fundo China-ASEAN de Cooperação em Investimento (de cerca de US\$1 bilhão) e estabeleceu mais dois fundos para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento.

Para a ASEAN, a crise mostrou, em particular, o risco da dependência excessiva das exportações para os mercados de fora da região (em especial dos EUA e da UE) e serviu como um estímulo aos mecanismos de integração regional.

Nesta primeira parte do artigo, procurou-se analisar aspectos pragmáticos da posição de liderança chinesa em relação aos países da ASEAN, dando-se ênfase nas relações econômico-comerciais, com a construção de uma área de livre comércio entre os parceiros, e econômico-financeiras, por meio da cooperação mútua na solução de crises. Em seguida, analisar-se-ão alguns recursos de *soft power* utilizados pela China no estabelecimento de uma liderança sub-regional responsável.

3 A construção da liderança responsável – a política externa chinesa para a região

Em um curto período de tempo, a China parece ter criado uma estratégia de *soft power* sistemática e coerente e um conjunto de ferramentas para implementar tal estratégia. Por meio destas ferramentas, o país tem exercido uma significativa influência (KURLANTZICK, 2007, tradução livre das autoras).

A política externa chinesa recente baseou-se na defesa dos seguintes princípios: autodeterminação; universalismo; desenvolvimentismo e pacifismo. Por meio da defesa destes, a China pretendeu, respectivamente: bloquear iniciativas e presença de potências externas à região;

contribuir para a inserção global dos países da região; promover o desenvolvimento nacional por meio da complementaridade com vizinhos e um ambiente regional estável, considerado mais favorável ao desenvolvimento (BECARD, 2008). Em particular, a construção paulatina de um ambiente pacífico serviu como base para a crescente influência chinesa e como contrapeso aos poderes norte-americano e japonês na região asiática.

Nos últimos anos, as relações internacionais na Ásia passaram por profundas transformações, sobretudo em função de fatores como: i) a ascensão político-econômica chinesa; ii) o declínio relativo da influência e autoridade dos Estados Unidos na Ásia; iii) o aumento do número de instituições regionais multilaterais e da influência normativa da ASEAN; iv) o crescimento da interdependência econômica e tecnológica na região; e a melhora em diversas relações bilaterais antagônicas (SHAMBAUGH, 2004, p. 64).

A partir dos anos 1990, na busca pelo adensamento de laços com o plano regional, a capacidade de liderança da China mostrou ser bastante eficaz – seja por meio do aumento da participação de seus representantes nos principais foros asiáticos, seja por meio de sua colaboração na criação de novos mecanismos institucionais. O desejo chinês de desempenhar um papel regional mais significativo, por sua vez, transformou este país no principal elemento catalisador e transformador da ordem asiática (SHAMBAUGH, 2004, p. 65).

Para a China, a região da Ásia-Pacífico adquiriu uma importância ainda maior em sua política externa logo nos primeiros anos da década de 1990, forçada em parte pelo isolamento internacional pós-Tien-an-men, a partir de junho de 1989. Ao final da década de 1990, e graças aos frutos adquiridos via crescimento econômico e à implantação de uma diplomacia mais dinâmica e moderna, a China passou a propor novos mecanismos de aproximação com seus vizinhos asiáticos.

Ainda segundo Shambaugh (2004, p. 67-72), cinco fatores contribuíram para o novo engajamento chinês na Ásia, imprimindo mudanças em sua política externa regional a partir dos anos 1990: i) o desejo de alguns países asiáticos – e em particular da ASEAN – de reinserir a China nos negócios da região, logo após a campanha de condenação e isolamento ligada aos fatos em Tien-an-men, e de aceitá-la como parceira importante; ii) a participação responsável da China durante a crise financeira asiática de 1997-1998, altamente apreciada pelos países da região, aumentando a confiança chinesa; iii) a mudança da percepção chinesa quanto às organizações regionais, que passaram a ser vistas com menos suspeição e como sendo compatíveis com o novo conceito chinês de segurança (baseado em princípios de coexistência pacífica, no diálogo e na negociação em bases igualitárias); iv) a crença chinesa de que alianças internacionais dos tempos da Guerra Fria tornaram-se desnecessárias, abrindo a possibilidade para que a China apresentasse seu próprio “discurso” a respeito das relações internacionais, guiado por “somas positivas”; v) a reafirmação da tese de Deng Xiaoping, de 1985, de que a China deve ser norteadada pela busca da paz e do desenvolvimento, tal busca devendo ser atingida por meio de uma atitude pró-ativa com relação aos planos regional e global.

O crescente engajamento chinês na região asiática é mais evidente na área econômica. Em sua atuação sub-regional, a China tem buscado cultivar a boa vontade entre os vizinhos e assegurar mercados-chave e matérias-primas necessários ao seu crescimento (WANG, 2007). Ademais, a aproximação com a ASEAN representa uma forma de responder aos desafios da economia global e do regionalismo fechado e consolidar os crescentes laços econômicos

sub-regionais. Estes objetivos são perseguidos também por meio da estratégia de utilização dos recursos de *soft power*.

De acordo com Joseph Nye, *soft power* é a “habilidade de conseguir o que se quer por meio da atração e da persuasão e não da coerção ou pagamento” (NYE, 2012, tradução livre). Enquanto o *hard power*, ou a habilidade de usar a coerção, nasce dos meios militares ou econômicos de um país, o *soft power* estaria muito mais ligado à capacidade que um país tem de atrair outros atores por meio da cultura, de ideias políticas ou de políticas públicas.

Segundo Duarte (2012, p. 506), a China vê o *soft power* como uma ferramenta que pode ajudar a mitigar, a longo prazo, a teoria da “ameaça da China”, a qual teria sido difundida tanto regional quanto globalmente. No sudeste asiático, em particular, o autor explica que a estratégia chinesa envolve tanto cooperação bilateral quanto participação ativa em organizações regionais e foros multilaterais (DUARTE, 2012, p. 512). Desta forma, e por meio da diplomacia pública, a China busca promover valores comuns. Outro destacado recurso do poder *soft* chinês é o estímulo à aproximação sociocultural.

Tal estratégia foi estabelecida a partir de meados dos anos 90, com o fracasso e impossibilidade da utilização de recursos de *hard power* – e o estabelecimento da estratégia de Ascensão Pacífica (*Peaceful Rise*). De fato, em meados dos anos 90, a China utilizou a sua força militar para intimidar os vizinhos, por meio do envio de navios para algumas áreas disputadas e desocupadas no Mar do Sul da China. Paralelamente, o governo chinês exortou outros países da região a abandonar suas alianças, sobretudo com os EUA, com o argumento de que estas teriam se tornado obsoletas com o fim da Guerra Fria. Tal atuação foi um fracasso. Os países da região condenaram o comportamento agressivo de Pequim e solidificaram suas ligações estratégicas com os EUA – exatamente o contrário do que havia sido objetivado inicialmente pela China. As autoridades chinesas então compreenderam que o *hard power* tinha aumentado o potencial de lideranças concorrentes e que, por outro lado, a atuação na crise asiática tinha contribuído para a aproximação e amizade. Decidiram assim focar na construção do *soft power* global chinês (KURLANTZICK, 2007). Shambaugh (2004) também afirma que, depois de discussão interna em Pequim, as lideranças chinesas decidiram assegurar um ambiente pacífico e que “a China precisava ser mais proativa em moldar seu ambiente regional” (tradução livre das autoras).

Tornou-se, então, vital para Pequim mudar a imagem do país e enfraquecer o cenário da ameaça chinesa. Cabe ressaltar que esta perspectiva foi fortalecida no pós-11 de setembro (2001), com o começo da Guerra do Iraque (2003) e a crescente impopularidade norte-americana. O discurso diplomático chinês passou a enfatizar regularmente o caminho da Ascensão Pacífica. Este termo foi substituído por “Desenvolvimento Pacífico” (*Peaceful Development*), pois alguns acadêmicos chineses viam no termo “Ascensão” um aspecto ameaçador. De qualquer forma, ambos os termos procuravam ressaltar que a China não representaria uma ameaça a outras nações, mesmo que se tornasse uma potência global. Em muitos discursos, destacou-se o jogo de soma positiva. Em um memorável discurso proferido em 2005, intitulado “Uma Mente Aberta para a Cooperação entre Vencedores (*win-win*)”, o Presidente Hu disse a líderes asiáticos que a via do “diálogo e consulta... é um caminho importante para a cooperação entre vencedores... [a China] apenas [promoverá] paz, estabilidade, e prosperidade” (MOFFA 2005, tradução livre das autoras).

É de se frisar, pois, o engajamento chinês na ASEAN e sua ênfase na liderança responsável e na não-ameaça. Tal atuação foi decisiva: a China encerrou quase todas as disputas de fronteiras e assinou o Tratado de Amizade e Cooperação com a ASEAN, um documento em que as partes se comprometeram com o respeito mútuo à soberania e igualdade entre os membros da ASEAN. Ademais, de acordo com diplomatas asiáticos, a China havia iniciado muito mais projetos com a ASEAN do que outros parceiros asiáticos, como o Japão, e não asiáticos, como os EUA. Diversos autores então destacaram que a opção pelo multilateralismo tornou-se um meio para o alcance do interesse nacional chinês (HUGUES, 2005; MEDEIROS, 2007; ESTRADA *et al.*, 2008).

Além da utilização das instituições como recurso de *soft power*, a China também tem utilizado a estratégia da aproximação sociocultural, com a promoção do turismo, da cultura chinesa e de políticas de estímulo ao aprendizado do mandarim na região. O contato crescente entre as pessoas destes países tornou-se uma tendência importante. Os fluxos de turistas e estudantes entre a China e outros países asiáticos têm aumentado dramaticamente nos últimos anos, à medida que a China tem reduzido as restrições sobre viagens ao exterior por parte de seus cidadãos (SAUNDERS, 2008).

Além disso, a cultura chinesa também tem se mostrado crescentemente atrativa:

O Soft-power da China é realmente forte entre os povos da ASEAN. (...) A cultura chinesa, culinária, caligrafia, cinema, curiosidades, arte, acupuntura, medicina herbal e moda têm penetrado na cultura regional. (...) Filmes chineses e estrelas de cinema, como Gong Li e Zhang Ziyi, bem como a música pop, são todos muito populares entre os jovens do Sudeste Asiático. Marcas chinesas de consumo – como Hai'er, TCL, e Huawei – também estão se tornando cada vez mais populares na região da ASEAN (WIBOWO, 2011, tradução livre das autoras).

Ademais, a promoção de Institutos de estudos chineses na região também tem sido significativa na construção deste novo cenário. O governo chinês apoiou o estabelecimento de “Institutos Confúcio” (*Confucius Institutes*) em países estrangeiros para ensino do mandarim e promoção da cultura chinesa. O primeiro destes foi criado em 2004. Hoje há mais de 210 institutos em aproximadamente 54 países.¹¹

Apesar da crescente atratividade da cultura chinesa na região, destacam-se como pontos frágeis o fato de a produção na área de artes visuais ser ainda pouco influente e de alguns dos atores chineses mais conhecidos serem de Hong Kong (como Jackie Chan) ou Taiwan (SAUNDERS, 2008).

Porém, mesmo na presença de tais pontos frágeis, vários estudos recentes confirmam que as visões asiáticas sobre a China têm em geral mudado de uma percepção de ameaça para uma ênfase nos aspectos de oportunidade (embora o Japão represente uma exceção a esta tendência). Em geral, a política de boa vizinhança e o sério engajamento em instituições regionais multilaterais têm gerado um sucesso fenomenal político e econômico da China em seu entorno regional. Por fim, e diante do crescimento econômico e militar chinês, os países da ASEAN, mesmo que de tempos em tempos demonstrem suas preocupações com relação a “ameaças” da China, continuam dispostos a participar de acordos abrangentes e de longa duração com este vizinho.

¹¹ Para mais detalhes, cf. Xinhua, “Confucius Institutes Welcome Sponsorship, Says Chinese Official”. Disponível em: [english.peopledaily.com.cn/200706/24/eng20070624_387191.html]. *People's Daily Online*, June 24, 2007. Acesso em: 10/01/2012.

4 Conclusão

De acordo com a presente análise, a China estabeleceu uma estratégia sub-regional de liderança pragmática em relação à ASEAN. Neste sentido, este país utilizou seus recursos de poder econômico para agir proativamente em momentos de crise e para estreitar laços de interdependência econômica assimétrica com o bloco, o que tem aumentado a vulnerabilidade de tais países em relação à China.

A aproximação fundamental entre China e ASEAN deu-se com a ação efetiva chinesa na crise financeira asiática de 1997-98. A cooperação entre China e ASEAN cresceu vertiginosamente nos últimos anos e o estabelecimento da CAFTA é o reflexo de tal processo. Nos últimos anos, a China passou a ser o principal mercado para as exportações da ASEAN e acredita-se que o processo de integração em curso irá aumentar ainda mais os fluxos de comércio e de investimentos entre estes parceiros.

Para a China, a parceria com a ASEAN é importante por motivos geoeconômicos e geoestratégicos, já que o bloco oferece insumos para o crescimento chinês e tem passado a ser gradativamente uma área de influência chinesa, assegurando um entorno pacífico para o desenvolvimento deste país. Para a ASEAN, por sua vez, a parceria econômica com a China tem se tornado cada vez mais fundamental economicamente e a amizade com este país também é de seu interesse estratégico. Ademais, a atuação em bloco contribuiu para a ampliação da margem de manobra de tais países em negociações regionais. Não menos importante, o interesse comum pela China revelou-se um elemento catalisador entre os membros do grupo.

Com o relativo fracasso e inviabilidade da estratégia de utilização de recursos de *hard power* ao longo da primeira década do século XXI, a China priorizou o estabelecimento de uma estratégia sub-regional de liderança responsável em relação à ASEAN, com o emprego de recursos de *soft power* – em especial, a opção pelo multilateralismo e o reforço institucional, a promoção de valores comuns e a aproximação sociocultural. Tal estratégia tem contribuído para a colaboração dos países da ASEAN em relação às iniciativas de Pequim.

A atuação chinesa tem gerado uma reação positiva nos países da ASEAN que evoluiu, entre 1997 e 2010, de uma posição de distanciamento relativo para uma posição de grande receptividade e colaboração, o que evidencia um processo de construção de confiança entre estes atores.

Cabe ressaltar que algumas das questões tratadas no presente artigo são ainda motivos de grandes debates acadêmicos, como a manutenção da estratégia de *soft power* em contraposição à estratégia de *hard power*, o desempenho econômico chinês diante da atual crise econômica global e a evolução da CAFTA (implementada em 2010).

De qualquer forma, o presente trabalho evidenciou que o estabelecimento da liderança pragmática e responsável chinesa tem sido bem-sucedido na última década, pois tem havido ação efetiva do líder e acordo (espontâneo) com os liderados acerca dos objetivos. Estes têm colaborado com as iniciativas chinesas, contribuindo para o reforço de sua legitimidade como líder e para seu empoderamento consensual. Entende-se, assim, que os objetivos chineses, em especial o alcance do desenvolvimentismo e do pacifismo via o exercício da liderança sub-regional e atuação estratégica *soft* têm sido amplamente atingidos.

Referências

- ADB. 2012a. *Asian Development Outlook 2012 – Confronting Rising Inequality in Asia*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- ADB. 2012b. *Key Indicators for Asia and the Pacific 2012*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- AMARAL JR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). 2004. *Relações Sul-Sul: países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras.
- ASEANSEC. 2012. *Secretariado da ASEAN*. Disponível em: [http://www.aseansec.org/about_ASEAN.html]. Acesso em: jan. 2012.
- BA, Alice D. 2009. Regionalism's multiple negotiations: ASEAN in East Asia. *Cambridge Review of International Affairs*, n. 22, p. 345-367.
- BACELETTE, Ricardo. 2012. Regionalismo na Ásia: da integração produtiva à institucionalização. *Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)*, outubro.
- BECARD, D. S. R. 2011. O que esperar das Relações Brasil – China? *Revista de Sociologia Política*, v. 19, supl. 1.
- BECARD, D. S. R. 2009. Cooperação e Comércio entre Brasil e China durante o Governo Lula. In: Oliveira, Henrique Altemani. *China e Índia na América Latina: oportunidades e desafios*. Curitiba: Juruá, 2009.
- BECARD, D. S. R. 2008. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- BELLUZO, Luiz Gonzaga. 2004. Razões do sucesso do modelo asiático. *Revista Desafios do Desenvolvimento (IPEA)*, ed. 1, 01 ago. 2004.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. 1998. *Dicionário de Política*. 11a. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CARLETTI, Ana. 2012. A política de boa vizinhança chinesa no contexto da integração regional asiática. *Boletim Meridiano 47*, v. 13, n. 132.
- CLARK, Ian. 2005. *International Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- DUARTE, Paulo. 2012. Soft China: O caráter evolutivo da estratégia de charme chinesa. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 02, p. 501-529.
- ESTRADA, Gemma Esther; PARK, Donghyun; PARK, Innwon. 2008. *Prospects of an ASEAN- People's Republic of China Free Trade Area: A Qualitative and Quantitative Analysis*. Asian Development Bank: ADB Economics Working Paper Series. n. 130.

- ESTRADA, Gemma Esther; PARK, Donghyun; PARK, Innwon e PARK, Soonchan. 2011. *ASEAN's Free Trade Agreements with the People's Republic of China, Japan, and the Republic of Korea: A Qualitative and Quantitative Analysis*. Asian Development Bank: ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. n. 75.
- HENG, Siam-Heng e MU, Yang. 2011. China-ASEAN Relations after CAFTA. In: LI, Mingjiang e KWA, Chong Guan (eds) *China-ASEAN sub-regional cooperation: Progress, Problems, and Prospect*. Singapore: World Scientific Publishing.
- HOCK, Saw Swee (ed). 2007. *ASEAN-China Economic Relations*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- HUGHES, Christopher R. 2005. Nationalism and multilateralism in Chinese foreign policy: implications for Southeast Asia. *The Pacific Review*, v. 18, n. 01, p. 119-135. Disponível em: [<http://eprints.lse.ac.uk/17077/> /]. Acesso em: fev. 2012.
- JAPAN Economic Newswire. 2008. *China can lead fight against global economic meltdown*. 21 October. Disponível em: [<http://www.m2mevolution.com/news/2008/10/21/3722062.htm>]. Acesso em: 02 fev. 2014.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 2000. NY: Longman, 3rd edition.
- KURLANTZICK, Joshua. 2007. *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press.
- LI, Mingjiang (ed). 2009. *Soft power: China's emerging strategy in international politics*. Maryland: Lexington Books.
- LI, Mingjiang e KWA, Chong Guan (eds.). 2011. *China-ASEAN sub-regional cooperation: Progress, Problems, and Prospect*. Singapore: World Scientific Publishing.
- McCANN, Philip. 2012. *Redesigning the World's Largest Development Programme: EU cohesion policy*. London School of Economics. Disponível em: [http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/slides/20120112_1830_redesigningTheWorldsLargestDevelopmentProgramme_sl.pdf]. Acesso em: 10 nov. 2013.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. 1997. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, Maria da Conceição; FLORI, José Luís (Org). 1997. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 279-346.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. 2007. Deslocamento e Complementariedade: A Estratégia de Desenvolvimento Chinesa e a Economia Regional Asiática. In: Moscardo, J. e Cardim, C. H. (orgs). *O Brasil no mundo que vem aí / I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: FUNAG.
- MENEZES, Alfredo da M. e PENNA FILHO, Pio. 2006. *Integração Regional: os blocos econômicos nas Relações Internacionais*. RJ: Elsevier.

- MIYAZAKI, Silvio. 2005. O novo regionalismo econômico Asiático. *Revista Contexto Internacional*, v. 27, n. 01.
- MIYAZAKI, Silvio. 2004. Uma visão abrangente dos processos de integração econômica no pacífico Asiático. In AMARAL JR, Alberto do; SANCHEZ, Michelle Ratton (orgs.). 2004. *Relações Sul-Sul: países da Ásia e o Brasil*. São Paulo: Aduaneiras.
- MIYAZAKI, Silvio. 1996. *Regionalismo no Pacífico Asiático: Integração econômica orientada pelo comércio externo*. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 01 (61).
- MOFCOM. 2009. *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. Beijing.
- MOFCOM. 2010. *2010 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. Beijing.
- MOFFA (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China) release. 2005. *Speech by Hu Jintao at the APEC CEO Summit*, 19 nov. 2005.
- MOORE, T. G. e YANG, D. 2001. Empowered and Restrained: Chinese Foreign Policy in the Age of Economic Interdependence. In: LAMPTON, David (ed). 2001. *The making of Chinese foreign policy and security policy in the era of reform*. Stanford: Stanford University Press.
- MORAIS, Isabela Nogueira de. 2005. *O regionalismo Asiático revisitado: Impactos para a Asean da emergência da China pós-Deng*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.
- MU, Yang e SIAM-HENG, Heng. 2011. China-ASEAN relations after CAFTA. In: LI, Mingjiang e KWA, Chong Guan (eds). *China-ASEAN sub-regional cooperation: Progress, Problems, and Prospect*. Singapore: World Scientific Publishing.
- NYE Jr., J. 2004. *Soft-power: The means to success in world politics*. NY: Public Affairs.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MASIERO, Gilmar. 2005. Estudos Asiáticos no Brasil: contexto e desafios. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 02.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. 2002a. Processos de Cooperação e Integração na Ásia-Pacífico. *Revista Cena Internacional*, ano 04, n. 01.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de. 2002b. Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Ásia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1.
- PEREIRA, Ronan Alves. 2003. Estudos Asiáticos no Brasil. In Guimarães, Lytton L. 2003. *Ásia, América Latina, Brasil: a construção de parcerias*. Brasília: NEÁSIA/CEAM/UnB, p. 105-124.
- RAMO, Joshua Cooper. 2004. The Beijing Consensus: Notes on the new physics of Chinese power. London: Foreign Affairs Policy Centre. Disponível em: [<http://www.fpc.org.uk>]. Acesso em: 03 fev. 2012.
- SAUNDERS, Phillip C. 2008. China's role in Asia. In: Shambaugh, D. E Yahuda, M (eds). *International Relations of Asia*. NY: Rowman & Littlefield Publishers.

SCARANO, Paulo Rogério. 2011. *A Iniciativa de Chiang Mai: alcances e limitações*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SHAMBAUGH, David. 2004/05. China Engages Asia: reshaping the regional order, *International Security*, v. 29, n. 03, p. 64-99.

SHENG, Yu; TANG, Hsiao Chink; e XU, Xinpeng. 2012. *The Impact of ACFTA on People's Republic of China-ASEAN Trade: Estimates Based on an Extended Gravity Model for Component Trade*. ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration. No. 99.

UNCTAD, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. 2010. *Inward and Outward Foreign Direct Investment Flows, Annual*. UNCTADStat Database. Disponível em: [<http://unctadstat.unctad.org>]. Acesso em: jun. 2013.

WANG, Vincent Wei-cheng. 2007. The Logic of China-ASEAN Free Trade Agreement: Economic Statecraft of "Peaceful Rise". *China in the World, the World in China International Conference "Implications of a Transforming China: Domestic, Regional and Global Impacts"*, 5-6 August 2007. Institute of China Studies, University of Malasya.

WIBOWO, Ignatius. 2009. China's Soft Power and NeoLiberal Agenda in Southeast Asia. In: LI, Mingjiang (ed). *Soft power: China's emerging strategy in international politics*. Maryland: Lexington Books, 2009.

WOMACK, Brantly. 2009. China between region and world. *The China Journal*, n. 31, January.

WOO, Meredith Jung-En. 2007. A Century after the Unparalleled Invasion: East Asia After the Crisis. In: MUCHHALA, Bhumika. *Ten years after: revisiting the Asian Financial Crisis*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponível em: [http://www.cepr.net/documents/publications/tenyearsafter_2007_11.pdf]. Acesso em: fev., 2012.

A Crise Financeira Internacional, seus efeitos na América Latina e a integração regional como moderador dos efeitos negativos na região

The International Financial Crisis, its effects in Latin America and regional integration as a moderator of the negative effects in the region

Alexandre Cesar Cunha Leite*
Maylle Alves Benício**

Resumo

O atual cenário internacional evidencia fortes instabilidades decorrentes de um sistema financeiro afetado por uma crise que gradualmente foi sendo disseminada. A recente crise financeira internacional teve início em meados de 2007, no setor hipotecário dos Estados Unidos, refletiu a lógica dos processos de globalização e desregulamentação financeira e não tardou em propagar-se por todos os continentes. Nesse sentido, a América Latina, inserida em um mundo cada vez mais marcado pela interdependência, rapidamente sentiu os efeitos deletérios da crise nos seus mais diversos níveis de atividade econômica. Dessa forma, o presente trabalho tem por intuito expor os efeitos sumamente negativos causados pela crise ao conjunto de países da América Latina e reiterar a importância da integração regional, embasada na cooperação, como um dos principais instrumentos para mitigar esses efeitos e amenizar significativamente as dificuldades estruturais que insistem em frear o desenvolvimento da região.

Palavras-chave: Crise Financeira Internacional, Sistema Financeiro Internacional, América Latina, Integração Regional, Economia Política Internacional.

Abstract

The current international scene evidences strong instabilities arising from a collapsed financial system. The recent international financial which began in the middle of 2007, on the U.S. mortgage sector, reflected the logic of the processes of globalization and financial deregulation and was quick to spread by all continents. In this sense, Latin America, set in a world increasingly marked by interdependence, quickly felt the deleterious effects of the crisis on its different levels of economic activity. Thus, this paper aimed

* Economista, mestre em Economia Política (PUC/SP), pós-graduado em Relações Internacionais (PUCMINAS), doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (PUC/SP). Professor Adjunto da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Coordenador e líder do Grupo de Estudos em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq), pesquisador do Grupo de Economia Política do Imperialismo (UFRRJ) e pesquisador do Grupo de Pesquisa das Potências Médias (PUCMINAS). E-mail: alexandre.leite@ccbsa.uepb.edu.br – alexccleite@gmail.com.

** Mestranda em Ciências Sociais Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. E-mail: maylle_benicio@yahoo.com.br.

at exposing the extremely negative effects caused by the crisis to all of Latin America and reiterates the importance of regional integration, based on cooperation, as one of the main tools to mitigate these effects and minimize significantly the structural difficulties that insist on curb the region's development.

Keywords: International Financial Crisis, International Financial System, Latin America, Regional Integration, International Political Economy.

1 Introdução

Transcorridos mais de seis anos desde o estouro da bolha especulativa do setor imobiliário dos Estados Unidos, a crise financeira internacional teve, no período tratado nesse artigo, sua fase de disseminação de seus efeitos deletérios, alternando-se entre fases mais agudas e melhoras pontuais.

A referida crise está imersa em um período marcado pela forte globalização financeira e pela crescente desregulamentação da economia, no qual a estrutura produtiva sofreu expressiva reorientação espacial e as finanças desempenharam um papel central na economia internacional.

Nesse contexto, o efeito de contágio da crise recaiu sobre todos os mercados globais, atingindo, em maior ou menor grau, tanto os principais países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, impondo notáveis prejuízos e a busca por ações que atenuassem os efeitos da mesma.

A América Latina não escapou a essa lógica e rapidamente presenciou a desaceleração de suas economias e a obrigatoriedade de lançar mão de políticas anticíclicas com o fito de minorar os efeitos da crise. A despeito dessas ações políticas e ajustes econômicos, a crise mostrou que os países latino americanos permaneciam substancialmente condicionados às circunstâncias internacionais, explicitando, também, as fragilidades estruturais inerentes à trajetória de desenvolvimento da região.

Essa problemática traz à tona a questão da integração regional como uma importante ferramenta para consolidar o mútuo desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos, atenuando, por conseguinte, os impactos deletérios causados pela crise.

Convém pontuar que no âmbito das Relações Internacionais, a desestruturação da arquitetura financeira mundial (FARHI et al, 2008) tem substancial repercussão não somente nas questões econômicas, mas nas questões políticas e sociais, constituindo-se um debate de extrema relevância para a compreensão de uma nova conjuntura nas relações intra e extraestatais. Fazendo um recorte nesse amplo cenário gerado pela crise financeira internacional, o presente trabalho delimita-se aos desdobramentos da crise na América Latina, no período de 2008 a 2011, tendo como critério para tal delimitação o período mais denso da crise e de sua repercussão no sistema financeiro global.

Alicerçado em uma metodologia documental, descritiva e qualitativa, o artigo propõe um estudo geral¹ acerca do quadro que se instalou na América Latina após a eclosão da crise. O objetivo do presente artigo centra-se, portanto, em descrever e refletir sobre os efeitos da crise financeira internacional na América Latina, avaliando a capacidade que o fortalecimento dos laços

¹ O estudo não pretende realizar uma análise específica referente às particularidades de cada país da região, na medida em que é adotada uma perspectiva ampliada da América Latina.

integracionistas, envoltos na lógica da cooperação, pode desempenhar como fator atenuante da crise na região.

Com vistas a cumprir esse objetivo, o trabalho estrutura-se em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. A primeira refere-se à evolução histórica do processo de desregulamentação financeira que culminou no colapso do sistema financeiro internacional, buscando explicar como o estouro da bolha especulativa de um setor da economia dos Estados Unidos rapidamente transformou-se em uma das piores crises do capitalismo, alastrando-se por todos os continentes. A segunda e a terceira parte tratam, respectivamente, da chegada da crise às economias latino-americanas e dos impactos e constrangimentos causados por essa à região, avaliando a fragilidade estrutural do seu conjunto de países. Por fim, a quarta parte observa as respostas da América Latina frente aos impactos negativos da crise, dando especial ênfase à importância do estreitamento das parcerias intrarregionais e do aprofundamento da integração regional como forma de minimizar as dificuldades que se apresentam.

2 Da desregulamentação financeira ao colapso do sistema financeiro internacional

O sistema econômico e financeiro internacional, no período tratado nesse texto, encontrava-se atualmente em um momento de forte instabilidade, mantendo elevados os níveis de riscos e incertezas quanto às transações financeiras em nível global. Esse cenário decorre, em grande parte, da crise financeira internacional que teve início em meados de 2007 no setor hipotecário estadunidense e que, por conseguinte, permeou os mercados globais, colocando em xeque a arquitetura financeira mundial. Segundo Farhi e Prates (2008), o desenrolar da crise evidenciou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira em vigor à época.

É importante pontuar que o rápido alastramento da crise por outros continentes deu-se em virtude dos canais gerados pela globalização financeira – processo em que os mercados financeiros integrados fundem-se em um único mercado mundial, ignorando as fronteiras espaciais e operando continuamente com transações superiores ao volume de comércio de bens e serviços. Para Corazza (2003), esse processo simboliza o espaço adequado para o livre desenvolvimento do capital, sem controles nem obstáculos, a não ser aqueles oriundos de suas próprias contradições internas.

A globalização financeira remonta às transformações advindas com o fim das regulamentações do acordo de *Bretton Woods*, após a crise do padrão dólar-ouro, na década de 1970. No entanto, alguns fatores importantes constituem pré-condições para a financeirização e desregulamentação da economia, a esse respeito cumpre citar a criação do euromercado, na década de 1960 na Europa, um mercado *offshore*², não limitado ao controle das autoridades domésticas, que possibilitou às empresas uma oportunidade de emitir títulos de dívida ou obter empréstimos fora de seus mercados nacionais, com custos inferiores, devido a menor regulação governamental.

2 Offshore, em termos financeiros, corresponde às sociedades empresariais implantadas fora do(s) país(es) de origem de seus dirigentes. Os centros offshore também caracterizam-se por serem jurisdições que geralmente oferecem tributação baixa ou zero e regulamentação frouxa do setor financeiro.

Outro fator impulsionador do processo de financeirização que merece destaque é a paulatina adoção do sistema flexível de taxas de câmbio. A transição do regime de câmbio fixo para o de câmbio flutuante significa que a fixação do valor relativo das moedas deixou de funcionar sob o controle do governo e passou a oscilar em função da relação da oferta e da demanda no mercado, estando sob a égide dos movimentos especulativos do capital.

Em linhas gerais, esses acontecimentos, associados a uma conjuntura de incerteza, alicerçaram as bases de um novo regime de finanças, especulativas e autorreguladas pelo mercado. As inovações tecnológicas e as revoluções nas áreas de informática e comunicação são, também, fatores que forneceram as circunstâncias requeridas para novos desenvolvimentos na esfera financeira. Todavia, é indispensável notar que a celeridade com que acontecem os movimentos especulativos, graças às comunicações via satélites e às demais inovações tecnológicas, tende a aumentar os riscos financeiros, em razão de reduzirem o tempo de uma intervenção prévia, caso seja necessária.

Como consequências do processo de desregulamentação financeira, constata-se um acirramento na concorrência entre as instituições bancárias e o surgimento de um mercado secundário de títulos, em que a “securitização”³ de dívidas permite a diluição de riscos no mercado, mas, em contrapartida, facilita a especulação e provoca maior instabilidade no sistema econômico. O mercado de títulos securitizados é viabilizado pela crença, por vezes equivocada, de que os mecanismos de autorregulação do mercado estão aptos para avaliar de maneira correta os riscos inerentes às atividades financeiras.

Segundo Wolf (2009), há de se reconhecer que a integração financeira pode oferecer potenciais vantagens para os mercados financeiros globais, facilitando e agilizando as transações no âmbito internacional. Contudo, essas vantagens sempre estão acompanhadas de riscos intrínsecos, sendo impraticável tentar dissociá-los.

Nesse sentido, infere-se que a desregulamentação das forças de mercado e dos fluxos de capitais tem corroborado, sobremaneira, para a emergência de inúmeras crises observadas nas últimas décadas. Corroborando a argumentação presente em Paula e Ferrari (2011 e 2012), a globalização financeira propicia um maior grau de interdependência entre as economias e, por não apresentar regras monetário-financeiras estabilizantes, amplia a possibilidade de colapsos financeiros em nível mundial.

De fato, o colapso vivenciado no cerne do sistema financeiro internacional é reflexo da crise emergida em 2007 no setor imobiliário da economia estadunidense, entretanto suas raízes estão fincadas no modelo de desregulamentação financeira, iniciado anos antes. Para Hermann (2008), a crise teve início no interior do sistema financeiro dos Estados Unidos, mas a liberalização financeira foi o “ventilador” que se encarregou de espalhar seus ativos para todo o mundo. Como instrumento adequado à melhor concepção das origens da crise e para melhor entendimento dos seus efeitos na América Latina, entende-se aqui que se faz necessário uma breve descrição a respeito da eclosão da crise e seu mecanismo de disseminação para a economia global no período delimitado.

3 Entende-se por securitização de dívidas o processo mediante o qual um grupo relativamente homogêneo de ativos – a exemplo de dívidas referentes a empréstimos etc. – é convertido em títulos passíveis de negociação no mercado de capitais. Essa tecnologia financeira, cuja denominação deriva do termo inglês “*securitization*” é uma maneira de transformar ativos individuais relativamente não líquidos em títulos mobiliários líquidos, transferindo os riscos inerentes a esses ativos para os investidores que compram esses títulos. Informação disponível em: <http://manual.uqbar.com.br/portal/Manual/default/Content?action=2&uri=/Manual/S/securitizacao.html> Acesso em: 09 set. 2012.

Em meados de 2007, os Estados Unidos presenciaram o início do que viria a se constatar ser uma longa crise financeira, de caráter dinâmico e de extensão global. O *boom* e o conseqüente colapso da bolha especulativa dos imóveis residenciais estadunidenses foi o estopim que deflagrou um duradouro período de turbulência nos mercados de crédito americano e mundial.

Cabe destacar que a crise em questão não foi causada por choques externos, mas sim pelas próprias incoerências do sistema financeiro. Conforme Soros (2009), o fato de a crise ter sido gerada pelo modo como o sistema financeiro funciona, contradiz a teoria vigente de que os mercados tendem a equilibrar-se e que os desvios desse equilíbrio são causados principalmente por eventos externos imprevistos. Em vista da amplitude da crise, torna-se claro que há algo fundamentalmente inconsistente na abordagem atual da regulamentação do mercado que tem por base a teoria supracitada⁴.

Embora haja inúmeros e admissíveis candidatos a culpados pela a eclosão da crise, é importante não se deter ao presente imediato, uma vez que a instabilidade vivenciada hoje está imbricada em causas predecessoras. Para Blyth (2009), analisar a crise, em perspectiva correta, requer observar a conjuntura que vem se consolidando há mais de 30 anos, ao passo que vários fatores contribuíram, em conjunto, para o atual desmantelamento da arquitetura financeira global, dentre eles: a junção da liquidez ilimitada gerada pela ausência de regulamentação e impulsionada pelos novos instrumentos financeiros, especialmente técnicas de securitização associada a ativos limitados. Convém mencionar que com o crescimento da liquidez global, as taxas de juros de curto e longo prazo despencaram de forma exponencial. Conseqüentemente, o crédito bancário subiu a níveis acima do normal, ao mesmo tempo em que a privatização de antigas responsabilidades do Estado fomentou o crescimento de grandes investidores institucionais. A partir desses acontecimentos, o cenário propício para o desenvolvimento da atual crise estava sendo construído.

É notório que, ao longo de sua história, os Estados Unidos foram, tradicionalmente, palco de inúmeras adversidades econômicas. Geisst (2009) observa que a economia estadunidense reserva para si a característica de apresentar longos períodos de prosperidade antes de desacelerar substancialmente, por vezes em razão do estouro de uma bolha especulativa de ativos. O autor supracitado afirma ainda que essa situação repetiu-se incansáveis vezes desde 1793, quando houve a primeira grande retração econômica registrada em Nova York, de forma que quadros semelhantes foram catalogados pelo menos oito vezes até 1929. Cada *boom* seguido de um colapso, alguns de maior gravidade que outros.

A crise financeira, iniciada em 2007, que atingiu a economia norte-americana não escapou a essa lógica. Com o fito de realizar uma breve contextualização, é oportuno ressaltar que, em 2001, os receios de recessão nos Estados Unidos tornaram-se alarmantes, em função do colapso da bolha das empresas “ponto com” e do trauma pós-ataques de 11 de setembro. Em resposta ao baixo crescimento econômico, o *Federal Reserve* passou a reduzir a taxa de juros, dando início

4 O arcabouço econômico traz teorias que argumentam de modo favorável ao perfeito funcionamento dos mercados. Tal argumentação sugere que na ausência de imperfeições ou obstáculos ao funcionamento do mercado, os agentes, agindo racionalmente, estabeleceriam suas preferências visando obter o melhor resultado individual. Tal resultado individual, quando disseminado, traria ganhos absolutos a todos os envolvidos na atividade econômica. Sendo racionais e com informação, os agentes econômicos tendem a tomar decisões acertadas e levariam o mercado a uma situação de equilíbrio.

a uma fase de expansão acelerada, sustentada pela abundância de crédito e proporcionando à economia o impulso necessário para sair da incipiente recessão.

A sequência de cortes de juros aqueceu o mercado imobiliário, aumentando a demanda por imóveis e elevando o consumo e a circulação de crédito em geral. A esse respeito, Krugman (2009) metaforicamente versa que o crédito – “o empréstimo entre os jogadores no mercado” – é tão essencial para o funcionamento dos mercados financeiros quanto o óleo do motor para a mecânica do automóvel, da mesma forma que a liquidez – capacidade para dispor de dinheiro em espécie, em curto prazo – é o “lubrificante” para os mercados e para o conjunto da economia. Entretanto, adverte que essa liquidez evaporou-se, no contexto da crise financeira, na medida em que se presenciou uma crise de confiança concomitante ao estouro da bolha especulativa, que veio a ocorrer posteriormente.

A priori, em virtude dos juros baixos e dos créditos fartos, os preços dos imóveis nos Estados Unidos tiveram uma forte valorização, encorajando a compra de imóveis residenciais e o refinanciamento de hipotecas. O *boom* no mercado imobiliário alcançava grande relevância já em 2005. As residências tornaram-se o ponto crucial da atenção de diversos investidores, constituindo-se um negócio de elevado rendimento.

Ademais, as companhias hipotecárias passaram a disponibilizar um novo tipo de empréstimo, o financiamento *subprime*, que encerrava em si próprio a alta possibilidade de inadimplência do devedor. Os clientes do segmento *subprime* possuíam um risco de investimento muito mais elevado do que os clientes notadamente com melhor classificação de crédito, todavia, justamente devido a apresentar maiores riscos que as taxas de retorno desse tipo de investimento são consideravelmente mais altas.

Mediante a promessa de rendimentos atraentes e altos retornos, as casas de títulos de *Wall Street* e os bancos de investimentos passaram a produzir cada vez mais títulos securitizados, lastreados em hipotecas, a fim de suprir a crescente demanda, que em grande parte, advinha de investidores estrangeiros.

Contudo, entre 2006 e 2007 a hipervalorização imobiliária apresentou forte declínio, em razão do aumento da taxa de juros para combater a inflação presente nos indicadores econômicos norte-americanos. A consequência é a sequência conhecida de recuo econômico seguido de elevação da inadimplência, principalmente, dos devedores com maior taxa de risco financeiro (SILVA, 2010). Assim, empréstimos garantidos em imóveis tornaram-se parcialmente cobertos, visto a redução do valor dos mesmos.

A deterioração na área de crédito imobiliário *subprime*, por seu turno, propagou-se para áreas mais conservadoras, tais como os créditos imobiliários de primeira linha e as grandes corporações. Além disso, à proporção que o ciclo de crédito torna-se negativo, os níveis de não pagamento tendem a crescer (CAMPOS, 2008).

Destarte, essa situação conflou uma profunda crise de confiança (e elevação do grau de incerteza), ao passo que as hipotecas perderam valor e a securitização dos títulos abriu caminho para uma sucessão de prejuízos, afetando diretamente uma relevante quantidade de bancos e instituições financeiras que haviam adquirido no mercado financeiro os agora denominados “títulos podres”.

Inseridos nessa conjuntura, diversos bancos apresentaram perdas bilionárias, culminando na “quebra” do *Lehman Brothers*, em 2008. O colapso do *Lehman Brothers* abalou as bolsas de valores ao redor do globo, decorrente da interdependência financeira presente nas finanças globais, fazendo despencar o preço de ações em praticamente todo o mundo. Assim, o estouro da bolha especulativa do setor imobiliário estadunidense deu origem a uma crise que acometeu todo o sistema financeiro global. Essa crise não se restringiu ao mercado financeiro norte-americano, ao contrário, por conta de um mercado financeiro global interligado e interdependente, a crise tomou proporções internacionais, afetando, sem distinção, as mais diversas economias, trazendo sérios distúrbios para as relações internacionais mundiais.

O que se segue da fase inicial da crise é um movimento de *spill over* (transbordamento), afetando a economia política internacional. É importante perceber, diante desse cenário, que houve o colapso não apenas de uma, mas de duas bolhas especulativas. Em comunhão com o pensamento de Campos (2008), o mundo presenciou o estouro de uma bolha mais visível, a do setor imobiliário estadunidense, e o de outra de longo prazo, mais complexa, a superbolha, no mercado financeiro internacional, influenciada pela globalização, pelo excesso de dependência de uma liquidez sem lastro, pela desregulamentação e por décadas de expansão.

Os efeitos da crise são assimétricos e oscilam de acordo com o grau de sensibilidade e vulnerabilidade⁵ de cada região específica. Ainda em 2007, quando eclodiu o choque financeiro e os créditos tornaram-se paulatinamente negativados, os países de alta renda foram os primeiros a sofrer as consequências, em especial, os europeus, em virtude de estarem, à época, intrinsecamente relacionados às transações do mercado financeiro dos Estados Unidos.

Posteriormente, com o maior agravamento da crise, em 2008 – ocasionado, em grande medida, pela falência do banco de investimento *Lehman Brothers* – é que a instabilidade econômica lançou seus “tentáculos” direcionados aos países emergentes.

Nesse sentido, quando a crise converteu-se em um fenômeno sistêmico, foi perceptível o seu transbordamento para as economias emergentes, fazendo-se sentir seus efeitos na América Latina.

Em conformidade com o que afirma Prates (2011), o “efeito contágio” da crise incidente sobre as regiões emergentes foi possibilitado por intermédio de vários canais de transmissão – que derivam das múltiplas relações de interdependência entre as economias emergentes e as avançadas – envolvendo tanto a conta corrente, com a queda dos preços das commodities e da demanda mundial, quanto a conta financeira, com menor ingresso de investimento direto, interrupção das linhas de crédito comercial e forte contração dos empréstimos bancários

Por esse prisma, tem-se que parcela considerável de países da América Latina, apesar de encontrar-se à época com situação externa e fiscal favorável, não tiveram condições de manter o dinamismo econômico após a disseminação da crise, em consequência da natureza hierárquica e assimétrica do sistema financeiro mundial. Conforme exposto na introdução do texto, segue-se agora em direção à América Latina e à análise dos desdobramentos da crise na região.

5 Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade são definidos pelos teóricos Robert Keohane e Joseph Nye, da seguinte forma: sensibilidade é o indicador do impacto, medido em termos de custos, que uma ocorrência em um Estado tem sobre a sociedade do outro – quanto maior a interdependência, maior a sensibilidade. A vulnerabilidade, por sua vez, mede o custo das alternativas disponíveis para fazer frente ao impacto externo.

3 A Crise Financeira Internacional Instala-se na América Latina

Distinta pela sua extensão, dinamismo e forma de transbordamento, a crise financeira internacional reverberou seus impactos por toda a economia mundial, conforme já explicitado, causando efeitos danosos às economias latino-americanas.

Vale salientar que a propagação da crise pela América Latina desconstruiu a hipótese, defendida por alguns estudiosos, de que as consequências do colapso financeiro atingiriam apenas os principais países desenvolvidos, na medida em que haveria um “descolamento” – *decoupling* – da região em relação à crise.

Essa hipótese fundamentava-se no fato de que nos últimos anos – devido à fase ascendente do ciclo econômico internacional (2003-2007), a América Latina vinha apresentando um desempenho econômico favorável que mitigava a sua vulnerabilidade externa conjuntural. As economias regionais haviam encontrado um melhor desempenho em decorrência da estabilidade monetária, da adoção de políticas direcionadas à inserção internacional e ao esforço de ação mais assertiva no sentido da integração e do combate aos focos de vulnerabilidade externa.

De fato, após a crise da dívida externa na década de 1980 e das outras recorrentes crises na década seguinte⁶, a região vivenciou, entre os anos de 2003 e 2007, uma condição relativamente próspera. Cabe ressaltar a relevância do papel desempenhado pelo Brasil no período, que agora gozando de estabilidade monetária, reunia condições de voltar-se para assuntos mais abrangentes em termos regionais, tais como a retomada dos diálogos do Sul, a busca pelo esforço de integração regional sob o signo da cooperação e do estabelecimento de parcerias estratégicas (LESSA & OLIVEIRA, 2013).

Houve, nesse período, uma considerável melhora no balanço de pagamentos da maioria dos países da América Latina, conjugada à retomada do crescimento e à manutenção da taxa de inflação baixa e sob controle, além de uma paulatina redução das desigualdades sociais (SALAMA, 2009). Essa situação propiciou a melhoria de vários indicadores de vulnerabilidade da região, o que poderia levar a crer que a dinamicidade das economias latino-americanas seria sustentada, mesmo durante e após a crise, ao passo que estariam a salvo dos efeitos nocivos de um eventual contágio.

Outro argumento que alicerçava a hipótese de *decoupling* diz respeito à multilateralidade das relações comerciais e econômicas que a região havia demonstrado ao longo das últimas décadas. A importância crescente que a China e outras economias asiáticas vinham exercendo sobre a América Latina⁷ demonstrava que não há uma dependência completamente exclusiva em relação aos Estados Unidos ou à Europa – os primeiros a sofrerem com os impactos da crise (ROJAS ARAVENA, 2009).

Em concordância com Salama (2009), foi o entendimento de que as economias emergentes, estando mais sólidas e menos vulneráveis que em tempos passados, poderiam escapar dos efeitos negativos da crise, que induziu alguns analistas, tais como os economistas da Goldman Sachs, a afirmar, inicialmente, que os acordos e as relações comerciais em ascendência com China e Índia ofereceriam saídas satisfatórias para compensar os efeitos contraproducentes da crise financeira

6 Pode-se citar México (1994), Argentina (1995), Tigres Asiáticos (1997), Rússia (1998) e Brasil (1998/1999), entre outras que se seguiram.

7 São prioritariamente os casos de Brasil, Venezuela, Argentina, sem excluir os demais países da região.

sobre a rentabilidade das empresas dos países desenvolvidos. Sob essa ótica, a crise teria uma visível reversibilidade e a América Latina não sofreria sequelas.

Todavia, em oposição à somatória dos fatores acima citados, a hipótese de *decoupling* não se confirmou, ao contrário, despedaçou-se por completo, na medida em que foi possível verificar o contrário: a crise anunciou-se e, rapidamente, instalou-se no subcontinente latino-americano. Segundo Rojas Aravena (2009),

Em pouco tempo ficou claro que não existia tal descolamento e que os efeitos da crise, longe de estarem limitados aos países mais desenvolvidos, eram sentidos também na periferia: não só no âmbito econômico – efeitos comerciais, de inversões e remessas – mas também do ponto de vista político (ROJAS ARAVENA, 2009: 129).

A partir de 2009, os primeiros impactos já começaram a ser agravados pela pressão inflacionária, originada no câmbio e influenciando os custos de produção, pela depreciação das moedas frente ao dólar e pela queda do preço das commodities, caracterizando-se como um ano em que o crescimento negativo espalhou-se por praticamente toda a região.

A ilusão de que a dinâmica das economias da América Latina poderia descolar-se das condições mundiais não havia como ser endossada, em especial, porque as fragilidades estruturais históricas não podem ser descartadas e nem foram adequadamente sanadas.

Filgueiras (2012) sustenta, como ilustração da relação interno-externo, que a dicotomia entre mercado interno e mercado externo é uma falácia. No longo prazo não há como crescer apenas pelo mercado interno sem suplantar as restrições externas que acabam sendo impostas, principalmente em razão da ainda existente dependência tecnológica e financeira. Assim sendo, os países da América Latina permaneceram, como ainda permanecem, substancialmente condicionados às circunstâncias internacionais.

A economia latino-americana, de forma geral, ainda não obteve um alto grau de autonomia, possuindo fortes debilidades no campo financeiro, industrial e comercial. Tal qualificação, aliada ao parco desenvolvimento do mercado interno⁸ e à crescente fuga de capitais, é o que possibilitava, nas palavras de Coggiola (2010), a crise mundial golpear a região.

Em perspectiva histórica, essas fragilidades decorrem claramente de um conjunto de acontecimentos que permeiam a trajetória de desenvolvimento da América Latina.

Os governos latino-americanos traçaram, durante a depressão dos anos 1930 e a II Guerra Mundial, objetivos desenvolvimentistas que traduziam seus novos interesses voltados para a industrialização.

Esperava-se do impulso industrial e com os planos desenvolvimentistas o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de negócios para o empresariado nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo (CERVO, 2007).

Contudo, ao longo do tempo, esses objetivos não foram satisfatoriamente consolidados, no sentido de que a expansão do setor de transformação da indústria latino-americana, apesar de originalmente concebida como responsabilidade de empresas nacionais autônomas, foi confiada

⁸ Característica essa que não pode ser uniformizada para o conjunto de países latino-americanos.

ao empreendimento estrangeiro. Isso implicou no fato de que o nacional-desenvolvimentismo, embora buscasse maior autonomia para os governos da América Latina, não tenha logrado uma ruptura com a dependência externa.

Posteriormente, há o afloramento do neoliberalismo na região, que surge como resposta aos fortes processos inflacionários, à estagnação econômica vivenciada pela maioria dos países latino-americanos na década de 1980 e como um ideário político e econômico que reduziria o espaço diferencial entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda, pressupunha-se que a adoção não adaptada dos parâmetros neoliberais resolveriam problemas estruturais e conjunturais desse grupo de nações, o que não se comprovou como verdade absoluta, a despeito de práticas como a responsabilidade fiscal e o foco na estabilidade econômica serem políticas bastante salutares, como ressalta a literatura econômica.

Nesse contexto, as propostas neoliberais para a estabilização, consagradas pelo Consenso de Washington em 1990, constituíam medidas de disciplina fiscal embasadas na liberalização do comércio, na desregulamentação econômica e na privatização das empresas públicas, entre outras. Segundo Bandeira (2002), todo esse receituário neoliberal desencadeou uma ainda maior dependência externa e constrangeu o real desenvolvimento da região.

Ocorre que, com a aplicação das recomendações do Consenso de Washington, observou-se uma deterioração de setores do aparelho produtivo regional, à proporção em que houve um aumento estarrecedor das importações, acarretando um déficit considerável na balança comercial desses países. Nesse contexto, a taxa de juros é elevada a fim de garantir a entrada de capitais, ao que simultaneamente a taxa de câmbio passa por uma grande volatilidade.

Como as nações que constituem a América Latina ainda tem a maior parte de suas exportações voltadas para produtos manufaturados de médio ou baixo grau tecnológico e bens não industriais, alterações na demanda externa e momentos de ajustamento externo tendem a ocasionar uma baixa dinâmica econômica. Essa produção de reduzido valor agregado inibe uma inserção sólida na economia política mundial e aumenta a vulnerabilidade externa.

Nesse ínterim, outra questão que merece destaque tem a ver com as importantes desigualdades sociais que entremeiam a realidade da maioria dos países da região, dificultando o fortalecimento do mercado interno.

A combinação de todos esses fatos que marcam a construção econômico-social da América Latina explica o porquê da crise financeira ter conseguido instalar-se no seu conjunto de países, apesar dos índices de vulnerabilidade terem demonstrado aparente melhora no período que antecede o colapso financeiro internacional. Na realidade, o que ocorre é que, para além dos índices de vulnerabilidades, é necessário compreender o grau das fragilidades estruturais da região.

4 Impactos e Constrangimentos Causados pela Crise Financeira Internacional à Região Latino-americana

Os países da América Latina não constituem um bloco monolítico em que todos compartilham de igual estrutura político-econômica. É imprescindível reconhecer que há entre eles uma ampla diversidade, não somente no âmbito cultural, mas também no tocante às particularidades

históricas, às diferentes dinâmicas econômicas e aos assimétricos estágios de desenvolvimento, além de modelos de inserção e integração ao cenário internacional díspares.

Apesar de a região como um todo ter passado pelo crivo do processo de liberalização econômica e apresentar fragilidades bastante similares – conforme já mencionado anteriormente –, há disparidades internas entre os seus Estados que devem ser levadas em conta.

Em razão dessas diferenças, os impactos e os constrangimentos causados pela crise financeira têm dimensões relativas, variando de acordo com as circunstâncias domésticas de cada país em questão.

Gonçalves (2008) afirma que os impactos teriam maior ou menor intensidade em função da interação de um conjunto de fatores, tais como: a natureza e extensão dos mecanismos de transmissão da crise, a capacidade de resistência frente a choques externos e as estratégias e políticas de inserção internacional.

As economias maiores e os países mais industrializados, tais como: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela foram atingidos pela crise de forma semelhante, em linhas gerais: fuga de capitais e de divisas, queda das exportações e diminuição do crédito externo. Houve também um pânico inicial generalizado que contaminou os bancos privados nacionais, que por sua vez reduziram o crédito e aumentaram os juros, acarretando contração do mercado interno, baixa da produção e agravamento do desemprego. Com relação ao elevado número de pequenos países da região – destaque para os países da América Central e Caribe – esses sofreram os impactos de maneira mais direta em razão da intensidade da dependência das suas relações comerciais com os Estados Unidos e da necessidade de entrada de investimentos estrangeiros diretos, além de terem o turismo como importante fonte de renda (SINGER, 2009).

É notório que depois da crise ter acometido a economia real dos Estados Unidos e da Europa, o turismo originário desses lugares contraiu-se rapidamente. Em consequência, os pequenos países supracitados, dependentes, em grande medida, do turismo, foram os primeiros a sentir os percalços da crise na região.

Convém pontuar que o México, embora seja uma das maiores economias da América Latina, também foi um dos primeiros a vivenciar os impactos negativos gerados pelo colapso na economia mundial. O país foi seriamente afetado em virtude da sua maior vinculação com a economia dos Estados Unidos, para onde são destinadas mais da metade de suas exportações (CEPAL, 2009). Nesse sentido, a sua crescente indústria automotiva, que compunha relevante parte da pauta de exportação, teve sérios danos. O México, da mesma forma que a Bolívia e o Equador, também sofreu perdas concernentes à abrupta queda das remessas dos trabalhadores migrantes – residentes, em sua maioria, nos Estados Unidos. Em síntese, registrou-se, segundo relatório da Cepal (2009a), a desaceleração mais elevada da atividade econômica mexicana desde o período pós II Guerra Mundial, de forma que, em 2009, o crescimento econômico do país contraiu-se em 6,5% e o PIB *per capita* em 7,5%.

A Argentina e o Brasil, duas outras expressivas economias latino-americanas, apesar de não terem o grau de exposição que o México apresentava à época, não ficaram isentas dos efeitos deletérios da crise.

A Argentina, que possui um comércio consideravelmente diversificado e vinha mantendo um ritmo de crescimento há algum tempo, passou por uma marcada desaceleração em 2009. É fato que não se observou perturbações agravadas no seu sistema bancário – bem como também não foi percebido nos demais países da região –, por outro lado, os setores de produção de bens tiveram uma importante contração de 3,5%, de acordo com dados da Cepal (2009a)⁹, muito decorrente da própria estrutura político-econômica argentina solapada por crises internas contínuas desde o período do *Plan de Convertibilidad*.

O Brasil, por sua vez, também teve que enfrentar os desdobramentos negativos da crise na sua economia, em especial no setor industrial, que foi atingido pela queda das exportações. Ao final de 2008, percebeu-se uma forte redução da taxa de crescimento industrial, ao passo que, no quarto trimestre do ano, entre outubro e dezembro, a taxa anual da produção caiu de 6,8% para 3,1%. No mês de dezembro do mesmo ano, especificamente, a produção industrial despencou 12,4% em relação a novembro e 14% em comparação a dezembro do ano anterior, o que significa a maior queda da série histórica, divulgada pelo IBGE, desde 1991 (IPEA, 2009).

Ressalvadas e exemplificadas as particularidades inerentes aos países da região, é oportuno apresentar uma exposição mais geral acerca do cenário que se instalou na América Latina em decorrência da eclosão da crise financeira internacional.

Nesse contexto, tem-se que todos os países passaram, em maior ou menor grau, por um período de baixo crescimento após 2008, como reflexo direto da desaceleração econômica advinda inicialmente dos principais países desenvolvidos. Para Carcanholo *et al* (2008), essa situação confirma mais uma vez o alto grau de vulnerabilidade estrutural das economias latino-americanas, que manifestam uma considerável piora de suas contas externas devido à reversão do ciclo de liquidez internacional e à diminuição da forte tendência de entrada de capitais estrangeiros.

A repercussão da crise na América Latina anunciou seus primeiros sinais no segundo semestre de 2008, com a generalizada queda das bolsas de valores latino-americanas, seguida de alterações na taxa de câmbio com depreciação das moedas nacionais frente ao dólar. Observou-se também uma diminuição das reservas dos Bancos Centrais, que foram utilizadas tanto para evitar a depreciação contínua das moedas, quanto para financiar a deterioração da situação externa dos países – que ocorre, dentre outros fatores, em virtude de saldo negativo na balança comercial (SALAMA, 2009).

No tocante aos últimos meses de 2008 e aos primeiros de 2009, foi possível constatar importante derrocada nos preços dos produtos básicos (gráfico 1) e uma deterioração dos termos de intercâmbio de commodities.

⁹ A respeito da exposição do setor financeiro, cabe observar Leite e Lucas (2010), *De Basiléia para “Brasiléia”*: trazendo o Acordo Internacional de Capital para a realidade Brasileira. AKB.

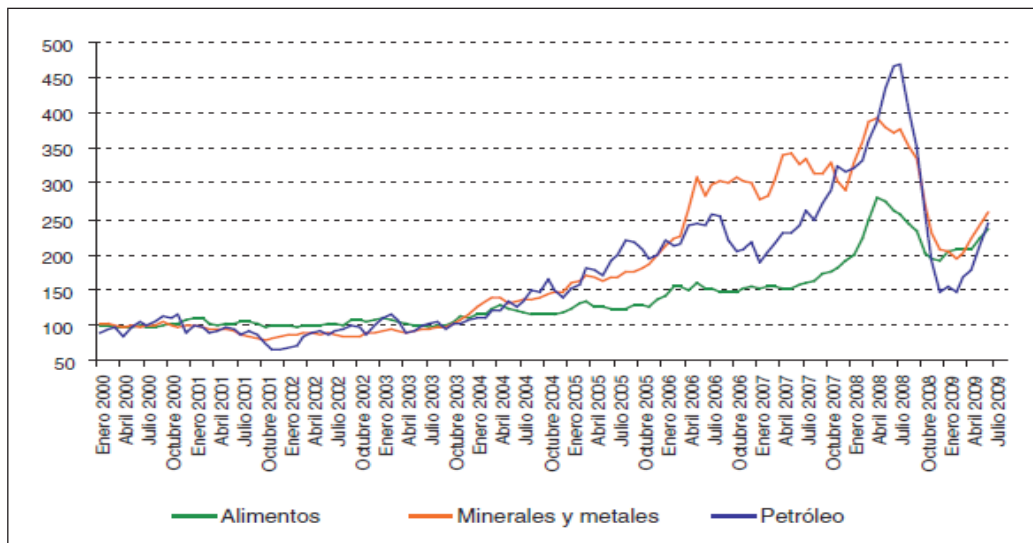


Gráfico 1: Índice de preços dos produtos básicos

Fonte: CEPAL (2009b)

O gráfico acima demonstra que, sobretudo entre outubro de 2008 e abril de 2009, os preços dos produtos primários despencaram em contraposição à alta especulativa que obtiveram no fim de 2007 e início de 2008 – antes da crise propagar-se pela região.

Houve também forte desaceleração das exportações em praticamente toda a América Latina. O gráfico 2 explicita a situação de seis grandes economias da região, comprovando quedas interanuais de 10% a 15% na Argentina, no Brasil, no Chile e no México, no primeiro trimestre de 2009 e quedas um pouco menores, mas também expressivas, entre 5% e 10%, na Colômbia e no Peru.

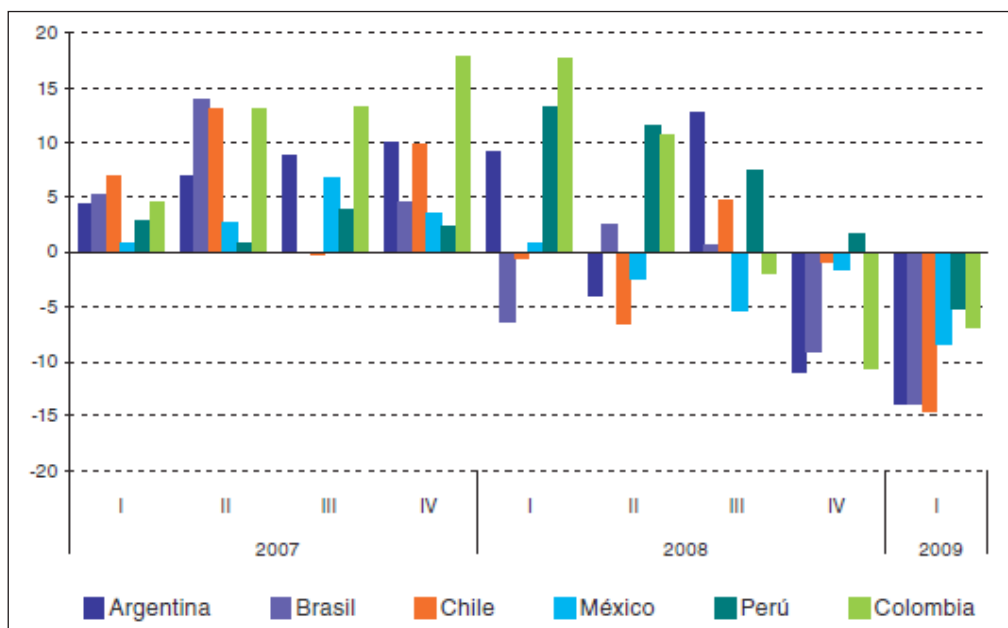


Gráfico 2: Taxa de crescimento real das exportações por trimestre

Fonte: CEPAL (2009b)

Vale ressaltar que o setor das exportações mais afetado foi o de manufaturados, principalmente a indústria de transformação (setor de grande responsabilidade para a geração de emprego e renda) o que revela um preocupante risco de reprimarização da América Latina (gráfico 3). Para Cano (2009), a perda das exportações industriais, somada à reduzida competitividade da região em relação às importações provenientes da China (que foi paulatinamente entrando na região com uma estratégia comercial agressiva e tornando-se principal parceiro comercial dos países da América Latina) permite que se cogite a respeito da tese de uma “desindustrialização”¹⁰.

Assis (2011) afirma, no entanto, que a região, após a crise, não enfrenta apenas o risco chinês, mas está, simultaneamente, sob a ameaça do dumping comercial estadunidense, europeu, japonês e dos demais países exportadores da Ásia. Isso ocorre, em grande medida, como consequência das políticas de ajuste fiscal adotadas pelos principais países industrializados, que visam ao aumento das exportações e prezam pelo protecionismo, com o argumento de equilibrar suas economias em meio à crise.

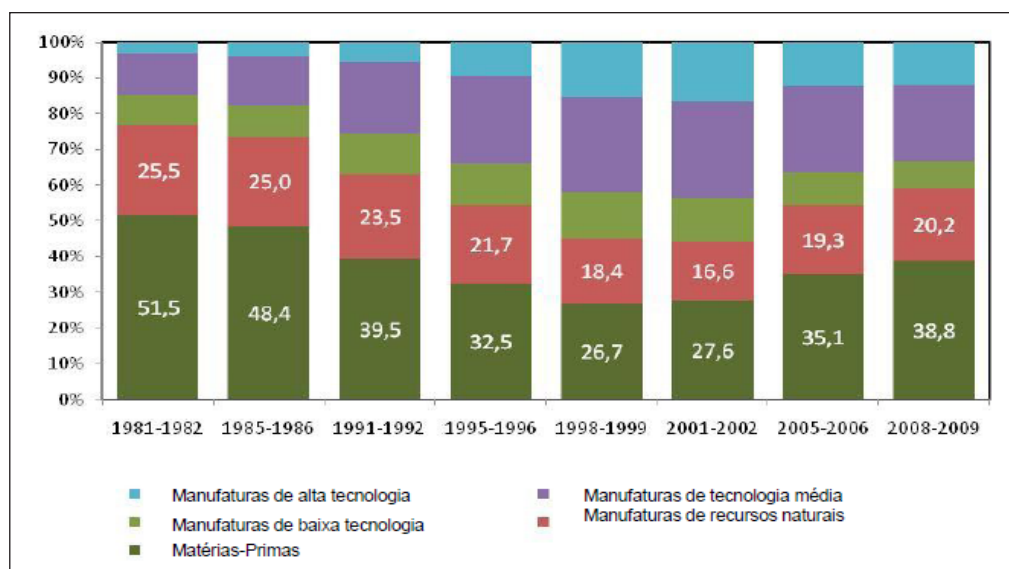


Gráfico 3: América Latina e Caribe: evolução da estrutura das exportações ao mundo (em porcentagens do total regional).

Fonte: CEPAL (2011)

O gráfico acima comprova que a porcentagem de exportação, em 2008 e 2009, atinente às matérias-primas foi a maior desde 1995. O fator preocupante é que o aumento da venda de produtos básicos apenas pode trazer vantagens no curto prazo, reiterando que esses produtos geram produção de pouco valor agregado e baixa dinâmica econômica, não favorecendo uma inserção mais firme e duradoura no contexto internacional.

É necessário atentar também para os efeitos da crise na esfera social e política. Rojas Aravena (2009) pondera que houve notórias tensões no contexto dos sistemas políticos democráticos, ao passo que a própria segurança humana está fragilizada. Considera-se que vários milhões de

¹⁰ Estudos das Federações das Indústrias Estaduais e da Confederação Nacional das Indústrias, corroboradas por pesquisas do IPEA e da CEPAL, têm indicado uma forte tendência nesse sentido, principalmente diante da concorrência de produtos de origem asiática, notadamente da China.

cidadãos da América Latina haviam saído da linha da pobreza nos últimos sete anos antecedentes à crise. Contudo, essa conquista vê-se diretamente ameaçada em virtude da drástica redução de empregos, em 2009, que deixou cerca de três milhões de pessoas desempregadas por toda a região.

Em vista do exposto, é coerente constatar que a América Latina como um todo absorveu os choques da crise financeira internacional nos seus mais diversos níveis de atividade, ao que a região sofreu um retrocesso de 1,9% do PIB em 2009, segundo dados oficiais da Cepal (2009a). O impacto da crise, mesmo que não tenha sido homogêneo, foi sumamente negativo, de forma que todos os países da região – independentemente de suas particularidades – passam, em conjunto, por dificuldades semelhantes no âmbito econômico, político e social.

5 Respostas da América Latina Frente à Crise Financeira Internacional e A Importância da Integração Regional

Decorridos mais de seis anos desde a emergência da crise financeira internacional em 2007, no cerne do setor hipotecário dos Estados Unidos, ainda são perceptíveis os efeitos da crise e ainda pode-se observar, em diferentes intensidades, um “efeito propagação”.

Conforme já exposto, as constantes inovações financeiras e o processo de desregulamentação dos mercados tornaram, ao longo do tempo, as economias mais instáveis. Honório *et al* (2011) observam que apesar de toda a visível fragilidade e dos crescentes riscos inerentes a um sistema financeiro desregulamentado, os interesses privados e as possibilidades generosas de ganhos dos capitais financeiros continuaram prevalecendo até que eclodisse a crise.

Nesse contexto, é indispensável repensar a regulação das instituições financeiras, a fim de minimizar a atual instabilidade. Para Sobreira (2008), a redefinição do modelo de regulamentação vigente é, claramente, um subproduto esperado e necessário dessa crise.

No cenário mundial, o Grupo dos Vinte (G-20), considerado o principal foro de discussão para a cooperação econômica internacional¹¹, convocou várias cúpulas¹² a partir de novembro de 2008, com vistas a lançar estratégias para o enfrentamento das consequências acarretadas por um sistema financeiro em crise. Os comunicados resultantes dessas reuniões apresentaram divergências quanto às políticas e medidas formuladas, oscilando em conformidade com as distintas fases que a crise vinha apresentando. Em um primeiro momento, os comunicados giravam em torno de atitudes de estilo Keynesiano, com políticas expansionistas. Posteriormente – após o momento inicial mais agudo da crise – as medidas fundamentaram-se na questão do déficit público, com ênfase no ajuste fiscal.

As declarações iniciais dos líderes do G-20, em especial na cúpula realizada em Washington no ano de 2008, sugeriam substanciais modificações no sistema financeiro internacional e nas práticas regulatórias. Havia grande urgência em fomentar reformas que assegurassem a

11 Os líderes dos 20 países pertencentes ao G-20 reconheceram o grupo como o mais importante conselho no âmbito da cooperação econômica internacional, tendo isso ficado registrado na Declaração de Pittsburgh (2009). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-pittsburgh/?searchterm=G-20%20Pittsburgh>. Acesso em: 19 out. 2012

12 Tais como: a cúpula de Washington (novembro de 2008), a de Londres (abril de 2009), a de Pittsburgh (setembro de 2009), a de Toronto (junho de 2010), a de Seul (novembro de 2010) e a realizada em Cannes, em novembro de 2011.

contenção dos efeitos catastróficos que se anunciavam. Todavia, passado o incipiente pânico e à medida que os pacotes de estímulo apontavam para uma diluição das possibilidades de recessão internacional, o espírito de cooperação internacional e os ânimos reformistas enfraqueciam-se. Com o transcorrer da crise e passado o pânico inicial, os encontros do G-20 passaram a congregar mais os interesses nacionais de cada ator que um ânimo coletivo para reformar o sistema e as políticas que levaram à ocorrência da atual crise (CEPAL, 2010).

Em relação à esfera regional, os países da América Latina reagiram elaborando medidas a fim de proteger suas economias dos efeitos deletérios da crise. De forma geral, a maioria dos países adotou tradicionais políticas monetárias e financeiras, a exemplo de: redução dos juros, oferta de liquidez em moeda doméstica, projetos de aumento de gastos em infraestrutura e isenção fiscal direcionado a setores específicos (IPEA, 2009). Contudo, cabe ressaltar, que a visão compartilhada por alguns líderes nacionais, de que havia necessidade de uma ação regional, no sentido de uma maior integração, passou a fazer parte do diálogo e das propostas para debelar os efeitos da crise. Conforme mostram Vigevani e Cepaluni (2007), foi importante diretriz de política externa do governo Lula buscar maior inserção e integração com as economias da região, estabelecendo um contraponto com os governos de Collor e FHC nos períodos anteriores. A citação de Lula aqui não é desprovida de sentido ou meramente ilustrativa, pois é a proposta estratégica integralizadora regional capitaneada por Lula, reforçada pelo discurso de Hugo Chávez na Venezuela e associada à emergência de governos críticos ao modelo político e econômico vigente que estabelecem a base para uma nova discussão do papel das economias latino-americanas na economia global.

É interessante assinalar que a região, apesar de sua fragilidade estrutural, encontrava-se em melhores condições de enfrentar uma crise de tamanha abrangência do que nas décadas de 1980 e 1990. Nesse sentido, de acordo com dados da CEPAL (2010), tem-se que já em 2010 a América Latina apresentou marcados sinais de recuperação, com aumento nos índices de exportação e importação, melhoras nos PIBs da região e consequente retomada do crescimento das economias nacionais.

Fato a ser destacado é que no início do século XXI, na América Latina, um novo quadro político começou a ser construído a partir da emergência de governos progressistas. A deterioração social e econômica, causada pela adesão acrítica da América Latina às políticas neoliberais, contribuiu para que novas lideranças assumissem o compromisso de promover alternativas que permitissem reparar os danos causados pelas políticas globalizantes de privatização e de liberalização dos mercados, em outras palavras, essas lideranças populares ou neopopulistas se comprometeram a reduzir a pobreza e a exclusão, a partir da valorização do local/regional, em detrimento do global.

A América Latina iniciou então um processo de reconfiguração de seu cenário político. Os países latino-americanos buscaram recuperar o potencial de desenvolvimento da região, através do redescobrimto do espaço regional como um meio para a discussão e para a ação coletiva. Apesar de heterogêneos, os projetos para a América Latina tinham algo em comum: a crítica ao modelo neoliberal¹³. Hugo Chávez (1998), na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva (2003)

13 Nos países onde as crises financeiras associadas ao Consenso de Washington foram mais severas, refletindo em maior assimetria social, houve uma ampliação de espaços políticos para os movimentos sociais e para os projetos progressistas. Contudo, é importante destacar que o neoliberalismo não foi mitigado, ele corre em paralelo. Cargos políticos importantes ainda foram mantidos por políticos neoliberais, apoiados pelas elites locais, o que limita a articulação do novo projeto progressista.

e Dilma Rousseff (2011), no Brasil, Néstor Kirchner (2003) e Cristina Kirchner (2007), na Argentina, Tabaré Vasquez (2004) e José Mujica (2010), no Uruguai, Evo Morales (2004), na Bolívia, Michelle Bachelet (2006-2010), no Chile, Rafael Correia (2007), no Equador, Daniel Ortega (2007), na Nicarágua, e Ollanta Humala (2011), no Peru, apresentaram-se como as novas lideranças políticas, o que modificou o perfil dos atores internos envolvidos no processo decisório de política exterior (RIGGIROZZI, 2012).

Ou seja, a recuperação dos efeitos da crise deveu-se não só às medidas tomadas pelos países isoladamente, mas à conjuntura internacional da região e, sobretudo, a uma concepção presente nos novos líderes de que a integração e a busca pela cooperação regional poderia reverter o cenário, abrindo espaço para uma nova narrativa política e para uma prática econômica mais organizada e harmoniosa com os objetivos dos países da região.

Vale ressaltar que a análise política e econômica no que concerne à integração regional sustentam que a integração tende a trazer aos envolvidos melhorias no bem-estar econômico via: (i) diversificação na quantidade de bens produzidos; (ii) uma alteração no grau de discriminação entre os produtos fabricados (Balassa, 1973); (iii) uma nova configuração na distribuição de renda entre a população dos países inseridos na comunidade integrada; e, entre outras, (iv) uma melhor distribuição de renda entre os países. O que o somatório desses fatores apresentam é uma possibilidade de expansão do comércio entre países da região, o que por sua vez tende a reduzir a dependência do fluxo global de mercadorias e capitais, sendo esse último de forte influência nas economias nacionais latino americanas. Reduzir a dependência quanto à demanda oriunda de países desenvolvidos não supõe prescindir dessa procura, mas sim tornar-se menos vulnerável a oscilações dessa variável. Balassa (1973), assim como Thorstensen (1994), ainda sublinham a melhoria no poder de barganha internacional, um ganho em eficiência dinâmica e o melhor aproveitamento das economias de escala dos setores produtivos de cada país.

Por fim, cabe apresentar o argumento empresarial, ou seja, a possibilidade das empresas nacionais, inseridas em um mercado integrado regionalmente, gozar de uma opção à ausência de dinamismo do mercado interno e do mercado global. Havendo integração regional, torna-se peça fundamental no processo a existência de uma estratégia empresarial de adequação ao novo cenário, inserção no ambiente de competição regional, aproveitamento do mesmo e criação de uma maior eficiência produtiva dentro do mercado integrado. Como se daria tal processo de inserção e quais as estratégias possíveis? A manifestação imediata seria ilustrada pela criação de um complexo de relações interindustriais através de uma maior difusão tecnológica, além da intensificação dos investimentos, tendo como ênfase o mercado integrado. O mercado integrado demanda estabilidade econômica e alinhamento político mínimo para que a integração seja efetiva. Logo, à medida que se inicia o processo de integração, tende-se a intensificar conseqüentemente o grau de integração empresarial e se criar uma estrutura produtiva voltada para o mercado integrado que, na sequência do processo, estabeleceria um caminho no sentido de criarem-se incentivos a esta cooperação.

A integração regional, quando se parte dos seus pressupostos formativos, de caráter político e econômico, tem como objetivo um contínuo processo de adensamento dos fluxos comerciais intra e inter-regiões, por intermédio da consolidação de um mercado regional preferencial. Vale lembrar que a proposta de integração já foi cogitada e pensada em outros momentos da história

dos países latino e sul-americanos, como uma estratégia de desenvolvimento menos dependente. Contudo, não é desimportante dizer que os processos integralistas devem observar elementos de ordem cultural, política, social e econômica para lograr sucesso (FURTADO, 1994 e 2000).

Mas não se pode relegar o fato de que a integração também é um processo político (HAAS, 1964; MATLARY, 1994), pois encerra um processo de transferência de decisões e responsabilidades do nível nacional para o regional, o que pode converter-se em um transtorno caso não haja sintonia entre os países envolvidos. Segundo Ramazini Jr e Vigevani (2010), no caso dos países que compõem o Mercosul, e o raciocínio pode ser estendido para a América Latina, por conta de uma composição assimétrica e distanciamento nos indicadores de renda e capacidades, alguns critérios básicos para a integração regional são prejudicados. Assim, afirmam os autores, “ao não haver uma espiral ascendente, o chamado *spillover*, a lógica do interesse nacional prevalece”. E, conseqüentemente, elevam-se as dificuldades em realizar as concessões recíprocas necessárias ao andamento do processo de integração. Portanto, o caso da América Latina, como se pode observar, é recheado de complexidade.

A emergência de uma perspectiva regional pós-neoliberalismo é uma resposta ao cenário de incerteza e interdependência observado na economia política global. A busca por um padrão mínimo de governança regional apresenta-se como uma resposta viável e interessante aos países da América Latina.

Pois a própria oscilação da economia global torna patente que a América Latina nunca esteve desvinculada da atual crise do capitalismo, quando associada ao impacto da deterioração socioeconômica, fruto da adesão acrítica ao discurso e às práticas neoliberais da década de 1990, gerou um quadro político extremamente propício ao entendimento que um fator atenuante de grande valia nesse contexto seria o aprofundamento dos laços integracionistas da região, mediante o incremento da cooperação e o estreitamento das parcerias intrarregionais.

Esse reposicionamento político foi adotado como uma tentativa de romper com as imposições políticas e econômicas das potências à região, na busca de uma postura mais ativa e autônoma da América Latina no cenário internacional. Esse olhar crítico fundamentou discussões sobre novas alternativas de integração regional, denominadas por Serbin (2012) de processos pós-hegemônicos, pós-comerciais e pós-neoliberais. Portanto, o rechaço latino-americano ao projeto da ALCA e a aposta em novos processos de integração regional foram fortalecidos em função da convergência ideológica com os países vizinhos (PEDROSO, 2013). É dentro desse signo de integração que se insere a proposta de acirramento da cooperação regional.

A cooperação¹⁴ constitui-se alvo de inúmeros estudos no campo das Relações Internacionais, sendo compreendida de diferentes formas de acordo com as mais diversas abordagens e perspectivas teóricas. Contudo, em concordância com Maciel (2009), é fato que, a partir da segunda metade do século XX, a cooperação entre as nações ganhou maior preponderância em meio às novas dinâmicas mundiais, atuando como importante ferramenta de relacionamento entre os atores do sistema internacional.

O significado etimológico do termo “cooperar” tem a ver com atuar conjuntamente a fim de alcançar um objetivo comum (AYLLÓN, 2007). Dessa forma, pode-se dizer que cooperar, no

¹⁴ Observa-se aqui que se trata de cooperação no sentido amplo do conceito, sem delimitações ou designações tais como “cooperação sul-sul”.

âmbito internacional, seria fomentar em conjunto o desenvolvimento de ações interconectadas, com o fito de solucionar as dificuldades partilhadas, tais como as apresentadas pela crise financeira internacional.

Para Keohane (1984), é possível entender a cooperação internacional como um processo de coordenação de políticas e ações por meio do qual os atores do sistema ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas de outros atores, havendo um interesse compartilhado e ganhos recíprocos para todos os envolvidos.

No contexto regional, a política de cooperação mais efetiva por parte dos governos da América Latina pode significar uma lógica positiva no caminho da superação dos problemas estruturais dos países da região.

No que concerne à integração regional, essa pode ser definida como um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações atinentes aos atores internacionais – sejam eles governamentais ou não governamentais – levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional. Ademais, é oportuno ressaltar que a integração pressupõe uma cooperação ampliada não só na área econômica, mas também na área política e sociocultural (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Tomando por base essa definição, cabe notar que a integração econômica que visa à criação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou uniões monetárias¹⁵ é apenas uma etapa da integração regional, reiterando que essa deve abranger várias outras áreas para consolidar-se por completo.

Entretanto, longe de um otimismo ideológico progressista, é importante ressaltar que apesar dos empecilhos que possam permear os processos integracionistas na América Latina, esses vêm sendo continuamente estimulados, num primeiro momento em decorrência do descontentamento dos resultados políticos, econômicos e sociais do alinhamento às políticas neoliberais na década de 1990 e, num segundo momento, diante da crise financeira disseminada que terminou por afetar as nações da região, visto reunir propostas que podem servir a um interesse mútuo de desenvolvimento, auxiliando a mitigar os problemas que se interpõem à realidade da região.

Em perspectiva histórica, a primeiro esforço integracionista da América Latina remonta ao início do século XIX, tendo em Simón Bolívar o seu principal idealizador. Herz e Hoffman (2004) relatam que Bolívar lutou pela unificação dos Estados latino-americanos, tendo o objetivo estratégico de garantir a independência da região contra possíveis tentativas de reconquista por parte das potências europeias e também de proteger a região contra uma política expansionista por parte dos Estados Unidos que, em 1823, haviam lançado a doutrina Monroe.

Depois do impulso pioneiro de Bolívar, inúmeros projetos com vistas à integração regional surgiram na América Latina, tais como: a Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC (1960); o Mercado Comum Centro Americano – MCCA (1960); a Comunidade Andina de Nações – CAN (1969); a Associação Latino-americana para o Desenvolvimento de Integração – ALADI

15 Níveis de integração econômica: Área de Livre Comércio – as tarifas comerciais entre seus membros são eliminadas, mas cada um possui tarifas comerciais diferenciadas com terceiros; União Aduaneira – É uma área de livre comércio com uma tarifa externa comum; Mercado Comum – Além da tarifa externa comum, promove também a harmonização da política comercial e livre circulação de serviços, capitais e pessoas; União Monetária – é um mercado comum acrescido de uma moeda comum como forma de harmonização da política monetária (HERZ; HOFFMAN, 2004).

(1980); o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL (1991); Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA (1998); a Alternativa Bolivariana para as Américas – ALBA (2004); e a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL (2008), para mencionar os principais¹⁶.

É notório que todas essas iniciativas foram de fundamental importância para a instrumentalização do diálogo estratégico, impulsionando maiores parcerias entre os países. Assim sendo, não se pode negar que simbolizaram avanços importantes no caminho da integração regional. Nesse contexto, é oportuno citar a recente criação do Conselho de Economia e Finanças da UNASUL, firmado em 12 de agosto de 2011. Para Honório et al (2011), esse conselho representa um significativo espaço autônomo de articulação para o enfrentamento da crise financeira, mais do que isso, é também um instrumento que fomenta reações à crise por intermédio do aprofundamento da integração regional. Em virtude das dificuldades de promover uma efetiva integração regional na América Latina, cabe destacar que os esforços integracionistas empreendidos até agora ainda não lograram uma coesão total que permitisse a inclusão de todos os países latino-americanos, utilizando a sinergia de suas capacidades em nome de projetos abrangentes que contemplassem ao mesmo tempo os eixos: econômico, político, cultural e tecnológico.

Porém, dialogando com Couto (2013), observa-se um esforço e um estímulo político para o estabelecimento das chamadas parcerias estratégicas. A despeito da ausência de concordância quanto ao uso do termo, entende-se aqui que as parcerias estratégicas são simultaneamente um artifício que permite às nações buscar um maior grau de integração, principalmente quando se trata de prioridades econômicas e políticas, e uma forma de burlar a obrigatoriedade presente no discurso multilateral, permitindo a adoção de estratégias bilaterais em acordos e tratados entre as nações. Logo, o relacionando de uma nação com seu entorno geográfico, sob o signo da integração e da cooperação, usando, entre outros instrumentos, as parcerias estratégicas, tem a capacidade de minorar efeitos negativos, como os explicitados aqui quando da disseminação da crise financeira internacional, bem como no objetivo de minorar as incertezas e oscilações presentes nas relações da economia política internacional.

Ainda no que concerne às parcerias estratégicas, Couto (2013) e Lessa e Oliveira (2013) concordam que o aprofundamento da integração sul-americana, e aqui deriva-se para a América Latina, tem sido prioridade da agenda de política externa dos países envolvidos, figurando como estratégia de inserção internacional mais ativa e altiva. Todavia, considerando o bloco de países constituintes da região, observa-se objetivos distintos para o firmamento das parcerias estratégicas. O Brasil, por exemplo, tem um objetivo de maior projeção global, obter voz ativa na construção e discussão da agenda internacional; já outros têm objetivos mais “curto-prazistas”, ou seja, sanar problemas econômicos e sociais que os distanciam da dinâmica global e aumentam o gap entre as nações da região. Portanto, o desequilíbrio econômico e o posicionamento político não raro conflitantes a respeito de temas da agenda internacional tendem a dificultar a operacionalização de uma integração mais robusta.

Dupas e Oliveira (2008) argumentam que uma verdadeira integração – que recriasse a capacidade política dos Estados latino-americanos, enlaçando-os em uma esfera regional que visasse à solução dos problemas comuns – desencadearia uma lógica positiva de spillover, gerando

16 Informações detalhadas acerca de cada um desses processos de integração podem ser encontradas em: <http://www.rqic.alternatives.ca/forum/prospectivacut.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

maior equidade e coesão social na região, ao passo que ampliaria o espaço para acordos político-diplomáticos, minimizando eventuais descompassos.

Reforçando o discurso pró-integração, Hermann (2008), ao apontar uma dificuldade presente na região latino-americana, chama atenção para o fato de que a maioria dos países submeteu suas políticas macroeconômicas e suas capacidades de crescimento ao metabolismo do mercado internacional, avaliando que é necessário repensar seus modelos nacionais de desenvolvimento, formulando alternativas menos dependentes e mais alicerçadas no estímulo ao mercado doméstico. Logo, a proposta regionalista tende a suprir a necessidade de fortalecer o mercado interno e, nesse sentido, Rojas Aravena (2009) alerta que esse deveria ser o mercado latino-americano e não o mercado doméstico de cada país isoladamente.

Seguindo a lógica de que é fundamental um maior intercâmbio regional para que se ampliem as facilidades de acesso ao comércio intra latino-americano, Coggiola (2010) acrescenta que é impraticável planejar uma forte integração entre países se todos eles exportam commodities para os mercados globais, mas na prática não têm políticas produtivas comuns. Ou seja, a despeito da possibilidade aberta pela integração e pelo questionamento dos líderes dos países que constituem a região, deve-se observar obstáculos estruturais que podem obstaculizar a integração regional. A esse respeito, Assis (2011) ratifica que o ponto fraco dos processos integracionistas já desenvolvidos na região está em não enfocarem a lógica da integração produtiva. Nesse sentido, afirma que investimentos recíprocos entrelaçados e cadeias produtivas integradas têm o poder de gerar uma firme plataforma de desenvolvimento regional.

Embora se reconheça as dificuldades para a construção de uma integração regional sólida e as lacunas que os atuais processos integracionistas da região apresentam, considera-se que é indispensável continuar avançando rumo ao aprofundamento da cooperação regional e sub-regional, fortalecendo os mecanismos de integração já existentes e impulsionando o fomento de novos espaços políticos e institucionais.

Em um cenário de crise conforme vivenciado no período em destaque, os países latino-americanos necessitam redobrar seus esforços para empreender espaços regionais ampliados. A CEPAL (2010) identificou, nesse sentido, alguns eixos prioritários, dentre eles: o desenvolvimento de uma infraestrutura para a integração; o apoio ao comércio intrarregional, o fortalecimento do âmbito social e um esforço renovado que aborde as assimetrias entre os países da região. Ainda de acordo com relatórios da CEPAL (2008), a colaboração mais estreita dentro do Caribe, América Central e América do Sul não é apenas um relevante objetivo político, mas um imperativo para que a região insira-se da melhor forma em uma economia global que se torna cada vez menos dinâmica, de modo que as medidas adotadas em conjunto nos setores de infraestrutura, energia, conectividade e facilitação do comércio intrarregional irão converter-se em fatores decisivos para a competitividade e crescimento da América Latina. O efetivo fortalecimento da integração regional estimula, também, uma diversificação produtiva, favorecendo as exportações de manufaturados que possuem maior valor agregado e incentivando uma plataforma de aprendizagem que propicia maior inserção em nível mundial.

Em razão dos motivos expostos, reafirma-se a importância e a necessidade dos países da América Latina desenharem uma agenda comum embasada na cooperação e no estreitamento das parcerias estratégicas. Nesse ínterim, cabe observar, sob uma perspectiva realista, que a forte

coesão de um grupo de países pode elevar seus diferenciais de poder, aumentando a autonomia e o potencial de barganha da região no cenário internacional. Ademais, torna-se claro que a integração é um instrumento indispensável para mitigar os efeitos deletérios de crises econômicas globais e os problemas estruturais que insistem em frear o desenvolvimento da América Latina.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, entende-se que a crise financeira que afligiu o sistema internacional foi produto de uma série de acontecimentos regidos pelo intento da desregulamentação. Esses acontecimentos, por sua vez, geraram um novo regime de finanças marcado pela arriscada atividade especulativa desacoplada da órbita real de produção. Em função disso e dos processos globalizantes, a crise originada no cerne do setor imobiliário estadunidense facilmente repercutiu por todos os continentes, altamente interconectados.

Diante do cenário descrito, observou-se, pela leitura de alguns indicadores, que a América Latina como um todo sofreu com os efeitos negativos provocados pela crise supracitada. Em 2008, já foi possível perceber os primeiros impactos, com generalizada queda das bolsas de valores das economias latino-americanas, ao passo que em 2009 o crescimento negativo atingiu toda a região, com forte desaceleração das exportações e relevante queda do PIB. Em 2010, houve uma melhora pontual que logo foi revertida pelo momento crítico de desaceleração presenciado novamente em 2011, como reflexo, mais uma vez, dos importantes desequilíbrios em que se encontram mergulhados os principais países industrializados.

Essa conjuntura demonstrou o quanto a América Latina ainda está condicionada às circunstâncias internacionais, evidenciando várias fragilidades estruturais que marcam a sua construção econômico-social e revelando a sua notável dependência tecnológica e financeira.

Frente ao exposto, pretendeu-se apresentar a integração regional e a cooperação decorrente da primeira como uma possibilidade de atenuar os efeitos negativos de ambientes afetados por crises externas, partindo do pressuposto de que a interdependência característica do ambiente internacional tende a propagar as consequências das oscilações econômicas e políticas, conforme causadas por crises financeiras.

A esse respeito, foi destacado que integração regional, que pressupõe a ampliação da cooperação intrarregional, pode auxiliar a amenizar as dificuldades comuns aos países da América Latina, observando seus aspectos econômicos e políticos. A mudança do tom da narrativa dos líderes regionais veio confirmar que parte das práticas sugeridas e adotadas na década de 1990, sob o signo da proposta neoliberal, não lograram o sucesso esperado e, particularmente na América Latina, acentuaram desequilíbrios internos e estruturais já inerentes a essas economias. Uma saída, quando associada ao movimento de integração regional e aos esforços de cooperação, estaria no estabelecimento de parcerias estratégicas. Porém, ao mesmo tempo que permitem reforçar o ímpeto de um posicionamento mais autônomo dos países da região, também gera um obstáculo por se criar um sistema de preferência e privilegiar setores e áreas. Ainda, as desigualdades estruturais e conjunturais entre os países da região também constituem-se em obstáculo para o pleno funcionamento do esquema pressuposto pela integração regional.

Contudo, não se pode fazer vista grossa às possibilidades abertas ao desenvolvimento de ações coordenadas por parte dos governos latino-americanos que permitem a esses aumentar a capacidade de solucionar os problemas que se interpõem à realidade da região, fortalecendo sua autonomia, ao mesmo tempo em que possibilitam maior e mais sólida inserção no cenário internacional.

Tornou-se claro que é indispensável continuar rumo a uma maior coesão econômica, política e social, embora existam dificuldade e lacunas nos processos de integração regional já existentes na América Latina,.

Em linhas gerais, não se pretende sugerir, de forma idealista, que a integração regional seja a solução perfeita para todos os percalços que se apresentam à América Latina. Contudo, infere-se aqui que o aprofundamento dos laços integracionistas tende a funcionar como fator atenuante dos efeitos negativos originados por cenários de crise, como o caso observado da crise financeira global disseminada a partir de 2007, além de contribuir positivamente para o desenvolvimento político e econômico da região.

REFERÊNCIAS

ASSIS, J. C. (2012) Uma Estratégia para Conter o Tsunami do Dumping Comercial à Vista. *Rumos do Brasil*. Disponível em: <http://www.rumosdobrasil.org.br/2011/03/24/intersul-uma-estrategia-para-conter-o-tsunami-do-dumping-comercial-a-vista/> Acesso em: 25 out. 2012.

AYLLÓN, B. (2007) La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*. Vol. 2, nº 2.

BALASSA, B. (1973). *Teoria da Integração Econômica*. Lisboa: Clássica Editora.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2012) *Glossário*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?glossario> Acesso em: 24 set. 2012.

BANDEIRA, L. (2012) As Políticas Neoliberais e a Crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.45 n.2. pp. 135-146.

BLYTH, Mark. (2009) O Fim do Capitalismo Americano? Mark Twain, Lake Wobegon e a Crise Atual. *Journal USA*: Bureau de programas de informações internacionais. Vol. 14, nº 5, maio.

CAMPOS, Marcella Pontes de. (2008) As crises do dólar e do sistema financeiro internacional. *Meridiano 47*. nº 92, março, pp. 26-27.

CANO, Wilson. (2009) América Latina: Notas sobre a Crise Atual. *Revista Economia e Sociedade*. v. 18, n 3, dezembro, pp.603-621.

CARCANHOLO, M.; PINTO, E.; FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. (2012) *Crise Financeira Internacional: Natureza e Impacto*. 2008. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/crise_financiera_internacional_gep_maio_2008.pdf. Acesso em: 12 out. 2012.

CEPAL. (2011) *Desafios do Desenvolvimento Econômico e Social de América Latina e o Caribe 2011*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/noticias/paginas/1/39501/2011.11.25-desafios-desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

CEPAL. (2010) *Crise originada no centro e recuperação impulsionada pelas economias emergentes*. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/9/40709/P40709.xml&xsl=/comercio/tplp/p9f.xsl&base=/comercio/tpl-p/top-bottom.xsl>. Acesso: 05 nov. 2012.

CEPAL. (2009a) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Impacto distributivo de las políticas públicas*. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/40263/P40263.xml&xsl=/de/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>. Acesso em: 19 out. 2012.

CEPAL. (2009b) *Las Repercusiones de la Crisis en los países de América Latina y el Caribe: Segunda Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe Viña del Mar*. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/42721/Segunda_Reunion_de_Ministros_de_Hacienda.pdf. Acesso em: 18 out. 2012.

CEPAL. (2008) *Espacios de Cooperación e Integración Regional: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Disponível em: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/36906/ESPACIOS_COOPERACION_INTEGRACION_REGIONAL_vf.pdf. Acesso em: 24 set. 2012.

CERVO, A. (2007) *Relações Internacionais da América Latina: novos e velhos paradigmas*. São Paulo: Saraiva.

COUTO, Leandro (2013). Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Antônio Carlos, OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (org.) (2013). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências regionais*. Belo Horizonte: Fino traço. Vol. 1. pp. 195-217.

DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. (2008) A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Unesp.

COGGIOLA, O. (2010) América Latina na Crise Econômica Mundial. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*. Vol. 2, nº 1, jan, pp. 6-15.

CORAZZA, Gentil. (2002) Globalização financeira: a utopia do mercado e a reinvenção da política. *Revista Análise Econômica*. Vol. 17, nº 32, março, pp.1-15.

FARHI, Maryse *et al.* (2008) A Crise e os Desafios para a Nova Arquitetura Financeira Internacional. *Dossiê da Crise I*. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>. Acesso em: 16 jul. 2012.

FILGUEIRAS, L. (2012) *As medidas de estímulo são pontuais e insuficientes para enfrentar as questões fundamentais*. Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.corecon-rj.org.br/entrev_det.asp?Id_ent=89 Acesso em: 06 out. 2012.

FILHO, Fernando Ferrari., PAULA, Luiz Fernando de. (org). (2012) *A Crise Financeira Internacional: origens, desdobramentos e perspectivas*. São Paulo: Unesp.

FURTADO, Celso. (2000). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (1994). A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, pp.37-42.

GEISST, Charles R. (2009) A Globalização e Sistema Financeiro dos EUA. *Journal USA: Bureau de programas de informações internacionais*. Vol. 14, nº 5, maio.

GOLÇALVES, Reinaldo. (2012) *A Crise Internacional e a América Latina. Com referência Especial ao caso do Brasil*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_02_18_CriseInternacional2.pdf. Acesso em: 10 out. 2012.

HAAS, Ernest B. (1964). *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.

HERMANN, Jennifer. (2008) Da Liberalização à Crise Financeira Norte-Americana: a morte anunciada chega ao Paraíso. *Dossiê da Crise I*. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>. Acesso em: 12 ago. 2012.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. (2004) *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier.

HONÓRIO, Z. et al. (2011) A crise econômica mundial e as turbulências recentes. *Nota Técnica*. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec104CriseEconomica.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2012.

IPEA. (2012) *Crise Internacional: Reações na América Latina e Canais de Transmissão no Brasil*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_02_18_CriseInternacional2.pdf. Acesso em: 12 out. 2012.

ITAMARATY. (2009) *Cúpula de Pittsburgh - Declaração dos Líderes do G-20*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-pittsburgh/?searchterm=G-20%20Pittsburgh>.

KEOHANE, R. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in The World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

KRUGMAN, Paul. (2009) A gravidade da crise financeira. *Mirada Global*. Disponível em: http://miradaglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=774%3Ala-gravedad-de-la-crisis-financiera&catid=28%3Aeconomia&Itemid=32&lang=pt. Acesso em: 29 jul. 2012.

LESSA, Antônio Carlos, OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (org.) (2013). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências regionais*. Belo Horizonte: Fino traço. Vol 1.

LUCAS, Henrique Fernando, LEITE, Alexandre Cesar Cunha. (2010). De Basiléia para “Brasiléia”: trazendo o Acordo Internacional de Capital para a realidade Brasileira. *IV Encontro da Associação Keynesiana Brasileira*, pp. 1-19.

MACIEL, T. M. (2009) As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. *Ponto e Vírgula*. Vol. 5. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-20-tadeumorato.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012.

MATLARY, J. H. (1994) International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied? *European Community Studies Association (ECSA), World Conference*.

PAULA, L. F. D.; FERRARI FILHO, F. (2011) Desdobramentos da Crise Financeira Internacional. *Revista de Economia Política*. Vol. 31, nº 2, abril – junho, pp. 315-335.

PEDROSO, Carolina Silva. (2013) O Brasil de Lula da Silva: entre o regional e o global. O Caso da UNASUL. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Vol.2, nº3, Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2388>.

PRATES, Daniela Magalhães. (2011) O efeito-contágio da crise global sobre os países emergentes. *Revista de Economia Política*. Vol.31, nº2, abril – junho, pp. 128-163.

PROSPECTIVA. (2012) *Integração Regional na América Latina: O Processo “Real” e a Visão da Aliança Social Continental*. Disponível em: <http://www.rqic.alternatives.ca/forum/prospectivacut.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo y VIGEVANI, Tullo (2010) *Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil*. In OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/06Vigevani.pdf>.

RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. p. 129-152. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Cries (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), 2012. Disponível em: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

ROJAS ARAVENA, F. (2009) Siete Efectos Políticos de la Crisis Internacional en América Latina. *Nueva Sociedad*, nº 224, novembro – dezembro, pp. 128-143.

SALAMA, P. (2009) Argentina, Brasil e México Diante da Crise Internacional. *Estudos Avançados*, vol 23, nº 65, pp. 27-48.

SANTORO, Maurício. (2012) *A Crise financeira e a América Latina*. Disponível em: <http://todososfogos.blogspot.com.br/2008/10/crise-financeira-e-amrica-latina.html>. Acesso em: 17 out. 2012.

SERBIN, Andrés. (2009) A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?. *Nueva Sociedad*, 2009. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-1_1.pdf.

SILVA, Bruno Mattos e. (2010) A desregulação dos mercados financeiros e a crise global. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, nº 2522, maio. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/14926>. Acesso em: 24 set. 2012.

SINGER, Paul. (2009) A América Latina na Crise Mundial. *Estudos Avançados*. Vol. 23, nº 66, pp 91-102.

SOBREIRA, R. (2008) Os Derivativos e a Crise de Crédito. *Dossiê da Crise I*. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb>. Acesso em: 30 out. 2012.

SOROS, George. (2009) Regulamentação Revisitada: A Teoria do Equilíbrio de Mercado está Errada. *Journal USA: Bureau de programas de informações internacionais*. Vol. 14, nº 5, maio.

THORSTENSEN, V. NAKANO, Y. (1994) O Brasil frente a um mundo dividido em blocos. São Paulo: Nobel.

UQBAR. (2012) *Manual Uqbar de Securitização: Um Glossário de Termos*. Disponível em: <http://manual.uqbar.com.br/portal/Manual/default/Content?action=2&uri=/Manual/S/securitizacao.html> Acesso em: 09 set. 2012.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*. 29 (2): 273-335.

WOLF, Martin. (2009). *A Reconstrução do Sistema Financeiro Global*. Rio de Janeiro: Elsevier.

FOLs: as novas formas da operacionalização da presença militar estadunidense na América do Sul

FOLs: new forms of operationalization of the U.S. military bases in South America

Rafael A. Duarte Villa*

Resumo

Parte das estratégias que vêm desenvolvendo globalmente os Estados Unidos, relacionadas com a capacidade de mobilização de forças, com a definição de alvos prioritários e com novas formas de atuação que combinam presença militar e envolvimento com as populações locais em tarefas humanitária, também se aplicam à América do Sul. O argumento deste artigo é que essas formas de operacionalização de forças militares refletem elementos pontuais (específicos a América do Sul), mas também são parte da estratégia hemisférica que visa se adequar às percepções de ameaças não territoriais. Nesse sentido, a alocação de novas bases militares ou Forward Operation Locations (FOLs) é a parte operacional dessa estratégia na América do Sul. Além disso, o artigo explora motivações não tradicionais na alocação de FOLs em Sul-américa, para além de motivações geopolíticas, assim como mostra quais são os problemas políticos gerados pelas FOLs.

Palavras chaves: FOLs, Sul-América, Estados Unidos; Bases Militares; Narcotráfico

Abstract

Part of the strategies that has developed globally the United States related to the ability to mobilize forces, the definition of priority targets and new ways of working that combine military presence and engagement with local populations in humanitarian tasks also apply to America South. The argument of this article is that these forms of operationalize military forces reflect elements specific to South America but are also part of the hemispheric strategy that aims to be suitable to the perceptions of non-territorial threats. Accordingly, the allocation of new military bases or Forward Operation Locations (FOLs) reflect the new U.S operational strategy towards South America. In addition, the article explores the motivations nontraditional for allows to allocate FOLs in South America beyond geopolitical motivations. The paper shows too what are the political problems generated by FOLs.

Key-words: FOLs, South America, United States. Military Bases, drug trafficking.

* Rafael Duarte Villa é Professor Associado do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Diretor do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI). Email: rafaelvi@usp.br

1 O contexto de mudanças para novas formas de operacionalização militar

Desde a década de 1990, os Estados Unidos aproveitaram alguns fóruns intergovernamentais: principalmente a Iniciativa das Cúpulas de reuniões de presidentes das Américas para reestruturar o sistema interamericano de defesa e segurança com base em três componentes: i) criação de uma área hemisférica de livre comércio; ii) no aspecto político, a reforma da OEA, especialmente pela afirmação de um sistema de cláusulas democráticas, e iii) incorporando um novo conceito multidimensional de segurança e através da renovação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR.

Um dos pontos centrais da “nova arquitetura do sistema interamericano” foi a instituição das Conferências dos Ministros de Defesa nas Américas que se iniciaram em 1995¹. Já desde essa primeira reunião, os Estados Unidos apresentaram como um de seus objetivos o desejo de que as Forças Armadas dos países da América do Sul participassem, em conjunto com as polícias nacionais, do combate à erradicação de cultivos de coca e outras percepções de ameaças não territoriais como terrorismo, narcotráfico e até migrações. Possivelmente, essa ideia estava motivada não só pelas mudanças de percepção de ameaças que o fim da Guerra Fria originaram, mas também pelas experiências da Bolívia e do Peru nos anos 1990 e da Colômbia em inícios do milênio, países esses que, face ao combate à produção ilegal de drogas e grupos de narcotraficantes e guerrilheiros, haviam provisionado suas agências de segurança (a polícia) com funções de defesa e as agências de defesa (o exército principalmente) com funções de segurança. Desde finais dos 1990, no entanto, o caso colombiano experimentava a mudança mais drástica nessa direção, especialmente no envolvimento dos militares com funções de segurança. Segundo o Centre for International Policy, até 1999 “Colombia’s National Policy received [from the US] nearly all lethal aid. The Clinton’s Administration shifted the bulk of aid to the military in 1999 and 2000” (CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT, 2003).

Como tem observado Uriguen em relação ao apoio às Forças Armadas colombianas, o governo dos EUA incentivou a criação de um “batalhão antinarcóticos”, cujos objetivos principais eram: (1) o fortalecimento da luta antinarcóticos a partir do fortalecimento e coordenação das Forças Armadas e da Polícia; (2) a eliminação da produção de grande escala continuando com os métodos de erradicação forçosa; (3) rompimento dos nexos existentes entre os grupos armados e as organizações do narcotráfico; (4) fortalecimento dos planos de desenvolvimento alternativo (URIGUEN, 2005:83). Em relação à Polícia Nacional da Colômbia (PNC), o auxílio correspondeu a quatro formas de apoio: (1) suporte aéreo, voltado para o transporte de cargas e tropas e para a condução de operações de inteligência; (2) suporte para erradicação; (3) suporte para interdição; (4) suporte administrativo (BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS, 2005).

Mas o modelo colombiano de funcionamento de suas forças armadas e polícia não tem sido aquele seguido pela maioria dos países latino-americanos. No caso da América do Sul, uma boa parte dos países desta região não discorda em assumir o conceito de segurança multidimensional, tal como institucionalizado pela OEA desde 2003, que supõe um novo papel para as Forças

¹ Ver a I Conferência dos Ministros de Defesa nas Américas, em 1995. Disponível em: <www.oas.org/csh>. Acesso em: jul. 2013

Armadas regionais, mas discordam dos Estados Unidos no ideia de que aquelas agências deveriam ser utilizadas para enfrentar principalmente ameaças vindas do tráfico de drogas e do terrorismo. A VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas², realizado em Quito, em 2004, evidenciou esse distanciamento de perspectivas. Tendo como tema central do encontro a formulação de uma nova arquitetura de segurança continental “os países participantes refutaram a proposta de que as Forças Armadas passassem de uma agência de defesa para uma de segurança, atuando em funções policiais” (GUZZI, 2007: 43).

De outro lado, a retirada dos Estados Unidos, em 1999, da base Howard no Panamá e, depois, a desativação da base de Vieques em Porto Rico, levantaram preocupações para esse país sobre a maneira de dar continuidade a alguma forma de presença militar na luta antidrogas ou/e no combate às novas pressões de segurança. Por exemplo, desde os acontecimentos do 11 de setembro, a base de Guantánamo Bay em Cuba tem servido como prisão de muitas pessoas consideradas terroristas. Assim, tanto a forte resistência de alguns países sul-americanos, como o Brasil e a Argentina, à ideia de que o papel das Forças Armadas nacionais se concentrasse no combate às “novas ameaças” e o fato em si da retirada da base Howard e de Vieques têm levado o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, através do Comando Sul (ou Southcom), a procurar novas alternativas para viabilizar a presença militar dos Estados Unidos, que permitam monitorar a chamada zona de *trânsito da droga* (*transit zone*, o Caribe) e a chamada zona fonte (*source zone*, Bolívia, Colômbia e o Peru), como também dar cobertura à sua estratégia global de “guerra ao terror”. Após o 11 de setembro, a ideia de que a presença militar na região também guarda relação com a luta antiterrorista também guardou muita força.

2 FOLs e a presença militar estadunidense na América do Sul

Dentro desses novos cursos de ação, um aspecto em que a política externa de segurança dos Estados Unidos tem sido eficaz se refere ao sistema de bases que os Estados Unidos têm instalado na América Latina, embora deva se esclarecer que esta é uma política global da presença militar americana e não tem a América Latina como seu foco único. Essas modalidades de alocação de tropas são conhecidas como Forward Operation Locations (FOLs), ou postos avançados de operação:

FOLs are not limited to the Western Hemisphere nor to drug control activities. In fact, the need to establish such sites has global dimensions and is related to strategic changes that followed the Cold War [...] It was then that the military began to develop the concept of an Expeditionary Air Force (EAF) (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:07).

O EAF permite “[p]rovide rapid aerospace capability according to need, and be ready to carry out military operations related to all different aspects of a conflict” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:07).

² Disponível em: <www.oas.org/csh>. Acesso em: jul. 2013.

Também devem-se esclarecer alguns conceitos sobre a noção de base militar ou FOL, algo que é bastante polêmico e ambíguo. O que diferencia a base militar de uma presença militar? Considera-se hoje que muitas instalações usadas por forças militares americanas em caráter temporário de curto prazo não seriam bases militares e sim presença militar dos Estados Unidos. Portanto, o que definiria uma base seria, primeiro, o caráter permanente, de longo prazo, que uma instalação militar norte-americana toma num país – no mínimo dez anos; segundo, o arranjo formal bilateral que se estabelece com o país que hospeda a base, o que geralmente implica a aprovação de instâncias legislativas nacionais do país hospedeiro e a definição das funções específicas e do número das forças militares e civis alocadas na base. Assim, as novas bases negociadas desde finais dos 1990 pelos Estados Unidos com outros países também estabelecem um máximo de efetivos militares e civis lotados. Em sentido contrário, “The US military’s increasingly presence takes form not in permanent installations, but through agreements for military operations and maneuvers” (LINDSAY-POLAND, 2007:03).

Três exemplos claros de presença militar dos Estados Unidos na América do Sul durante a primeira década do novo milênio seriam: 1) o Centro Peruano de Treinamento de Iquito no Peru; 2) as várias instalações de forças militares e pessoal contratado, que somam ao redor de 1.400 pessoas, em regiões colombianas como Três Esquinas, Larandia e Puerto Legízamo, na província colombiana de Putumayo. Também as operações dos sofisticados radares de Guaviare e de Letícia na Amazônia colombiana tecnicamente são consideradas como presença militar norte-americana e não bases (VILLA; OSTOS, 2005). A alocação de tropas militares em 2006 na base aérea de Mariscal Estibarría no Paraguai também seria outro bom exemplo da presença norte-americana e não de uma base militar exatamente.

Apesar de serem definidas como instrumentos da luta antidrogas, em termos conceituais a US National Military Strategy de 1997 definia as FOLs como mecanismos que:

In time of crisis (read, possible armed conflict) or/and when the US interest require the FOLs fit perfectly into the model of en route infrastructure whose objective is to help ensure that military forces have strategic, ability and presence abroad, a projection of power and the decisive use of the force (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:06)

Embora esses exemplos de presença, a prática de instalação de bases militares em si não foi descuidada na América Latina. É bem certo que os Estados Unidos, desde a saída do Comando Sul de Panamá, em finais dos anos 1990, passou a reforçar a base caribenha de Guantanamo Bay em Cuba, e as centro-americanas de Sotocano em Honduras. Mas a novidade parece ser a negociação com vários governos caribenhos e sul-americanos de bases e alocação de tropas durante finais dos anos 1990 e inícios de 2000. As iniciativas mais concretas têm incluído três bases na América Central e no Caribe (no Salvador, Aruba e Curaçao) e uma na América do Sul (Equador). Assim, em sentido estrito, existiam até 2008 seis bases militares ou FOLs dos Estados Unidos na América Latina:

Bases dos Estados Unidos na América Latina e no Caribe até 2009

Base	Pessoal alocado (entre civil e militar)
Guantánamo Bay, Cuba	850
Soto Cano, Honduras	550
Rainha Beatriz, Aruba	300 (máximo permitido)
Hato Rey, Curaçao	300 (máximo permitido)
Comalapa, El Salvador	150 (máximo permitido)
Manta, Equador	475 (máximo permitido)

Fonte: Frida Berrigan e Jonatan Wing, "The Bush Effect", World Policy Institute.

A essas, poderiam ser acrescentadas as sete bases negociadas em 2009 pelo governo dos Estados Unidos com o governo da Colômbia, no entanto, na prática elas não podem ser contabilizadas porque a implementação do acordo militar entre ambos países foi congelado, e assim permanece até nossos dias, pela justiça colombiana em 2010.

Estas seis bases de fato existentes eram coordenadas pelo Comando Sul, cujas instalações se encontram em Miami. No aspecto logístico, a base de Manta no Oceano Pacífico, era assistida pelas bases holandesas de Aruba e Curaçao e pelas bases de Sotocano em Honduras e de Comalapa em El Salvador. Estas, por sua vez, recebem apoio e proteção da presença militar e civil alocada em Três Esquinas, Larandia e Puerto Legízamo, na província colombiana de Putumayo. O Comando Sul também opera 17 radares na América Latina, que estão localizados, a maior parte deles, na América do Sul, especialmente em Colômbia e Peru. "The CSL and radar facilities monitor the skies and waters of the region and are key to increase surveillance operations in the United States' Andean drug and "counter terror" war" (LINDSAY-POLAND, 2007:01)

As tentativas de arranjos bilaterais para a instalação de novas FOLs na América Latina começaram em 1998 e em princípio os países candidatos a alojar FOLs incluíam Aruba, Curaçao, Belize, Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, Panamá, Trinidad e até os próprios Estados Unidos (na Flórida). Os critérios foram definidos da seguinte forma: 1) formas de acordo de cooperação militar com os estados hóspedes, geralmente, de dez anos, para evitar contingências políticas locais; 2) próximas das chamadas zonas de trânsito e zonas fontes de droga (Caribe, América Central, Pacífico Norte e América do Sul); 3) permissão pelos governos hóspedes de ampla proteção de militares e equipamentos, o que inclui a negociação de imunidade diplomática para soldados e civis estadunidenses; 4) prévia infraestrutura para atenuar os custos de instalação; 5) instalação de uma FOL por sub-região em princípio (América Central, Caribe e América do Sul). Em comparação a bases como a desestruturada Howard do Panamá, a vantagem das FOLs negociadas desde finais de 1990 é que são menores quanto ao número de tropas. Nos acordos de cooperação são negociados um máximo de militares e pessoal civil que podem permanecer na FOL, mas o propósito do SouthCom é que o pessoal permanente não passe de 15 pessoas. De outro lado, as novas FOLs consomem menos orçamento³ e são capazes de monitorar uma extensão de território que as antigas bases, como a Howard, não conseguiam.

3 De acordo com a General Accounting Office (GAO) Drug Control International Counterdrug, GAO-01-63BR, 2000, a operacionalização da Base Howard custava aos Estados Unidos 75 milhões de dólares enquanto que as mais novas bases, as de Aruba, Curaçao e Manta no Equador, no total não passarão de 135 milhões por ano.

Depois de tentativas frustradas de um acordo com o governo da Costa Rica, a segunda administração Clinton conseguiu negociar um acordo em 1999 com o governo de Equador, um segundo acordo com o governo de El Salvador em 2001 e posteriormente um outro com o governo da Holanda para instalar duas bases a mais, uma em Aruba e outra Curaçao. Todas estas FOLs foram em princípio definidas como instrumentos para atividades antidrogas.

Em relação à América do Sul propriamente dita, dois anos antes da implantação do Plano Colômbia, o governo do presidente Clinton assinou em 1998 um acordo com o governo do Equador para a transformação da base área de Manta (no oeste do litoral equatoriano) numa FOL, na qual é possível alocar 475 pessoas, entre efetivos militares e civis contratados, e forças de inteligência, com o objetivo de monitorar aviões e plantações ilícitas de coca na região sudoeste da Colômbia e Norte do Equador. “Esses arranjos, denominados Forward Operating Locations, permitem aos militares norte-americanos, à sua guarda costeira, ao serviço de alfândega e ao DEA (Drug Enforcement Administration), usar instalações existentes como plataformas para a luta antidrogas” (HERZ, 2002:98)⁴, sobretudo para a política de interdição definida a partir do segundo governo de Clinton. De acordo com Isacson, as FOLs desenvolvem um papel fundamental na política de interdição na América do Sul: a interdição requer “efetivos estadunidenses em bases no exterior e uma estreita cooperação com as forças de segurança locais, com o objetivo de encontrar centros de produção de drogas e deter os envios de drogas por meio terrestre, marítimo ou aéreo” (ISACSON, 2005: 44).

O acordo de cooperação militar entre os Estados e o Equador definia a base ou FOL de Manta como um mecanismo de “aerial detection. Monitoring, tracking and control of illegal narcotics activity”⁵. Estimava-se que uma boa parte da droga processada na Colômbia saia pelo litoral equatoriano rumo aos Estados Unidos, assim como 50% da munição para os grupos guerrilheiros e paramilitares colombianos entrava na Colômbia também pela mesma via do litoral equatoriano. Como sustenta um especialista em assuntos militares latino-americanos

Logically, Latin America was the first area in which to put this new strategy to the test. The US officially pulled out of Panama on 31 December 1999 in compliance with the 1977 accords signed by then-US president Jimmy Carter. At the time, rhetoric surrounding the War on Drugs was reaching a crescent, and operations that kept close surveillance on movement in and out of Colombia were considered fundamental. The US military, the FBI, the Drug Enforcement Agency (DEA), and the CIA all wanted to keep pressure on drug traffickers who used the region surrounding Colombia as a corridor for cocaine and heroin shipments heading north, and for arms and munitions heading south (LOGAN, 2007:02).

Coerente com a aproximação do Equador aos Estados Unidos, em 2003 o governo de Lúcio Gutierrez passou o controle dos serviços alfandegários às Forças Armadas, porém o ato mais

4 No entanto, de acordo com fontes que monitoram a estrutura de gastos e presença militares dos Estados Unidos no mundo a capacidade operativa dessa FOL era limitada: “Eloy Alfaro Air Base in Manta is one of five primary Ecuadorean Air Force air bases. The ‘source zone’ (SZ) –Colombia, Peru, and Bolivia– is USCINCSO’s number one counterdrug (CD) priority and several steps are being taken to increase the US presence there. The detection and monitoring coverage shortfall is mainly driven by the physical condition of FOL Manta, Ecuador, which restricts US forces to single plane, Day Visual Flight Rules operations” (Ver: <<http://www.globalsecurity.org/military/facility/manta.htm>>, consultado em 26 out. 2013).

5 Agreement of Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Ecuador Concerning United States Access to and Use of Installations At the Ecuadoran Air Force Base in Manta for Aerial Anti-Narcotics Activities, 12 November 1999.

significativo foi o deslocamento das forças aeronavais de Guayaquil à zona de Manta, com intuito de unificar as operações aeronavais com a FOL dos Estados Unidos na parte nordeste do país (fronteira com a Colômbia) (Project Conselling Service, 2003), região que, além de ser uma das mais pobres do país, concentra intenso tráfico de drogas para o Pacífico, de ingresso e contrabando de armas que alimentam grupos guerrilheiros, narcotraficantes, paramilitares e até as próprias Forças Armadas do Peru e Equador.

Também a partir do 11 de setembro, as FOLs existentes na América Latina passaram a ser pensadas seriamente a partir dos pressupostos do Expeditionary Air Force, quer dizer, além de missões antidrogas.

In Latin America, until recently the only available justification for establishing FOLs has been the war in drugs. By now they can also be presented as part global war against terrorism. The FOLs that have been established in the regions have sufficient operating capacity to support any type of missions. The US Secretary of Defense instructed the team responsible for rebuilding the Manta air base to design and built a FOL 'capable of fully supporting or carrying out any Southern Command mission (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:07)

Alguns centros especializados em segurança e defesa, como o Centre for International Policy, acreditam que o ponto de inflexão para a ampliação de funções das FOLs na América do Sul tenha acontecido com a mudança legal do Presidential Decision Directive (PDD-73) da época do governo Clinton para a HR-4775 do governo W. Bush, instrumento legal este último que permitiu que a ajuda antidrogas dos Estados Unidos à Colômbia pudesse ser utilizada para fins de combate aos insurgentes colombianos. No contexto dessa mudança no quadro regulatório as funções das FOLs, ou de outras unidades operativas militares em território da América do Sul, teriam sido renegociadas com os governos que hospedam as FOLs ou outro tipo presença militar dos Estados Unidos (CIP, 2003).

Na verdade, o requerimento completo da H.R. 4775, chamado de *"Making Supplemental Appropriations for Further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States, FY 2002"*, é mais geral e não se refere unicamente à Colômbia

The proposals for emergency funding included in this bill will provide critical resources to support the war on terrorism, secure the homeland, and help dislocated workers as the Nation continues to recover and rebuild following the September 11, 2001, terrorist attacks. We look forward to working with the Congress to ensure this bill is enacted as expeditiously as possible" (WOOLLE; JOHN; PETERS; GERHARD, s/d).

De qualquer maneira, foi essa lei que permitiu a ampliação do escopo de ações e tarefas conjuntas de inteligência entre os Estados Unidos e a Colômbia, e o que permitiria que posteriores pedidos de iniciativas mais globais, como a Iniciativa Andina Antidrogas, fossem feitos em nome da luta antiterror e não unicamente da luta antidrogas.

Alguns desenvolvimentos domésticos em países como Peru e Equador também permitem assinalar a coerência dos objetivos da H.R. 4775. Observadores apontam que desde 2002 as forças especiais dos Estados Unidos alocadas na selva peruana de Iquitos estavam engajadas na captura de guerrilheiros da FARC na fronteira do Peru com a Colômbia (entre outros,

www.narconews.com, 25 de outubro de 2002; PROJECT CONSELLING SERVICE, 2003). Forças especiais dos Estados Unidos foram alocadas também na região do Arauca colombiano, região fronteira com a Venezuela de forte presença do grupo guerrilheiro Exército de Libertação Nacional (ELN) (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:18).

Nos objetivos da presença militar ou das FOLs dos Estados Unidos na América do Sul, poderiam se misturar também interesses de segurança nacional com interesses privados. Os Estados Unidos importavam da Venezuela algo em torno de 14% do petróleo que consomem até finais da primeira década deste século, mas também a Colômbia e o Equador têm, no petróleo seu primeiro produto de exportação para o mercado dos Estados Unidos. Segundo dados de observadores, entre 1996 e 2000 as exportações de petróleo da Venezuela, Colômbia e o Equador para os Estados Unidos foram equivalentes àquelas do Golfo Pérsico. Depois que o presidente W. Bush assinou a H.R. 4775, um dos primeiros atos de ajuda, na base desse instrumento legal, por parte dos Estados Unidos em relação à Colômbia, foi a criação de um programa para a proteção de interesses de companhias multinacionais de petróleo operando na região do Arauca. Assim, o presidente W. Bush assinou, em fevereiro de 2003, a *Foreign Aid Bill*, instrumento legal este que permitiu que o governo dos Estados Unidos alocasse entre 2003 e 2004 a soma de 245 milhões de dólares num programa de proteção militar para o oleoduto Cano Limón-Cavenas. O oleoduto, que no passado já foi objeto de atentados por grupos guerrilheiros, é administrado pela Ecopetrol (a estatal colombiana, proprietária de 50% das ações), pela estadunidense Occidental Petroleum, com 44%, e pela espanhola Repsol-YPF, com 6% (WOLA, 2003). “The protection programme began with training for as many 800 as Colombian soldiers who with US assistance, are to protect the easternmost 120 kilometers of the pipeline” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:10). A mesma fonte assinala não ser acaso a existência das preocupações militares dos Estados Unidos e do Equador com a região nordeste do país, já que nela opera um consórcio de companhias do Equador, Estados Unidos, Argentina, Espanha e o Canadá que até 2003 se propunha a aumentar a capacidade de produção do Equador através da construção de *Oledcuta de Crudo Pesado* (OCP, siglas em espanhol). “In this country too, the line between national security affairs and the protection of private interests has become blurred” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:10).

O caso da alocação de tropas no Paraguai trouxe um novo desdobramento sobre a presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. Produto de um acordo de cooperação militar bilateral entre os governos dos Estados Unidos e do Paraguai, o congresso deste último país aprovou em maio o ingresso de tropas americanas na base Mariscal Istabarríbia para efeitos de exercícios militares que se estenderiam ao longo de 2006. Além disso, o alocação de tropas teria também funções humanitárias, (ou “medical readlines exercises”)⁶. O ponto mais polêmico do acordo foi o que atribuiu imunidade diplomática ao pessoal militar e civil alocado na base. Certamente que a presença de tropas militares em território paraguaio levantou suspeitas sobre se a intenção do SouthCom e do Departamento de Estado não seria a de instalar uma nova FOL, ao mesmo tempo que levantou protestos de redes de direitos humanos, principalmente da rede transnacional CADA – Campana por la desmilitarización de las Americas – que denunciavam que a maior parte

6 O acordo bilateral Estados Unidos-Paraguai deveria vigorar até finais de 2006 e o objetivo oficial do acordo seria humanitária: combate a endemias assim como o treinamento de militares paraguaios até o final de 2006 (Ver: COSTA, José Luis, http://www.defesanet.com.br/intel/crise_al_6.htm, consultado em 27 out. 2011).

dos exercícios militares estavam tomando lugar em zonas de intenso conflito entre organizações camponesas e grandes proprietários de terras (CADA, 2006).

3 FOLs: além da Geopolítica

Todo esse reposicionamento de bases tem levado alguns autores a levantar a tese da estratégia da região sul-americana que combinaria com a militarização da luta antidroga, do Plano Colômbia. Estar-se-ia operando uma redefinição dos interesses regionais na América do Sul, numa estratégia em que Washington, já dominando seu *mare nostrum* caribenho, procuraria agora um controle efetivo nos Andes, “nessa terra nossa da América do Sul”. (TOKATLIÁN, 2011:82). Também grupos sociais transnacionais, como o mencionado CADA, afirma nos seus relatórios que os militares estadunidenses concentram-se nas regiões ricas em recursos naturais, como a Tríplice Fronteira (fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina). Além dessa região, também a alocação se daria próxima aos recursos da Amazônia e da infraestrutura petroleira de Orinoto, no departamento de Putumayo e do Arauca (ambas regiões da Colômbia); e próximas do oleoduto Transandino no Lago Agrio, no departamento de Sucumbios (Equador) (CADA, 2006).

No entanto, essas hipóteses geopolíticas possivelmente passam por alto uma série de fatores de natureza mais complexa relacionados. Vejamos.

A saída da base Howard foi um ponto de inflexão que originou um renovado interesse por bases militares ou negociação de curtos períodos de alocação de tropas. Certamente é possível reconhecer que as preocupações com instalação de novas bases militares, e o reforço da presença militar em países como Colômbia, Peru e Paraguai, poderiam não estar isentas de motivações geopolíticas. Porém, fora a justificativa oficial estadunidense de instrumentos de interdição de drogas ilícitas, as causas do renovado interesse em bases e presença na América do Sul já não são tão fortemente tradicionais assim.

Entre as causas, se misturam as tensões derivadas de preocupações com estados potencialmente fragmentados politicamente, preocupações com o ativismo de grupos sociais latino-americanos que tem uma percepção negativa dos Estados Unidos e preocupações com constantes e tortuosas negociações com alguns governos regionais para a renovação de acordos de patrulhamentos de céus em ações antidrogas. Mas certamente a partir do 11 de setembro, há motivações vinculadas com a chamada estratégia de “guerra global ao terror”.

Mas existem duas outras razões para a alocação de Forward Operation Locations na América do Sul, que tem a ver com uma política global que os Estados Unidos vêm desenvolvendo e testando em várias partes do mundo. Em primeiro lugar, desde alguns anos, os Estados Unidos começaram uma política de “terceirização” de forças no mundo todo, especialmente lugares como Afeganistão e Iraque, e a América do Sul⁷ tem sido utilizada como um laboratório de testes dessa modalidade de contratação privada de forças de segurança:

7 Na última visita do presidente George W. Bush ao Brasil, no primeiro semestre de 2007, teria manifestado interesse em conhecer detalhes de um chamado Plano Sul, iniciado em 1992, que resultou até agora na presença de 17 guarnições militares dos EUA – operacionais ou de informações – em países como Equador, Peru, Paraguai e Chile; em ilhas do Caribe, no arquipélago das Falklands (com suporte da Grã-Bretanha) e, a partir de 2009, também na costa da África, em São Tomé e Príncipe. As localidades abrigam pessoal e centros de vigilância. O contingente, de prováveis 3 mil homens, é formado por soldados regulares e particulares recrutados por prestadoras de serviços de segurança como a DynCorp e a Brook Inc.

The Pentagon is moving to outsource much of the operations and maintenance of military bases to private contractors. The Air Force contracted out much of the operation of the Manta base to Dyncorp, a US-based company that has received \$2 billion a year in contracts from the Pentagon and the Department of State for operations in countries around the world. Even 'host nations riders' who accompany military flights over Colombia as part of drug interdiction efforts were to be 'outsourced' US military contractors according to the implementation plan for the base (LINDSAY-POLAND, 2007:02)⁸.

No caso da Colômbia, a 2002 *Foreign Aid Bill* estabeleceu que o número dos assim chamados "contractor citizens" não poderia passar de 400, para efeitos de atuação no Plano Colômbia, isso não inclui civis e militares em outras operações, como aqueles que atuam na proteção de oleodutos. Mas todos eles têm imunidade diplomática para o exercício de suas funções. Além disso, a 2002 *Foreign Aid Law* não proíbe que empresas como a Dyncorp contratem cidadãos de outros países.

Em segundo lugar, as Forward Operation Locations são unidades operacionais menores, mais flexíveis e menos dispendiosas que as grandes bases militares do passado, como a antiga base Howard do Panamá, que alojava em torno de 2.500 pessoas entre militares e civis. O tipo de FOL instalado na América Latina cabe bem no desenho de unidade operacional para a luta antidroga e antiterrorismo que se colocam os governos dos Estados Unidos:

Lightly staffed FOLs with often no more than a dozen permanent US military personnel could then maintain a small US presence in a larger number of areas, while allowing the host nation to retain control and ownership of the base on their sovereign land (LINDSAY-POLAND, 2007:2).

Em terceiro lugar, os Estados Unidos se aproveitam da ausência de iniciativas de segurança regionais vindas no mínimo dos principais atores estatais da região. Embora o Brasil e a Argentina realizassem alguns exercícios militares no segundo semestre de 2006, o que tem sido interpretado como uma resposta de ambos países à alocação de tropas estadunidenses no Paraguai⁹, a alocação temporária de tropas estadunidenses aprovadas pelo congresso do Paraguai também é resultado dos vácuos que em matéria de segurança e defesa deixam os principais atores estatais do Mercosul, Brasil e Argentina, em relação a atores subnacionais ou transnacionais¹⁰

O caso do Paraguai é interessante também porque colocava a atenção numa outra motivação estadunidense na alocação de tropas. A estratégia do *Southcom* parece combinar elementos de *stick and carrots*. De um lado, fortalece as bases e presença militar, visando os objetivos da luta antidrogas, antiterrorista e de diplomacia preventiva quanto à instabilidade política sul-americana. De outro lado, trabalhando com a noção de redes, as FOLs ou outros tipos de presença militar dos Estados Unidos tentam criar uma espécie de capital social ou redes de confiança, um misto

8 "Esta empresa estadunidense, que em 2002 teve lucros de 10 mil milhões de dólares, foi contratada pelo Pentágono para as tarefas de fumigação (de cultivos ilícitos) do Plano Colômbia. Mas em Manta encarregou-se também dos serviços administrativos e logísticos da base (manutenção e apoio técnico de aviação) e fornece tecnologia de computação" (ver: La Jornada (México). Difundido pela mailing list Resumen Latinoamericano, consultado em 22 out. 2012).

9 Ver: <http://www.globalsecurity/military/facility/mariscal-estigarribia>

10 FLORES, 2005/2006:37

de uso da força com ações diplomáticas, uma “rede de confiança” local, ajudando na construção de estradas, escolas, aeroportos e hospitais e outras tarefas definidas como humanitárias. Essa política de presença militar é praticada hoje em pelo menos cinco países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Colômbia e Peru. Além dessas atividades, a divisão responsável no Departamento de Defesa pelo hemisfério, o *U.S. SouthCom*, realiza em países como a Bolívia diversas operações de assistência em situações de emergência, distribuindo artigos de primeira necessidade às vítimas de enchentes.

Essa política, que atenta para os novos métodos da presença militar na América Latina, é delimitada em alguns dos principais documentos de segurança dos Estados Unidos que advertem que os atores não territoriais ou não tradicionais que são enxergados como ameaças requerem novas formas de dissuasão. Como reconhece o *National Defense Strategy*

Some of these adversaries are politically unconstrained and, particularly in the case of non-state actors, may be less susceptible to traditional means of deterrence. Adversaries increasingly seek asymmetric capabilities and will use them in innovative ways. They will avoid US strengths like precision strike and seek to counter US power projection capabilities by creating anti-access environments. [...] This volatile mix of challenges requires new methods of deterrence and operational approaches to defeat these threats should deterrence fail. Intelligence systems must allow commanders to understand enemy intent, predict threat actions, and detect adversary movements, providing them the time necessary to take preventive measures (NATIONAL DEFENSE STRATEGY, 2005:12)

4 Alguns problemas políticos em torno das FOLs em Sul-américa

No entanto, mesmo com as estratégias de poder *soft* desenvolvidas pela presença militar ou pelas FOLs, alguns problemas acabam emergindo. Em primeiro lugar, a própria imagem do SouthCom na América do Sul e na região latino-americana como um todo nunca foi das melhores. “In addition to the role to facilitating military operations US bases and maneuvers are a symbols of Washington’s history of gunboat intervention and of its use of ocal armies to control Latin America populations and resources” (LINDSAY-POLAND, 2007:10). Assim, o Southcom continua sendo fortemente associado com instituições de passado obscuro, como a Escola das Américas e a Base Howard no Panamá, ou acaba reforçando resistências que têm a ver com aspectos diversos.

Essas resistências começam com as questões relacionadas com a soberania dos países hospedes de bases ou de presença militar. O SouthComand tem feito esforços para apresenta a instalação de FOLs como produto de acordos “between the goverment of the United States and the host countries by the which the United Stated obtain to acessing to existing installations that are the property of and continue to be managed by the host countries”¹¹. Isso é verdade em parte, pois na prática o que acaba acontecendo é que a FOL é comandada e administrada pelo SouthCom, com a co-coordenação do comando militar local responsável pelas instalações, porém o comando e

11 General Charles Whilhelm (Southcom). “Testimony before the the Senate Apropriation Committee. Subcommittee of Defense and Military Construction Subcommittee”. Washington, DC, 14th July 1999.

a centralização das informações obtidas são de responsabilidade da administração estadunidense (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:20). Assim como aconteceu com as negociações da base salvadorenha de Soto Cano, também no caso do Equador alguns partidos de oposição ao então governo de Jamil Mahuad levantaram a questão da inconstitucionalidade da concessão da base aos Estados Unidos. “Strong criticism was made about national territory being used by the United States for the military purposes and the inequitable distributions of rights and the obligations in the signed agreement” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:19).

Porém, também, existem dúvidas sobre o escopo das atividades das FOLs, as quais em princípio são justificadas como meios da política antidrogas, mas que na prática poderiam estar sendo aproveitadas para outras funções: “While the FOLs are presented as outposts exclusively destined for anti-drugs operations, there are serious concerns that the bases may be used for more far reaching US foreign policy goals, specially for the Colombian conflict”. (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:03).

Um dos conceitos em que se baseiam as FOLs, o da superioridade de informação, foi definido em 1999 pela US National Security Strategy for a New Century (1999) que propunha como um dos desafios dos Estados Unidos para o novo século o compromisso “to maintaining information superiority – the capability to collect, process and disseminate na uninterrupted flow of information while exploiting and/or denying na adversary’s ability to do the same” (UNITED STATES OF AMERICA, 1999). Nos processos de negociação das FOLs, os parlamentos de alguns países, especialmente o Parlamento da Holanda, e também do Equador, questionaram que a obtenção de informação por unidades militares dos Estados Unidos poderia ser utilizada para apoiar medidas de contrainsurgência, e não somente antidrogas, especialmente o uso da informação coletada pelas FOLs para seu uso em medidas de contrainsurgência contra os grupos guerrilheiros da Colômbia (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003).

Há também outro problema emergindo para o aproveitamento das FOLs, especialmente na América do Sul: há uma mudança tanto dos governos regionais como das próprias sociedades nacionais ante tal política estadunidense. Esses dois níveis estão mais atentos e mais questionadores das iniciativas americanas. O caso do acordo militar entre Estados Unidos e Colômbia ilustra bem esse aspecto. Em 30 de outubro de 2009, foi assinado um acordo militar entre o governo colombiano do presidente Uribe e o governo dos Estados Unidos do presidente Obama. O acordo permitiria a instalação de bases militares estadunidenses em sete localidades colombianas: Malambo (departamento do Atlântico), Palanquero (Médio Magdalena), Apiay (Meta), Larandia e Tolemaida (Caquetá) e nas bases navais de Cartagena e do Pacífico. Além disso, o acordo militar autorizava a presença de até 800 militares estadunidenses e 600 civis que trabalhariam para o governo estadunidense com o objetivo declarado de combaterem o narcotráfico e o terrorismo.

Era claro, de outro lado, que o acordo procurava compensar a perda da base de Manta, no Equador. O acordo também foi inédito nas relações militares entre os Estados Unidos e a América Latina, ao permitir o uso de três bases aéreas, duas bases da Marinha e outras duas do Exército no território colombiano. Porém, ao contrário do que aconteceu com a aprovação da base de Manta, o acordo recebeu muitas críticas e pedidos de explicações tano externamente como internamente.

Países sul-americanos como Argentina, Brasil¹², Equador e a Venezuela consideraram a medida uma ameaça à estabilidade regional, uma vez que poderia resultar na presença permanente de tropas estadunidenses na região. Em relação às bases, a que mais provocava preocupação dos governos sul-americanos mencionados era a de Palanquero, que abrigava uma pista de pouso e decolagem adaptada a aviões militares cargueiros, possibilitando a projeção desses aviões para além das fronteiras da Colômbia.

Além disso, o Brasil manifestou que o acordo seria contraditório com as declarações constantes do governo colombiano de Uribe, segundo as quais as forças guerrilheiras, especialmente das FARC, estariam significativamente enfraquecidas. Durante as discussões da UNASUL em Bariloche, em 2009, os presidentes sul-americanos pressionaram a Colômbia para revelar o conteúdo do acordo, bem como a aceitar uma proposta relacionada com a transparência em matéria de cooperação em assuntos militares.

Possivelmente o temor entre setores domésticos e alguns países da região, especialmente dos países andinos, é de que as FOLs que formam parte do chamado *Inter Agency Joint Task Forces* (JIATFs) estejam indo além das funções definidas em acordos de cooperação bilateral. A JIATFs, que é uma rede de agências (da qual tomam parte algumas agências bem conhecidas como FBI, CIA e a DEA, e outras menos conhecidas, como a Agência de Defesa e Inteligência, a Agência Nacional de Segurança e o Serviço Naval de Investigação Criminal), criada no primeiro governo de Clinton, a partir da *Presidential Decision Directive 14*, em princípio só tinha atividades antidrogas. Inicialmente, a JIATFs só tinha como tarefa o desenvolvimento de políticas repressivas antidrogas, mas com o passar do tempo seu escopo de tarefas e alvos inclui tarefas que vão da luta antidrogas ao monitoramento da migração de pessoas. De outro lado, os países em que as FOLs ou outras modalidades de presença militar dos Estados Unidos operam não têm capacidade nem mecanismos para conferir, “[...] [w]heter the use of the FOLs is truly limited to counter-drug operations” (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2003:20). Assim, questiona-se fortemente a falta de transparência das unidades operacionais militares na região. E essa ausência de transparência é até reforçada por alguns setores militares dos Estados Unidos:

The new CSLs [FOLs] purportedly created to monitor drug traffic have not mechanism for transparency or monitoring by civil society in the countries where they are located. Although some officials apparently interpret the agreement with Ecuador for the use of Manta as restricted to counter-drug missions a State Department official said in 1999 that ‘the new counter -narcotic bases located in Equador, Aruba and Curacao will be satretegic points for closely monitoring of the steps of the [colombian] guerrilla (LINDSAY-POLAND, 2007:02)

Um problema adicional é o temor de alguns setores da sociedade civil e de governos regionais de que as agências dos Estados Unidos não estejam sendo transparentes quanto ao tempo de permanência. Manta ilustra bem isso: em princípio, a base era para ser de curta duração, mais ou menos três anos, mas em 2001 o acordo inicial foi prorrogado para 2009. Baseiam-se também

12 Particularmente, os temores do Brasil são de que as guerrilhas possam usar o território brasileiro como base para operações ou refúgio temporários para escapar da ofensiva do exército colombiano ou americano. O Brasil também está preocupado com a possibilidade de que grupos de traficantes de drogas usem o território brasileiro, a fim de expandir os cultivos de coca ou para instalar laboratórios de processamento de cocaína.

esses temores no fato de que o Plano Colômbia, que inicialmente foi projetado para dois anos, está prestes a cumprir quase duas décadas.

Existem temores também de que a permanência de novas bases venha a se perpetuar, como no caso de Guantánamo Bay, ou que, no caso de Paraguai, a presença militar dê passo a uma base permanente. No caso de Manta, o tema foi polêmico desde o início: movimentos camponeses da região acusaram as forças militares dos Estados Unidos de estarem ocupando ilegalmente terras que lhes pertenceriam (LINDSAY-POLAND, 2007) e mesmo a Comissão de Relações Exteriores do Congresso do Equador vinha mantendo desde 2002 a necessidade de revisar o acordo da FOL de Manta, embora Lucio Gutierrez tenha declarado a intenção de fazer do Equador um aliado próximo na luta antidrogas e antiterror, em visita a Washington em 2003. O tema foi transformado num assunto de debate nacional nas eleições de 2006, o que fez com que alguns candidatos, entre eles o presidente eleito Rafael Correa, fizessem a promessa de não renovar o acordo com os Estados Unidos, que venceu em finais de 2009, promessa essa que cumpriu ao não renovar o acordo.

As FOLs levantam também suspeitas de estarem sendo usadas para propósitos mais amplos. Especialmente depois do 11 de setembro, para o monitoramento e patrulhamento de instalações petrolíferas, como acontece na Colômbia, ou mesmo para controle de migração sul-americana rumo aos Estados Unidos. Há também a percepção de que o governo dos Estados Unidos estaria utilizando as FOLs para fins de política externa regional, suspeita que se acentuou a partir do golpe de Estado contra Hugo Chávez na Venezuela em 2002. Não era só o governo de Hugo Chávez na Venezuela que acusava as FOLs sul-americanas e caribenhas de serem usadas no golpe de Estado, alguns órgãos de imprensa independentes nos Estados Unidos compartilhavam a mesma opinião (por exemplo, o jornal especializado em questões de inteligência militar *Intel Briefing*). “Patrol aircraft operating from [...] FOL in Manta, Ecuador, also provided intelligence on the military revolt against Chávez” (INTEL BRIEFING, 2002). Dentro dessas finalidades de política externa dos Estados Unidos, algumas análises também apontam “que, mais do que vigilância na Tríplice Fronteira, a aliança estratégica americana com o Paraguai permite que Washington ganhe poder de barganha dentro do bloco regional” (MACHADO, 2006).

Finalmente, a presença militar ou a instalação de bases são feitas na base de um exercício de diplomacia coercitiva que introduz cláusulas nos acordos militares que dão imunidade aos soldados estadunidenses em serviço no exterior e mesmo àqueles homens e mulheres que prestam serviços para as empresas privadas, como a Dyncorp. Certamente aqui a temática se insere num contexto mais amplo que vai além da América do Sul. Em 2002, o primeiro governo de W. Bush editou o *American Service members Act Protections* que proíbe a assistência militar a países que tenham assinado o Tratado de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, abrindo a possibilidade de que soldados de qualquer país em serviço no exterior sejam julgados por crimes de guerra pelo próprio Tribunal ou outras cortes internacionais. É bem conhecida a posição dos Estados Unidos de não assinar o Tratado, ou sua posição de estabelecer acordos bilaterais com outros países que isentem seus soldados desse tipo de julgamento internacional. Os Estados Unidos têm pressionado, sobretudo depois do 11 de setembro, os países da região sul-americana e de outras regiões para que não assinem o Tratado de Roma ou para que realizem acordos bilaterais, chamados de *Article 98 Agreements*, que criem imunidade diplomática aos soldados americanos. Alguns dos países sul-americanos que assinaram este tipo de acordo com os Estados Unidos são:

a Argentina, que tem uma visão de segurança próxima dos Estados Unidos, o Chile, e principalmente a Colômbia, que tem presença militar, e cujos acordos incluem a imunidade diplomática dos soldados dos Estados Unidos e também do pessoal civil da multinacional de segurança privada DynCorp. Em princípio, o Paraguai aceitou que na alocação de tropas americana os soldados deste país tivessem imunidade diplomática, mas, posteriormente, no segundo semestre de 2006, o governo do Paraguai suspendeu a vigência desse ponto no acordo de cooperação militar, o que originou forte tensão diplomática entre o governo dos Estados Unidos e do Paraguai.

Referências

- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. (2005). Department of State. *Budget Congressional 2005*.
- CADA – CAMPANA POR LA DESMILITARIZACIÓN DE LAS AMÉRICAS. (2006). *Conclusiones generales de la Misión de Observación*. 21 jul. 2006. Disponível em: [[http://www. Alainet.org/active/12345&lang=es](http://www.Alainet.org/active/12345&lang=es)]. Acesso em: 01 nov. 2007.
- CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT. (2003). “*The war on drugs*” meets the war on terrorism: The United States enrolment in Colombia climbs to the next level. Washington DC., feb.
- FLORES, Mario Cesar (2005/2006). “Presença norte-americana no Paraguai”, In: *Politica Externa*, Vol. 14, no. 3 (Dezembro a fevereiro), pp. 33-40
- GUZZI, André Cavaller. (2007) A Relação EUA-América Latina: Medidas e Conseqüências da Política Externa Norte-americana para combater o Tráfico Ilícito de Drogas”, in press.
- HERZ, Monica (2002). “*Politica de Seguranca dos Estados Unidos para a America Latina apos a Guerra Fria*”, In: *Estudos Avançados*, vol.16 no.46 São Paulo (Sept./Dec.)
- IISACSON, A. (2005). Closing the seams: US security in policy in the Americas. *NACLA Report on the Americas*, v.38, n.6, mai/jun, 2005. Disponível em: <http://www.nacla.org/art_display.php?art=2551, acesso em: nov. 2012
- LINDSAY-POLAND-POLAND, John. (2007). *US military bases in Latin American and Carribbean*. Disponível em: [http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/Bases_in_Latin_America.pdf]. Acesso em: 13 set. 2013.
- LOGAN, Sam. (2007). *US rethinks military presence in S. America*. Disponível em: [<http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=12899>]. Acesso em: 15 jun. 2013.
- MACHADO, Sheila. *A voz dos EUA no Mercosul*. Disponível em: [http://www.defesanet.com.br/intel/crise_al_24.htm]. Acesso em: 01 nov. 2013.
- UNITED STATES OF AMERICA. (2005) *National Security Strategy of the United States*. Disponível em: [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>]. Acesso em: 10 jul. 2013.

PROJECT CONSELLING SERVICE. (2003). *Informe de fronteras*. Bogotá, mar.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. (2001). El plan Colombia. De la Guerra interna la intervención internacional?, In: *Anuario Social y político de América Latina y el caribe (FLACSO/Nueva Sociedad*, n. 04.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. (2003). *Forward Operating Locations in Latin America: Transcending Drug Control*, n. 08, p. 1-28. Disponível em: [<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate8.pdf>]. Acessado em: 13 set. 2013.

URIGÜEN, H. M. (2005). *Colômbia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. (2005). As relações Colômbia, países andinos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 02, p.86-110.

WOOLLEY, John & Peters, Gerhard. (s/d). *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA: University of California (hosted); Gerhard Peters (database). Disponível em: [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24637>]. Acesso em: 28 jul. 2013.

O Brasil e a governança climática global (2020-2024): entre o conservadorismo e o reformismo de vanguarda

Brazil and global climate governance (2020-2024): between conservatism and avant-garde reformism

Joana Castro Pereira*

Resumo

Este artigo analisa o contexto econômico e energético de uma das grandes potências climáticas, o Brasil, bem como o seu posicionamento nas arenas internacionais de discussão do clima global. Através da realização de um exercício prospetivo – método *Delphi* –, descortina-se um conjunto de possibilidades para a evolução do país e a sua presença na cena política internacional entre 2020 e 2024, procurando aferir o grau de capacidade do Brasil para impulsionar um grande acordo de mitigação e, assim, contribuir para a resolução do problema climático. As conclusões obtidas são alicerçadas no juízo coletivo de um grupo de peritos provenientes das áreas académica, diplomática, empresarial e governamental.

Palavras-chave: Brasil, Economia de Baixo Carbono, Biocombustíveis, Pré-sal, Agronegócio.

Abstract

This article aims to analyze the economic and energy background of one of the greatest climate powers, Brazil, as well as its position in the international arenas of climate change discussion. By conducting a prospective exercise – Delphi method –, we present a series of possibilities for the development of the country and its presence in international politics between 2020 and 2024, in order to evaluate the ability of Brazil to boost a great deal of mitigation and thus contribute to the resolution of the climate problem. The conclusions are based on the collective judgment of a group of experts from the academic, diplomatic, business and governmental areas.

Keywords: Brazil, Low Carbon Economy, Biofuels, Pre-salt, Agribusiness.

* Doutorada em Relações Internacionais, na especialidade de Globalização e Ambiente, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) – Lisboa, Portugal – e no Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE) – Porto, Portugal. Email: mail@joanacastropereira.com.

Introdução

O Brasil é uma grande potência climática no sistema internacional – o poder econômico e os recursos ambientais do país justificam tal estatuto. Com uma população de 200 milhões de habitantes (IBGE 2013), um PIB de aproximadamente 2 trilhões de dólares (IBGE 2014), um volume de emissões de GEE equivalente a 1,2 bilhões de toneladas de CO₂ (MCTI, SEPED e CGMC 2013)¹, importância geopolítica no contexto regional, potencial tecnológico, capital empreendedor, vastas dimensões, recursos naturais, matriz energética com uma assinalável inclusão de fontes renováveis e um forte potencial de transição para uma economia de baixo carbono, o Brasil assume-se como um importante ator no cenário climático global. As características do país colocam-no numa posição privilegiada internacionalmente, a qual lhe permitiria não só obter grandes vantagens na transição para uma economia de baixo carbono, mas também funcionar como “ponte” de ligação entre países desenvolvidos e emergentes, no sentido de impulsionar um grande acordo climático internacional (Viola 2009), uma vez que o Brasil é hoje um importante interlocutor junto das nações industrializadas e das economias emergentes (ROETT, 2011).

Quando observamos a matriz energética brasileira, verificamos que cerca de 42% da energia do país advém de fontes renováveis (EPE 2013), fato que revela um forte potencial de transição para uma economia de baixo carbono. Para tal perfil energético contribuem, essencialmente, a hidroeletricidade e os biocombustíveis. Aproximadamente 60% das emissões de GEE (MCTI, SEPED e CGMC 2013) do país advém, sobretudo, do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, e das atividades agropecuárias, assumindo pois grande importância no perfil de emissões brasileiro.

Internacionalmente, e embora o Brasil possua uma matriz energética bastante renovável, a orientação do país tem sido pautada por uma posição de resistência, baseada numa clivagem Norte/Sul – em aliança com países emergentes extremamente poluentes e conservadores em matéria ambiental, tais como China e Índia –, a qual dificulta um acordo viável rumo à mitigação. No entanto, o potencial brasileiro de transição para uma economia de baixo carbono é, de facto, elevado (PEREIRA, 2013), o que, a concretizar-se, colocaria o país numa posição bastante favorável no jogo político internacional. Para além disso, dada a importância geopolítica brasileira na região sul da América, e tendo em conta o potencial regional de transição para uma economia de baixo carbono², o Brasil poderia procurar promover esse processo por via da integração energética sustentável do continente, granjeando assim o apoio de um importante bloco de países emergentes.

Paralelamente, e apesar de todo o potencial, estamos perante um país em desenvolvimento, cuja procura energética aumentará exponencialmente nos próximos anos. Adversidades energéticas resultantes de alterações no clima poderão comprometer a fiabilidade e o potencial da produção hidroelétrica brasileira, bem como a produção de biocombustíveis, o que, aliado ao crescimento econômico, poderá traduzir-se num aumento das emissões de GEE acima do previsto. Em nível governamental, verificam-se sinais favoráveis à expansão do setor petrolífero, o que se tem refletido na estagnação do projeto do etanol. Os recursos do pré-sal – petróleo e gás – poderão

¹ Estimativa oficial relativa a 2010, incluindo energia, desmatamento, agropecuária, tratamento de resíduos e indústria.

² A América do Sul detém igualmente um grande potencial de transição para uma economia de baixo carbono – ao contrário de muitos países emergentes, cuja eletricidade advém de combustíveis fósseis, a eletricidade sul-americana é altamente hídrica.

auxiliar o país na transição econômica, contudo, o Brasil corre o risco de cair numa falsa matriz energética de transição, ou seja, na inércia da utilização excessiva e prolongada destes recursos como resposta ao aumento da procura energética.

Neste contexto, questionamos: poderá o Brasil assumir uma posição ambiental de responsabilidade e coliderança com potências climáticas reformistas em matéria ambiental – União Europeia, Japão e Coreia do Sul, favoráveis a um compromisso climático global –, impulsionando um acordo global de mitigação para garantir a segurança climática? Dada a incerteza em torno do futuro econômico e energético do país, realizou-se um exercício prospectivo, utilizando o método *Delphi*³, através do qual se descortinaram quatro cenários para o país. Expõe-se assim uma série de possibilidades para a evolução do contexto nacional brasileiro e a possível atuação do país no jogo político internacional, no sentido de aferir o seu grau de capacidade para promover a arquitetura de um acordo climático efetivo, tendo em conta que esse acordo terá de envolver, obrigatoriamente, EUA, União Europeia e China, superpotências climáticas (Viola, Franchini e Ribeiro 2013) com poder para vetar qualquer solução de mitigação.

O artigo encontra-se dividido em três partes, nas quais a) se apresentam os objetivos da realização do estudo *Delphi*, bem como os resultados da aplicação do método; b) se expõem quatro cenários ilustrativos do futuro brasileiro na governação do clima global; e c) se efetua uma reflexão acerca das oportunidades e desafios que o Brasil enfrenta, enquadrando alguns dos desenvolvimentos recentes em nível nacional.

Estudo *Delphi*

• Objetivos

O método *Delphi* é uma ferramenta de investigação flexível, baseada num processo iterativo e dinâmico de recolha e análise das opiniões de um grupo de peritos acerca de um problema ou fenómeno cujo conhecimento se revela incerto e/ou incompleto. Trata-se de uma metodologia prospectiva, alicerçada nos juízos individuais de uma série de peritos numa determinada área, aos quais, no final de cada ronda, são fornecidos os resultados do grupo, permitindo que cada um reveja a sua posição – mantendo-a ou alterando-a – e, se assim o entender, a justifique. O principal objetivo do processo reside na identificação de fatores relevantes para o futuro, de modo que os questionários enviados aos peritos envolvem, geralmente, problemas, oportunidades, soluções e estimativas.

Com o objetivo de inferir o grau de capacidade do Brasil para promover a arquitetura de um acordo global de mitigação das alterações climáticas, selecionamos um painel de 18 peritos⁴ inseridos nas áreas académica, diplomática, empresarial e governamental, bem como outros

3 Metodologia originária na *RAND Corporation*, tornada pública no início dos anos 1960 por Norman Dalkey e Olaf Helmer, no artigo *An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts*.

4 Prof. Doutor Eduardo Viola; Prof. Doutor Eiiti Sato; Prof. Doutor José Esteves Pereira; Prof^a. Doutora Miriam Gomes Saraiva; Prof. Doutor Roberto Schaeffer; Embaixador Luiz Felipe Lampreia; Embaixador Paulo Roberto de Almeida; Embaixadora Reinhilde Lima; Eng^o. José Miguez; Eng^o. Sinval Zaidan Gama; Doutor Glauco Oliveira; Dr^a. Mayra Juruá Oliveira; Eng^o. André Luís Ferreira; Dr^a. Cynthia Siqueira; Prof. Doutor José Goldemberg; Dr^a. Mariana Christovam; Prof. Doutor Ricardo Sennes; Prof. Doutor Thomas Lovejoy.

especialistas no tema em questão, e elaboramos um total de 28 perguntas, enquadradas em quatro tópicos: I – A Evolução do Sistema Internacional e a Segurança Climática; II – Política Externa Brasileira; III – O Brasil, o Ambiente e a Economia; IV – Brasil: Capacidade de Afirmação no Cenário Internacional.

O estudo realizou-se entre novembro de 2011 e março de 2013, envolvendo três rondas.

• Resultados

A análise dos dados provenientes da aplicação do método *Delphi* permitiu-nos descortinar um amplo conjunto de consensos⁵ entre o painel de peritos:

- Tendo em vista o ano horizonte de 2030, o sistema internacional – após um período marcado por conflitos políticos e econômicos localizados – desenvolver-se-á no sentido da concertação/cooperação. Neste cenário, a evolução dos EUA para potência ambiental reformista, em aliança com a UE, e a maior relevância das pequenas potências descarbonizantes surgem, no nível da segurança climática, como as principais tendências evolutivas. O aumento de eventos climáticos extremos, cujo impacto na consciência internacional deverá ser significativo a partir de 2020, será o principal *driver* de um acordo climático efetivo. O conjunto de países envolvidos na arquitetura desse acordo é, contudo, uma incógnita. A segurança climática global poderá ser assegurada apenas no período pós-2024;
- O desenvolvimento social e a promoção da paz serão as áreas mais privilegiadas pela diplomacia brasileira. A partir de 2020, poderá haver uma maior abertura para que a promoção do meio ambiente e dos recursos naturais se torne a principal preocupação da ação política externa do Brasil;
- Na América do Sul, afigura-se pouco provável a arquitetura regional de um acordo assente em energias limpas. Todavia, se tal acontecer, será no período pós-2024. O papel do Brasil nesse projeto revela-se incerto;
- Existe um acentuado grau de incerteza face à importância, para o Brasil, da criação, no continente africano, de projetos relacionados com os biocombustíveis;
- Os países sul-americanos surgem como os principais parceiros estratégicos do Brasil. Rússia, Índia e China serão também importantes aliados;
- Uma eventual aproximação entre o Brasil e os EUA traduzir-se-ia, na prática, no investimento, por parte do segundo, no pré-sal brasileiro, e numa parceria bilateral na área dos biocombustíveis;
- Os valores ambientais são bastante importantes na hierarquia de interesses do Brasil;
- A capacidade brasileira para conciliar a aposta nos biocombustíveis e o combate ao desmatamento no país afigura-se incerta;
- A partir de 2020 haverá maior probabilidade de impulsionar a transição para uma economia de baixo carbono no Brasil;

⁵ Neste estudo, o consenso foi definido como um acordo entre os peritos, mesmo que esse acordo simbolizasse uma incerteza sobre o assunto em questão. A pormenorização das opções metodológicas e da análise estatística do estudo *Delphi* poderá ser consultada na tese *Segurança e Governança Climáticas: o Brasil na Cena Internacional* (PEREIRA, 2013).

- É bastante provável que o Brasil reforce a sua capacidade de influenciar políticas no cenário internacional. O petróleo do pré-sal e a internacionalização de empresas de matriz nacional destacam-se como as vias através das quais o Brasil poderá fortalecer a sua presença no mundo. A partir de 2020, a diplomacia do etanol poderá também reforçar o peso do país no contexto internacional;
- A partir de 2020, haverá maior probabilidade de o Brasil impulsionar um importante acordo climático de mitigação.

Noutras questões, as opiniões do grupo de peritos polarizaram-se em duas posições contrastantes, dando assim origem a três bipolaridades ou incertezas críticas:

- A aposta governamental na produção petrolífera travará o desenvolvimento consistente do setor do etanol *versus* A aposta governamental na produção petrolífera não travará o desenvolvimento consistente do setor do etanol;
- No Brasil, as forças progressistas ambientais conseguirão sobrepor-se aos interesses petrolíferos e ruralistas (agronegócio) conservadores *versus* No Brasil, as forças progressistas ambientais não conseguirão sobrepor-se aos interesses petrolíferos e ruralistas (agronegócio) conservadores;
- Os recursos do pré-sal inviabilizarão uma economia de baixo carbono no Brasil *versus* Os recursos do pré-sal não inviabilizarão uma economia de baixo carbono no Brasil.

Por fim, verificou-se uma dispersão de opiniões nas seguintes questões:

- Qual o período de maior aposta, por parte do governo brasileiro, em projetos relacionados com os biocombustíveis no continente africano?
- Com que países o pré-sal brasileiro proporcionará maiores relações?

Construção de Cenários

Com base nas conclusões apresentadas no ponto anterior, procedemos à construção de quatro cenários ilustrativos do futuro brasileiro na governação do clima global. Estes enquadram os níveis nacional e internacional, e procuram exemplificar a evolução das incertezas críticas – de 2014 em diante –, bem como o posicionamento internacional do Brasil, a partir de 2020, nas arenas de discussão da mudança climática. Seleccionamos duas incertezas críticas, as quais foram combinadas entre si (Tabela 1), resultando assim em quatro narrativas distintas (Tabela 2).

Tabela 1 – Seleção de incertezas críticas para a construção de quatro cenários.

Incertezas Críticas	Expansão do agronegócio numa lógica conservadora	Expansão do agronegócio numa lógica reformista
Pré-sal inviabiliza EBC no Brasil	Cenário 1	Cenário 2
Pré-sal não inviabiliza EBC no Brasil	Cenário 3	Cenário 4

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Resumo ilustrativo dos elementos-chave de cada cenário.

Rendimentos provenientes do pré-sal aplicados em projetos de I&D+i na área das energias solar, eólica e biocombustíveis de 2ª geração; Real matriz energética de transição com recurso ao pré-sal.	Pré-sal não inviabiliza EBC	Cenário 4	Agronegócio alicerçado em tecnologias de reduzida intensidade carbônica.
		Cenário 3	O agronegócio rejeita os imperativos da sustentabilidade; no entanto, a consciência global e o rumo do país poderão reverter esta tendência.
Falha no investimento em projetos de I&D+i na área das energias solar, eólica e biocombustíveis de 2ª geração; Falsa matriz energética de transição com recurso ao pré-sal – a sua utilização prolonga-se para lá do expectável.	Pré-sal inviabiliza EBC	Cenário 2	Agronegócio alicerçado em tecnologias de reduzida intensidade carbônica, mas incapaz de travar o poderoso <i>lobby</i> conservador petrolífero.
		Cenário 1	Forte coligação estrutural entre o agronegócio, o setor petrolífero e a indústria do automóvel, que se traduz numa força de bloqueio à mudança.

Fonte: Elaboração própria.

Cenário 1: “Agropetróleo”, a união insustentável

- Fatores Críticos – Evolução

O Brasil cai na inércia da utilização dos recursos do pré-sal e prolonga, excessivamente, a sua presença na matriz energética nacional. Uma lógica econômica de curto prazo e adversidades energéticas resultantes de alterações climáticas mantêm o país numa rota de utilização crescente de petróleo e gás natural como resposta fundamental ao aumento da procura energética nacional.

Restrições e conflitos socioambientais, nomeadamente na Amazônia, limitam a expansão de grandes projetos hidroelétricos; alterações no clima influenciam os ciclos pluviométricos das

bacias brasileiras; e imposições ambientais e condicionantes orográficas levam à construção de aproveitamentos hidroelétricos do tipo “fio d’água”, fatores que diminuem a fiabilidade e o potencial da produção hidroelétrica brasileira, colocando em risco a segurança energética do país. Simultaneamente, a produção de biocombustíveis, vulnerável aos efeitos do aquecimento global e incapaz de atrair novos investimentos, sofre perdas significativas, comprometendo uma importante parte da estratégia nacional de diversificação de fontes energéticas no setor elétrico. Assim, o Brasil aposta progressivamente em centrais termoelétricas, o que se traduz numa matriz elétrica bastante dependente do pré-sal, com níveis de poluição acima do previsto – a transição prolonga-se para lá do expectável.

No setor dos transportes, a gasolina destaca-se. A fraca produtividade da cana-de-açúcar – consequência de aumentos no custo de produção, perdas de sacarose com a mecanização das colheitas, alterações no clima e, sobretudo, do endividamento excessivo no setor – impõe sérias dificuldades ao projeto do etanol, o que limita ou impossibilita o aumento da presença deste biocombustível nos transportes, estratégia anteriormente presente nos planos nacionais e nos estudos relacionados com a transição para uma economia de baixo carbono.

A aposta brasileira na exploração de petróleo, procurando benefícios imediatos, contribui também para um clima de incerteza em torno do etanol, pelo que o seu projeto se encontra estagnado.

Assim, observam-se maiores níveis de emissões de GEE no setor elétrico e no setor dos transportes, ambos estruturais para a construção de uma economia de baixo carbono no Brasil. Neste contexto, a eficiência energética e o desenvolvimento e aplicação de tecnologias de captura e armazenamento de carbono na refinação petrolífera assumem-se como estratégias essenciais para o país, pois permitem refrear uma matriz energética excessivamente poluente. As energias solar e eólica, associadas a volumosos investimentos, não se encontram ainda suficientemente desenvolvidas no país, pelo que, por enquanto, não são uma solução viável para responder ao aumento da procura de energia e garantir a segurança energética.

Os investimentos em ciência e tecnologia, sobretudo na área das energias renováveis, são ainda limitados em relação ao PIB brasileiro. O governo paralisa os gastos públicos ambientais e continua a aumentar os investimentos em algumas infraestruturas não convergentes com a sustentabilidade (ex.: a aposta na rede rodoviária, em detrimento da expansão da rede ferroviária para o transporte de mercadorias e passageiros).

Incapaz de responder aos enormes desafios associados ao pré-sal, a Petrobras não atinge as metas previstas para 2020, de modo que o Brasil não detém ainda excedentes para se tornar um grande exportador de petróleo.

Paralelamente, o agronegócio, eixo da economia nacional e elemento decisivo nas exportações do país, alicerça a sua expansão numa lógica conservadora, sobretudo pela exigência de capitais elevados para o investimento em tecnologias e sistemas verdes. O Brasil assume responsabilidades acrescidas no fornecimento mundial de alimentos, aumentando as suas emissões de óxido nitroso, metano e CO₂. Pela necessidade de reconverter novas terras, as florestas brasileiras são parte integrante da inserção do país nos mercados nacional e internacional de alimentos, elevando os índices de desmatamento – ação levada a cabo de forma irracional sobretudo no Cerrado brasileiro.

O setor agropecuário, associado ao potencial de transição para uma economia de baixo carbono no Brasil, rejeita assim os imperativos da sustentabilidade.

Surge, deste modo, uma forte coligação estrutural entre o agronegócio, o setor petrolífero e a indústria do automóvel (maquinaria agrícola movida a combustíveis fósseis, óleo diesel como principal combustível no transporte de produtos agropecuários, produção massiva de veículos agrícolas). O crescimento econômico é notório e a feição reformista da sociedade brasileira revela-se incapaz de travar o poderoso *lobby* conservador. A transição para uma economia de baixo carbono afigura-se, neste contexto, impossível, e a segurança climática do país parece fortemente ameaçada.

Tal cenário favorece o potencial aumento de eventos climáticos extremos, o que poderá impor significativos prejuízos econômicos e comprometer, a médio e longo prazos, o desenvolvimento do país.

• O Brasil na Cena Internacional – 2020-2024

Internacionalmente, a aliança brasileira com países altamente poluentes e conservadores em matéria ambiental acentua-se, baseada no soberanismo e no direito ao desenvolvimento, negligenciando os valores ambientais. A diplomacia de exemplaridade, fundamentada no modelo brasileiro de crescimento econômico e erradicação da pobreza, corrobora o desenvolvimento social como elemento-chave na agenda política externa do país, o que se reflete nos fóruns internacionais de discussão da mudança climática. O “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” permanece no discurso oficial – numa interpretação simplista e radical de subvalorização das responsabilidades comuns –, a exigência de mecanismos de adaptação para os países em desenvolvimento assume uma dimensão sem precedentes, renuncia-se à diplomacia do etanol e os compromissos nacionais de redução de emissões revelam-se pouco promissores, de modo que o país perde o estatuto de potência climática moderadamente conservadora. O Brasil continua pois a defender metas de redução de emissões facultativas para as nações em desenvolvimento, de maneira a que cada país contribua, de acordo com as suas possibilidades, para a diminuição global das emissões de GEE.

O pré-sal consolida a presença brasileira na cena internacional: o poderio econômico do país, impulsionado pelo dinamismo interno do setor petrolífero, ao qual se alia o agronegócio, reflete-se externamente – o Brasil ascende e destaca-se no *ranking* das maiores economias mundiais – e favorece, sobretudo, a internacionalização de empresas de matriz nacional. No entanto, este é um cenário ambientalmente insustentável e, por isso, extremamente arriscado.

Num mundo onde a frequência e a intensidade de eventos climáticos extremos despertam a consciência da sociedade internacional para a necessidade de garantir, urgentemente, a segurança climática global; e num ambiente internacional de cooperação, em que os EUA evoluem para potência ambiental reformista, a pressão da comunidade internacional poderá coagir o Brasil a alterar a sua trajetória. No entanto, a transição para a sustentabilidade será, muito provavelmente, indissociável de elevadíssimos custos econômicos e sociais para o país, já que, para reverter o seu rumo, o Brasil terá de investir uma enorme quantidade de recursos (humanos e financeiros), inviabilizando assim importantes investimentos na área social.

Cenário 2: *O estranho caso do agronegócio*

- **Fatores Críticos – Evolução**

O Brasil cai na inércia da utilização dos recursos do pré-sal e prolonga, excessivamente, a sua presença na matriz energética nacional. Uma lógica econômica de curto prazo e adversidades energéticas resultantes de alterações climáticas mantêm o país numa rota de utilização crescente de petróleo e gás natural como resposta fundamental ao aumento da procura energética nacional.

Restrições e conflitos socioambientais, nomeadamente na Amazônia, limitam a expansão de grandes projetos hidroelétricos; alterações no clima influenciam os ciclos pluviométricos das bacias brasileiras; e imposições ambientais e condicionantes orográficas levam à construção de aproveitamentos hidroelétricos do tipo “fio d’água”, fatores que diminuem a fiabilidade e o potencial da produção hidroelétrica brasileira, colocando em risco a segurança energética do país. Simultaneamente, a produção de biocombustíveis, vulnerável aos efeitos do aquecimento global e incapaz de atrair novos investimentos, sofre perdas significativas, comprometendo uma importante parte da estratégia nacional de diversificação de fontes energéticas no setor elétrico. Assim, o Brasil aposta progressivamente em centrais termoelétricas, o que se traduz numa matriz elétrica bastante dependente do pré-sal, com níveis de poluição acima do previsto – a transição prolonga-se para lá do expectável.

No setor dos transportes, a gasolina destaca-se. A fraca produtividade da cana-de-açúcar – consequência de aumentos no custo de produção, perdas de sacarose com a mecanização das colheitas, alterações no clima e, sobretudo, do endividamento excessivo no setor – impõe sérias dificuldades ao projeto do etanol, o que limita ou impossibilita o aumento da presença deste biocombustível nos transportes, estratégia anteriormente presente nos planos nacionais e nos estudos relacionados com a transição para uma economia de baixo carbono no país.

A aposta brasileira na exploração de petróleo, procurando benefícios imediatos, contribui também para um clima de incerteza em torno do etanol, pelo que o seu projeto se encontra estagnado.

Assim, observam-se maiores níveis de emissões de GEE no setor elétrico e no setor dos transportes, ambos estruturais para a construção de uma economia de baixo carbono no Brasil. Neste contexto, a eficiência energética e o desenvolvimento e aplicação de tecnologias de captura e armazenamento de carbono na refinação petrolífera assumem-se como estratégias essenciais para o país, pois permitem refrear uma matriz energética excessivamente poluente. As energias solar e eólica, associadas a volumosos investimentos, não se encontram ainda suficientemente desenvolvidas no país, pelo que, por enquanto, não são uma solução viável para responder ao aumento da procura de energia e garantir a segurança energética.

Os investimentos em ciência e tecnologia são ainda limitados em relação ao PIB brasileiro. O governo paralisa os gastos públicos ambientais e continua a aumentar os investimentos em algumas infraestruturas não convergentes com a sustentabilidade (ex.: a aposta na rede rodoviária, em detrimento da expansão da rede ferroviária para o transporte de mercadorias e passageiros).

Incapaz de responder aos enormes desafios associados ao pré-sal, a Petrobras não atinge as metas previstas para 2020, de modo que o Brasil não detém ainda excedentes para se tornar um grande exportador de petróleo.

Paralelamente, e em sentido contrário, o agronegócio, eixo da economia nacional e elemento decisivo nas exportações do país, alicerça a sua expansão numa lógica reformista. O Brasil assume responsabilidades acrescidas no fornecimento mundial de alimentos, aumentando, numa primeira fase, as suas emissões de óxido nitroso, metano e CO₂; porém, o receio de quebras na produtividade, como consequência de alterações no clima, e, sobretudo, da exigência de certificados de baixo carbono para a importação de produtos em importantes mercados externos impele o setor agropecuário ao desenvolvimento de tecnologias agropecuárias de reduzida intensidade carbônica e maior eficiência na utilização dos solos, diminuindo-se também, desta forma, o risco de elevar os índices de desmatamento.

Embora seja o setor mais importante da economia brasileira, o agronegócio revela-se incapaz de travar o poderoso *lobby* conservador petrolífero. Alicerçado no pré-sal, o crescimento econômico é notório e reúne o apoio da maior parte da população brasileira.

Neste contexto, o Brasil caminha rumo a um novo perfil de emissões. Tal cenário favorece o potencial aumento de eventos climáticos extremos, o que poderá impor significativos prejuízos econômicos e comprometer, a médio e longo prazos, o desenvolvimento do país.

• O Brasil na Cena Internacional – 2020-2024

Internacionalmente, a aliança brasileira com países altamente poluentes e conservadores em matéria ambiental acentua-se, baseada no soberanismo e no direito ao desenvolvimento, negligenciando os valores ambientais. A diplomacia de exemplaridade, fundamentada no modelo brasileiro de crescimento econômico e erradicação da pobreza, corrobora o desenvolvimento social como elemento-chave na agenda política externa do país, o que se reflete nos fóruns internacionais de discussão da mudança climática. O “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” permanece no discurso oficial – numa interpretação simplista e radical de subvalorização das responsabilidades comuns –, a exigência de mecanismos de adaptação para os países em desenvolvimento assume uma dimensão sem precedentes, renuncia-se à diplomacia do etanol e os compromissos nacionais de redução de emissões revelam-se pouco promissores, de modo que o país perde o estatuto de potência climática moderadamente conservadora. O Brasil continua pois a defender metas de redução de emissões facultativas para as nações em desenvolvimento, de maneira a que cada país contribua, de acordo com as suas possibilidades, para a diminuição global das emissões de GEE.

O pré-sal consolida a presença brasileira na cena internacional: o poderio econômico do país, impulsionado pelo dinamismo interno do setor petrolífero, reflete-se externamente – o Brasil ascende e destaca-se no ranking das maiores economias mundiais – e favorece, sobretudo, a internacionalização de empresas de matriz nacional.

Num mundo onde a frequência e a intensidade de eventos climáticos extremos despertam a consciência da sociedade internacional para a necessidade de garantir, urgentemente, a segurança climática global; num ambiente internacional de cooperação, em que os EUA evoluem

para potência ambiental reformista; e num contexto nacional marcado pela reforma sustentável do setor agropecuário, a pressão da comunidade internacional e dos grupos ruralistas brasileiros poderão coagir o Brasil a alterar a sua trajetória. No entanto, o crescimento econômico e o desenvolvimento social poderão estar já comprometidos – a transição para a sustentabilidade poderá ser indissociável de elevadíssimos custos econômicos e sociais para o país.

Cenário 3: *O último resistente*

- **Fatores Críticos – Evolução**

O Brasil torna-se um importante produtor e exportador de petróleo, elevando-se à condição de potência energética global – atraindo importantes investimentos, a Petrobras atinge as metas previstas para 2020. A utilização de petróleo e gás natural como resposta à procura energética nacional assume um real caráter de transição, à medida que o país investe em tecnologias sustentáveis.

Aumentam os projetos orientados para o desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração (por exemplo, produção de etanol a partir de celulose e lignina), das energias solar e eólica e de tecnologias de maior eficiência energética. Alicerçado numa lógica econômica de longo prazo, o Brasil desenvolve assim respostas sustentáveis para os seus desafios.

A fraca produtividade da cana-de-açúcar – consequência de aumentos no custo de produção, perdas de sacarose com a mecanização das colheitas, alterações no clima e, sobretudo, do endividamento excessivo no setor – parece, inicialmente, impor sérias dificuldades ao projeto do etanol e colocar em risco o aumento da presença deste biocombustível nos transportes (estratégia presente nos planos nacionais e nos estudos relacionados com a transição para uma economia de baixo carbono no país); porém, através de importantes incentivos governamentais, o setor atrai novos investimentos e recupera o dinamismo perdido.

Verifica-se pois um aumento do etanol no perfil de abastecimentos da frota de carros *flex*. Para além das melhorias introduzidas na tecnologia dos motores *flex fuel*, com vista à eficiência e diminuição de consumos, a percepção de um setor do etanol em recuperação e expansão abre horizontes para o desenvolvimento tecnológico nacional de carros movidos a etanol puro, com consumos bastante mais reduzidos em relação à tecnologia *flex*.

Uma vez que a) restrições e conflitos socioambientais, nomeadamente na Amazônia, limitam a expansão de grandes projetos hidroelétricos; b) alterações no clima influenciam os ciclos pluviométricos das bacias brasileiras; e c) imposições ambientais e condicionantes orográficas levam à construção de aproveitamentos hidroelétricos do tipo “fio d’água” – fatores que diminuem a fiabilidade e o potencial da produção hidroelétrica brasileira, colocando em risco a segurança energética do país –, o Brasil procura diversificar a matriz elétrica, desenvolvendo energias renováveis complementares. Projeta-se assim um futuro onde a produção hidroelétrica é auxiliada, principalmente, pela energia eólica e pela utilização de etanol em centrais termoelétricas.

Neste contexto, o petróleo e o gás natural surgem como reais recursos energéticos de transição, pelo que, numa fase inicial, parte da sua produção é encaminhada para a matriz

energética nacional, respondendo assim ao aumento da procura. Simultaneamente, desenvolvem-se e aplicam-se tecnologias de captura e armazenamento de carbono na refinação petrolífera. Entretanto, numa lógica econômica sustentável, os rendimentos provenientes da exportação de petróleo são progressivamente aplicados na transição para uma economia de baixo carbono – a ciência e a tecnologia aumentam a sua participação no PIB, resultado da aposta nacional em projetos de I&D+i.

Já o agronegócio, eixo da economia nacional e elemento decisivo nas exportações do país, alicerça a sua expansão numa lógica conservadora, sobretudo pela exigência de capitais elevados para o investimento em tecnologias e sistemas verdes. O Brasil assume responsabilidades acrescidas no fornecimento mundial de alimentos, aumentando as suas emissões de óxido nitroso, metano e CO₂. Pela necessidade de reconverter novas terras, as florestas brasileiras são parte integrante da inserção do país nos mercados nacional e internacional de alimentos, elevando os índices de desmatamento – ação levada a cabo de forma irracional sobretudo no Cerrado brasileiro. O setor agropecuário, associado ao potencial de transição para uma economia de baixo carbono no Brasil, rejeita assim os imperativos da sustentabilidade. A facção reformista da sociedade revela-se incapaz de impelir o setor ao desenvolvimento de tecnologias agropecuárias de reduzida intensidade carbônica e maior eficiência na utilização dos solos, já que o agronegócio gera um elevado número de empregos e rendimentos, e impulsiona muitos outros setores da economia brasileira.

Neste contexto, o Brasil caminha rumo a importantes progressos no setor elétrico e no setor dos transportes, mas vê-se ameaçado pelas emissões provenientes do setor agropecuário e do desmatamento, que dificultam a transição para uma economia de baixo carbono.

• O Brasil na Cena Internacional – 2020-2024

Internacionalmente, nas arenas de discussão da mudança climática, o país reflete uma posição reformista. Assume metas ambiciosas de redução de emissões e modera a sua aliança com países conservadores em matéria ambiental, propondo uma interpretação mais equitativa do “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Face ao desenvolvimento nacional de projetos de I&D+i no campo das energias renováveis, o Brasil incentiva a construção de uma economia global de biocombustíveis – sublinhando o potencial e as vantagens destes combustíveis para todas as nações e argumentando que a sua produção contribui, nos países em desenvolvimento, para combater a pobreza e promover um crescimento econômico sustentável, o Brasil defende o Sul e procura promover a internacionalização de empresas de matriz nacional ligadas ao ramo da energia. Para além disso, o país aproveita também a evolução ambiental reformista dos EUA, motivada pela *shale gas revolution*: os dois países iniciam uma importante parceria no campo dos biocombustíveis de segunda geração.

Simultaneamente, o país continua a defender a necessidade de desenvolver e financiar políticas, medidas e mecanismos de adaptação aos efeitos adversos inevitáveis das alterações climáticas. Num cenário de cooperação no sistema internacional, as pequenas potências descarbonizantes (Noruega, Suíça, Israel, Singapura, Taiwan) adquirem maior relevo e oferecem tecnologias de ponta aos países empenhados na transição para uma economia de baixo carbono,

de modo que, internacionalmente, o Brasil defende parcerias entre essas potências e, sobretudo, países em desenvolvimento.

Face ao aumento vertiginoso do número de refugiados do clima, a diplomacia brasileira empenha-se igualmente na promoção da paz e dos direitos humanos nas regiões mais afetadas por desastres naturais, onde se verifica instabilidade e risco de conflitos.

Num mundo onde a frequência e a intensidade de eventos climáticos extremos despertam a consciência da sociedade internacional para a necessidade de garantir, urgentemente, a segurança climática global; num ambiente internacional de cooperação, em que os EUA evoluem para potência ambiental reformista; e num contexto nacional de aposta em projetos de I&D+i, em que o Brasil se assume como um importante ator no desenvolvimento de energias renováveis e os setores reformistas se tornam predominantes na sociedade brasileira, esta poderá despertar para a questão ambiental e, assim, unir esforços para a organização de um expressivo movimento cívico, suprapartidário, cujas ações contribuam para pressionar o agronegócio brasileiro a investir em tecnologias agropecuárias de reduzida intensidade carbônica e maior eficiência na utilização dos solos. A economia brasileira teria condições para gerar fortes incentivos e, dessa forma, conduzir o agronegócio à sustentabilidade.

Iniciado o processo de transição para uma agropecuária verde, o Brasil poderá aprofundar a sua posição como potência climática reformista e procurar funcionar como “ponte” de ligação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, na tentativa de impulsionar um acordo climático, beneficiando-se das principais tendências internacionais e do dinamismo da sua economia de transição.

Cenário 4: *Brasil, a ponte verde entre Norte e Sul*

• Fatores Críticos – Evolução

O Brasil torna-se um importante produtor e exportador de petróleo, elevando-se à condição de potência energética global – atraindo importantes investimentos, a Petrobras atinge as metas previstas para 2020. A utilização de petróleo e gás natural como resposta à procura energética nacional assume um real caráter de transição, à medida que o país investe em tecnologias sustentáveis. A nível social, um expressivo movimento suprapartidário, cujas ações contribuem para elevar a consciência ambiental da população brasileira, destaca-se no panorama nacional.

Multiplicam-se os projetos orientados para o desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração (por exemplo, produção de etanol a partir de celulose e lignina), das energias solar e eólica e de tecnologias de maior eficiência energética. Os gastos públicos ambientais aumentam. Alicerçado numa lógica econômica de longo prazo, o Brasil desenvolve assim respostas sustentáveis para os seus desafios.

A fraca produtividade da cana-de-açúcar – consequência de aumentos no custo de produção, perdas de sacarose com a mecanização das colheitas, alterações no clima e, sobretudo, do endividamento excessivo no setor – parece, inicialmente, impor sérias dificuldades ao projeto do etanol e colocar em risco o aumento da presença deste biocombustível nos transportes (estratégia

presente nos planos nacionais e nos estudos relacionados com a transição para uma economia de baixo carbono no país); porém, através de importantes incentivos governamentais, o setor atrai novos investimentos e recupera o dinamismo perdido.

Verifica-se pois um aumento do etanol no perfil de abastecimentos da frota de carros *flex*. Para além das melhorias introduzidas na tecnologia dos motores *flex fuel*, com vista à eficiência e diminuição de consumos, a percepção de um setor do etanol em recuperação e expansão abre horizontes para o desenvolvimento tecnológico nacional de carros movidos a etanol puro, com consumos bastante mais reduzidos em relação à tecnologia *flex*.

Uma vez que a) restrições e conflitos socioambientais, nomeadamente na Amazônia, limitam a expansão de grandes projetos hidroelétricos; b) alterações no clima influenciam os ciclos pluviométricos das bacias brasileiras; e c) imposições ambientais e condicionantes orográficas levam à construção de aproveitamentos hidroelétricos do tipo “fio d’água” – fatores que diminuem a fiabilidade e o potencial da produção hidroelétrica brasileira, colocando em risco a segurança energética do país –, o Brasil procura diversificar a matriz elétrica, desenvolvendo energias renováveis complementares. Projeta-se assim um futuro onde a produção hidroelétrica é auxiliada, principalmente, pela energia eólica e pela utilização de etanol em centrais termoelétricas.

Neste contexto, o petróleo e o gás natural surgem como reais recursos energéticos de transição, pelo que, numa fase inicial, parte da sua produção é encaminhada para a matriz energética nacional, respondendo assim ao aumento da procura. Simultaneamente, desenvolvem-se e aplicam-se tecnologias de captura e armazenamento de carbono na refinação petrolífera. Entretanto, numa lógica econômica sustentável, os rendimentos provenientes da exportação de petróleo são progressivamente aplicados na transição para uma economia de baixo carbono – a ciência e a tecnologia aumentam a sua participação no PIB nacional, resultado de uma forte aposta em projetos de I&D+i.

Paralelamente, o agronegócio, eixo da economia nacional e elemento decisivo nas exportações do país, alicerça a sua expansão numa lógica reformista. O Brasil assume responsabilidades acrescidas no fornecimento mundial de alimentos, aumentando, numa primeira fase, as suas emissões de óxido nítrico, metano e CO₂; porém, o receio de quebras na produtividade, como consequência de alterações no clima, e da exigência de certificados de baixo carbono para a importação de produtos em importantes mercados externos, assim como o peso crescente da facção reformista da sociedade impelem o setor agropecuário ao desenvolvimento de tecnologias agropecuárias de reduzida intensidade carbônica e maior eficiência na utilização dos solos. Desta forma, diminui-se também o risco de elevar os índices de desmatamento.

Assim, o país caminha rumo a uma economia de baixo carbono, assumindo metas muito ambiciosas de redução de emissões de GEE.

• O Brasil na Cena Internacional – 2020-2024

Internacionalmente, nas arenas de discussão da mudança climática, o Brasil assume uma posição reformista, aliando-se à União Europeia. A diplomacia de exemplaridade, fundamentada no modelo brasileiro de crescimento econômico sustentável, corrobora o desenvolvimento social como elemento-chave na agenda política externa do país, realçando os valores ambientais.

Neste contexto, a diplomacia do etanol assume-se como estratégia prioritária na agenda externa brasileira, pelo que o país incentiva a construção de uma economia global de biocombustíveis – sublinhando o potencial e as vantagens destes combustíveis para todas as nações e argumentando que a sua produção contribui, nos países em desenvolvimento, para combater a pobreza e promover um crescimento econômico sustentável, o Brasil assume claramente uma posição independente da divisão Norte/Sul e estabelece como princípio prioritário da sua política externa a formulação de um acordo global com forte promoção da descarbonização. Desta forma, o Brasil consolida-se como potência climática reformista de vanguarda.

Simultaneamente, o país continua a defender a necessidade de desenvolver e financiar políticas, medidas e mecanismos de adaptação aos efeitos adversos inevitáveis das alterações climáticas. Num cenário de cooperação no sistema internacional, as pequenas potências descarbonizantes (Noruega, Suíça, Israel, Singapura, Taiwan) adquirem maior relevo e oferecem tecnologias de ponta aos países empenhados na transição para uma economia de baixo carbono, de modo que, internacionalmente, o Brasil defende parcerias entre essas potências e, sobretudo, países em desenvolvimento. O próprio dinamismo brasileiro em I&D permite também que o país auxilie outros na transição para uma economia de baixo carbono, favorecendo a internacionalização de empresas de matriz nacional.

Face ao aumento vertiginoso do número de refugiados do clima, a diplomacia brasileira empenha-se igualmente na promoção da paz e dos direitos humanos nas regiões mais afetadas por desastres naturais, onde se verifica instabilidade e risco de conflitos.

Aliado à União Europeia, o Brasil procura funcionar como “ponte” de ligação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, na tentativa de impulsionar um acordo climático. Assim, o país aproveita a evolução ambiental reformista dos EUA, motivada pela *shale gas revolution*. Os dois países iniciam uma importante parceria no campo dos biocombustíveis de segunda geração e firmam um acordo com a União Europeia, no sentido de reduzir tarifas e aumentar as exportações de biocombustíveis para a Europa, onde estes serão, sobretudo, utilizados no setor dos transportes, auxiliando assim os países europeus a reduzir as suas emissões de CO₂. Simultaneamente, os três mercados favorecem gradualmente a importação de produtos com certificado de baixo carbono, o que afeta significativamente as exportações chinesas.

Na China, as alterações climáticas prejudicam a agricultura e ameaçam a segurança alimentar do gigante asiático, de modo que o Brasil fomenta a cooperação entre os dois países para o desenvolvimento científico na agricultura. Alicerçados no contexto nacional de transição para uma agropecuária verde, os dirigentes brasileiros propiciam a transferência de tecnologia agrícola para aquele país.

Com índices de poluição insustentáveis, que transpõem as fronteiras nacionais e afetam os países vizinhos, a transição para uma economia de baixo carbono na China parece inevitável. No entanto, o país permanece bastante intransigente no que diz respeito à assunção de metas vinculativas de redução de emissões. Neste contexto, o Brasil, aliado à União Europeia, e tendo em mente a evolução ambiental reformista nos EUA, procura persuadir a China a adotar uma postura menos conservadora, mediando uma série de negociações entre as diplomacias estadunidense e chinesa.

Após uma série de manobras diplomáticas promovidas pelo Brasil, a China poderá comprometer-se a reduzir, para níveis compatíveis com a segurança climática, as suas emissões; aproveitando a maior relevância das pequenas potências descarbonizantes, Brasil, UE, EUA, Japão e Coreia do Sul poderão promover a transferência de tecnologia (com vista à captura e armazenamento do carbono do carvão, sobretudo) para a China; como líder na produção de *shale gas*, os EUA poderão colaborar com conhecimento e inovação para extrair as reservas chinesas destes gás e, assim, auxiliar na transição para uma economia de baixo carbono; UE e China poderão acordar reduções tarifárias para o comércio de produtos com certificado de baixo carbono entre ambos. Como superpotência autocrática, a China reunirá todas as condições políticas para iniciar, de forma efetiva, a sua transformação econômica e, neste cenário, os EUA assumirão também metas ambiciosas e vinculativas de redução de emissões.

As três superpotências climáticas – EUA, China e UE – poderão assim assinar um importantíssimo acordo climático, impulsionado pela ação diplomática do Brasil, convergente com o rumo do Japão e da Coreia do Sul.

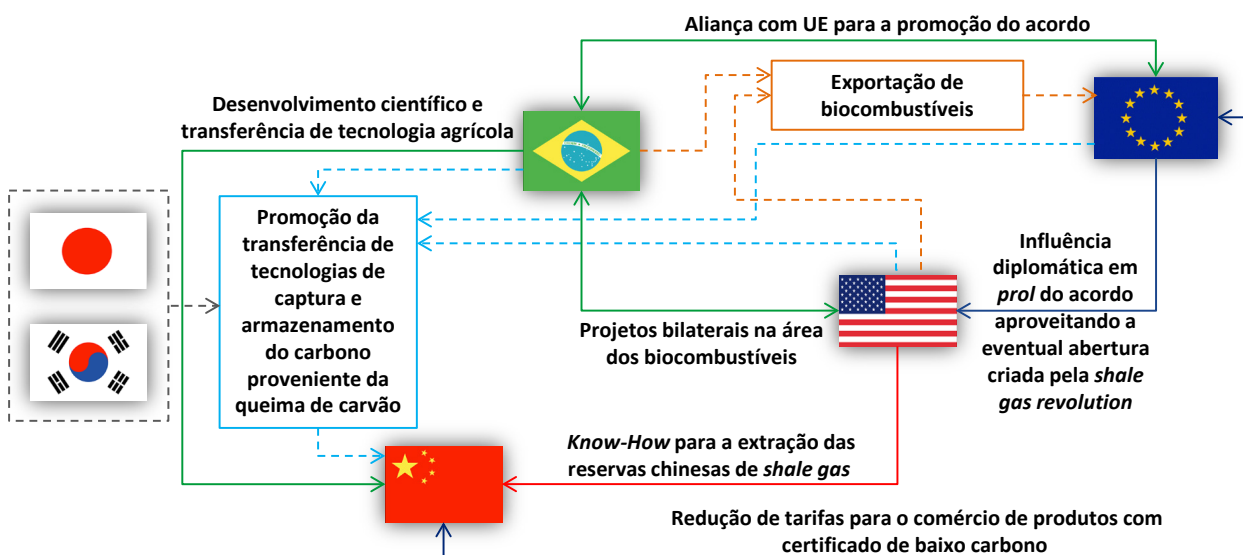


Figura 1: Promoção de um acordo internacional de mitigação das alterações climáticas: a ação do Brasil e das potências climáticas.

Fonte: elaboração própria.

Considerações Finais

Analisando os cenários construídos e os resultados obtidos através da aplicação do método *Delphi*, concluímos que o Brasil corre um sério risco de se tornar uma potência ambiental bastante conservadora, muito embora reúna todas as condições de base para caminhar rumo a uma economia de baixo carbono e privilegiar o meio ambiente na sua ação política externa, evoluindo para potência ambiental reformista de vanguarda. Para além disso, parece consensual que o Brasil irá reforçar a sua capacidade de influenciar políticas no cenário internacional. Assim, poderá o país impulsionar um acordo global de mitigação para garantir a segurança climática?

Se, em nível nacional, o Brasil desenvolver respostas sustentáveis para os seus desafios, reforçando, de forma concertada, os investimentos de I&D+i na área das energias renováveis, a mitigação das alterações climáticas será um fator de interesse nacional, uma vez que o país procurará garantir a sua segurança climática, um objetivo que só poderá ser atingido através de uma ação globalmente coordenada. Deste modo, a diplomacia brasileira poderá refletir sobre um projeto de promoção de um acordo de mitigação das alterações climáticas.

No cenário 3, o Brasil reúne condições bastante favoráveis para se tornar uma grande economia de baixo carbono, contudo, o elevado nível de emissões de GEE provenientes do setor agropecuário limita a capacidade e legitimidade do país para, internacionalmente, promover um acordo efetivo. Assim, neste cenário, parece pouco provável que a diplomacia brasileira impulsione a arquitetura desse acordo entre 2020 e 2024. No entanto, num período posterior, criando incentivos para uma verdadeira reforma sustentável no setor agropecuário, o Brasil poderá empenhar-se na segurança climática global. Já no cenário 4, a diplomacia brasileira terá toda a legitimidade para promover um importante acordo de mitigação. Entre 2020 e 2024, o país poderá incentivar uma série de negociações importantes entre as três superpotências climáticas – União Europeia, EUA e China –, para que, no período pós-2024, seja possível garantir a segurança climática mundial.

Parece pouco provável que, na América do Sul, no curto e médio prazos, o Brasil promova a transição regional para uma economia de baixo carbono, de modo que, de partida, se afigura difícil que o país impulsione um acordo global, uma vez que a sustentabilidade do conjunto regional seria um fator de grande importância para a globalidade desse acordo – se este projeto regional se concretizasse, o Brasil teria um importante bloco de países emergentes favorável a uma solução efetiva de mitigação, o que facilitaria as negociações. Como este cenário se afigura improvável, conclui-se que o Brasil poderá impulsar um importante acordo internacional, e não global, entre as três superpotências climáticas, uma vez que qualquer solução efetiva terá de envolver estes três atores – se UE, EUA e China chegarem a um consenso, poder-se-á, posteriormente, caminhar rumo à transição mundial para uma economia de baixo carbono e, desta forma, alcançar a segurança climática global (cenário 4).

Para que o Brasil enverede por este caminho, a consciência ambiental da sociedade brasileira terá de despontar nos próximos anos. Torna-se assim importante o surgimento, no país, de um expressivo movimento cívico, apologista da sustentabilidade, capaz de despertar o Brasil para a importância das questões ambientais. Simultaneamente, uma eventual mudança ideológica governamental, somente expectável com a ascensão ao poder de uma força oriunda de um espectro político diferente, poderá ser mais favorável à descarbonização da economia e, por isso, importante para uma nova visão de desenvolvimento econômico nacional – uma improvável mas não impossível vitória da aliança formada por Eduardo Campos e Marina Silva nas eleições presidenciais de 2014 poderia abrir novas perspectivas para uma mais célere criação das bases necessárias à concretização dos cenários 3 e 4.

Paralelamente, a reivindicação pela melhoria da mobilidade urbana, uma das principais bandeiras das recentes manifestações sociais brasileiras, poderá conduzir o país a um rumo mais próximo do apontado nos cenários 3 e 4, já que a qualidade da mobilidade e a aposta no transporte coletivo em detrimento do individual são favoráveis à descarbonização numa das áreas em que o Brasil revela piores resultados em nível de emissões: o setor dos transportes.

O país parece ter negligenciado o investimento em infraestruturas básicas e essenciais para o desenvolvimento econômico sustentado, já que os investimentos em estradas, caminhos-de-ferro e portos representam somente 2% do PIB nacional (MURCHO, 2013; SHARMA, 2013). Na verdade, tem havido lugar para obras megalômanas, como no caso da organização do Mundial de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, e a consciência e a revolta social face à realidade poderão colocar o país num novo rumo, de maior eficiência nos gastos públicos.

No que diz respeito aos biocombustíveis, é importante mencionar a ligeira recuperação do setor do etanol em 2013, impulsionado pela boa colheita de cana-de-açúcar e por alguns incentivos fiscais, muito embora os produtores sofram ainda com o endividamento, a elevação do custo de produção e a baixa rentabilidade no setor. Uma eventual trajetória de crescimento sustentado é favorável aos cenários 3 e 4.

Outro fator tendente à sustentabilidade ambiental no país prende-se à boa receptividade que o Programa de Agricultura de Baixo Carbono tem tido junto do agronegócio, o que poderá conduzir o Brasil à lógica apresentada nos cenários 2 e 4. Este programa envolve a definição de caminhos para conciliar o aumento da produção agrícola com a redução das emissões de GEE, a proposta de alternativas sustentáveis de produção para o setor agropecuário e de pequena produção e a promoção do diálogo nacional acerca desta temática.

Por outro lado, entre agosto de 2012 e julho de 2013, o desmatamento no território brasileiro aumentou 28% (SOARES, 2013), contrariando a tendência verificada entre 2006 e 2011, período durante o qual diminuiu cerca de 65%. Este aumento parece um retrocesso grave na política levada a cabo até 2011/2012.

Para além disso, nos últimos dois anos têm surgido incertezas significativas em torno do pré-sal, devido ao *shale gas* dos EUA, pois estes, pela proximidade geográfica e pelo fato de pretenderem diminuir a sua dependência relativamente ao Médio Oriente, poderiam ser um dos principais mercados importadores do petróleo brasileiro. Se estes não o importarem, poderá haver uma maior probabilidade de o Brasil utilizar os seus recursos internamente, potenciando assim a falsa matriz energética de transição, o que irá ao encontro dos cenários 1 e 2.

Uma outra questão a destacar prende-se com o impacto de um hipotético novo consenso em torno das hidroelétricas, que resultasse na construção de novos projetos com grandes reservatórios, colocando em prática medidas compensatórias nos níveis social e ambiental, as quais garantissem, por exemplo, ações efetivas para evitar o desmatamento noutras áreas, onde os fins seriam menos nobres. Esta solução, aliada à ligeira recuperação do setor do etanol, poderia traduzir-se num cenário intermédio – fundamentalmente de continuidade com a lógica nacional atual –, no qual se procuraria manter o peso elevado da hidroeletricidade na matriz elétrica, complementando a produção de eletricidade através de centrais termoelétricas a petróleo e gás do pré-sal. Neste rumo de continuidade, seria de prever, no setor dos transportes, a oscilação entre a utilização de gasolina e de etanol, de acordo com a sua competitividade e incentivos criados. Já o agronegócio poderia apostar em tecnologias verdes em determinadas áreas, sem, no entanto, reformar o setor. Num cenário desta natureza, o Brasil aumentaria as suas emissões de GEE, mas não se aproximaria, no que a este parâmetro diz respeito, dos níveis apresentados nos cenários mais pessimistas. Internacionalmente, este contexto nacional conduziria a uma continuidade da política externa brasileira relativa à questão climática, ou seja, os princípios orientadores atuais

seriam os mesmos: afirmação da soberania dos Estados em relação às políticas ambientais; defesa das nações emergentes e apologia do “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas”; e reivindicação por mecanismos de adaptação às mudanças já irreversíveis do clima nos países em desenvolvimento. Não obstante esta projeção, o consenso em torno da construção de novos projetos hidroelétricos de grandes dimensões não invalidaria que o Brasil atingisse os cenários mais ambiciosos em termos de redução de emissões – todavia, a perseverança política no aumento do investimento em I&D+i no campo das energias renováveis e dos biocombustíveis no setor dos transportes teria de ser reforçada, rompendo assim com a lógica de continuidade aparente.

Em jeito de conclusão, parece legítimo afirmar que o Brasil tem todo o potencial para promover um importante acordo de mitigação das alterações climáticas. A consecução desse objetivo dependerá, em primeiro lugar, das escolhas econômicas do país, da consciência ambiental da sociedade brasileira e da vontade da política externa; e, em segundo lugar, da conjuntura internacional – sobretudo, uma maior flexibilidade por parte dos EUA e a conjugação de fatores favoráveis a uma atitude menos conservadora do governo chinês – e da capacidade das diplomacias brasileira e europeia, que terão de promover um acordo entre EUA e China. A análise da envolvente endógena e exógena do país permitiu-nos concluir que, como emergente e detentor de um grande potencial de transição para uma economia de baixo carbono, o Brasil reúne condições para, no futuro, mediar um acordo climático entre países desenvolvidos e emergentes. A descarbonização da economia brasileira colocaria o país numa posição muito favorável para, numa atitude de responsabilidade e coliderança com as potências ambientais reformistas no sistema internacional, articular os principais interesses e procurar impulsionar um acordo efetivo de mitigação das alterações climáticas. Como economia emergente e descarbonizada, o Brasil poderia estabelecer como princípio prioritário da sua política externa a formulação de um importante acordo climático global, pois se beneficiaria da sua condição de emergente e do dinamismo interno da sua economia de baixo carbono, que o aproximaria das potências ambientais reformistas – desta forma, a diplomacia brasileira ver-se-ia numa posição privilegiada para funcionar como “ponte” de ligação entre países desenvolvidos e emergentes, e impulsionar a arquitetura de um importante acordo climático internacional.

Referências

- BULKELEY, Harriet and Peter Newell. 2010. *Governing Climate Change*. New York: Routledge.
- DALKEY, Norman and Olaf Helmer. 1962. *An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts*. Santa Monica, California: The RAND Corporation.
- EPE (Empresa de Pesquisa Energética). 2013. *Balanço Energético Nacional*. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia.
- GRACHT, Heiko. 2012. Consensus Measurement in Delphi Studies. *Review and Implications for the Future Quality Assurance*. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 79, p. 1525-1536.

HULME, Mike. 2009. *Why We Disagree about Climate Change: Understanding Controversy, Inaction, and Opportunity*. New York: Cambridge University Press.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2013. *Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com Data de Referência em 1.º de Julho de 2013*. IBGE. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2013/populacoes_estimativas_BR_UF_TCU_31_10_2013.pdf]. Acesso em: 18 fev. 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2014. *Em 2013, PIB cresce 2,3% e totaliza R\$ 4,84 trilhões*. Disponível em: [http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2591]. Acesso em: 27 fev. 2014.

ISBELL, Paul. 2012. *Energy and the Atlantic: The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin*. Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States.

KOSOW, Hannah and Robert Gaßner. 2008. *Methods of Future and Scenario Analysis*. Overview, Assessment, and Selection Criteria. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

MCTI (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), SEPED (Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento) e CGMC (Coordenação Geral de Mudanças Globais de Clima). 2013. *Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil*. Brasília, DF: SEPED.

MURCHO, Desidério. 2013. Brasil: do querer ao saber. *Ter Opinião*, 2014, v. 3, p. 152-157.

PEREIRA, Joana Castro. 2013. *Segurança e Governança Climáticas: o Brasil na Cena Internacional*. PhD, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

ROETT, Riordan. 2011. *The New Brazil*. Massachusetts: Brookings Institution Press.

SHARMA, Ruchir. 2013. *Breakout Nations*. In Pursuit of the Next Economic Miracles. London: Penguin Books.

SOARES, Marisa. 2013. Desflorestação da Amazônia aumentou 28% no último ano. *Público*. 15 nov. 2013. Disponível em: [http://www.publico.pt/ecosfera/noticia/desflorestacao-na-amazonia-voltou-a-aumentar-1612654#/0]. Acesso em: 27 nov. 2013.

STRIPPLE, Johannes and Harriet Bulkeley. 2013. *Governing the Climate: New Approaches to Rationality, Power and Politics*. New York: Cambridge University Press.

VIOLA, Eduardo, Matías Franchini e Thais Lemos Ribeiro. 2013. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora. Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. São Paulo: Annablume.

VIOLA, Eduardo. 2009. O Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática. 1996-2008. *Textos CINDES*, n. 5.

A Cooperação Universitária para o Desenvolvimento: mais do que um rótulo¹

University Development Cooperation: more than a label

Karlla Zanesco*
Mónica Salomón**

Resumo

A renovação que está experimentando nos últimos anos o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) levou a uma maior participação de atores públicos e privados não tradicionais, entre eles as universidades. Em consequência (e em parte também a causa disso), a Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (CUD), uma das novas dimensões do SICD, está recebendo cada vez mais atenção da academia e dos responsáveis pela execução das políticas externas nacionais. Neste artigo introduzimos um tema novo, ainda não explorado na literatura acadêmica brasileira. Além de apresentar a CUD, avaliamos aqui a viabilidade de sua implantação no Brasil. As universidades brasileiras realizam toda a gama de atividades consideradas como CUD nos países nos quais ela já é concebida e rotulada como uma área específica da política de cooperação internacional. O que falta para ter uma política pública de CUD são estratégias definidas de atuação elaboradas em conjunto pelas próprias universidades, bem como mecanismos de coordenação entre elas.

Palavras chaves: Cooperação Universitária para o Desenvolvimento; Cooperação para o Desenvolvimento; Política Externa Brasileira; Universidades; Desenvolvimento.

Abstract

The changes experienced by the International System of Cooperation for Development (ISCD) in the last years led to an increased participation of public and private non-traditional actors, among them Universities. In consequence (and in part also as a cause), University Development Cooperation (UDC), one of the newest dimensions of ISCD, is increasingly attracting the attention of academics as well as of those in charge of the execution of national foreign policies. In this article a new topic, still unexplored in academic Brazilian

¹ As autoras agradecem as informações fornecidas para este trabalho pelas seguintes pessoas: Prof. Walter Lindolfo Weingaertner (Depto. de Engenharia Mecânica, UFSC); Zulmira da Silva (SINTER, UFSC), Prof. Paulo E. Lovato (DECAD/SINTER, UFSC), Thalita Schütz Cardoso, (SINTER, UFSC), Prof. Edson Roberto de Pieri (CTC, UFSC), André Luiz Galvão (Agência Brasileira de Cooperação), Olívia Junqueira (Agência Brasileira de Cooperação). Agradecemos também os comentários e críticas dos profs. Sonia Laus (UDESC), Leticia Pinheiro (PUC-Rio), Hoyêdo Nunes Lins (UFSC) e Cristina Inoue (UnB). Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no Quarto Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Belo Horizonte, julho de 2013).

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Email: karllazane@gmail.com

** Doutora em Ciência Política pela Universidad Autónoma de Barcelona. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Email: Monica.Salomon@ufsc.br

literature, is introduced. Besides showing how UDC works, we evaluate the viability of implanting it in Brazil. Brazilian Universities perform the full range of activities considered UCD in those countries where it is already conceived and branded as a specific area of international cooperation policy. What is still missing to have a full-fledged Brazilian public policy of UCD are defined strategies jointly defined by the universities themselves, as well as coordination mechanisms among them.

Key-words: University Development Cooperation; Cooperation for Development; Brazilian Foreign Policy; Universities; Development.

1 Introdução

Há pouco mais de uma década, a denominação de Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (*Cooperation Universitaire au Développement; Cooperación Universitaria para el Desarrollo; University Development Cooperation*), CUD, começou a ser utilizada para designar a dimensão da Cooperação para o Desenvolvimento protagonizada pelas universidades. Ela é uma política pública (no nível nacional ou regional) e ao mesmo tempo uma instituição/regime internacional com conceitos e regras próprias. Ela compreende todas as atividades (ensino, pesquisa, extensão, assessoria técnica) realizadas por uma comunidade universitária dada que possam contribuir ao desenvolvimento de países terceiros, especialmente aqueles considerados “países mais desfavorecidos” desde a óptica das relações Norte-Sul.

De maneira similar ao que aconteceu com a Cooperação Descentralizada ou, mais recentemente, com a Cooperação Sindical para o Desenvolvimento, as especificidades dessa dimensão da cooperação mereceram uma atenção crescente por parte dos próprios atores e dos analistas (FRERES & CABO, 2003; BENEITONE e.a., 2003; ROBRECHT & MOLENAERS, 2003; UNCETA, 2007).

Em países como Espanha ou Bélgica, onde a CUD atingiu um importante desenvolvimento, tanto no nível conceitual como institucional (com órgãos, estratégias e legislação específica, bem como com uma forte conexão com as agências regionais e nacionais de cooperação internacional), é possível falar de uma autêntica política pública de CUD. Seus principais agentes são as universidades (com predomínio das públicas), operando individualmente e em rede, mas uma série de instâncias governamentais e não governamentais também participam no seu desenho, financiamento e implementação.

Em muitos outros países, embora a CUD esteja menos consolidada como política pública específica ou como parte da política pública da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, cujo espectro é mais amplo, as universidades são também agentes muito ativos da Cooperação para o Desenvolvimento. É o caso de boa parte dos países da Europa, dos Estados Unidos e do Canadá (FRERES e CABO, 2003; BENEITONE e.a., 2003).

No Brasil – objeto de diversas ações e programas de CUD em qualidade de receptor – até o momento não existem iniciativas conjuntas das universidades visando criar um marco institucional que organize, coordene e regule as práticas equiparáveis à CUD. Porém, seja a título individual, seja através das redes e associações de cooperação acadêmica das quais são membros, ou participando em projetos da Agência Brasileira de Cooperação ou de outras agências governamentais

(especialmente CAPES e CNPq), as universidades brasileiras desenvolvem atividades próprias do catálogo da CUD, colaborando com o desenvolvimento de outros países tanto através de suas atividades próprias (ensino, pesquisa, extensão) como prestando consultorias para projetos de assistência técnica ou até executando projetos de cooperação em terceiros países. Boa parte destas atividades são assumidas e contabilizadas como cooperação prestada brasileira.

Sendo assim, caberia perguntar se o desenvolvimento conceitual e institucional da CUD (ou, de maneira mais consistente com o posicionamento do Brasil no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, com uma “Cooperação Universitária Sul-Sul”) no Brasil faria alguma diferença em relação à situação atual. Se as universidades brasileiras já realizam atividades que podem ser consideradas próprias da CUD, até que ponto esse esforço conceitual e institucional de construção de uma nova política pública valeria a pena? Nossa resposta é que, sem dúvida, esse desenvolvimento é desejável e vale sim a pena. Os exemplos dos países em que a CUD está institucionalizada ou em vias de institucionalização que descrevemos neste artigo demonstram que a coordenação entre as universidades, o planejamento estratégico e o suporte das instâncias governamentais aumentaria a quantidade, a qualidade e o impacto das ações de cooperação. É a partir desse entendimento que nos propomos aqui a apresentar a CUD e avaliar suas possibilidades de desenvolvimento no Brasil.

Na primeira parte deste trabalho (seção 2), mostramos os processos que levaram à idealização da CUD no contexto da evolução do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e a maneira em que esta vem se constituindo como dimensão específica da política de cooperação para o desenvolvimento naqueles países nos quais ela está mais consolidada. Na segunda parte (seção 3), consideramos as práticas brasileiras assimiláveis à CUD a partir de dois ângulos: em primeiro lugar, o da participação das universidades brasileiras nos projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento da Agência Brasileira de Cooperação, da CAPES e do CNPq; em segundo lugar, as ações de cooperação internacional com países em desenvolvimento realizadas por uma universidade em particular: a Universidade Federal de Santa Catarina.

2 A Cooperação Universitária para o Desenvolvimento: conceito, definição, práticas e institucionalização

Em nível macro, sistêmico, a CUD pode ser entendida como uma dimensão de outras duas instituições ou regimes internacionais. Por um lado, o chamado Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) e, por outro, a Cooperação Acadêmica Internacional. O primeiro tem experimentado profundas transformações nas últimas duas décadas, enquanto que a segunda tem se desenvolvido notoriamente nos últimos anos.

As transformações do SICD no pós-Guerra Fria (refletidas na agenda da Eficácia da Ajuda desenhada em 2005 em Paris) têm a ver com as mudanças geopolíticas (fim da bipolaridade) e com a necessidade, percebida por boa parte dos principais agentes do SICD (Estados nacionais, os principais doadores agrupados no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE; agências e programas internacionais como o Banco Mundial ou o PNUD; a Comissão Europeia; ONGs e associações de ONGs atuando em temas de desenvolvimento e movimentos sociais, entre outros)

de reformular o sistema, considerado altamente ineficaz (SANAHUJA, 2007), bem como com a mudança gradual do próprio conceito de desenvolvimento. Inicialmente focado nas questões econômicas e no desenvolvimento dos Estados, ele foi se redirecionando gradualmente para o ser humano e seus direitos. Estes compreendem aspectos econômicos, mas também sociais, de saúde, educação, moradia e alimentação (PEET & HARTWICK, 1999).

A transformação profunda nas práticas de cooperação para o desenvolvimento e também a entrada e/ou o empoderamento de novos atores no sistema seguiu a lógica dessa nova maneira de entender o desenvolvimento. A cooperação em novas áreas exige um maior comprometimento e proximidade com as populações objeto das ações do que podem prestar os governos centrais. Por sua vez, as organizações da sociedade civil, mais próximas das pessoas, são indispensáveis para poder avaliar de perto as necessidades das mesmas e os efeitos das políticas de desenvolvimento (MAKLAHAN-KARR, 2005).

Entre os novos agentes que se tornaram muito ativos no sistema, estão os governos subnacionais, os movimentos sociais, os sindicatos, as empresas e as universidades. Vários destes “novos” agentes já vinham contribuindo e participando no SICD – embora de uma forma bastante passiva e sem voz própria – nos processos de tomada de decisão sobre as políticas da cooperação. As universidades, por exemplo, já colaboravam com as políticas de cooperação de seus governos centrais através dos programas nacionais ou regionais de bolsas a estudantes estrangeiros ou intercâmbios. A diferença é que agora, cada vez mais, e a partir de motivações diversas (nem sempre relacionadas com a solidariedade internacional), elas se tornaram atores ativos na elaboração e implementação de estratégias de cooperação para o desenvolvimento nas áreas de sua competência, criando um novo regime dentro do SICD: o regime da Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (CUD).

As práticas que atualmente se consideram parte da CUD são também um subconjunto das atividades da Cooperação Acadêmica Internacional, outro regime de recente constituição, mas já bastante institucionalizado e que inclui todo o espectro de ações de cooperação entre instituições acadêmicas de diferentes países (CHAN, 2004; DE WIT, 2005), não necessariamente orientadas ao desenvolvimento. A cooperação internacional entre universidades não é uma prática nova (de fato, ela faz parte da própria essência da atividade acadêmica), mas só nas últimas décadas passou a ser vista como uma dimensão essencial da atividade universitária. Como acontece com qualquer outra atividade de cooperação internacional, a natural vocação internacional das universidades tem sido potencializada pelas novas tecnologias da informação e comunicação e pelo desenvolvimento dos transportes. Fazem parte da Cooperação Acadêmica Internacional atividades baseadas tanto em acordos intergovernamentais de cooperação acadêmica como em acordos bilaterais ou multilaterais entre universidades, englobando atividades de docência, pesquisa e cooperação institucional com o intuito de promover o fortalecimento mútuo e desenvolver atividades conjuntas em áreas específicas (UNCETA, 2007).

A institucionalização da Cooperação Acadêmica Internacional inclui órgãos específicos para esse fim tanto dentro das universidades (secretarias, pró-reitorias ou assessorias de relações internacionais responsáveis por convênios, intercâmbios e outras atividades afins) como nas instâncias nacionais (ministérios de educação ou de ciência, redes interuniversitárias nacionais)

e também multilaterais. São destacáveis, por sua antiguidade e número de membros, as duas grandes associações produto das relações pós-coloniais dos Estados que formaram parte dos dois últimos grandes impérios coloniais. *The Association of Commonwealth Universities* (Associação de Universidades da Commonwealth, ACU), com cem anos (foi criada em 1913), é a rede internacional de universidades mais antiga do mundo. Atualmente tem mais de quinhentas universidades associadas e está presente em 37 países). A *Agence universitaire de la Francophonie* (Agência Universitária da Francofonia, AUF), por sua vez, foi fundada em 1961 e agrupa 776 universidades parceiras em 76 países. A Associação das Universidades de Língua Portuguesa é mais recente (foi fundada em 1986) e agrupa 124 universidades de nove países.

Na América Latina, o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) é provavelmente a rede de cooperação acadêmica internacional mais forte. Fundado em 1967, agrupa centros de pesquisa e programas de pós-graduação em Ciências Sociais (atualmente 320 centros de pesquisa e mais de 600 programas de pós-graduação) de 25 países de América Latina e Caribe, Estados Unidos e Europa. Outras redes das quais as universidades brasileiras participam são a Organização Universitária Interamericana (com membros das três Américas), a *Union de Universidades de América Latina y el Caribe*, Associação de Universidades *Grupo Montevideo* (integrada por universidades públicas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai); e o *Grupo Tordesillas* (com universidades de Portugal, Espanha e Brasil).

Um dos focos da Cooperação Acadêmica Internacional é o desenvolvimento. Nos últimos anos foram realizadas várias conferências internacionais com esse tema. A conferência da ACU realizada em abril de 2010, por exemplo, tratou da contribuição das universidades aos objetivos de desenvolvimento do milênio (ACU, 2010). Sua declaração final reivindicou um maior reconhecimento da universidade como ator do SICD e um maior comprometimento tanto da própria universidade como dos governos com as atividades da CUD. Da mesma maneira, a Agência Universitária da Francofonia (AUF) adotou, como uma das quatro missões para o período 2004-2014, a expansão da cooperação para o desenvolvimento sustentável entre seus membros (AUF, 2004). A CLACSO, por sua vez, tem um programa de cooperação Sul-Sul com África e Ásia, que promove eventos acadêmicos para a reflexão acadêmica sobre os problemas das sociedades do Sul, intercâmbios de pesquisadores e suporte a pesquisas (CLACSO, 2013).

Em alguns Estados nacionais a CUD já é uma política pública consolidada. A Espanha é provavelmente o país com uma política pública de CUD mais consistente. Em 2005 foi elaborado um “Código de Conduta das Universidades em Matéria de Cooperação para o Desenvolvimento” no qual a CUD é definida como:

o conjunto de atividades realizadas pela comunidade universitária e orientadas à transformação social nos países mais desfavorecidos em prol da paz, da equidade, do desenvolvimento humano e da sustentabilidade ambiental no mundo, transformação na qual o fortalecimento institucional e acadêmico tem um importante papel. (CEURI, 2005, tradução nossa)

Outro documento espanhol, a Estratégia de Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (ESPAÑA, 2000), especifica que a CUD envolve a cooperação bilateral ou multilateral realizada exclusivamente entre instituições universitárias para o compartilhamento de experiências e

recursos relacionados ao desenvolvimento de cada instituição, bem como a cooperação bilateral ou multilateral entre universidades e outros agentes públicos e privados com o objeto de induzir, fomentar e apoiar as estratégias de desenvolvimento e a divisão de funções e responsabilidades associadas a cada ação de cooperação.

As atividades específicas que a universidade pode desenvolver em cooperação para o desenvolvimento são as mais variadas, embora, como já foi dito, estejam baseadas nas suas competências básicas. Freres e Cabo (2003, p. 26) identificam ao menos cinco diferentes âmbitos:

- a. formação em campos afins ao desenvolvimento e à cooperação internacional;
- b. pesquisa nesses mesmos campos;
- c. cooperação horizontal, de universidade a universidade, incluindo intercâmbios de alunos e professores e projetos conjuntos;
- d. suporte aos estudantes em atividades de cooperação para o desenvolvimento; e
- e. assistência técnica a outros agentes da cooperação em países em desenvolvimento (excluindo universidades).

O escopo de possíveis parceiros das universidades atuando no marco da CUD é amplo, incluindo ONGs, empresas, agências governamentais, organismos internacionais e outras organizações, dependendo da dinâmica de cooperação para o desenvolvimento na qual a universidade estiver envolvida.

Especialmente destacável é a cooperação entre universidades e ONGs, unindo as capacidades da universidade com o importante papel das ONGs junto aos países mais vulneráveis através de ações humanitárias e projetos de desenvolvimento. Mataix e Sachès (2006) apresentam as várias possibilidades de cooperação que são possíveis através desta parceria, como as ações conjuntas de desenvolvimento e ação humanitária; assessoria técnica; pesquisa aplicada; formação de quadros técnicos de ONGs; financiamento conjunto de projetos; mobilidade, dentre outras.

A cooperação entre universidades e empresas privadas, que a partir de seus compromissos de atuar com responsabilidade social têm assumido um papel cada vez mais relevante no SICD (LANCHARES, 2006), se concretiza principalmente no financiamento por parte das empresas de projetos de cooperação elaborados ou executados pelas universidades.

A colaboração das universidades com as agências governamentais no sistema nacional de cooperação para o desenvolvimento pode incluir práticas semelhantes às que são produto da colaboração com as ONGs (assessoria técnica, pesquisa aplicada, formação, mobilidade, entre outras).

A cooperação com organismos internacionais, por sua vez, permite às universidades atuar em prol do desenvolvimento amparadas por uma ampla gama de projetos, experiências e recursos. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, pilares tradicionais do SICD, contribuem de maneira regular e com recursos importantes, da mesma forma que o PNUD. Como exemplo de cooperação nesse âmbito, pode-se citar o Programa de Voluntários das Nações Unidas (VNU) que, a partir dos anos 2000, colabora com universidades das diversas regiões do mundo na aplicação das novas tecnologias para o desenvolvimento humano (VNU, 2012).

2.1 A institucionalização da CUD como política pública

Conforme foi mencionado, é na Espanha onde o processo de consolidação da CUD como uma política pública está mais avançado². Na principal norma reguladora da cooperação espanhola para o desenvolvimento, a Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de 1998 (ESPAÑA, 1998), se fez uma tímida menção às universidades como eventuais atores no âmbito da cooperação³. Um ano mais tarde, em 1999, a Estratégia para a Cooperação Espanhola foi um pouco além, ao afirmar que o papel da universidade é crucial para a transferência de conhecimentos, pesquisa e formação. Posteriormente, em 2000, um representante das universidades foi incluído no Conselho de Cooperação, o principal órgão consultivo com o qual o governo espanhol mantém um “diálogo social” em matéria de cooperação.

A elaboração, em 2005, de um Código de Conduta das Universidades em Matéria de Cooperação para o Desenvolvimento (CEURI, 2005), bem como o estabelecimento, em 2007, de um Observatório da Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (OCUD), testemunham a consolidação da CUD como política pública no âmbito espanhol. O observatório foi uma iniciativa da Conferência de Reitores das Universidades Espanholas (CRUE) em coordenação com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e a Secretaria de Estado de Cooperação Internacional do Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação. Seu conselho assessor está formado por representantes das distintas universidades espanholas, a AECID, a SECI e a CRUE. Seu objetivo é ser o ponto de referência da Cooperação Universitária para o Desenvolvimento na Espanha. Para tanto, criou um sistema integrado de informação para o conhecimento da CUD e para homologar ações e elaborar estratégias conjuntas (OCUD, 2013). Em 2007 a CRUE assinou com a AECID um convênio, renovado em 2011, criando um sistema integrado de informação sobre CUD. Outras cláusulas do mesmo convênio tratam da elaboração de estratégias conjuntas entre os dois parceiros, da facilitação de informações à administração sobre a CUD e de medidas para contribuir com a pesquisa e avaliação da CUD (OCUD, 2013),

Também é importante mencionar a realização, por parte do Observatório, de congressos bianuais sobre Universidade e Cooperação para o Desenvolvimento. Até agora foram realizados seis, o último em 2013 na Universidade de Valência. Os congressos são um espaço de encontro e análise a respeito do trabalho realizado pelas universidades na CUD. Demais será dizer que seus produtos (*papers* e outros documentos) são uma riquíssima fonte de dados sobre a CUD espanhola e de outros países⁴.

Além da institucionalização em nível nacional, existe na Espanha uma institucionalização da CUD em várias Comunidades Autônomas, que a tem incluído nas suas respectivas Leis de Cooperação e no seu planejamento estratégico em cooperação internacional. A Comunidade de

2 Isso não significa que a Espanha esteja à cabeça do *ranking* de doadores de CUD em termos de recursos financeiros ou qualidade das ações. Na Espanha, a política e as estruturas institucionais de cooperação para o desenvolvimento foram estabelecidas mais tardiamente do que as dos demais membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, já iniciados os anos de 1990 e coincidindo com as profundas transformações do sistema. Isso facilitou que as estruturas espanholas acomodassem com maior facilidade as novas práticas e atores da cooperação internacional.

3 A menção é feita no artigo 31, da 1ª seção do VI Capítulo desta Lei que trata do fomento à CID e inclui a universidade como uma das organizações que participa das atividades.

4 O site do Observatório (www.ocud.es) hospeda a “biblioteca OCUD”, incluindo os trabalhos apresentados em todos os congressos.

Madrid, Andaluzia, País Basco e Valência estão entre as Comunidades Autônomas mais ativas nesse sentido.

Junto aos esforços conjuntos de institucionalização, é destacável também a criação, em um número importante de universidades espanholas, de órgãos próprios voltados à cooperação para o desenvolvimento, seja dentro de uma secretaria ou pró-reitoria de Relações Internacionais, seja como órgão mais autônomo. Em alguns casos as universidades têm criado suas próprias ONGD (FRERES & CABO, 2005).

Embora não existam estudos sobre o impacto direto da institucionalização da CUD espanhola na quantidade e qualidade de ações, há consenso de que ela está relacionada com o incremento das ações de cooperação dos últimos anos e com o aumento do peso da CUD no orçamento da AOD espanhola total⁵. Também parecem razoáveis as afirmações dos agentes da CUD de que a maior coordenação entre os atores implicados tem aprimorado sua qualidade e que o acervo de reflexões sobre a CUD (ao qual os congressos e o trabalho do observatório têm feito importantes aportes) está contribuindo para a melhora das práticas e instrumentos.

O caso belga também merece destaque. A CUD belga também está fortemente institucionalizada e bem definida como política pública. Seguindo as peculiaridades da organização do estado belga, as universidades flamengas e as de língua francesa gerenciam cada uma sua própria CUD. Desde 1995 (ano em que começou o processo de reestruturação da cooperação para o desenvolvimento belga), a *Vlaamse Interuniversitaire Raad* (Comissão para a Cooperação Universitária para o Desenvolvimento, VLIR-UOS) se ocupa da definição de políticas, supervisão e monitoramento das ações de cooperação das universidades flamengas, enquanto a *Commission Universitaire pour le Développement* (Comissão Universitária para o Desenvolvimento, CUD), uma comissão permanente dependente do Conselho Interuniversitário da Comunidade francesa de Bélgica, se ocupa do gerenciamento da cooperação para o desenvolvimento das universidades de língua francesa (ROBRECHT & MOLENAERS, 2006; CUD, 2010; CIUF, 2011). Em ambos os casos, as ações de CUD das universidades são consideradas como “cooperação não governamental”.

Os programas nos quais essas ações se enquadram são financiados pelo governo federal belga através da Direção Geral da Cooperação para o Desenvolvimento e preparados e executados pelas próprias universidades (coordenadas pela CUD ou pelo VLIR) e por outros atores considerados “indiretos” (ONGs, sindicatos e outras organizações da sociedade civil).

Os principais instrumentos reguladores da CUD belga são uma série de acordos assinados entre o governo federal belga e a CIUF, por um lado, e o VLIR, por outro. Um acordo geral (assinado em 1995 e atualizado em abril de 2010 para recolher os princípios da agenda da “eficácia da ajuda” de 2005) estabelece os objetivos da CUD, seus princípios gerais e suas diferentes modalidades. Outros acordos mais específicos tratam da Cooperação Universitária Institucional, dos projetos criados por iniciativa das universidades, das bolsas etc. (CIUF, 2011).

E destacável o fato de que, entre 1995 e 2010 (último ano com informações disponíveis para as duas comunidades), o montante dos fundos destinados pelo estado belga para a CUD experimentaram um incremento linear, superando os 60 milhões de euros (quase 30 milhões de

⁵ Segundo Castejón (CASTEJÓN, 2012), considerando só as universidades que informaram sobre suas despesas entre 2008 e 2010 (30% em 2008 e 50% não providenciaram os dados) em Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (o que não inclui todas as atividades de cooperação), a contribuição foi algo menos de 9,5 milhões de euros em 2008 e um pouco menos de 11,5 em 2010.

euros gerenciados pelo CIUF-CUD e algo mais de 33 milhões de euros gerenciados pelo VLIR-UOS) (CIUF, 2011; VLIR, 2011).

A Agência Sueca para a Investigação em países em vias de desenvolvimento, o Centro Norueguês para a Cooperação Internacional em Educação e o Programa para o Cofinanciamento da Educação Superior dos Países Baixos são outras instâncias nacionais responsáveis pelo planejamento e execução das ações equiparáveis à CUD.

Nos Estados Unidos, a *Higher Education for Development* (HED), instituição que reúne as principais associações de instituições de ensino superior do país, é a responsável por implementar o equivalente à CUD (embora não se use o termo “cooperação” mas sim “ajuda”). A HED foi estabelecida em 1992 através de um acordo entre a agência de cooperação dos EUA (USAID) e o Conselho Americano de Educação. O foco das atividades da HED é o estabelecimento de “parcerias inovadoras” entre universidades dos EUA e universidades de países em desenvolvimento (HED, 2013).

3 Possibilidades da Cooperação Universitária para o Desenvolvimento no Brasil

Há alguns anos o Brasil, que já presta mais ajuda do que recebe, começou a construir um modelo próprio de política de cooperação, com ênfase na cooperação Sul-Sul (INOUE & VAZ, 2012). Algumas das novas dimensões da cooperação para o desenvolvimento estão sendo integradas no modelo brasileiro. A Cooperação Descentralizada (a cooperação internacional dos governos estaduais e municipais) está já bastante consolidada e recebe suporte do governo federal (SALOMÓN, 2011). A Cooperação Sindical para o Desenvolvimento, mais incipiente, está sendo desenvolvida pelos sindicatos brasileiros a partir das orientações internacionais⁶. Porém, até o momento, as universidades brasileiras não têm viabilizado nada semelhante a uma CUD. A CAPES e o CNPq têm programas de cooperação acadêmica que incluem intercâmbios e concessão de bolsas a estudantes de países em desenvolvimento, e vários programas de Cooperação Técnica desenvolvidos pela Agência Brasileira de Cooperação envolvem a participação de universidades. Por sua vez, a maioria das universidades brasileiras contam com órgãos responsáveis pela gestão de suas atividades internacionais, incluindo várias que fazem parte do catálogo da CUD. Mas não há uma política de CUD ou de “Cooperação Universitária Sul-Sul” propriamente dita, protagonizada pelas próprias universidades brasileiras, nem estruturas institucionais específicas para isso.

A seguir, e com o objetivo de mostrar que no Brasil há uma boa base de sustentação para o desenvolvimento de uma CUD/Cooperação Universitária Sul-Sul, nos referimos em primeiro lugar à participação das universidades em projetos de cooperação técnica e acadêmica desenvolvidos pelo governo federal. Na continuação, e mudando de ângulo, elencamos as práticas e instâncias de cooperação de uma instituição específica: a Universidade Federal de Santa Catarina. Concluimos mencionando algumas das instâncias de cooperação entre universidades que eventualmente, seguindo o exemplo de outros países, poderiam assumir o desenho de uma política pública de CUD.

⁶ Em 2007, foi criada a *Trade Union Cooperation for Development Network*, rede de associações sindicais da qual participa a CUT.

3.1 A participação das universidades brasileiras na cooperação técnica e acadêmica do governo federal

A principal dimensão da cooperação internacional brasileira prestada é a cooperação técnica. Para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que é o órgão do Ministério de Relações Exteriores responsável por todo o ciclo político da cooperação técnica (negociação, coordenação, implementação e acompanhamento dos programas e projetos de cooperação técnica executados a partir de acordos firmados entre o Brasil e outros países e organismos internacionais), ela é “um importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional”. Mais especificamente, “os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro” (ABC, 2013).

As ações de cooperação técnica levadas a cabo pela ABC incluem, cada vez mais, a participação de universidades, sobretudo as públicas. O Gráfico 1 mostra a contribuição das universidades, atuando como executoras dos projetos em parceria com outras instituições e com a própria ABC, em projetos executados entre 2003 e 2012. É visível o aumento na quantidade de projetos em execução por ano com a participação de universidades, desde os 8 projetos do ano 2003 até os 25 de 2012.

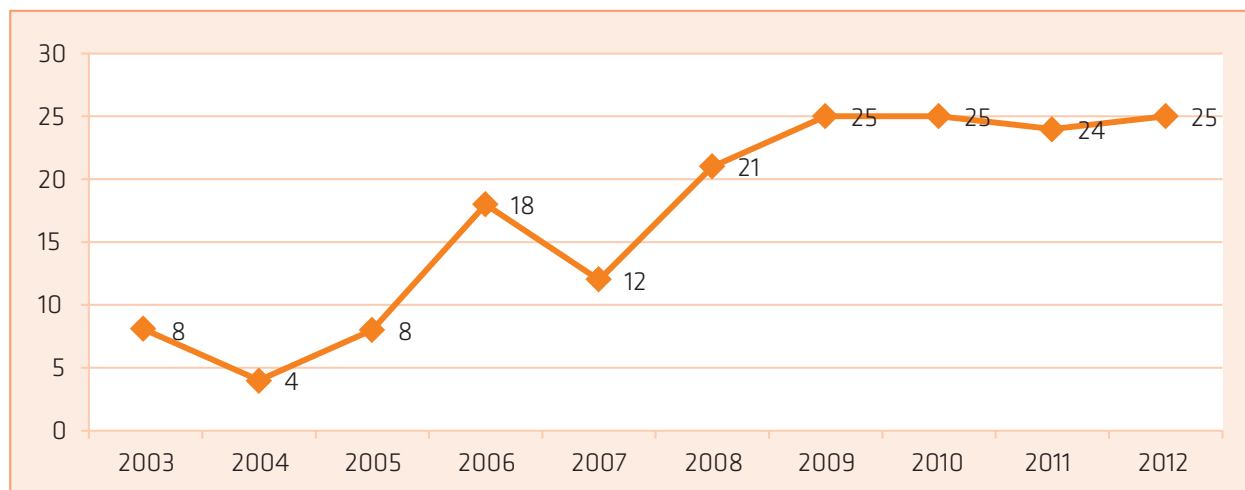


Gráfico 1: Evolução na quantidade de Projetos de Cooperação da ABC com a participação de universidades brasileiras (2003-2012).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ABC.

Porém, como vemos na Tabela 1 e no Gráfico 2, o aumento no número de projetos enquadráveis como CUD foi menor que o crescimento de projetos de cooperação executados pela ABC em geral. De fato, a proporção de projetos com participação das universidades no total de projetos de cooperação da ABC sofreu uma queda considerável até se estabilizar, a partir de 2007, na faixa de 5%.

Tabela 1

Ano	22003	22004	22005	22006	22007	22008	22009	22010	22011	22012
Total de Projetos da ABC em execução	440	331	775	1182	2249	3327	4415	5504	5550	5540
Projetos em execução com participação de universidades	88	44	88	118	112	221	225	225	224	225
Participação de universidades no total de projetos da ABC (%)	220%	113%	111%	110%	55%	66%	66%	55%	44%	55%

Fonte: elaboração própria com base nos dados da ABC.

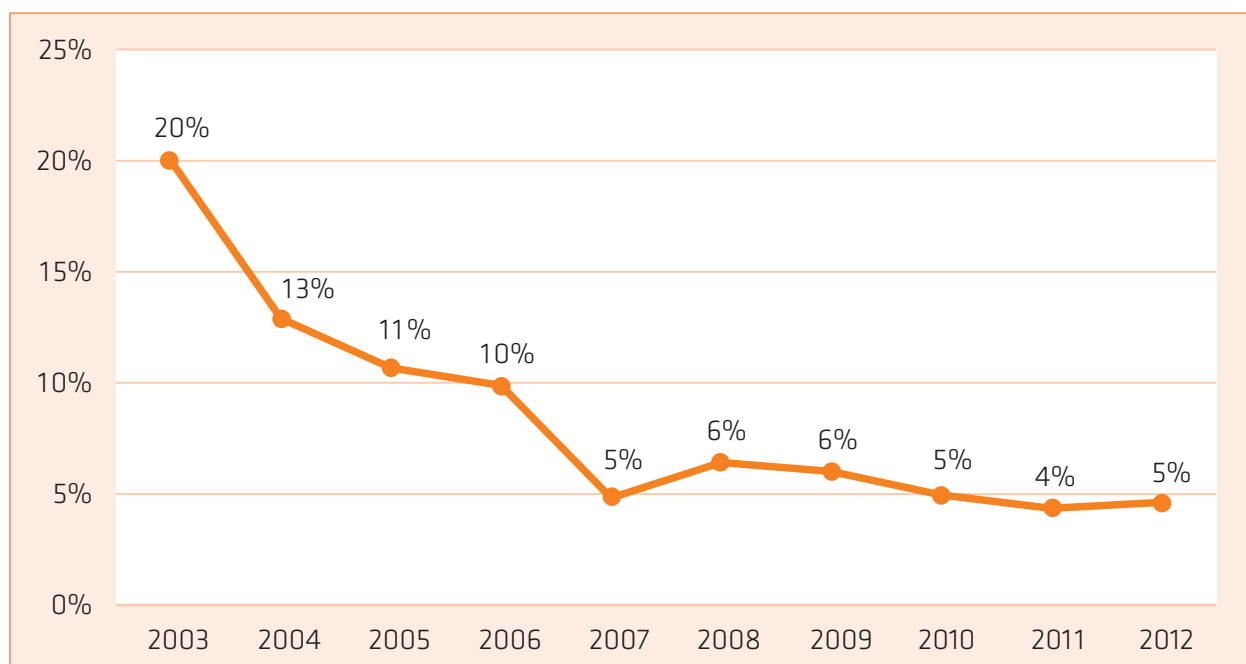


Gráfico 2: Evolução do percentual de projetos com participação de universidades na quantidade de projetos da ABC por ano (2003-2012).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ABC.

Os dados refletem de maneira muito clara que a participação das universidades nos projetos de cooperação executados pela ABC é continuada e crescente, mas com um crescimento bem menor do que o experimentado nos últimos anos pela cooperação da ABC em geral.

Os setores dos projetos que contam com a participação das universidades são variados, sendo que os principais são agricultura, educação, saúde e meio ambiente, conforme pode ser observado no gráfico 3. A maioria dos projetos tem por objetivo principal a capacitação do país beneficiário nas áreas nas quais o Brasil é referência ou tem melhores condições de transmitir

conhecimentos específicos, bem como o fortalecimento institucional, pesquisa e missões de prospecção de áreas nas quais há oportunidade de cooperação com o Brasil.

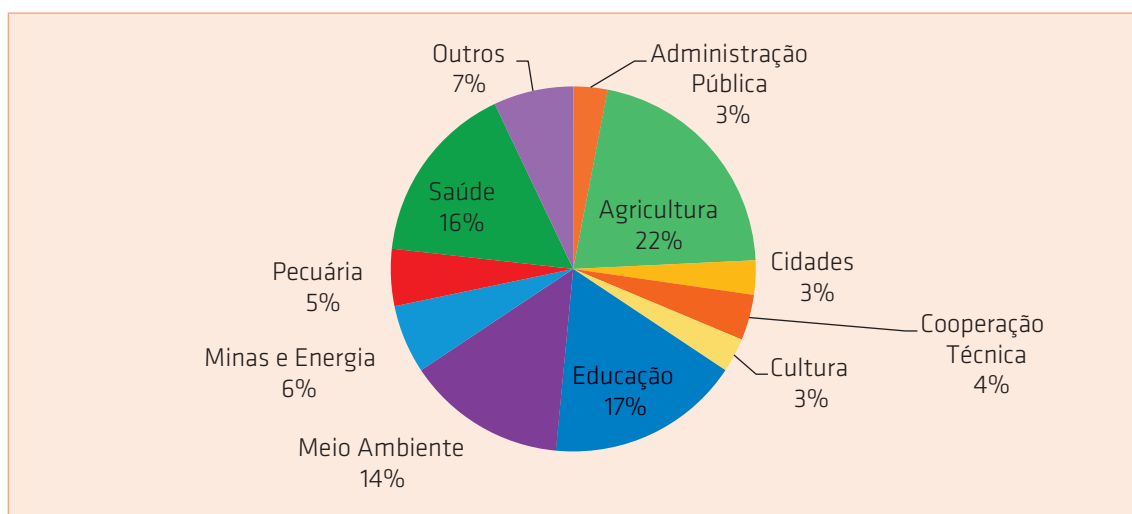


Gráfico 3: Setores de participação da Universidade (projetos de 2003 a 2012).

Fontes: Elaboração própria a partir de dados da ABC.

Quanto aos países beneficiários dos projetos de cooperação, os africanos correspondem a 46% do total. Em segundo lugar está América do Sul e Central, conforme mostrado no gráfico 4. Apesar de não haver uma grande concentração de projetos em um país em particular, é destacável que Uruguai é o beneficiário em 9% dos projetos analisados e Moçambique em 8%.

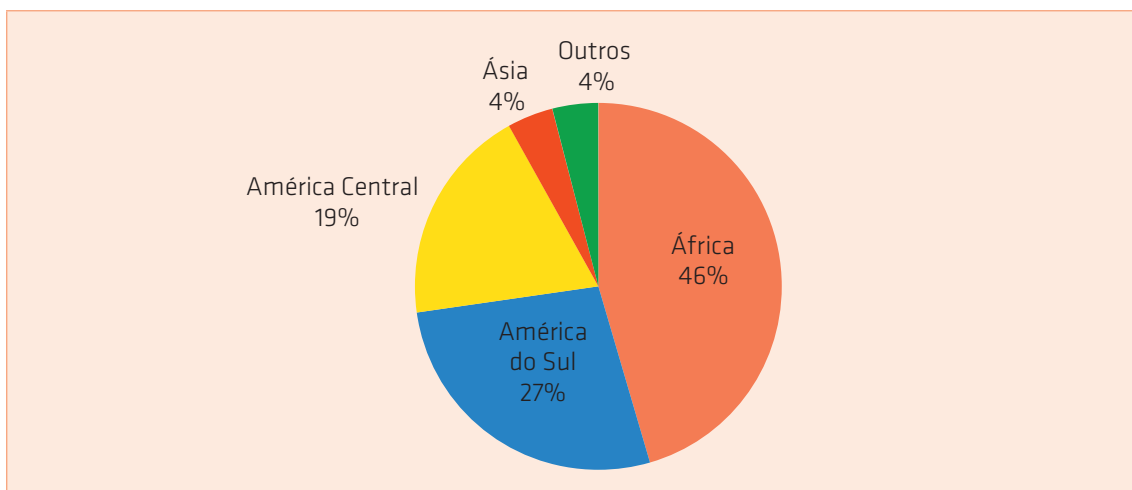


Gráfico 4: Distribuição de Projetos com participação das universidades por continente⁷.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da ABC.

Considerando que uma das principais prioridades da política externa brasileira é intensificar as relações de cooperação com os países do Sul (LIMA, 2005), os dados sobre a participação da

⁷ "Outros": projetos que beneficiam mais de um país (beneficiários: Comunidade do Caribe - CARICOM; Gana, Zâmbia, Indonésia, Libéria e Turquia; Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP).

universidade nos projetos de cooperação técnica são consistentes com ela. Eles refletem também a preocupação de diversificar os parceiros, não concentrando a cooperação em poucos países.

Além dos projetos desenvolvidos diretamente com a ABC, as universidades também participam, como foi indicado, de atividades de cooperação acadêmica através de projetos cujas instituições executoras oficiais são outros órgãos governamentais, com destaque para o MEC e MCTI através, respectivamente, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Os principais programas multilaterais de cooperação acadêmica voltados a países em desenvolvimento (coordenados pela CAPES e com participação do CNPq) são o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G, e o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação – PEC-PG. O PEC-G foi criado oficialmente em 1965 e é gerido pelo MEC e pela Divisão de Temas Educacionais do Ministério das Relações Exteriores. Em parceria com universidades brasileiras públicas e privadas, o programa visa oferecer oportunidades de formação superior a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil tem acordos educacionais, culturais ou científico-tecnológicos (MEC, 2013a). Quanto ao PEC-PG, ele concede bolsas de mestrado e doutorado para estudar em universidades brasileiras a cidadãos de países em desenvolvimento com os quais o Brasil tem acordos educacionais ou culturais. (MEC, 2013b).

Dentro dos programas de cooperação acadêmica bilateral com países em desenvolvimento coordenados pela CAPES, são destacáveis o Programa Emergencial Pró-Haiti de Educação Superior (CAPES, 2013b) e o Programa de Qualificação de Docentes e Ensino de Língua Portuguesa no Timor Leste (CAPES, 2013a; CASSIANI, 2012). O primeiro visa contribuir para a reconstrução do Haiti por meio de apoio à formação de recursos humanos com bolsas de graduação-sanduiche. O segundo busca formar professores de língua portuguesa de diferentes níveis de ensino. Nos dois programas o Ministério de Relações Exteriores (MRE) atua como parceiro.

Nos projetos anteriormente considerados, seja em parceria com a ABC ou com os demais órgãos governamentais, fica claro que a universidade participa da CID brasileira. E essa participação compreende práticas equiparáveis à Cooperação Universitária para o Desenvolvimento, pois as atividades desempenhadas nesses projetos auxiliam o desenvolvimento dos países do Sul e estão relacionadas às próprias funções da instituição nas áreas de ensino, pesquisa, assessoramento técnico e informação.

3.2 A cooperação internacional da Universidade Federal de Santa Catarina

Nesta subseção, examinamos a institucionalização e algumas das atividades de cooperação internacional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com o objetivo, como indicado, de mostrar que a partir das instâncias de cooperação acadêmica internacional existentes em boa parte das universidades públicas brasileiras seria possível criar uma base institucional para uma CUD/Cooperação Universitária Sul-Sul. A UFSC, uma universidade média com bastante atividade internacional e instâncias permanentes de gestão dessa internacionalização, pode ser considerada, se não absolutamente representativa em termos da atividade internacional das universidades brasileiras em geral, pelo menos como um caso bastante típico.

As atividades de internacionalização da UFSC começaram logo após a criação da universidade, em 1960. Inicialmente, segundo a Secretaria de Relações Internacionais da instituição – SINTER, houve pouca diversificação quanto aos parceiros (quase todos eles instituições de ensino e pesquisa alemãs e estadunidenses). Nos anos de 1970 foi criado um Escritório de Assuntos Internacionais (ESAI) vinculado diretamente ao gabinete do reitor e responsável por manter contatos com universidades e outros órgãos estrangeiros e executar convênios internacionais. A partir de então o número de convênios internacionais cresceu consideravelmente e os parceiros se diversificaram. Em 2008, a ESAI foi substituída por uma Secretaria de Relações Internacionais (SINTER) com funções similares mas com um maior número de servidores.

Segundo dados da SINTER, cerca de 70% dos acordos de cooperação ativos da UFSC são com universidades europeias, principalmente da França, Alemanha, Portugal, Itália e Espanha. O resto de acordos é com universidades de países em desenvolvimento: da África, Ásia, América Central e América do Sul (a maioria com Argentina e Colômbia).

Atualmente, a UFSC participa de cinco associações internacionais de universidades: a Associação das Universidades de Língua Portuguesa – AULP; a *Asociación de Universidades Grupo Montevideo* – AUGM; a Organização Universitária Interamericana – OUI. A Unión de Universidades de América Latina y el Caribe – UDUAL, e o Grupo Tordesillas.

A seguir elencamos as atividades realizadas pela UFSC que podem ser consideradas assimiláveis à CUD, a partir da tipologia já apresentada na seção 1.

- **Formação e pesquisa em campos afins ao desenvolvimento e à cooperação internacional.** Nove grupos cadastrados no diretório de pesquisa do CNPq e liderados por professores da UFSC trabalham com desenvolvimento e cooperação. A maioria tem menos de uma década de existência e as áreas predominantes são Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. A temática do desenvolvimento é abordada sob diferentes óticas. O foco não está direcionado somente para o desenvolvimento local e são tratados tópicos mais recentes, como a sustentabilidade e a própria CID.
- **Cooperação horizontal (entre universidades).** A UFSC participa, em qualidade de coordenadora acadêmica, do já citado Programa de Qualificação de Docente e Ensino de Língua Portuguesa no Timor Leste. Além da qualificação em língua portuguesa, diferentes conteúdos são abordados interdisciplinarmente, em particular Agricultura Familiar, Problemas da Língua, Saúde Pública e Valorização da Cultura Local (CASSIANI, 2012).
- **Assistência técnica a outros agentes da cooperação.** A UFSC é parceira, em programas de cooperação e assistência técnica a países em desenvolvimento, do Haiti, Timor Leste, Angola, Moçambique e Cabo Verde (SINTER, 2011) e, ainda, nos Programa de Estudantes Convênio de Graduação – PEC-G e Pós-Graduação – PEC-PG. A SINTER é responsável de receber os alunos do PEC-G, de prestar-lhes a assistência necessária e disponibilizar as vagas nos cursos de graduação. No caso do PEC-PG, o processo é um pouco diferente porque os candidatos estrangeiros precisam primeiro contatar diretamente os programas de pós-graduação pretendidos para obter sua carta de aceite. A UFSC participou unicamente em um projeto de cooperação técnica da ABC nos últimos

dez anos: a Missão de Prospecção de Projetos em Piscicultura e Saneamento Básico em Camarões, em qualidade de executora parceira. O projeto foi iniciado em 2010 e concluído em 2011⁸.

A relação de atividades demonstra que quase todas as práticas elencadas como CUD nas tipologias habitualmente utilizadas são realizadas pela UFSC, seja a título individual, seja em colaboração com outras instâncias responsáveis da cooperação brasileira para o desenvolvimento.

Por outro lado, a UFSC também participa de acordos de cooperação que visam seu próprio fortalecimento institucional (não é por acaso que a maioria dos convênios assinados são com instituições do Norte) e que dificilmente poderiam ser enquadrados como CUD. Durante os anos de 1980 e 90, os acordos com universidades europeias, principalmente com a Alemanha, e que incluíam a realização de projetos de pesquisa conjunta entre as instituições, tiveram um impacto positivo no desenvolvimento do Centro Tecnológico da UFSC, em particular a área de Engenharia Mecânica, cujo curso de graduação é reconhecido como um dos melhores do país⁹. Há um contínuo intercâmbio de alunos e professores entre a UFSC e universidades europeias que gera benefícios à instituição, promovendo a pesquisa conjunta e atraindo recursos para a universidade. Nos últimos anos, o programa Ciência sem Fronteiras do governo federal tem potenciado consideravelmente esses intercâmbios.

3.3 Instâncias de cooperação interuniversitária que poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma CUD/Cooperação Universitária Sul-Sul brasileira

As autoridades universitárias brasileiras contam com diversas instâncias de cooperação mútua que poderiam, de maneira semelhante ao que acontece em outros países, assumir o desenho de uma CUD ou uma Cooperação Universitária Sul-Sul. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras seria, por sua abrangência, a instância mais apropriada para isso. A Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), de fato, já trata de temas assimiláveis à CUD em seus fóruns¹⁰. Não é o caso, porém, da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior).

Os vários Fóruns de Pró-Reitores existentes – de Graduação; de Pesquisa e Pós-Graduação; de Assuntos Comunitários e Estudantis; de Planejamento e Administração e de Extensão – poderiam também contribuir ao funcionamento de uma CUD brasileira nas suas áreas de competência.

Mas a instância que parece mais adequada para liderar a constituição de uma CUD/Cooperação Universitária Sul-Sul brasileira é o Fórum de Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais (FAUBAI), constituída em 1988 e atualmente com mais de 180 membros, todos eles responsáveis ou gestores de relações internacionais de suas

8 Código do projeto para consulta na ABC: BRA/04/044-A657.

9 Considerando-se o Índice Geral de Cursos-IGC de 2011 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP, no qual o curso aparece entre os 15 melhores cursos de graduação em Engenharia Mecânica do país (de mais de 100). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos>. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

10 Em particular, o tema foi abordado no 52º Fórum Nacional de Reitores. Os temas tratados neste e em cada um dos fóruns podem ser consultados em: <http://www.abruem.org.br/foruns/>.

universidades¹¹. Embora entre seus objetivos se incluam os de “participação ativa junto a órgãos públicos e organismos de promoção de cooperação internacional” e “gestão de bancos de dados sobre cooperação internacional”, até agora o FAUBAI é um órgão mais burocrático que político. Não há porquê continuar sendo assim no futuro. No âmbito da Cooperação Descentralizada, o recentemente criado Fórum Nacional de Secretarias de Relações Internacionais (FONARI) trata de questões substantivas (desde discussão de questões conceituais e legais até iniciativas específicas de cooperação) e também da articulação de iniciativas com o governo federal (SALOMÓN, 2011). Nada impede ao FAUBAI avançar nessa direção.

Todas estas instâncias, junto às (pelo menos) 180 secretarias de Relações Internacionais existentes nas universidades brasileiras, formam, ao nosso modo de ver, uma excelente base de sustentação para uma eventual política pública de CUD/Cooperação Universitária Sul-Sul brasileira.

4 Conclusões

A Cooperação Universitária para o Desenvolvimento como regime internacional está na intersecção de dois regimes mais amplos: o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) e o Cooperação Acadêmica Internacional. A partir da ampliação do conceito de desenvolvimento e das maiores facilidades para a comunicação e transporte propiciadas pelas novas tecnologias, os dois experimentaram transformações importantes nas últimas décadas, transformações que, por sua vez, explicam a emergência da CUD. A forte internacionalização das universidades e de suas cooperações acadêmicas e a necessidade de que atores da sociedade civil se envolvam ativamente nas ações de cooperação para o desenvolvimento são os dois principais fatores explicativos.

Os avanços na institucionalização da CUD, materializada em leis específicas, documentos estratégicos, criação de redes interuniversitárias, realização de congressos com periodicidade regular, entre outros, se encontram em diferentes estágios segundo os países, destacando-se os casos da Espanha e da Bélgica.

No Brasil, as universidades são parceiras bastante ativas da cooperação para o desenvolvimento nacional, participando como consultoras ou executoras em diferentes projetos da Agência Brasileira de Cooperação, bem como das agências mais voltadas à cooperação acadêmica (CAPES ou CNPq). Os dados deste trabalho mostram, porém, que a participação das universidades nos projetos de cooperação da ABC, apesar de experimentar uma tendência crescente, não acompanhou o importante aumento dos projetos executados pela ABC em geral, se estabilizando em um percentual bastante modesto. Isso leva a pensar que ela tem potencial para crescer. Ao nosso modo de ver, a institucionalização da CUD no Brasil – aproveitando a base institucional já existente – seria uma medida importante nesta direção.

Como ilustrado pelo caso da UFSC, todas as atividades consideradas como parte da CUD são realizadas pelas universidades brasileiras. O momento atual, de definição da política

¹¹ Informações sobre a FAUBAI disponíveis em: http://www.faubai.org.br/br/faubai_oquee.php. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

brasileira de cooperação, permitiria integrar de maneira adequada a CUD na estratégia nacional. Um plano estratégico nacional, uma atenção maior por parte da ABC e de instâncias como o IPEA, juntamente com um esforço de coordenação maior por parte das próprias autoridades universitárias, contribuiria, sem dúvida, para um maior impacto e eficácia das ações da comunidade universitária brasileira em prol do desenvolvimento do mundo.

Referências

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. (s/d) Cooperação Técnica, conceito. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

ACU, *Association of Commonwealth Universities* (2010) Declaração da Conferência de Diretores da ACU: Universidades e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 2010. Disponível em: <<http://capetown2010.acu.ac.uk/>>. Acesso em: 17 de setembro de 2012.

AUF, *Agence Universitaire de la Francophonie* (2004) Cadre stratégique décennal de la Francophonie. Disponível em: <http://www.auf.org/media/uploads/cadre_strategik_10al.pdf>. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

ARIAS, Silvia; MOLINA, Estefanía (Orgs.). (2006) *Universidad y Cooperación al Desarrollo. Cuadernos Solidarios*, n.1. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación: Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

ARIAS, Silvia; MOLINA, Estefanía. (2008) *Universidad y Cooperación al Desarrollo: La Experiencia de las Universidades de la Ciudad de Madrid*. Madrid: Los Livros de Catarata.

AYLLÓN, Bruno. (2006) O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, n. 8, p. 5-23..

BENEITONE, Pablo et al. (2003) *University Development Co-operation: Models of Good Practice*. Bilbao: Universidad de Deusto.

CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (s/d) Programa de Qualificação de Docente e Ensino de Língua Portuguesa no Timor-Leste. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/cooperacao-internacional/timor-leste>>. Acesso em: 21 de março de 2013.

CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (s/d) Programa Pró-Haiti. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/cooperacaointernacional/haiti/pro-haiti>>. Acesso em: 21 de Março de 2013.

CASSIANI, Suzani; VON LINSINGEN, Irlan; LUNARDI, Graziela. (2012) Enfocando a Formação de Professores de Ciências no Timor-Leste. *ALEXANDRIA Revista de Educação em Ciência e Tecnologia*, Florianópolis, v.5, n.2, p. 189-208.

CEURI, Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (2005) Código de Conducta de las Universidades en Materia de Cooperación al Desarrollo. Disponível em: <<http://www.ocud.es/en/antecedentes>>. Acesso em: 19 de junho de 2012.

CEURI, Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (2000) Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo. Disponível em: <www.uji.es/serveis/raco/info/crue/ceuri.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2012.

CHAN, V.W.Y. (2004) International Cooperation in Higher Education: Theory and Practice. *Journal of Studies in International Education*, vol. 8, p. 32-55.

CIUF, *Conseil interuniversitaire de la Communauté française*. (2010/2011) Rapport d'activités. Disponível em: <<http://www.cud.be/images/stories/docs/ra/cudrapport2010.pdf>>. Acesso em: 25 de outubro de 2013.

CLACSO, Conselho Latino-americano de Ciências Sociais. (s/d) Programa de Colaboração com África e Ásia: Objetivos e Iniciativas. Disponível em: <http://www.clacso.org.ar/area_r_internacionales/3b.php?idioma=port>. Acesso em: 24 de outubro de 2013.

ESPAÑA. (2000) Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo. Disponível em: <<http://www.ocud.es/en/antecedentes>>. Acesso em: 19 de junho de 2012.

ESPAÑA. (1998) Ley de cooperación internacional para el desarrollo. Disponível em: <http://www.usal.es/webusal/files/Ley_espanola.pdf>. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

FRERES, Cristian; CABO, Carlos. (2003) Las Universidades de la Comunidad de Madrid y la Cooperación al Desarrollo. Documentos técnicos. Madrid, CRUE. Disponível em: <http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Actividades/Universidades_Madrid.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2012.

GUNI, *Global University Network for Innovation*. (2009) Educação Superior em um Tempo de Transformação: Novas Dinâmicas para a Responsabilidade Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa (2012) Brazil as a 'Southern donor': Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 4, no. 4, p. 507-534.

LANCASTER, Carol. (2007) *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2007. p. 1-61.

LANCHARES, María José. (2006) Empresa y Desarrollo. In: ARIAS, Silvia; MOLINA, Estefanía (org.). *Universidad y Cooperación al Desarrollo*. Cuadernos Solidarios, n.1. Oficina de Acción Solidária y Cooperación: Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: UAM, p.149-170.

LAUS, Sonia Pereira; MOROSINI, Marília Costa (2005) Internationalization of Higher Education in Brazil. In: Wit, Hans de et al. (Orgs.). *Higher Education in Latin America: The International Dimension*. Washington DC: The World Bank, p.111-147.

LIMA, Maria Regina Soares de (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, no. 1, p. 24-59.

MAKLAHAN-KARR, David. (2005) *La cooperación internacional y los objetivos de desarrollo del milenio (ODMs)*. Nova York: PNUD, 2005.

MATAIX, Carlos; SÁCHES, Eduardo. (2006) Oportunidades para la colaboración entre ONGD y Universidades. In: ARIAS, Silvia; MOLINA, Estefanía (Orgs.). *Universidad y Cooperación al Desarrollo. Cuadernos Solidarios*, n.1. Oficina de Acción Solidária y Cooperación: Universidad Autónoma de Madrid. Madrid: UAM. p. 137-145.

MEC, Ministério da Educação.(s/d) PEC-G. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12276&ativo=531&Itemid=530>. Acesso em: 21 de Março de 2013.

MEC, Ministério da Educação. (s/d) PEC-PG. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PEC/PEC.html>>. Acesso em: 21 de Março de 2013.

NECKEL, Roselane; KÜCHLER, Alita Diana C. (Orgs.) (2010) *UFSC 50 Anos: Trajetórias e Desafios*. Florianópolis: UFSC.

PEET, R.; HARTWICK, E. (1999) *Theories of Development*. New York: Guilford.

ROBRECHT, Renard; MOLENAERS, Nadia (2003) *University Development Co-operation and Good Practices: Discussion*. In: BENEITONE, Pablo et al. *University Development Co-operation: Models of Good Practice*. Bilbao: Universidad de Deusto, p. 173-186.

SALOMÓN, Mónica. (2012) A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: Pinheiro, Leticia e Milani, Carlos R. (Orgs.) *Política Externa Brasileira: a prática das políticas e a política das práticas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 269-300.

SALOMÓN, Mónica. (2011) *Paradiplomacy in the Developing World: the case of Brazil*. In: Amen, Mark, Toly, Noah; McCarney, Patricia; Seghers, Klaus (Orgs.), *Cities and Global Governance. New Sites for International relations*. Londres: Ashgate, p. 45-68.

SANAHUJA, José Antonio (2007) *Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*. In: Mesa, Manuela (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz*, Madrid:CEIPAZ, p. 71-101.

SEBASTIÁN, Jesús María (2000) *Modalidades y tendencias de la cooperación internacional de las universidades*, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, n. 5, p. 125-144.

SINTER, Secretaria de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (2011) *Relatório de Atividades*. Florianópolis: UFSC.

UNCETA, Koldo (Org.) (2007) La cooperación al desarrollo en las universidades españolas. Agencia Española de Cooperación Internacional, Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, Madrid.

VALLER FILHO, Wladimir (2007) O Brasil e a Crise Haitiana: a Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática. Brasília: FUNAG.

VLIR, *Vlaamse Interuniversitaire Raad*. (2011) 2010 VLIR-UOS anual report.

VNU, Programa de Voluntários das Nações Unidas. (s/d) Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/UNV.aspx>>. Acesso em: 12 de julho de 2012.

WIT, Hans de et al. (2005) Higher Education in Latin America: The International Dimension. Washington DC: The World Bank.

De Bush a Obama: a dotação orçamentária dos EUA para o Conselho de Direitos Humanos da ONU

Bush to Obama: the US budget appropriation for the UN Human Rights Council

Matheus de Carvalho Hernandez*

Hevellyn Albres**

Gustavo Macedo***

Resumo

Este trabalho pretende analisar a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) para os direitos humanos a partir do processo de dotação orçamentária para o Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). Nesse contexto, pergunta-se: é possível afirmar que a gestão Obama é mais afeita ao multilateralismo e inclinada à defesa internacional dos direitos humanos que a de seu antecessor? A hipótese defendida é que não existiria relação necessária entre a entrada de Obama e a defesa dos direitos humanos em âmbito internacional. Verifica-se a validade dessa hipótese analisando a dotação orçamentária dos EUA para o CDH. Em vista dessa análise e da permanência de outras inconsistências (como o não fechamento da prisão em Guantánamo e o não repasse de verbas para o Alto Comissariado dos Direitos Humanos), a hipótese de que a entrada de Obama não representou maior defesa dos direitos humanos em âmbito internacional parece válida.

Palavras-Chave: Estados Unidos. Política Externa. Conselho de Direitos Humanos da ONU. Bush. Obama.

Abstract

This paper discusses the US foreign policy of human rights from the process of budget allocation for the United Nations Human Rights Council (UNHRC). The main question is: is it possible to say that Obama administration is more prone to multilateralism and to defend international human rights than its predecessor? The hypothesis is that there would be no necessary relationship between the winning of Obama and the protection of international human rights. The validity of this hypothesis is verified by analysis of the US budget allocation for the UNHRC. In view of this analysis and the permanence of

* Professor de Relações Internacionais e Coordenador da Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Federal da Grande Dourados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA. Doutorando em Ciência Política pela Unicamp. Mestre em Ciências Sociais e Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. Email: matheuschernandez@gmail.com

** Coordenadora do Ponto de Contato Nacional para as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA, INCT-INEU. Mestranda em Relações Internacionais pela UNB. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP. Email: hevellyn_albres@yahoo.com.br

*** Coordenador do GT de Relações Internacionais do Fórum Brasileiro de Ciência Política. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA. Membro da École Doctorale da Sciences Po Paris. Mestrando em Ciência Política pela USP. Bacharel em Ciências Sociais pela UNICAMP e University of London. Email: macedo.gustavoc@gmail.com

other inconsistencies (such as not closing the prison at Guantanamo, and no transfer of funds for the High Commissioner for Human Rights), the hypothesis that the entry of Obama did not represent greater promotion and defense of international human rights seems valid.

Keywords: United States. Foreign Policy. UN Human Rights Council. Bush. Obama.

1 Introdução

Os Estados Unidos da América (EUA) são um ator de grande relevância para a análise do sistema internacional; todavia, persiste no Brasil lacuna em seu estudo. A proposta deste trabalho é compor parte das recentes iniciativas para suprir essa demanda, tratando da participação estadunidense no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o processo de dotação orçamentária para o órgão. Nesse contexto, indagamos: em que medida houve uma mudança do posicionamento dos EUA em relação ao CDH na passagem da Administração George W. Bush (Bush) para Obama? Podemos afirmar que Obama é, de fato, mais afeito ao multilateralismo e, assim, mais inclinado a defesa e promoção internacional dos direitos humanos que Bush?

A hipótese aqui defendida nos direciona a um posicionamento crítico diante dessas indagações. Parece-nos que, ao contrário do otimismo inicial de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) e de parte da imprensa, não existe uma relação automática e necessária entre a posse de Obama e a referida reorientação na política externa americana. A fim de colocar tal hipótese em discussão, examinamos em que medida esta mudança do posicionamento dos EUA poderia ser evidenciada a partir da dotação orçamentária para o CDH. Consideramos que a dotação orçamentária pode ser evidência material capaz de complementar a análise de discursos, afinal, é por meio do orçamento que boa parte das ações de um Estado é efetivada. Assim, encontrar uma correlação positiva entre o discurso e a dotação de recursos poderia direcionar a resposta da indagação acima e a verificação de nossa hipótese.

Iniciamos o artigo analisando o CDH, ressaltando sua configuração, seus avanços, sua importância e seus desafios, sempre com foco no posicionamento do governo dos EUA. Começamos pelo processo de formatação do Conselho, em 2005 e 2006, indicando as divergências da Administração Bush, bem como o voto contrário a sua criação. Em seguida, passamos pela trajetória dos Estados Unidos no Conselho, de 2006 a 2008, incluindo críticas, declarações de não candidatura e chegando ao boicote orçamentário.

A segunda seção é dedicada ao boicote orçamentário ao CDH imposto pelos EUA, em 2008. Comentamos brevemente o processo de dotação orçamentária estadunidense, destacando a interação entre Executivo e Legislativo. A seguir, apresentamos os debates no Congresso que originaram a emenda de boicote ao Conselho, bem como a proposta de resolução condenatória não aprovada.

Por último, tratamos da Administração Obama, colocando em discussão a grande expectativa de alteração no perfil da política externa dos EUA. Demonstramos como, em seu primeiro ano, a gestão Obama foi responsável pela entrada dos EUA no CDH e ampliação dos recursos destinados à ONU, o que indicaria atendimento às demandas, domésticas e externas, por uma gestão mais

multilateral. Entretanto, os dados de 2010 e 2011 mostram como as contribuições dos EUA para a ONU começaram a declinar, chegando, em 2011, a níveis bastante próximos da gestão Bush. Desse modo, considerando o desempenho singular de 2009 como uma estratégia de Obama para marcar a diferença de seu antecessor e satisfazer inicialmente suas promessas de uma inserção mais multilateral, consideramos válida a hipótese defendida nesse artigo.

2 Os Estados Unidos na criação e consolidação do Conselho de Direitos Humanos: Bush (2005-2008)

Em dezembro de 2004, foi publicado o relatório da Assembleia Geral Das Nações Unidas (AGNU) “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A/59/565). O documento foi resultante do “Painel de Alto Nível sobre ameaças, desafios e mudanças”, convocado, em 2003, pelo então Secretário Geral Koffi Annan, com objetivo de identificar os rumos das futuras reformas da ONU. A ênfase recaía sobre a questão da segurança coletiva, mas a área dos direitos humanos também foi lembrada (BELLI, 2008/2009). A proposta propriamente dita de criação do Conselho de Direitos Humanos originou-se na delegação suíça, por meio do Conselheiro Federal Calmy-Rey, um dos membros do Painel (MULLER, 2006; KNIGHT, 2005).

Em 21 de Março de 2005, por ocasião da comemoração de 60 anos da ONU, Annan (2005) apresentou um relatório intitulado “Por uma maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”. Neste documento, o Secretário retomou alguns pontos do relatório citado e apresentou 101 sugestões de reformas para a ONU. Entre as propostas, estava a substituição da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) por um Conselho de Direitos Humanos.

Em 15 de Março de 2006, seria aprovado o projeto de resolução que substituiu a Comissão pelo Conselho (UNITED NATIONS, 2006a), apresentado pela então presidente da AGNU, Jan Eliasson. O projeto foi aprovado por uma maioria de 170 votos, e recebeu apenas quatro votos contrários, sendo um deles o da delegação dos EUA¹. Em discurso que justificava o voto americano, o Embaixador John Bolton invocou uma “questão de princípio”. De acordo com o Embaixador, os Estados Unidos não acreditavam em avanço do Conselho em relação à Comissão anterior, já que não haveria mecanismos efetivos que garantissem a credibilidade de seus membros (UNITED NATIONS, 2006b).

Vale mencionar que um aspecto importante do posicionamento estadunidense em relação ao CDH e à própria ONU é fruto e reflexo de seu corpo diplomático. De 2005 a 2006, o Representante Permanente dos EUA para as Nações Unidas foi o Embaixador John Bolton², publicamente grande

1 Os outros três foram Israel, Ilhas Marshall, e Palau e, ainda, três abstenções: Belarus, Irã e Venezuela.

2 O embaixador John Bolton, que foi Representante Permanente para as Nações Unidas de 1º de agosto de 2005 a dezembro de 2006, é um grande crítico da ONU. É de sua autoria a famosa declaração de que se o prédio da ONU de 38 andares localizado em Manhattan perdesse dez, não faria a menor diferença. Portanto, entendemos que a própria indicação de Bolton para representante na ONU dificultou um papel construtivo dos Estados Unidos na organização. Além disso, Bolton é uma figura polêmica. Bush precisou usar uma medida de exceção, chamada “indicação de recesso”, para obter sua efetivação no cargo já que 102 embaixadores já haviam assinado uma petição para que o Senado não aceitasse a nomeação de Bolton. Com a vitória dos democratas nas eleições do final de 2006, a situação de Bolton tornou-se insustentável. Bush não mostrou disposição para bancar sua permanência no cargo diante da oposição. Assim, o embaixador pediu sua saída em dezembro, um mês antes do fim de seu mandato. Essa perda fez parte do quadro de crise de governabilidade de Bush na metade de seu segundo mandato (U.S. ENVOY REFUSES EXIT COMMENT, 2006).

crítico da ONU. Figura polêmica, Bolton não se sustentou muito tempo no cargo, sendo substituído, em 2007 por Zalmay Khalilzad³, também não afeito ao multilateralismo (U.S. ENVOY REFUSES EXIT COMMENT, 2006). Completando o quadro, de 2006 a 2008, o Embaixador dos Estados Unidos em Genebra para as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais foi Warren W. Tichenor, que concebia a ONU também com viés unilateral, como palco da liderança americana no mundo (TICHENOR, 2006). Entendemos que essas indicações contribuíram para dificultar um papel construtivo dos EUA na ONU. À parte da “questão de princípio” levantada por Bolton, as derrotas da delegação estadunidense no processo de constituição do CDH foram indicadas como justificativas para seu voto contrário. Em relação à composição do CDH, a proposta inicial do Secretário Geral, a qual os EUA endossaram, era a de que os membros deveriam ser eleitos por dois terços da Assembleia Geral. Porém, a proposta vencedora foi a de maioria simples (BLANCHFIELD, 2006). Ademais, a delegação dos EUA defendia que seu tamanho fosse reduzido dos 53 membros propostos para, no máximo, vinte membros. Porém, a redução foi apenas para 47⁴.

Em outra medida que dificultaria o acesso ao CDH, os EUA não conseguiram aprovar restrição de que Estados considerados violadores dos direitos humanos por seu governo (como Sudão e Líbia) fossem membros do CDH. A delegação dos EUA também não foi contemplada em sua recomendação de um *exclusionary criteria*. Se aprovado, esse mecanismo faria com que Estados que estivessem sob sanção do Conselho de Segurança (CS) por abusos contra os direitos humanos ou atos terroristas não pudessem concorrer a assentos no Conselho (BLANCHFIELD, 2006).

Complementarmente a essa estratégia restritiva, os EUA buscaram garantir sua própria eleição como membro do CDH. Nesse contexto, foram mal sucedidos na tentativa de aprovar uma fórmula que permitiria reeleição ilimitada e cadeiras garantidas para os cinco permanentes do CS (BLANCHFIELD, 2006; BELLI, 2008/2009). Ademais, a delegação americana teve problemas com o fato de que o grupo que abrangia a Europa e “outros países” (grupo em que os EUA estariam incluídos) foi o mais afetado pela redução da quantidade de membros da Comissão para o Conselho, com número de cadeiras reduzido de dez para sete.

Mesmo com o voto contrário e a falta de apoio dos EUA, em 22 de março, o ECOSOC aboliu a Comissão de Direitos Humanos, que deixaria de existir em 16 de junho para, no dia 19, o Conselho ter sua primeira reunião⁵. Os EUA, apesar de sua oposição ao Conselho, participaram ativamente como observadores no Conselho nos três anos em que lá estiveram sob liderança de Bush, como veremos a seguir.

3 Em 8 de abril de 2008, o novo Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Zalmay Khalilzad, declarou que seu Estado não enviaria aos fundos da ONU em 2008 quantia referente ao que seria aplicado no Conselho. Khalilzad ocupou o cargo de 23 de abril de 2007 até o fim da gestão W. Bush, em janeiro de 2009. O Embaixador possuía grande experiência e prestígio, tendo sido embaixador para o Iraque de 2005 a 2007 e para o Afeganistão, de 2003 a 2005. Apesar de ser menos polêmico que Bolton, Khalilzad também se envolveu na Guerra contra o Terror e compunha a linha dos neoconservadores.

4 O CDH é integrado por 47 membros, eleitos segundo distribuição geográfica equitativa, de forma direta e individual em votação secreta pela maioria dos membros da Assembleia Geral, para um mandato de três anos, sendo no máximo dois mandatos consecutivos (UNITED NATIONS, 2006a).

5 Analogamente à Comissão, o Conselho deveria: analisar violações, promover assistência e educação na área, esforçar-se para evitar abusos, responder a situações de emergência e servir de fórum internacional para o diálogo sobre questões de direitos humanos. Entre as permanências da Comissão no Conselho estão a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros tratados essenciais para a proteção das liberdades fundamentais; a utilização de mecanismos especiais (peritos independentes e relatores especiais); e a participação de ONGs e outros observadores (DURAN, 2006; SHORT, 2008). Os observadores tinham direito de participar das reuniões anuais da Comissão assistindo e fazendo falas.

Pode-se dizer que os principais avanços com a criação do Conselho foram as reuniões com maior frequência, ao longo de todo o ano, e ainda podendo ser convocadas sessões extraordinárias; as possibilidades de suspensão dos membros que cometam violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos; a execução do trabalho de forma preventiva e não apenas paliativa; a adoção do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU); e a relativa equiparação institucional da importância da temática dos direitos humanos dentro da ONU diante das questões de segurança e desenvolvimento⁶ (ANNAN, 2005). Contudo, o novo órgão herdou como grande desafio conseguir a adesão das principais potências, entre as quais se destacam os EUA.

Em maio de 2006, foram realizadas as primeiras eleições para o CDH, e, em abril de 2006, o governo americano manifestou sua opção por não concorrer a uma cadeira. Blanchfield (2006) apresenta duas justificativas para esse posicionamento: segundo a primeira, os EUA teriam dado preferência à candidatura de outros Estados de seu grupo (que compartilhavam com a Europa) que tinham votado a favor da criação do CDH. Conforme a outra, que acreditamos ser mais plausível, os EUA teriam preferido não concorrer a eleição por temer a derrota.

Nesse contexto, os EUA participaram das sessões do primeiro ano de atividades do CDH como observadores apenas. Nessa qualidade, a delegação tinha direito à voz e à emissão de propostas, mas não podia votar. Entendemos o fato de não poder votar como ponto de relativa vulnerabilidade para os EUA, posto que acabaram por perder influência no CDH nessa importante fase de construção institucional e consolidação política.

Houve reações contrárias a essa inicial postura de afastamento dos EUA em relação ao CDH. Muitas ONGs e grupos de direitos humanos se mostraram surpresos e desapontados com o voto estadunidense contrário à criação. No mesmo sentido, essas organizações perceberam a não candidatura no primeiro ano de funcionamento como uma perda de oportunidade de participar na estruturação do novo órgão.

Quanto aos atores estatais, alguns governos também se mostraram desapontados com o voto contrário. Em relação às eleições, representantes de países aliados, como o Reino Unido, demonstraram apoio à candidatura dos EUA naquele momento ou posterior. No entanto, outros, como Cuba, interpretaram a recusa dos EUA em concorrer como uma confissão de culpa pelas violações de direitos humanos em Guantánamo e Abu Graib.

No âmbito doméstico, o Congresso dos EUA vinha acompanhando com atenção desde o início as discussões para a criação do CDH⁷. As opiniões dos congressistas sobre a não candidatura eram heterogêneas. De um lado, estava a percepção de que o afastamento mostrava um sinal de isolamento (como a do Representante Tom Lantos (D-CA)). No polo oposto, estavam os que

6 Apesar do apelo do Secretário, Belli (2008/2009) lembra duas questões importantes. A primeira delas é que Annan apenas catalisou um processo de reforma que se mostrava inevitável diante da crise do sistema de direitos humanos da ONU. A outra, é que a criação do Conselho e da Comissão de Construção da Paz, inserida no mesmo pacote, foi uma forma de mostrar certa efetividade dos líderes da ONU e o prestígio de Annan, sem que fosse necessário rearranjo nas sensíveis questões de segurança. Susana Beltrán (2010) assinala efetiva melhoria no tratamento dos direitos humanos com a substituição da Comissão pelo Conselho. Um primeiro ponto que levanta é a maior visibilidade, já que passa de órgão subsidiário do ECOSOC para a condição de órgão da Assembleia Geral. Deste modo, como a AG tem função deliberativa no estabelecimento das orientações políticas da ONU, o Conselho seria capaz de introduzir, ainda que implicitamente, a questão dos direitos humanos a qualquer tema abordado na Assembleia. Adicionalmente, Beltrán destaca o maior tempo de funcionamento do Conselho durante o ano como um avanço, transformando-o em mecanismo quase permanente.

7 Prova disso é a produção de relatórios anuais detalhados a pedido do Congresso sobre a relação entre os Estados Unidos e o órgão desde 2006, organizado por Luisa Blanchfield.

entendiam a postura como necessária para que os EUA não perdessem sua credibilidade (como declarou o Senador Bill Frist (R-TN)) (BLANCHFIELD, 2008).

À medida que o tempo passava e as demandas dos EUA não eram consideradas, sua relação com o CDH se complicava e o teor crítico dos discursos aumentava. Mantendo a orientação da política externa, em seis de março de 2007, o governo declarou mais uma vez que os EUA não concorreriam a um assento no CDH. O porta-voz do Departamento de Estado declarou que o Conselho não estava demonstrando credibilidade, citando um foco excessivo em Israel e a desatenção a violadores como Cuba, Burma e Coreia do Norte (MCCORMACK, 2007). É importante salientar que essas duas justificativas estariam na base do boicote orçamentário, como veremos a frente.

Apesar do anúncio de que não concorreriam mais uma vez nas eleições de maio, o governo dos EUA continuava enviando suas contribuições para a ONU, inclusive a parcela referente ao CDH. Blanchfield (2008) assinala que, em julho de 2007, representantes da Administração Bush declararam que, apesar do desapontamento em relação ao CDH, continuariam financiando-o.

Contrariando o discurso, em 26 de dezembro de 2007, o Congresso apresentou o *Consolidated Appropriations Act* para o ano fiscal de 2008 (UNITED STATES, 2007a) com uma cláusula indicando boicote orçamentário. Em oito de abril de 2008, o novo Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Zalmay Khalilzad, declarou que seu Estado não enviaria aos fundos da ONU em 2008, quantia referente ao que seria aplicado no CDH⁸. E em maio de 2008, os EUA mais uma vez não concorreram nas eleições por uma cadeira no órgão (KHALILZAD, 2008).

No mês seguinte, o distanciamento entre o Governo Bush e o CDH chegou ao máximo. Em seis de junho, o porta-voz do Departamento de Estado anunciou que os EUA apenas entrariam no CDH quando fosse comprovado que tal ação atendesse interesse nacional dos EUA. Ademais, voltou a criticar o que chamou de “foco excessivo do órgão em Israel”, que já mencionamos acima como ponto primordial de discordância. Vejamos, agora, como esse contexto político levou ao boicote orçamentário dos EUA ao CDH.

3 Uma discussão da dotação orçamentária dos EUA: o boicote ao CDH

A distribuição de autoridade e os mecanismos de *checks and balances* entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são relevantes para se entender a formulação da política externa dos EUA. E, nesse contexto, a relação entre Congresso e Executivo pode ser considerada elemento fundamental da formulação da política externa dos EUA (APODACA, 2006). Assim, o processo de determinação orçamentária é locus privilegiado para observar a interação entre esses atores, afinal, é um dos principais processos por meio dos quais as opções políticas ganham materialidade. Por isso, examinamos os repasses feitos pelos EUA para a ONU, focando-nos no CDH⁹.

8 Khalilzad ocupou o cargo de 23 de abril de 2007 até o fim da gestão W. Bush, em janeiro de 2009. O Embaixador havia sido embaixador para o Iraque de 2005 a 2007 e para o Afeganistão, de 2003 a 2005. Apesar de ser menos polêmico que Bolton, Khalilzad também se envolveu na Guerra contra o Terror e compunha a linha dos neoconservadores.

9 O processo orçamentário dos EUA funciona da seguinte maneira: O primeiro passo do Presidente dos EUA é enviar ao Congresso, na primeira segunda-feira de fevereiro de cada ano, uma proposta de orçamento para o ano fiscal seguinte (o qual começa ainda em outubro do ano corrente). Por sua vez, o Congresso deve passar uma “*budget resolution*”, espécie de agenda com determinações que devem incluir uma meta total de gastos e sua alocação, total de receitas e o superávit ou déficit. Depois disso, o Congresso realiza

Tomemos como exemplo o *Consolidated Appropriations Act* (CAA) para o ano fiscal de 2008 – H.R. 2764, Public Law 110-161 – ano em que foram aprovadas 11 das 13 *Appropriations Bills*¹⁰. A divisão “J” – Departamento de Estado, Operações Estrangeiras e Programas Relacionados é a que mais interessa para nossas análises¹¹. No CAA 2008, o título I da divisão “J” traz a designação da soma de \$ 1,354,400,000 para as obrigações dos EUA com organizações internacionais multilaterais. Entre elas está a ONU, instituição em que os EUA financiam 22% do orçamento total, máximo permitido pela organização.

Assim, a partir da estimativa de gastos do CDH para o biênio 2006-2007, veiculada por Annan, o boicote orçamentário dos EUA foi calculado. O congresso calculou que os recursos dos EUA financiariam proporcionalmente 22% dos gastos também do CDH. O orçamento previsto do CDH para o biênio era de \$4.503.700. Logo, o orçamento anual do órgão seria de \$2.251.850. A partir deste raciocínio, os 22%, correspondente à quantia que os EUA deixariam de mandar à ONU, foram calculados sobre esta quantia, resultaram em \$495.407.

Diante da quantia total repassada pelos EUA à ONU esse valor pode ser considerado pequeno, do ponto de vista material¹². Sendo assim, pelo lado do CDH, o boicote pode ser interpretado mais como um ato simbólico do que como uma restrição específica, o que, de maneira alguma, tira a importância política de tal corte, como explica Blanchfield:

Congress has maintained an ongoing interest in the credibility and effectiveness of the Council in the context of both human rights and broader U.N. reform. Legislation has been proposed that would withhold Council funding if certain criteria are not met. Due to the nature of U.N. budget mechanisms, withholding Council funds would be a largely symbolic gesture and may have little or no effect on the Council’s operational work (BLANCHFIELD, 2006: p.2).

No título VI, seção 695 do CAA 2008 consta a determinação de boicote orçamentário ao CDH (UNITED STATES, 2007a): “[...] none of the funds appropriated by this Act may be made available for a United States contribution to the United Nations Human Rights Council”. Alternativas para que esta provisão não se realizasse: 1) o Secretário de Estado justificasse que o fundo para o CDH

uma análise detalhada da proposta orçamentária do Presidente, através de comitês e subcomitês que analisam cada temática específica (defesa, transporte, saúde, etc.). A escolha de quais propostas presidenciais serão aprovadas, negadas ou modificadas deve estar de acordo com a “*budget resolution*” inicialmente elaborada (UNITED STATES, 2002). A partir dessa análise, o Congresso deve passar as 13 *Appropriations Bills* anuais em que autoriza ou não as mudanças solicitadas pelo Presidente para o ano fiscal seguinte. Para tanto, as *Appropriations Bills* passam por um procedimento legislativo chamado “emendas entre as Casas” (Câmara e Senado), até que seja aprovado um texto consensual. Então, esse chamado *Consolidated Appropriations Act* é submetido ao Presidente. Se aceito, o documento é assinado e publicado como *Public Law*, conferindo recursos financeiros para o próximo ano (UNITED STATES, 2007a). Todo esse processo deixa rastros úteis à pesquisa na forma de discursos, documentos, propostas e audiências públicas.

10 Elas são agrupadas nas seguintes divisões: A – Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies; B – Commerce, Justice, Science, and Related Agencies; C – Energy and Water Development and Related Agencies; D – Financial Services and General Government; E – Department of Homeland Security; F – Department of the Interior, Environment, and Related Agencies; G – Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related; H – Legislative Branch; I – Military Construction and Veterans Affairs and Related Agencies; J – Department of State, Foreign Operations and Related Programs; K – Transportation, Housing and Urban Development and Related Agencies (UNITED STATES, 2007a).

11 Esta é subdividida nos seguintes itens: I – *Department of State and Related Agencies*, II – *Export and Investment Assistance*, III – *Bilateral Economic Assistance*, IV – *Military Assistance*, V – *Multilateral Economic Assistance* e VI – *General Provisions*.

12 Cabe uma importante observação. Os recursos enviados à ONU pelos Estados membro não são direcionados pelos doadores. É a ONU, especificamente o Secretariado Geral, quem decide para onde direcionar os recursos recebidos. Dessa maneira, não se pode afirmar que, de fato, o boicote orçamentário dos EUA atingiu o CDH e tampouco que esse foi um boicote de valor financeiro representativo, tendo em vista a grande quantia destinada pelos EUA à ONU, como veremos mais abaixo.

seria utilizado em prol do interesse nacional dos EUA ou; 2) os EUA se tornassem membro do CDH (UNITED STATES, 2007a).

A proposta de boicote orçamentário ao CDH veio da deputada Ros-Lehtinen. A congressista, republicana da Flórida, afirmou em defesa da emenda que propôs em junho de 2007:

This amendment makes clear that the United States will not spend millions of U.S. taxpayer dollars to support the travesty of the U.N. Human Rights Council, more appropriately named the Human Wrongs Council. It does not cut off U.S. contributions to the U.N. regular budget, but actually prohibits them from being used to support the Council in any way (UNITED STATES, 2007b: p.6926).

Fica claro, por meio da fala da congressista, que a restrição orçamentária não deveria atingir a ONU como um todo, mas apenas os recursos destinados ao CDH. E essa restrição de verbas específica ao CDH se devia a dois pontos críticos e problemáticos, na visão da proponente do corte: a ênfase demasiada que o CDH estaria dando ao comportamento de Israel em matéria de direitos humanos e a negligência do órgão diante de outros conflitos (Sudão, Coreia do Norte, China, Burma e Zimbábue); e a abertura do CDH para a participação de líderes ditatoriais.

Nas palavras da deputada:

Two days ago the so-called U.N. Human Rights Council celebrated its first birthday by giving gifts to repressive dictators and Islamic radicals, by halting unfinished investigations into human rights conditions in Cuba and Belarus, and creating a permanent agenda item relating to Israel. The actions against Israel took place as news reports documented the horrific actions by Hamas, against innocent Palestinians, including those in Gaza clamoring to enter Israel. The Council has been fatally flawed from its inception in the year 2006, and has proven even more problematic than the already discredited U.N. Human Rights Commission that it was designated to replace (UNITED STATES, 2007b: p.6926).

Sterns, outro deputado republicano da Flórida, apoiou a proposta de Ros-Lehtinen.

[...] I think her comment about the “human wrong commission” is appropriate, and I think that is a very apt way to explain it. When you talk about all the work they did, and she mentioned Darfur, that the Human Rights Council of the UN was unable to even pass a simple resolution dealing with it, that is unbelievable. But where did they spend most of their time? That is a good question we could ask. Do you know where they spent most of their time? Condemning Israel (UNITED STATES, 2007b: p.6926).

Além da recorrente crítica à ênfase do CDH em Israel, Sterns destacou a composição do órgão. Ao abordar essa questão, tanto de composição quanto de distribuição das cadeiras do CDH, ocupadas majoritariamente por países africanos e asiáticos (55%), o congressista afirmou em plenário¹³: “*Governments that routinely violate fundamental freedoms in their own countries shouldn't be setting the standards for anyone else.*” (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

¹³ Sterns recorre à fala do representante dos EUA na ONU, Embaixador Bolton, quando da criação do CDH: “We want a butterfly. We're not going to put lipstick on a Caterpillar and declare it a success.” (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

Outro ponto interessante a ser destacado é que Sterns, forte apoiador da proposição de Ros-Lethinen, havia feito proposta de emenda bastante semelhante no ano anterior, mas não obteve os votos necessários para aprová-la. Segundo o deputado, o que ocorreu foi que em 2006 o Congresso dos EUA optou por dar um “voto de confiança” ao CDH nascente, diante das promessas de reforma da ONU. De acordo com ele, diante das “oportunidades perdidas” pelo órgão, não restava outra opção ao Congresso a não ser restringir o envio de recursos ao CDH em sua provisão orçamentária para o ano fiscal de 2008:

There have been several opportunities for the Council to act with numerous cases of human rights abuses around the world. [...] But the Human Rights Council was unable to pass a resolution on Darfur. Neither did it act regarding the lack of civil and political rights across China, the 13 million women in Saudi Arabia who live in fear of beatings if they go anywhere alone, or the dire human-rights conditions of 23 million people in North Korea. It also failed to address the Iranian President's incitement to genocide or the fact that his country's legal system includes crucifixion, stoning and amputation as viable punishments. [...] So I am so gratified that this amendment has been accepted. I have a bill, H.R. 225, that outlines this amendment. I had an amendment last year on this subject in this appropriations process. We got 163 votes. But we lost. And I think a lot of people said, well, the U.N. is starting reforms in house. Let's give it a chance with its Human Rights Council. So we said, okay, we'll give it a chance. But, by all assessment it failed (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

Outra apoiadora da proposição foi a democrata Nita Lowey, de Nova York. Lowey, diferentemente de seus dois colegas republicanos, destacou em sua fala a importância da ONU como um todo, inclusive para a efetivação dos direitos humanos no mundo. Entretanto, não poupou críticas ao CDH e apoiou o boicote orçamentário:

However, the U.N. is by no means perfect. It is often too slow to act in times of crisis, and too often the U.N. is a reflection of the lowest common denominator, rather than the best and the brightest. A perfect example of the problems with the U.N. is the Human Rights Council. My friend and I agree that there are problems, and I want to assure my friend that as we move toward conference that we will ensure that none of the funds in the CIO account will go toward paying the costs of the United Nations Human Rights Council (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

A congressista Berkley, democrata de Nevada, também não poupou adjetivos para embasar seu apoio ao boicote orçamentário dos EUA ao CDH:

[...] the time has come to put an end to the shenanigans at the United Nations. While murderous and dictatorial regimes in North Korea, Zimbabwe, and Sudan have starved and burned and raped and killed hundreds of thousands of their own countrymen, the United Nations Human Rights Council focuses its attention on the only democratic country in the Middle East: Israel. Israel, with a free press, a country with free elections, a vibrant economy, and an open society; a nation that has to defend itself from terrorists and terrorism, terrorists who would wipe it from the face of the Earth if they had half a chance. Now that is a human rights issue worth looking into. Mr. Chairman, the United Nations' Orwellian hypocrisy on human rights is so well known it has become a cliché. This body must take a stand against this mockery of a Human Rights Council. Let us cut off funding for this shameful and outrageous organization (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

Refletindo o descontentamento com o CDH expresso nos discursos apresentados, o boicote orçamentário dos EUA ao CDH, cujos números foram expostos acima, foi aprovado tanto na Câmara quanto no Senado. Na Câmara votaram 241 a favor e 178 contra. Dentre os favoráveis, 210 eram democratas e 31 republicanos. Dentre aqueles que se posicionaram contrariamente, 14 eram democratas e 164 republicanos. Além disso, houve 13 abstenções, 7 democratas e 6 republicanos.¹⁴ No Senado (no qual uma resolução é aprovada com maioria simples), foram 81 votos a favor – sendo 44 democratas, 35 republicanos, 2 independentes – 12 contrários – todos republicanos – e 7 abstenções – 2 republicanos e 5 democratas¹⁵.

Tabela 1 – Votação do boicote orçamentário dos EUA ao CDH na Câmara

Câmara								
À favor			Contra			Abstenções		
DEM	REP	IND	DEM	REP	IND	DEM	REP	IND
210	31	-	14	164	-	7	6	-
241			178			13		

Tabela 2 – Votação do boicote orçamentário dos EUA ao CDH no Senado

Senado								
À favor			Contra			Abstenções		
DEM	REP	IND	DEM	REP	IND	DEM	REP	IND
44	35	2	-	12	-	5	2	-
81			12			7		

Fonte dos dados: Senado dos Estados Unidos¹⁶. Elaboração das tabelas: pelos autores.

Como já exposto ao longo do texto, um dos grandes motivos pelos quais os congressistas estadunidenses não viam com bons olhos o recém-criado CDH era a permanência de Israel na agenda do órgão. Prova desse desagrado foi a elaboração de uma resolução condenatória pela Câmara dos Representantes a esse posicionamento do Conselho em setembro de 2007. Essa resolução, H.R. 557, introduzida pelo *House Foreign Affairs Committee*, foi proposta por dois deputados da Califórnia, John Campbell e Howard Berman, o primeiro, republicano, e o segundo, democrata.

14 U.S. House of Representatives Roll Call 542, 110th Congress. Disponível em: <<http://clerk.house.gov/evs/2007/roll542.xml>>. Acesso em: 14 out. 2011.

15 É interessante observar que dentre os que se abstiveram, estava Barack Obama, então senador democrata pelo Estado de Illinois. U.S. Senate Roll Call Votes 110th Congress, 1st Session. Disponível em: <http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00325#name>. Acesso em: 14 out. 2011.

16 U.S. Senate Roll Call Votes 110th Congress, 1st Session. Disponível em: <http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00325#name>. Acesso em: 14 out. 2011.

A resolução centra sua crítica na ênfase demasiada que o CDH estaria dando a Israel em detrimento da atenção concedida a outros países violadores de direitos humanos (UNITED STATES, 2007c):

(1) strongly condemns the United Nations Human Rights Council for ignoring severe human rights abuses in other countries, while choosing to unfairly target the State of Israel; (2) strongly urges the United Nations Human Rights Council to remove Israel from its permanent agenda; (3) strongly urges the United Nations Human Rights Council to hold special sessions to address other countries in which human rights abuses are being committed, adopt real reform as was intended for the Council when it replaced the United Nations Commission on Human Rights, and reaffirm the principle of human dignity consistent with the original intent envisioned at the Council's establishment; (4) strongly urges the United States to make every effort in the United Nations General Assembly to ensure that the United Nations Human Rights Council lives up to its mission to protect human rights around the world, in accordance with United Nations General Assembly Resolution 60/251 establishing the Council; and (5) strongly urges the United States to work with the United Nations General Assembly to ensure that only countries that have a well-established commitment to protecting human rights are chosen to serve on the Council. With all of the problems that are going on throughout the world, all of the countries, all the despotic governments out there causing no ends of grief for their people, *the one country that the United Nations continues to focus on is a free democracy in the Middle East, Israel.* And they continually focus on them to the exclusion, in many cases, of far, far greater problems in other parts of the world (UNITED STATES, 2007c: p.1. Grifo nosso).

Ros-Lethinen, proponente do boicote orçamentário ao CDH, aprovado em junho de 2007, foi forte apoiadora da proposta de Campbell e Berman¹⁷. Berman se pronunciou em plenário, também criticando de forma veemente o que ele observava como um foco demasiado do CDH sobre Israel¹⁸. Campbell afirmou em plenário, além das críticas já citadas, que uma das principais intenções da resolução era estimular os debates sobre a reforma do CDH¹⁹ (UNITED STATES, 2007c). De acordo com Campbell:

17 Ela afirmou em Plenário: "The activities of the U.N. Human Rights Council during its first year in operation has been a travesty, but it should not come as any surprise to us. Over the summer the council, which embraces serious human rights abusers as members, celebrated its first birthday by giving gifts to repressive dictators and Islamic radicals. It stopped unfinished investigations into human rights conditions in Cuba and Belarus and created a permanent agenda item relating to Israel, the only country singled out for such scrutiny. Darfur, apparently the Human Rights Council sees no problem in southern Sudan. [...] In June, because of such outrages, the House adopted an amendment that I proposed to the State and Foreign Operations appropriations bill which prohibited United States funding for the council. Mr. CAMPBELL and Mr. BERMAN's resolution before us today presents this body with another important opportunity to protest the farce, the insult, the travesty, the sad joke that the U.N. Human Rights Council has become." (UNITED STATES, 2007c: p.10783).

18 Com o propósito de persuadir os congressistas a votarem favoravelmente à resolução, afirmou: "I thank my friend from California (Mr. CAMPBELL) for coming to me with the idea of a resolution on the subject of the *distorted, unfair, hypocritical, self-mocking agenda of the United Nations Human Rights Council* and the need for the Congress of the United States to speak to their conduct. We stand here today to criticize the Human Rights Council, which has an obsessed view of one country [Israel] and only one country in terms of a human rights agenda, because we know that the U.N. can do better than they did in the creation and the rules governing that council. I ask you to support this resolution because I believe that, while the council is still in its infancy, we can work to maximize the chances that it develops into a respected and forceful champion of human rights, not simply another proxy in the vitriolic campaign against Israel." (UNITED STATES, 2007c: p.10784. Grifo nosso).

19 Engel, deputado democrata pelo estado de Nova York, também ressaltou a necessidade de modificar o CDH, especialmente por conta da presença de líderes ditatoriais, o que, na visão dele, subtraía a credibilidade do órgão: "The problem inherent with the United Nations, unfortunately, is you have dictatorships basically running the show. And we try to have a democratic institution, but it's inherently not, because it's dictatorships that are now a majority there. So I strongly support this resolution. I think that the Congress does itself proud by bringing truth to the American people and to the world. And the Human Rights Council is no better than the organization that preceded it. We need to change it, otherwise the U.N. will continue to be discredited." (UNITED STATES, 2007c: p.10784).

This Human Rights Council is a sham. It is not accomplishing what it was set out to do, yet the objective for which it was put in place still exists, the need still exists. The United Nations needs a real Human Rights Council, not a cover for those who would abuse human rights (UNITED STATES, 2007c: p.10784).

A Resolução 557 (UNITED STATES, 2007c) precisava do apoio de dois terços dos deputados para ser aprovada. Ela acabou obtendo muito mais do que isso, passou com 416 votos favoráveis (222 democratas e 194 republicanos) e somente 2 votos contrários (um de cada partido). Houve ainda 14 abstenções, sendo 8 democratas e 6 republicanos²⁰. É importante ressaltar que essa é uma resolução condenatória, ou seja, ela não se tornou uma proposta de lei a ser votada. Foi efetivamente votada apenas uma declaração da Câmara dos Deputados condenando a postura do CDH, a qual não impunha qualquer obrigação ao Executivo.

Podemos identificar nesse caso da dotação orçamentária um dos grandes palcos de batalha entre Executivo e Congresso. Vimos no primeiro ano dos EUA no CDH, então sob a liderança de Bush, o Congresso discutir a possibilidade de boicotar o órgão, mas preferir esperar. Seguindo o descontentamento do Executivo com o órgão, em 2007, o Congresso indicou o boicote ao CDH para o ano seguinte. Esta dotação foi aprovada por Bush e efetivada no terceiro ano em que os EUA não concorreram a membro do órgão. No final de 2008, o Congresso manteve sua posição e mais uma vez incluiu a provisão de não financiar o CDH, mas a medida dessa vez não contaria com a anuência de Obama.

4 Administração Obama (2009-2011²¹): um novo posicionamento dos EUA no CDH?

Ao longo da Administração Bush, os EUA se afastaram notoriamente dos temas multilaterais, em prejuízo do engajamento em regimes e organizações internacionais. Nesse contexto, o democrata Barack Obama surgiu como promessa de reversão desse quadro e assim venceu as eleições presidenciais de 2008. Em seu discurso de posse, Obama prometeu que as necessidades de segurança não iriam fazer com que os ideais dos EUA fossem abandonados por conveniência, que os direitos humanos seriam assegurados e que os EUA estavam prontos para liderar o mundo novamente (OBAMA, 2009).

Quanto ao relacionamento com a ONU na nova Administração, em 22 de Janeiro de 2009, foi aprovada por unanimidade pelo Senado a indicação da Embaixadora Susan Rice²² como

20 U.S. House of Representatives Roll Call 901, 110th Congress (25/sep/2007). Disponível em: <<http://clerk.house.gov/evs/2007/roll901.xml>>. Acesso em: 15 out. 2011.

21 A análise deste trabalho cobre até 2011, pois até novembro de 2013 a ONU ainda não havia publicado os dados de contribuição efetiva do ano de 2012. Na verdade, os dados estão disponíveis até o ano de 2010 apenas. Em relatório para o congresso dos EUA, publicado em janeiro de 2013, a respeito das contribuições de vários países para a ONU no período 1990-2010, Blanchfield e Browne também atestam a indisponibilidade dos dados de 2011 e 2012: "This report provides the assessment level, actual payment, and total outstanding contributions for the United States and other selected U.N. member states from 1990 to 2010—the last year for which data are publicly available." (BLANCHFIELD; BROWNE, 2013: p. 2) Os dados de 2011 foram inferidos e calculados a partir de cruzamento de dados, conforme explicitaremos mais adiante.

22 Rice integrou a campanha de Obama como Conselheira Sênior para Negócios de Segurança Nacional e, após sua eleição, integrou seu Gabinete. Antes disso, Rice foi *scholar* no Conselho de Segurança Nacional e Secretária Assistente no Departamento de Estado (UNITED STATES, 2009).

Representante Permanente para as Nações Unidas. Diferente de Bolton e Khalilzad, Rice expressou sua crença de que a ONU tem papel central na construção da paz e da segurança mundiais. Ademais, fez coro ao discurso de Obama de que os EUA necessitavam retomar seu engajamento multilateral e de que as organizações internacionais deveriam ser reformadas por dentro (UNITED STATES, 2009).

Seguindo essa linha de orientação, a chegada de Obama à Casa Branca, em 2009, fez com que as políticas para o CDH fossem relativamente alteradas. Em fevereiro de 2009, Obama anunciou que os EUA participariam como observadores na 10ª sessão regular do Conselho, que ocorreria de 2 a 27 de março daquele ano (BLANCHFIELD, 2009). Esse pronunciamento já indicava nova aproximação com o órgão, considerando que a delegação dos EUA havia se retirado no meio das duas sessões anteriores. Um passo mais decisivo foi dado em 31 de março de 2009, quando o Presidente anunciou que os EUA concorreriam a uma cadeira no CDH.

Em 19 de maio, os EUA se tornaram Estado-membro do CDH, obtendo uma das três vagas do grupo que inclui “Estados da Europa Ocidental e outros Estados”. A eleição em si não foi difícil, já que havia apenas três candidatos e os EUA só necessitavam de maioria simples, 97 votos da Assembleia Geral. Apesar de alcançarem o objetivo com folga (167 votos), receberam dez votos a menos que a Bélgica e 12 a menos que a Noruega, os outros dois Estados eleitos no mesmo grupo.

Acreditamos que o resultado da votação demonstrou que a efetivação da inserção dos EUA poderia demandar mais vontade política do que o governo esperava. Os EUA haviam tido vários problemas tanto com a antiga Comissão quanto com o novo CDH. Além disso, as políticas contraproducentes na área dos direitos humanos, especialmente ligadas ao combate ao terrorismo, foram extremamente negativas para a imagem desse país no sistema de direitos humanos da ONU. Tudo isso gerou uma profunda desconfiança, que não seria automaticamente dissipada apenas com a sinalização do interesse de Obama em reverter as políticas de Bush.

Eileen Donahoe, que tem formação acadêmica e profissional voltada às instituições internacionais e conhecia de perto o processo de reforma da ONU²³, foi a escolhida por Obama para substituir Tichenor como Embaixadora dos Estados Unidos em Genebra para as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais, desde janeiro de 2009. Com a entrada como membro do CDH, a Embaixadora foi nomeada a primeira Representante Permanente dos Estados Unidos para o órgão (UNITED STATES, 2010). Sendo assim, tanto o retorno dos EUA ao CDH quanto à escolha do *staff*, parecem sugerir a diferença do perfil de Obama em relação à ONU em 2009 quando comparado ao seu antecessor.

Seu novo *status* de membro do CDH trouxe também implicações financeiras para os EUA. Como comentamos, a provisão orçamentária dos EUA para 2009 continuava indicando boicote orçamentário ao Conselho (UNITED STATES, 2008). Porém, como obtiveram uma cadeira no CDH, preencheram o requisito para que a medida deixasse de ser aplicada²⁴ e, desse modo, os recursos voltaram a ser enviados ainda em 2009.

23 Donahoe tem estudos focados no uso da força, na reforma da ONU e em direito internacional, além de experiência em organizações de direitos humanos. Seu posto anterior havia sido de *Scholar* Afiliada ao Centro de Segurança Internacional e Cooperação na Universidade de Stanford.

24 De acordo com o texto: “The provision specified that it shall not apply if (1) the Secretary of State certifies to the Committees on Appropriations that funding the Council is in the national interest of the United States or (2) the United States is a member of the Human Rights Council” (H.R. 1105, sessão 7053).

É importante notar que as medidas de aproximação dos Estados Unidos com o CDH não se deveram a algum tipo de persuasão do Presidente Obama junto ao Congresso. O Congresso continuou extremamente reticente ao CDH e permaneceu firme na sua recomendação de boicote orçamentário. Obama, na realidade, foi favorecido pelas cláusulas da própria resolução do boicote: ao se candidatar à cadeira e ser eleito, Obama tornou inócuo o bloqueio orçamentário.

Nesta escolha estratégica, também contou a influência da opinião pública, pressionando Congresso e Executivo. Por um lado, os grupos de interesses projetados no Congresso, sobretudo o *lobby* israelense, fizeram com que o boicote ao CDH permanecesse na provisão orçamentária de 2009. Por outro lado, as ONGs e outros grupos nacionais e internacionais de direitos humanos pressionavam Obama pela adoção de políticas concretas na promoção e na defesa dos direitos humanos, exigindo maior comprometimento dos EUA na área.

Tabela 3 – Contribuições dos EUA para a ONU – 2005-2011 (em milhões de US\$)²⁵

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²⁶
Contribuição anual prevista	440	423	493	453	598	517	531
Débito dos anos anteriores	241	252	291	392	393	293	278
Contribuição total devida	681	675	784	845	992	810	809
Contribuição realizada	428	384	392	452	699	532	450
Débito restante	252	291	392	393	293	278	359

25 A "contribuição anual prevista" refere-se à quantia de recursos que a ONU espera receber de um país, no caso em questão, dos EUA. O "débito dos anos anteriores" diz respeito ao acúmulo, ao longo dos anos anteriores, da diferença entre as expectativas anuais da ONU e as contribuições efetivamente realizadas. A "contribuição total devida" é a soma total dos valores que a ONU deixou de receber de um país. A "contribuição realizada" refere-se aos recursos repassados à ONU pelo país em determinado ano. E o "débito restante" é a soma do que um país deve à ONU em determinado ano. Esse valor tende a diminuir quanto mais próxima é a contribuição efetivamente realizada pelo país em relação ao valor esperado pela ONU.

26 Conforme dito em nota anterior, a ONU ainda não divulgou os dados das contribuições efetivamente recebidas para os anos 2011 e 2012. Mas, por cruzamento de dados, foi possível calcular a contribuição de 2011 da seguinte forma: a partir de um documento de pronunciamento de um funcionário do Departamento de Gerência Orçamentária (Financial situation of the United Nations – Statement by Warren Sach, Officer-In-Charge, Department of Management: Fifth Committee of the General Assembly at its second resumed 66th session – 14 May 2012), foi possível ter acesso a uma tabela chamada *Key Components*. Nos *Assessments* de 31 de dezembro de 2011, presentes nessa tabela, consta um valor de 2.415 milhões de dólares. Tendo em vista que os EUA contribuem proporcionalmente com o teto permitido (22%) para o orçamento da ONU, chegamos ao valor de 531 milhões, ou seja, previa-se que os EUA contribuíssem, em 2011, com esse valor. Com esse valor, preenchemos a primeira lacuna de 2011, de título "Contribuição Anual Prevista". Ainda nesse documento, está presente uma tabela chamada *Unpaid Regular Budget Assessments*. Nela, consta que os EUA deviam, ao final de 2011, 359 milhões de dólares. Com esse valor, preenchemos a última lacuna de 2011, intitulada "Débito Restante". Tendo as duas lacunas preenchidas e com os dados dos outros anos, conseguimos preencher as lacunas restantes de 2011 da seguinte maneira: a lacuna "Débito dos Anos Anteriores" foi preenchida a partir da lacuna "Débito Restante" de 2010. Com isso, somamos 531 milhões (contribuição prevista para 2011) com 278 milhões (débito dos anos anteriores), resultando em 809 milhões de dólares. Esse valor de 809 milhões representa o total devido pelos EUA em 2011, isto é, o quanto eles deveriam ter pago em 2011 mais os débitos vindos dos anos anteriores. Por isso, 809 foi o valor colocado na lacuna "Contribuição Total Devida", de 2011. Com isso, bastou uma subtração para preenchermos a lacuna "Contribuição Realizada", de 2011: 809 (contribuição total devida) menos 359 (débito restante – informação fornecida pelo documento do pronunciamento acima citado), totalizando 450 milhões de dólares. Portanto, os EUA realizaram uma contribuição de 450 milhões de dólares ao orçamento regular da ONU em 2011. Com esse valor em mãos, conseguimos calcular também as informações da tabela 4 e de seu gráfico correspondente. Não foi possível fazer o mesmo com 2012, pois a ONU ainda não divulgou esse pronunciamento do quinto comitê da Assembleia Geral, responsável pelas questões orçamentárias.

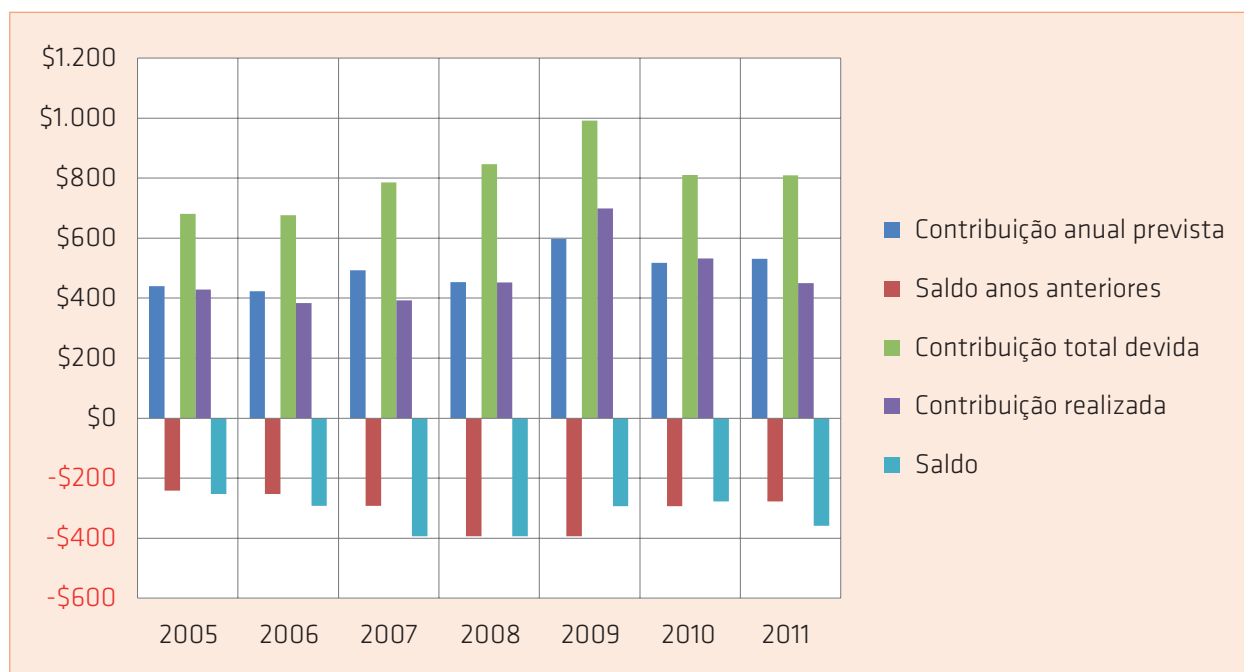


Gráfico 1 – Contribuições dos EUA para a ONU – 2005-2011 (em milhões de US\$)

Fonte dos dados: UN Regular Budget²⁷. Elaboração da tabela e gráfico: pelos autores.

Conforme pode ser visto na tabela 3 e no gráfico 1, o crescimento da contribuição dos EUA para a ONU, em 2009, primeiro ano de Obama, é visível²⁸. Vale notar que esse aumento e a entrada no Conselho de Direitos Humanos e o fim do boicote ao órgão ocorreram neste contexto de 2009. O aumento das contribuições em 2009, conseqüentemente, fez com que a “dívida” dos EUA junto à ONU, isto é, a diferença entre a expectativa de contribuição e o repasse realmente efetivado diminuísse.

Mas, ao olharmos para a relação entre os dados de 2010 e 2011, não podemos dizer que existe uma tendência proporcional de aumento das contribuições dos EUA e diminuição de débitos em relação à ONU, mesmo com a entrada no CDH. Em relação à contribuição de 2009, a contribuição de 2010 representou uma queda de 167 milhões de dólares (23,9%) e a de 2011, 249 milhões de dólares (35,6%). A contribuição de 2011 (450 milhões) é menor que a contribuição de 2008 (452 milhões), último ano do Governo Bush. Além disso, a proporção do montante efetivamente enviado à ONU em relação à contribuição esperada em 2011 é de 84%, porcentagem superior apenas ao ano de 2007 (no período 2005-2011). Portanto, de 2010 para 2011, há uma diminuição das contribuições e um aumento dos débitos dos EUA junto à ONU.

27 2005: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2005; 2006: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2006; 2007: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2007; 2008: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2008; 2009: United Nations Secretariat – Res. ST/ADM/SER.B/796 – 31/12/2009; 2010: United Nations Secretariat – Res. ST/ADM/SER.B/828 – 31/12/2010; 2011: Financial situation of the United Nations – Statement by Warren Sach, Officer-In-Charge, Department of Management: Fifth Committee of the General Assembly at its second resumed 66th session – 14 May 2012

28 Segundo o site do United Nations Department of Management, “The main source of funds for the regular budget is the contributions of member states. The scale of assessments is based on the capacity of countries to pay. This is determined by considering their relative shares of total gross national product, adjusted to take into account a number of factors, including their per capita incomes.” (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF MANAGEMENT, 2012).

Tabela 4 – PIB dos EUA (em trilhões) e percentual de contribuição para a ONU – 2005-2011

Trilhões \$	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produto Interno Bruto	12.579	13.336	13.995	14.296	14.048	14.586	15.087
% do PIB em contribuição para ONU	3,4	2,8	2,8	3,1	4,9	3,6	3,0

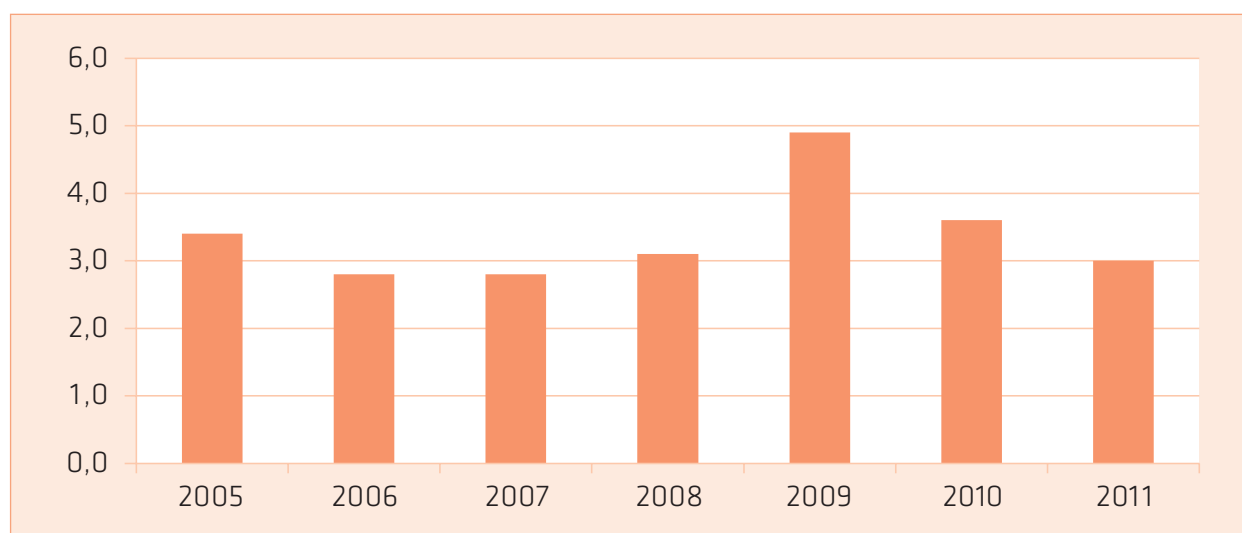


Gráfico 2 – Percentagem do PIB dos EUA destinada à ONU – 2005-2011

Fonte dos dados: FMI²⁹. Elaboração da tabela e gráfico: pelos autores.

Ao compararmos o percentual de contribuição dos EUA para a ONU no período 2005-2010 com as séries do PIB no mesmo período, confirma-se a maior atenção de Obama à organização em 2009 e em 2010 (já em queda), quando comparada a seu antecessor. Conforme se pode observar na tabela 4 e no gráfico 2, com a entrada de Obama em 2009, o percentual do PIB dos EUA destinado à ONU aumentou consideravelmente, passando de 3,1% para 4,9%. Deve-se ressaltar também que esse aumento registrado em 2009 ocorreu em um ano em que o PIB dos EUA decresceu em relação ao anterior.

Já em 2010, quando o PIB voltou a crescer, a porcentagem destinada à ONU caiu percentualmente e em números absolutos. Mesmo assim, a contribuição (absoluta e relativa ao PIB) foi maior que as ocorridas no período Bush, desde a criação do Conselho de Direitos Humanos, mas já próxima ao nível de 2005, primeiro ano do segundo mandato de Bush. O ano de 2011 revela a mesma tendência de queda observada na tabela 3 e no gráfico 1. Em relação ao PIB, a contribuição de 2011 chega a níveis bastante próximos daqueles da gestão Bush, sendo inclusive inferiores aos anos de 2005 e 2008.

Diante disso, podemos dizer que o primeiro ano de Obama teve um balanço positivo em relação às políticas para o CDH, já que os EUA tornam-se membros do órgão, terminam com o boicote orçamentário e há um salto visível nas contribuições para a ONU. Contudo, em comparação com 2009, do ponto de vista das contribuições para a ONU, não se pode dizer o mesmo em relação a 2010 (ainda em níveis relativamente altos, mas decrescentes) e 2011.

29 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/>. Acessado em 20/04/2013

Conclui-se que, assim como em relação ao Governo Clinton, durante a Administração Obama, o comportamento do Legislativo é importante fator explicativo do posicionamento dos EUA em relação aos regimes multilaterais de direitos humanos. A resistência do Congresso à execução de uma política orçamentária, que a princípio iria ao encontro das promessas multilaterais da Administração Obama, pode ser vista como um entrave doméstico com efeitos externos.

Do mesmo modo, poder-se-ia dizer que a inefetividade da nova Administração em conseguir cativar ou convencer seus opositores no Legislativo tem algum custo político para Obama. Vale lembrar que um dos grandes déficits políticos sempre recordado é de o Presidente Obama ainda não ter conseguido aprovar o fechamento da prisão em Guantánamo. O que lhe tem feito pagar, até então, importantes custos internos e externos.

5 Considerações finais

Muitas figuras ligadas à Administração Bush, tanto do Executivo, Legislativo ou do corpo diplomático, criticaram fortemente o Conselho de Direitos Humanos (especialmente a ênfase da agenda nas violações em Israel e a presença no órgão de líderes de países com um histórico questionável em matéria de direitos humanos). É importante ressaltar que, em diversos momentos, a crítica ao Conselho era construída de modo a colocar que o novo órgão não havia superado em praticamente nada a extinta Comissão de Direitos Humanos, com a qual o governo dos EUA teve vários atritos em seus últimos anos de existência.

Não permanecendo no campo do discurso, o governo dos EUA impôs um boicote orçamentário ao CDH, que já havia sido cogitado outras vezes, mas nunca levado adiante. Conforme vimos, esse boicote foi proposto não pelo Executivo, mas pelo Congresso, assim como as propostas anteriores de boicote à Comissão e ao CDH. As falas aqui transcritas evidenciaram a crítica e o ceticismo dos congressistas em relação ao órgão. Mas, não se deve esquecer que o boicote teve que passar pela aprovação do Executivo, naquele momento liderado por Bush, aprovação que não havia recebido nas tentativas anteriores.

Em contraste ao discurso de Bush, Obama se elegeu prometendo uma atuação mais multilateral e, pressionado por ONGs de direitos humanos, mais comprometida com a promoção e a defesa dos direitos humanos. Assim, a entrada dos EUA no CDH e a retirada do boicote orçamentário se tornaram uma de suas grandes promessas de campanha. No contexto desses posicionamentos, o objetivo aqui proposto foi verificar em que medida a análise sobre o financiamento da ONU pelos EUA era capaz de identificar uma possível mudança no posicionamento estadunidense para temas multilaterais de direitos humanos na passagem da Administração Bush para Obama.

Como visto, Obama, de fato, trouxe os EUA ao CDH, tornando-se membro eleito do órgão e, conseqüentemente, levando ao fim do boicote orçamentário. Entretanto, é importante notar que tais medidas não se deveram a algum tipo específico de convencimento do Presidente Obama junto ao Congresso. O Congresso continuou extremamente crítico ao CDH e permaneceu firme na sua recomendação de não envio de fundos ao órgão da ONU. Obama, na realidade, foi favorecido pelas cláusulas da própria resolução: como ela previa o fim do boicote nos casos de interesse nacional e de entrada dos EUA no CDH, ao se candidatar à cadeira e ser eleito, Obama tornou inválida a previsão de boicote orçamentário.

Independentemente disso, o relativo contraste das indicações diplomáticas de Obama para a ONU em relação a Bush e o fato de ter se candidatado ao CDH e, com isso, retirado o boicote orçamentário junto ao órgão, demonstram algum tipo de inflexão do Executivo em relação à temática internacional dos direitos humanos, quando comparado com a Administração anterior.

Diante disso e dos dados das contribuições dos EUA junto a ONU em 2009, primeiro ano de Obama, parece-nos impossível negar a existência de alguma inflexão, até porque, conforme já dito, Obama trouxe os EUA de volta ao CDH e pôs fim ao boicote orçamentário. Mas acreditamos que essa inflexão não foi representativa o suficiente (tendo em vista a análise das tabelas e gráficos ao longo do trabalho) para validar o argumento de que Obama é simplesmente mais afeito a promoção e defesa internacional dos direitos humanos.

Parece-nos que o aumento expressivo e contrastante das contribuições para a ONU no ano de 2009, a despeito da forte crise econômica nos EUA (gerando, inclusive, o declínio de seu PIB), pode ter sido uma forma de Obama demarcar claramente a diferença de seu perfil mais multilateral em relação a Bush e de atender algumas de suas promessas de campanha. Deve-se lembrar também que, ao se eleger em 2009, Obama contou nas duas casas com maioria democrata, cuja tendência política é de maior participação em fóruns multilaterais e menor rejeição à ONU.

Entretanto, à luz dos dados de 2010 e 2011, observamos que essa inflexão orçamentária começa a “desaparecer”. Além disso, do ponto de vista político, a Administração Obama é ainda cobrada por muitas ONGs de direitos humanos. O não fechamento de Guantánamo é comumente lembrado como um problemático ponto de continuidade com a Administração anterior. A questão de Guantánamo também serve como indício de que a relação entre Obama e o Legislativo não é de harmonia, bem como da força que o Congresso pode ter na formulação de política externa.

Outro ponto, pouco divulgado, é que, em sua provisão orçamentária para 2010 enviada ao Congresso (formulada em 2009, mesmo ano da entrada dos EUA no Conselho), Obama não incluiu o envio de recursos ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O Escritório, apesar de separado do CDH, trabalha em forte associação com o órgão, inclusive dando importante suporte a ele³⁰.

Esses exemplos demonstram a complexidade da formulação da política externa em direitos humanos dos EUA, sendo impossível simplesmente redigir uma máxima que regeria essa inflexão representada pelo Governo Obama. Mais do que isso, demonstra a necessidade, o que, de alguma maneira tentou-se fazer aqui, de se recorrer não apenas ao Executivo, mas também ao Congresso e a outros atores para se compreender os caminhos da política externa dos EUA.

Por tudo isso, parece-nos que nossa hipótese alcança validade, isto é, parece-nos que, ao contrário da euforia inicial de ONGs, de parte da imprensa e até da Academia, não existe uma relação automática e necessária entre a entrada de Obama e um posicionamento multilateral e a defesa dos direitos humanos em âmbito internacional. O que existe, e é representada pela entrada dos EUA no CDH no primeiro ano da Administração Obama, é uma sinalização de um

30 Segundo o Departamento de Estado, o repasse ao Alto Comissariado não aconteceu apenas por força de constrangimentos financeiros. Segundo P. J. Crowley, porta-voz do Departamento de Estado: “There are many very worthy activities within the UN system that we would like to support with voluntary contributions. However, in a tight budget environment, we were not able to add an additional voluntary contribution for this office. [...] The US strongly supports the Office of the High Commissioner for Human Rights.” Crowley ainda afirmou que, indiretamente, os EUA financiam o Alto Comissariado à medida que financia a ONU e o Conselho de Direitos Humanos (CROSSETTE, 2011: p. 1).

retorno dos EUA às esferas multilaterais, tema que merece discussão aprofundada, a qual não cabe ser feita neste artigo.

Por último, vale fazer uma observação metodológica. A análise da formação e negociação do orçamento dos EUA se mostra uma ferramenta de grande valia para a construção de análises acerca de sua política externa. Este trabalho buscou demonstrar que a análise orçamentária aliada a uma análise do discurso oficial é uma produtiva alternativa metodológica para evidenciar a dinâmica da política externa desse país.

Referências

ANNAN, K. 2005. *In larger freedom: towards security, development and human security for all*. (United Nations, UN Doc A/59/2005).

APODACA, C. 2006 *Understanding U.S. Human Rights Policy*. New York: Routledge.

BELLI, B. 2008/2009. Perspectivas do novo Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 49-64.

BELTRAN, S. 2010. *Entrevista con Susana Beltrán sobre el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. <mensagem pessoal>. Mensagem recebida por <hevellyn_albres@yahoo.com.br> em 27 set. 2010.

BLANCHFIELD, L. 2006. The United Nations Human Rights Council. 8 ago. 2006. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. 2008. The United Nations Human Rights Council. 31 jul 2008. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. 2009. The United Nations Human Rights Council. 1 jun 2009. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/127027.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

_____. BROWNE, M. 2013. United Nations Regular Budget Contributions: members compared, 1990-2010. 3 fev 2013. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30605.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2013.

CROSSETTE, B. 2010. No US funds for the Human Rights Commissioner. 17 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.theinterdependent.com/100217/no-us-funds-for-the-human-rights-commissioner>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

DURAN, C. 2006. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 3, n. 5, p. 7-18.

KHALILZAD, Z. 2008. Remarks on Peacebuilding, Burma, Somalia, Human Rights Council elections, detainees, and Lebanon, at the Security Council stakeout. 20 maio 2008. Disponível em: <http://archive.usun.state.gov/press_releases/20080520_125.html>. Acesso em: 18 jul. 2011.

KNIGHT, A. 2005. 60 años de la ONU: de un impulso transformista a la transformación. In: ROSAS, M. C. (Ed.). *60 años de ONU: que debe cambiar*. México: UNAM: ANU.

MCCORMACK, S. 2007. Press Release: US State Department. Washington, DC. 6 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.scoop.co.nz/stories/WO0703/S00131.htm>>. Acesso em: 03 out. 2012.

MULLER, L. 2006. *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*. Geneva, Swiss Embassy.

OBAMA, B. 2009. Barack Obama's Inaugural Address. Washington, DC. 21 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>>. Acesso em: 03 out. 2012.

SHORT, K. 2008. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável? *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 5, n. 9, p. 173-199.

TICHENOR, Warren. 2006b. *U.S. Statement by Ambassador Warren W. Tichenor*. Human Rights Council, 1st session, June 26.

UNITED NATIONS. 2004. GENERAL ASSEMBLY. *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada*. A/59/565.

_____. 2006a. GENERAL ASSEMBLY. *Agenda of the sixtieth session of the General Assembly*. A/60/251.

_____. 2006b. GENERAL ASSEMBLY. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Human Rights Council on its second session*. A/HRC/2/9

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF MANAGEMENT. 2012. Programme planning, budget and accounts: financing the United Nations. Disponível em: <<http://www.un.org/en/hq/dm/budget.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2013.

U.S. ENVOY REFUSES EXIT COMMENT. BBC Politics. 7 dez. 2006. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6216726.stm>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

UNITED STATES. 2002. Executive Office of the President. A citizen's guide to de the Federal Budget, 10 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/usbudgetcitizensguide.html/>>. Acesso em: 18 jan. 2012.

_____. 2007a. Us Congress. *H.R. 2764*. Consolidated Appropriations Act 2008.

_____. 2007b. Us Congress. *Congressional Record*. Vol. 153.

_____. 2007c. Us Congress. *H.R. 557*, 110th Congress, 1st Session.

_____. 2008. Us Congress. *H.R. 1105*. Consolidated Appropriations Act 2009.

_____. 2009. Us Mission to UN. Ambassador Susan E. Rice. Disponível em: <<http://usun.state.gov/leadership/c31461.htm>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. 2010. Us Mission to UN. Eileen Chamberlain Donahoe, U.S. Ambassador to the Human Rights Council. 13 mar. 2010. Disponível em: <<http://geneva.usmission.gov/2010/03/13/donahoe-bi/>>. Acesso em: 02 out. 2011.

As relações Brasil-Venezuela e o empresariado nacional brasileiro (2002-2012)

The relations between Brazil and Venezuela and the Brazilian big companies (2002-2012)

Wagner Iglecias*

Resumo

O artigo discute os impactos, sobre segmentos do grande empresariado brasileiro, decorrentes da intensificação das relações entre Brasil e Venezuela, no período entre os anos de 2002 e 2012. Os dois países permaneceram mutuamente isolados durante décadas, e somente nos anos 1970 passaram a intensificar suas relações diplomáticas e econômicas. O auge desta intensificação tem ocorrido desde o início do governo Lula, que estabeleceu diversas parcerias com o governo de Hugo Chávez. Neste período a Venezuela teve no Brasil um parceiro diplomático muito importante, ao mesmo tempo em que grandes empresas brasileiras puderam ter maior acesso ao mercado venezuelano. O estudo de caso demonstra, ainda, que é polêmica a política de financiamento, por parte do Estado brasileiro, de expansão de empresas privadas rumo a mercados no exterior.

Palavras-chave: Brasil; Venezuela; empresariado; internacionalização de empresas; capitalismo brasileiro.

Abstract

This article discusses the impacts of the intensification of the relations between Brazil and Venezuela on large segments of the Brazilian big business, in the period between 2002 and 2012. Both countries remained mutually isolated for decades, and only in the 1970s began to intensify their diplomatic and economic relations. The most significant period of this intensification has occurred since the beginning of the Lula government, which established several partnerships with the government of Hugo Chávez. During this period Venezuela had in Brazil a very important diplomatic partner, at the same time that opened its domestic market to many Brazilian companies. The case study also demonstrates that the financing policy, by the Brazilian state, to the goal of the expansion of private companies towards overseas markets is very controversy.

Keywords: Brazil; Venezuela; entrepreneurship; internationalization of companies; Brazilian capitalism.

* Wagner Iglecias é doutor em Sociologia e professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP. E-mail: wi6@usp.br

1 Introdução

O objetivo do presente texto é discutir os impactos, sobre alguns segmentos do empresariado nacional brasileiro, decorrentes do aprofundamento das relações diplomáticas e comerciais entre Brasil e Venezuela no período compreendido entre os anos de 2002 e 2012, certamente o mais frutuoso nas relações entre os dois países em toda a história. A bem da verdade, as iniciativas visando a intensificação dos laços diplomáticos e dos fluxos de comércio e investimento entre as duas nações são anteriores ao período marcado pelas presidências de Hugo Chávez, na Venezuela, e Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, no Brasil. No entanto, é sobretudo no decênio compreendido entre 2002 e 2012, que coincide com governos sob liderança de presidentes situados mais à esquerda do espectro político, como Chávez e Lula e, depois, Dilma, que crescem de maneira significativa as relações econômicas e comerciais entre os dois países.

Como se sabe, desde 1999 a Venezuela rompeu com a velha polaridade partidária liberal representada pelo *Pacto de Puntofijo*, pelo qual revezavam-se no poder elites políticas que preferiam maior proximidade econômica e diplomática com os EUA, e viu chegar ao poder um governo nacionalista de esquerda, representado pela figura de Chávez.

Ao mesmo tempo, em 2002, Luís Inácio Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores (PT) venceram a eleição presidencial no Brasil e deram início a um ciclo de governo cuja política externa tem sido marcada por mudanças importantes, ainda que relativas, na inserção do país no cenário internacional. Entre elas, destaca-se a crescente aproximação com os vizinhos da América do Sul, visando inclusive à maior integração do continente e à própria liderança brasileira nesta que pode se constituir como sua plataforma de projeção no mundo.

Não somente a identidade ideológica dos dois governos, em que pese todas as diferenças programáticas entre o PT e o Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV), mas também a coincidência de prioridades em termos de política externa, maior integração regional e um novo tipo de inserção da América do Sul em específico, e da América Latina em geral, no cenário internacional, levaram à crescente aproximação diplomática e econômica entre as duas nações no referido período.

Desta forma, no presente texto buscaremos explorar as principais consequências das políticas de aproximação mútua promovida por ambos os países sobre segmentos do empresariado brasileiro. Como se sabe, a Venezuela tornou-se, nos últimos anos, um dos principais destinos dos investimentos externos feitos pelo Brasil, bem como incrementaram-se as relações comerciais de lado a lado, especialmente do Brasil para a Venezuela, abrindo-se diversas oportunidades de negócios naquele país para o capitalismo nacional brasileiro.

Para além disto, há inúmeras potencialidades de integração entre as duas nações, e nisto duas frentes se destacam: a integração de cadeias produtivas, especialmente nos setores metal-mecânico e agroindustrial, sobretudo entre a região Norte do Brasil e a Venezuela, e a integração infraestrutural, com a criação ou expansão de infraestrutura de transportes, transmissão de energia e telecomunicações, no âmbito da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), surgida ainda em 2000 por iniciativa conjunta dos presidentes dos doze países sul-americanos, visando à integração física do continente.

Mas enquanto estas são possibilidades presentes e futuras, analisaremos aqui o significativo aumento do comércio entre os dois países no período citado. Se, em 1999, o volume de trocas comerciais entre Brasil e Venezuela atingiu US\$ 1,5 bilhão, esta cifra chegou a US\$ 6 bilhões em 2012, com amplo saldo comercial a favor do Brasil, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC). Saímos de um déficit de US\$ 437 milhões em 1999 para um superávit de US\$ 4 bilhões em 2012, passando a ter na Venezuela não apenas um dos nossos principais parceiros comerciais na região, como também um dos países com os quais temos os maiores superávits comerciais em todo o mundo.

A venda de máquinas e alimentos, especialmente carne, ao país vizinho, e a compra de combustíveis, destinados à indústria petroquímica nacional, destacaram-se nas relações comerciais entre as duas nações nos anos recentes. Além disso, a Venezuela tornou-se, no período, um dos principais receptores mundiais do investimento externo brasileiro, sobretudo em obras contratadas pelo governo daquele país junto a grandes empreiteiras brasileiras, em geral em operações trianguladas envolvendo o governo brasileiro e em especial o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre elas, destacam-se obras como a construção do metrô de Caracas e a construção de pontes, represas e estaleiros em diversas partes do país vizinho. Por fim, bastante recentemente a Conviava, estatal venezuelana de aviação, acertou a compra de 20 aviões da Embraer, num negócio envolvendo montante de quase US\$ 1 bilhão.

Neste sentido, a discussão do caso venezuelano nos ajuda a refletir em duas frentes: a) em que medida a diplomacia e a própria política externa brasileira, nos anos Lula/Dilma, foram e têm sido pautadas por estratégias de expansão de grandes empresas brasileiras visando à ampliação de mercados e à conquista de novos clientes, agora para além do mercado doméstico brasileiro, configurando o que, grosso modo, poderíamos classificar como a internacionalização do capitalismo brasileiro para as áreas geopolíticas de influência mais próxima de nosso país; b) em que medida o empresariado nacional ainda segue dependente não apenas dos instrumentos clássicos de política econômica do Estado, em termos de sua inserção internacional, como políticas de financiamento de investimento e política cambial, mas também das mudanças e nuances que ocorrem, de um governo para outro, em termos das prioridades diplomáticas de maior ou menor inserção e exposição do país, de sua economia e de suas empresas no cenário internacional e em relação às várias regiões do mundo.

2 Breve discussão sobre as relações entre Brasil e Venezuela antes de 2002

Embora países fronteiriços, Brasil e Venezuela estiveram durante séculos mutuamente apartados. Inúmeros são os fatores que concorreram para que isso ocorresse. O primeiro, mais óbvio, foi o próprio processo de colonização, feito por espanhóis no território da atual Venezuela e por portugueses no território brasileiro. A Venezuela fez parte do Vice-Reino do Peru de 1542 até 1717, e, dali por diante, até 1819, do Vice-Reinado de Nova Granada, que compreendia os atuais Panamá, Colômbia, Equador e Venezuela, entre outras extensões territoriais parciais na Guiana, Nicarágua, Peru e até mesmo Brasil. Sua lógica de colonização e povoamento foi voltada para o Mar do Caribe, para o Atlântico Norte e para a região andina. O Brasil, por sua vez, também foi

ocupado a partir de suas faixas litorâneas, e, apesar do desenvolvimento do Grão-Pará, ainda no período colonial, a parte mais densamente ocupada e colonizada do país se deu durante séculos na faixa litorânea voltada ao Atlântico Sul, de Pernambuco a São Paulo, passando por Bahia e Rio de Janeiro.

Após o processo de independência, a Venezuela fez parte da Grã-Colômbia, entre 1819 e 1831, juntamente com os atuais Colômbia e Equador, para só depois constituir-se como o país tal qual o conhecemos hoje. Diferentemente do processo de ocupação territorial que se deu na Colômbia e no Equador, mais interiorizado, o desenvolvimento demográfico e econômico da Venezuela ocorreu na faixa litorânea do território. Permaneceram pouco ocupadas e pouco integradas às suas maiores cidades, desta forma, as regiões situadas ao sul do país, exatamente na fronteira com o Brasil. O mesmo fenômeno aconteceu no caso brasileiro, no qual o desenvolvimento econômico ocorreu nas faixas litorâneas das regiões Nordeste e Sudeste e, quando interiorizou-se, não foi muito além, durante séculos, da região de Minas Gerais, no centro-sul do país. Desta forma, a Amazônia permaneceu, durante muito tempo, como uma enorme e quase intransponível fronteira a dificultar uma maior proximidade entre os dois países, com suas distâncias gigantescas e obstáculos naturais impressionantes. Note-se que esta dificuldade para uma maior integração do Brasil com seus vizinhos do norte da América do Sul não se deu apenas com a Venezuela, mas também com as Guianas e com a Colômbia, o Peru, a Bolívia, sendo que nestes últimos três casos às dificuldades impostas pela floresta somam-se aquelas impostas pela Cordilheira dos Andes.

Desta maneira, Brasil e Venezuela desenvolveram-se, durante todo o século XIX, bastante isolados um do outro, ainda que possuam 2.200 quilômetros de fronteira e que as relações diplomáticas entre os dois países tenham sido estabelecidas em 1843, pouco após a independência de ambos (Nunes, 2011). O grande impulso à intensificação das relações econômicas entre as duas nações ocorreu somente no século XX. E apenas em suas últimas décadas, a partir do final dos anos 1970, tendo seu ápice até durante os recentes governos de Chávez e Lula.

Mas cabe especular as razões pelas quais as duas nações não estreitaram relações mais cedo. Afinal, desde 1920, a Venezuela já se constituía como um dos principais, se não o principal, exportador de petróleo do mundo. E, a partir dos anos 1950, o Brasil desenvolveu a passos largos sua vocação industrial, tendo no setor automobilístico um dos carros-chefe de sua industrialização. Natural seria que o Brasil precisasse do petróleo venezuelano, e que pudesse, ao mesmo tempo, ser um fornecedor importante de bens manufaturados a um país que optou desde muito cedo por estruturar sua economia quase que exclusivamente em torno da exploração e exportação do petróleo, negligenciando outras atividades econômicas e sobretudo o desenvolvimento de outras vocações industriais.

Os fatos não se deram assim, contudo. Especialmente porque a Venezuela, desde o início do século XX, teve nos Estados Unidos o maior, principal e preferencial cliente de sua exportação petrolífera. Toda uma estrutura e uma prática logísticas foram desenvolvidas para escoar a produção venezuelana para o vizinho do norte, a partir do Mar do Caribe, ao passo que os custos para a exportação até os longínquos portos brasileiros, situados no Atlântico Sul, não pareciam atraentes em termos financeiros. De mais a mais, o Brasil se industrializava, desde a década de 1930 até meados dos anos 1970, a partir de um modelo que visava a criação e o atendimento da demanda interna, sem maiores prioridades ou mesmo possibilidades de exportar manufaturados

para outros países. Somente no final daquela década e no início dos anos 1980 é que o Brasil começou a incrementar de modo mais significativo sua pauta de exportação de bens industriais, e daí os vizinhos sul-americanos, Venezuela incluída, passaram a ser vistos como potenciais mercados de destino para as manufaturas produzidas no país.

As próprias prioridades em termos de política externa de Venezuela e Brasil jamais coincidiram, ao menos até o final dos anos 1970. Enquanto Caracas tinha nos EUA seu grande parceiro comercial e diplomático e buscava projetar sua influência geopolítica sobre a América Central e o Caribe, o Rio de Janeiro e, a partir de 1959, Brasília, buscaram priorizar as relações com os vizinhos da Bacia do Prata. Durante praticamente um século e meio, desde a independência até os anos 1970, o norte e o noroeste da América do Sul não figuraram como prioridade da política externa brasileira. Ainda que com estes vizinhos o país compartilhasse a Amazônia, que de fato só viria a adquirir maior interesse estratégico em nossa política externa a partir daquela época.

Some-se a estes fatores ainda o “descasamento” de formas de governo ocorrido entre os dois países, pelo menos dos anos 1950 em diante. Enquanto o Brasil havia acabado de sair da ditadura do Estado Novo (1930-1945) e viveu um período de liberdades democráticas entre 1946 e 1964, a Venezuela atravessava na época a ditadura do general Marcos Pérez Jiménez, entre 1952 e 1958. Poucos anos depois que Jiménez foi derrubado e elites políticas civis venezuelanas instituíram um pacto democrático que duraria quatro décadas, até 1998, o Brasil viu sua democracia definir e caiu sob uma ditadura que durou até 1985. Queira-se ou não, enquanto não somente no Brasil, mas em diversos outros países sul-americanos, como Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia, golpes militares solapavam as instituições democráticas, a Venezuela vivia sua democracia bipartidarista que lhe credenciava a dialogar mais com os Estados Unidos e a Europa do que com seus vizinhos do sul.

Aliás, a própria postura inaugurada pelo presidente Romulo Betancourt (1959-1964), chamada de *Doctrina Betancourt*, priorizava relações externas com países democráticos, o que levou a Venezuela a romper relações com o governo militar que, por meio do golpe de 1964, chegou ao poder no Brasil. Talvez por uma visão antecipatória do que poderiam vir a ser as relações econômicas entre os dois países no futuro próximo, mas ainda não maduras na época, Caracas reatou relações com Brasília dois anos depois, em 1966, como informa Vizontini (2004). Porém, como ressalta Amado Cervo, a Venezuela, em sua relação com os vizinhos sul-americanos, via-se em situação de certa superioridade, tanto pela autossuficiência em petróleo, que lhe garantia receitas que os demais países da região não tinham, como pela manutenção da estabilidade democrática, também algo impensável para diversas nações sul-americanas mergulhadas em golpes de estado e autoritarismo durante as décadas de 1960 e 1970 (Cervo, 2001).

Fato é que, apesar das diferenças políticas para com os vizinhos sul-americanos e da prosperidade conferida pelo petróleo, que lhe rendeu, inclusive, na década de 1970, o apelido de “Venezuela Saudita”, o país situava-se no contexto latino-americano e, junto dele, naufragou na crise econômica dos anos 1980, após os dois choques do petróleo (1973 e 1979) e a explosão das taxas de juros nos mercados financeiros internacionais por ocasião da mudança da política monetária do governo Ronald Reagan. Como sustenta Cardoso, diante da falência do México, do Brasil, da Argentina e de outros vizinhos, a Venezuela viu-se também em profunda crise econômica no início dos anos 1980 e as mudanças nas prioridades de política externa que atingiam toda a

América Latina, e em especial a América do Sul, acabaram por influenciar também a Venezuela e a forma como o país passava a entender sua inserção no cenário internacional a partir de então (Cardoso, 2014).

Uma série de protocolos, acordos e tratados entre Brasil e Venezuela já vinham sendo negociados desde o final da década de 1970, entre o governo democrático da Venezuela e os governos militares brasileiros, sobretudo sob Ernesto Geisel e João Figueiredo, que trabalhavam à época por uma abertura política ampla, porém controlada e segura, e por uma maior projeção brasileira no continente sul-americano. Havia na agenda as questões fronteiriças, problemas com o garimpo e outras demandas assemelhadas, mas o vizinho tornava-se, aos poucos, um interessante parceiro da indústria bélica brasileira, criada e crescida sob a ditadura militar. O movimento de aproximação entre as duas nações culminou com o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, no âmbito da maior aproximação entre todos os países da região amazônica, dissipando desconfianças que todos nutriam em relação às pretensões brasileiras sobre aquela parte da América do Sul e somando esforços conjuntos visando erguer barreiras à não intromissão, nos assuntos amazônicos, por parte de países estranhos à região.

Do ponto de vista econômico e comercial, as relações entre Brasil e Venezuela só fizeram crescer a partir de então. Tratava-se de uma maneira de ajudarem-se mutuamente a superar a crise na qual, não apenas os dois países, mas toda a América Latina estava envolvida à época. A maior aproximação entre os dois lados da fronteira assemelhava-se à distensão diplomática que ocorria naqueles anos entre Brasil e Argentina, ainda que as trocas comerciais entre Venezuela e Brasil não possibilitassem ou justificassem iniciativas visando o estabelecimento de um projeto como o Mercosul, capitaneada por Brasília e Buenos Aires. Isso, no entanto, não foi um impeditivo para a ocorrência de inúmeras e sucessivas missões diplomáticas e visitas empresariais entre brasileiros e venezuelanos desde fins da década de 1970.

Mas a crise econômica que varria a América Latina dificultava o incremento dos negócios. Em 1981, por exemplo, o comércio bilateral entre as duas nações totalizou US\$ 1,3 bilhão, sendo que destes, US\$ 968 milhões foram referentes a importações brasileiras de petróleo. Em 1985, quando Venezuela e Brasil enfrentavam as duras consequências da crise da dívida externa e dos ajustes promovidos pelas agências multilaterais, o comércio entre os dois países caiu para US\$ 554 milhões e, em 1986, despencou ainda mais, para US\$ 386 milhões. Cabe ressaltar que naquela época o principal ativo brasileiro comercializado com o país vizinho ainda eram equipamentos militares e o venezuelano, obviamente, o petróleo. Embora exportasse máquinas e veículos automotores à Venezuela, o peso maior das exportações brasileiras continuava a se concentrar em equipamentos militares, como o caso, naquele mesmo ano, dos vinte aviões da Embraer trocados por um incremento na provisão de petróleo por parte da Venezuela.

Como lembra Cardoso, por iniciativa do presidente Itamar Franco, foi proposta a *Iniciativa Amazônica*, que deveria conduzir à formação de uma área de livre comércio entre os países da região. Proposta semelhante, mas muito mais abrangente, foi feita no ano seguinte, quando sugeriu-se que os países do Mercosul, da Comunidade Andina, da Iniciativa Amazônica e o Chile trabalhassem pela formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Os fluxos comerciais entre Brasil e Venezuela enfrentavam um declínio naquele momento, por conta da instabilidade política que se verificava dos dois lados da fronteira, com os processos de

impeachment de Fernando Collor (setembro de 1992) e de Carlos Andrés Pérez (agosto de 1993). Em 1994, Itamar encontrou-se com o sucessor de Pérez, o também veterano político Rafael Caldera, em La Guzmanía, cidade litorânea da Venezuela. Daquela encontro resultaram seis grupos bilaterais de trabalho: comércio e integração; energia; transporte e comunicações; mineração e siderurgia; meio ambiente; e desenvolvimento fronteiriço (Cardoso, 2014).

De fato, o acordo assinado pelos dois presidentes foi um passo importante para o estreitamento de relações. No entanto, o sucessor de Itamar, Fernando Henrique Cardoso, encontrou-se apenas em três oportunidades com seu par venezuelano e durante seu mandato as relações entre os dois países evoluíram provavelmente menos do que poderiam. No entanto, cumpre ressaltar o papel desempenhado pelo Brasil durante a greve dos funcionários da PDVSA em 2002, com a ajuda fornecida pelo governo de Fernando Henrique, já em seus últimos dias e por meio da intermediação de homens de confiança de Lula, a um governo Chávez que buscava estabilizar-se diante das investidas de seus opositores.

Importante destacar ainda a criação, por sugestão do Brasil, do Grupo de Amigos da Venezuela, no início de 2003. O grupo, formado por Brasil, Estados Unidos, México, Chile, Portugal e Espanha, era destinado a conferir apoio político ao país por ocasião do golpe de Estado que apeou por alguns dias Hugo Chávez do poder e, na prática, constituiu-se na primeira iniciativa direta de aproximação do governo Lula ao presidente Hugo Chávez. O momento era bastante oportuno, pois após o golpe frustrado abria-se um novo período nas relações internacionais da Venezuela, que buscava, já desde o início do governo Chávez, modificar um pouco seu perfil tradicional de alianças, caracterizado, por um lado, pela proximidade com os países exportadores de petróleo e, por outro, com seu principal cliente, os Estados Unidos. A busca de apoio externo para o projeto chavista e para sua legitimação regional e internacional levou o país a proceder uma inflexão em sua política externa, estabelecendo parcerias com aliados não tradicionais, como Rússia, China, Irã e, em menor medida, Índia e Síria. A América do Sul, naquele contexto, passava a ser o principal espaço de legitimação, tornando-se o aprofundamento das relações com o Brasil não somente necessário como prioritário (BARROS, 2013). Lula esteve, ao longo de seu mandato, em 28 oportunidades com Chávez. De uma agenda marcada por temas de fronteira, como ocorria entre meados dos anos 1970 e meados dos anos 1990, Venezuela e Brasil davam um salto qualitativo em suas relações bilaterais, visando ações de cooperação para o desenvolvimento de ambos os países, a integração da América do Sul e o reposicionamento, mais ativo, do subcontinente no contexto internacional.

3 As relações Brasil-Venezuela sob os governos Chávez e Lula

O período de maior intensificação das relações entre os dois países ao longo dos quase duzentos anos de coexistência entre ambos ocorreu, portanto, bastante recentemente, já sob o governo de Hugo Chávez na Venezuela e a ascensão ao poder de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil. Se, na década de 1980, os dois países confluíram para uma política de coordenação hemisférica voltada, sob bases de ajuda mútua, a superar a crise econômica que se abatia sob toda a região e a afastar, tanto quanto possível, desconfianças antigas e receios presentes de

intervenção forânea na região amazônica, nos anos 2000 as bases da confluência se deram em outro sentido: tanto Brasil quanto Venezuela buscavam um outro tipo de inserção no cenário internacional globalizado, e ambos entendiam que a consolidação das relações sul-americanas, ou mesmo latino-americanas, voltadas à crescente integração regional, era condição *si ne qua non* para aquela finalidade.

Enquanto, de um lado, Hugo Chávez criava e sustentava a legitimidade da Revolução Bolivariana na permanente crítica ao poderio das nações ricas em termos econômicos e diplomáticos no concerto mundial, por outro, Lula buscava reposicionar o Brasil no cenário internacional de modo novamente independente, equidistante das grandes potências, menos submisso aos Estados Unidos e desempenhando o papel de liderança regional sul-americana. Como assinalam Vigevani e Capaluni, sob Lula a política externa brasileira passou a ser pautada pela “autonomia pela diversificação”, pela qual se deixa de lado “as negociações meramente ‘técnicas’ para enfatizar a defesa da soberania e do interesse nacional, com visão mais crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial em uma situação de assimetria em relação aos países ricos (Vigevani; Cepaluni, 2007). Tratava-se, enfim, de fazer uso da política externa como um instrumento estratégico para superar as receitas aplicadas pelo país nos anos 1990 e retomar o caminho do desenvolvimento. Um processo que já não era mais neoliberal, como aquele da década anterior, mas que tampouco voltava ao passado nacional-desenvolvimentista, como ressaltam Barros e Ramos (Barros; Ramos, 2013).

No caso brasileiro, a política externa foi pautada tanto pelo exercício da diplomacia presidencial quanto pela ampla reconfiguração da aliança de classes que sustentavam o novo governo. Os interesses de classe e os setores produtivos congregados em torno do presidente Lula contribuíram para uma importante reorientação da inserção internacional do país. Não se tratava de deixar de lado as históricas relações com os países desenvolvidos, mas sim, como afirmam Barros e Ramos, de priorizar um ativismo internacional “centrado num Sul global e tendo a América do Sul como seu espaço privilegiado” (Barros; Ramos, 2013).

Ainda que não exatamente coincidentes em suas respectivas visões sobre o que seriam a esquerda e o socialismo, Lula e Chávez investiram na aproximação dos dois países, visitaram-se inúmeras vezes e anunciaram diversos projetos em comum. As tratativas para o ingresso da Venezuela no Mercosul, a abertura do mercado venezuelano à operação de grandes empresas brasileiras, os acordos firmados entre PDVSA e Petrobrás, o projeto do Gasoduto do Sul e o projeto do Banco do Sul foram algumas das mais importantes iniciativas neste sentido.

A assinatura, em 2003, de um Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul pela Venezuela facilitou o aumento das exportações brasileiras para o país vizinho. No ano seguinte, a Venezuela passou a integrar o bloco como membro associado e, em 2005, ano em que assinou um acordo de cooperação estratégica com o Brasil, a Venezuela fez solicitação formal para passar à condição de membro pleno, o que viria a ocorrer em 2012. Talvez estes, juntamente com a abertura do mercado venezuelano a produtos e empresas do Brasil, tenham sido os três maiores avanços da intensificação das relações entre os dois países, ainda que os projetos de exploração conjunta de petróleo na faixa do rio Orinoco, ou do refino do produto no estado de Pernambuco, ou ainda a construção do Gasoduto do Sul ou a constituição do Banco do Sul, acabaram desacelerando ao longo do tempo.

Mas se as iniciativas que dependiam exclusivamente dos governos prosperaram apenas parcialmente, aquelas em que abriram-se oportunidades para atuação do empresariado tiveram considerável êxito. Sobretudo para os empresários brasileiros em suas metas em relação ao mercado venezuelano. Do ponto de vista do comércio, as relações com a Venezuela foram extremamente benéficas para o Brasil no período compreendido entre 2002 e 2012. O país tornou-se não somente um dos nossos principais parceiros comerciais, como figurou entre as nações do mundo com as quais o Brasil acumulou os maiores superávits nos últimos anos. Conforme demonstra o gráfico abaixo, de uma situação deficitária em fins dos anos 1990, o Brasil passou a contar com um comércio crescente com o vizinho e com uma situação sempre bastante favorável nas trocas comerciais ocorridas entre os dois países.

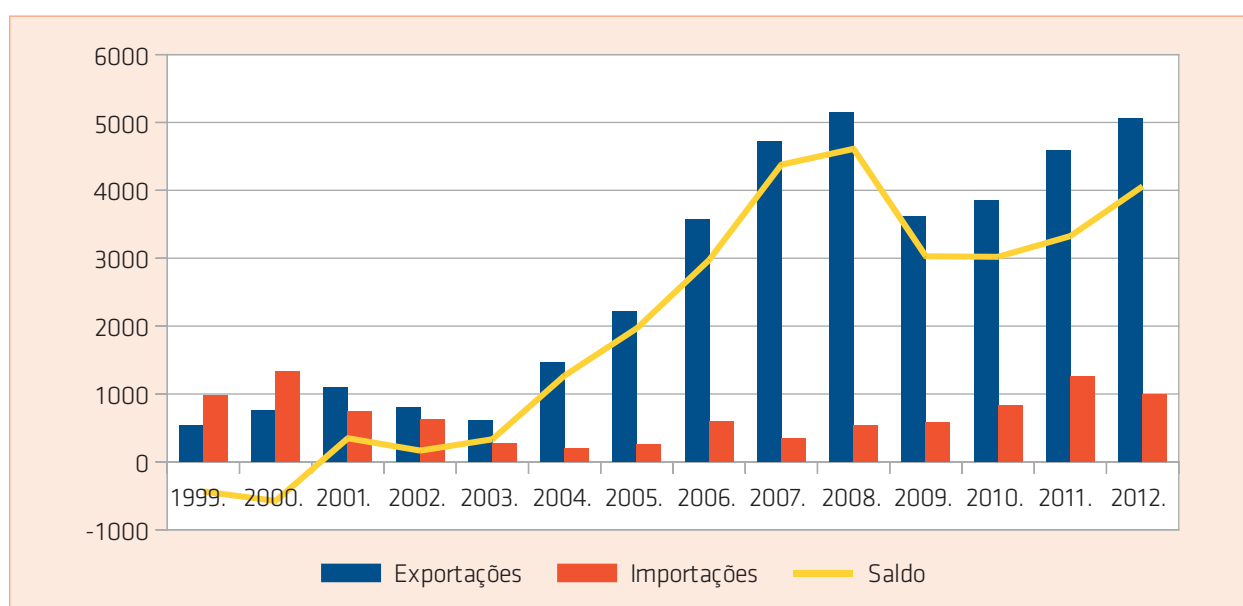


Figura 1 – Balança Comercial Brasil-Venezuela – 1999-2012 (em US\$ bilhões)

Fonte: MDIC

A pauta de exportações da Venezuela sempre foi muito concentrada no petróleo, e nas relações comerciais com o Brasil não foi diferente, dado que historicamente compramos do país vizinho insumos derivados do petróleo utilizados na indústria petroquímica. Segundo dados do Banco Mundial, nos anos de 2008 e 2009, por exemplo, 94% das receitas de exportação da Venezuela referiram-se à venda de petróleo e insumos derivados dele para os mais diversos países. Trata-se de uma dinâmica que mudou pouco ao longo dos anos, e o malogro do governo Chávez em diversificar a indústria nacional constituiu-se apenas em mais um dos motivos pelos quais a Venezuela é tão dependente do petróleo.

No entanto, ocorreram, recentemente, duas novidades na balança comercial venezuelana em relação às parcerias comerciais. As exportações venezuelanas cravaram a média de 66,3% relativa aos países ricos entre 1990 e 2009, e aumentaram para 69,4% quando se analisa apenas o intervalo entre 2000 e 2009 (MRE, 2013). Por outro lado, em 2004, as exportações do país para os Estados Unidos representavam 70,03% das receitas obtidas com o comércio exterior. Cinco anos depois, em 2009, caíram para 57,14%. A diferença havia sido compensada, principalmente,

pelo crescimento de exportações para a China, que passaram de 1,96% das receitas em 2004 para 8,62% em 2009, e para Cingapura, que passaram de 0,01% em 2004 para 4,78% cinco anos depois (Appex Brasil, 2011). Já as exportações do país para América Latina e Caribe caíram de 18,8% para 13,3% quando analisados os dois períodos citados. E, embora as exportações para o Brasil tenham aumentado no período, continuamos a representar um mercado pouco significativo para os produtos venezuelanos. De acordo com o governo venezuelano, no ano de 2012, 47,6% do volume em dólares das exportações do país referiram-se aos Estados Unidos, seguidos por China (17,5%), Índia (14,7%), Cingapura (4,6%), Espanha (2,1%) e República Dominicana (1,5%), sendo que o Brasil representou naquele ano apenas 1,2% do total (MRE, 2013).

A outra novidade recente na balança comercial venezuelana refere-se às mudanças na concentração geográfica de suas importações. Aí sim há modificações mais significativas. Se a média do valor de tudo o que o país importou entre 1990 e 2009 foi de 76,1% dos países de alta renda e de apenas 17,6% dos países em desenvolvimento da América Latina e Caribe, a análise dos números para o intervalo compreendido somente entre os anos de 2000 e 2009 demonstra que 53,4% do valor de tudo o que a Venezuela importou naquela década foi proveniente dos países de alta renda, ao passo que 33,6% do valor de tudo o que o país importou no período foi proveniente dos países em desenvolvimento da América Latina e Caribe (Banco Mundial, 2010).

As importações venezuelanas obedeceram a uma lógica diferente daquela das exportações e foram, portanto, mais desconcentradas, sendo os seus principais parceiros comerciais nas importações os Estados Unidos (28,5%), a China (15,1%), o Reino Unido (9,6%), o Brasil (8,2%), a Colômbia (4,3%) e a Argentina (3,6%) (MRE, 2013). Ou seja, entre 2000 e 2009 há uma modificação importante no comércio exterior venezuelano, que se torna não apenas mais diversificado, como passa pelo aumento do intercâmbio com os países vizinhos, sobretudo no que tange às importações. E nisto há um peso do estreitamento de laços comerciais com o Brasil. Foi uma considerável mudança, no entanto, entre os anos de 2004 e 2009, a participação do Brasil nas importações venezuelanas cresceu pouco, passando de 9,57% para 10,35% do total, e caindo para os já citados 8,2% em 2012 (Appex Brasil, 2011).

Se as exportações venezuelanas seguiram sendo monotemáticas, a pauta de importações foi mais diversificada. Também segundo o governo daquele país, em 2012, por exemplo, 25,9% de tudo que a Venezuela gastou com importações referiu-se a máquinas mecânicas e elétricas. Pedras preciosas, combustíveis, automóveis e autopeças, equipamentos de telefonia, produtos químicos orgânicos, produtos farmacêuticos, obras de ferro e aço, instrumentos de precisão, animais vivos, carnes e cereais também compuseram a maior parte da pauta de importações do país naquele ano (MRE, 2013; UNComtrade, 2013).

O intercâmbio comercial entre Brasil e Venezuela, apesar de ainda representar proporcionalmente pouca coisa tanto para um país quanto para o outro, quando comparado a outros parceiros comerciais, de todo modo aumentou significativamente no período analisado neste artigo, e ganhou características bastante marcantes. Em linhas gerais, o Brasil exporta para o país vizinho bens manufaturados. No ano de 2012, os produtos industrializados representaram 65% do volume financeiro de vendas para a Venezuela, com destaque para máquinas e produtos da cadeia automotiva, derivados de borracha, produtos farmacêuticos e produtos plásticos. Gêneros

alimentícios, por sua vez, representaram 28,1% e os produtos semimanufaturados, 6,9%. E, de tudo o que o Brasil importou da Venezuela naquele ano, 93,1% foram produtos manufaturados, com destaque para combustíveis (70,8%), químicos orgânicos (8%), ferro e aço (7,2%), alumínio (4%), adubos (2,1%) e químicos inorgânicos (2%) (MRE, 2013). Comparados os dados de 2012 a 2010, por exemplo, o comércio entre os dois países cresceu 30%, tendo as exportações brasileiras para a Venezuela crescido 31,2% e as importações 19,7%. No período, o saldo comercial brasileiro cresceu 34,4% (MDIC, 2013). São números que compensaram, parcialmente, a queda dos fluxos comerciais, no mesmo período, entre o Brasil e a América do Sul, que caíram 7,2%, com as exportações brasileiras diminuindo em 11,2% e as importações em 1,2% (MDIC, 2013).

O comércio entre Brasil e Venezuela no período analisado neste texto tem se destacado pelo predomínio de grandes empresas, tanto de capital nacional como sobretudo as filiais brasileiras de empresas multinacionais. Como exemplos de companhias que fizeram negócios com a Venezuela nos últimos anos, a partir do Brasil, destacam-se empresas do setor automotivo como Pirelli, Ford Brasil, Toyota Brasil, Iveco e Goodyear; empresas do setor alimentício como JBS Friboi, Sadia (Brazilian Foods), Minerva, Recofarma, Cargill e Bunge Alimentos; empresas de maquinários como Voith e WEG, de produtos químicos como Braskem, Rhodia e Bayer, de siderurgia como Acelormittal e JW, de produtos farmacêuticos como Aventis, Novartis e Pfizer, e de derivados de madeira como Suzano Papel e Celulose e Klabin, entre tantas outras (Exame, 06/03/2013). Note-se que a ampla maioria delas não é, majoritariamente, de capital brasileiro, mas contou com as facilidades propiciadas pela aproximação diplomática entre os dois países para poder expandir sua presença e suas vendas no mercado venezuelano.

Entre as maiores empresas brasileiras com negócios e investimentos na Venezuela no período entre 2002 e 2012, figuram Andrade Gutierrez, Estaleiro da Ilha, Camargo Correa, OAS, Braskem, Gerdau, Ultrapar e Odebrecht. Com um projeto fechado em 2008, a Andrade Gutierrez está construindo uma siderúrgica no estado de Bolívar, com investimentos estimados em US\$ 3,8 bilhões. Um outro projeto a cargo da empresa é o estaleiro Norte-Oriental, em Sucre, destinado ao escoamento da produção de petróleo venezuelana. A Estaleiro da Ilha foi contratada para construir dez petroleiros no país, num acordo de US\$ 670 milhões. Chegou a entregar o primeiro, mas o contrato foi suspenso em 2008 para reavaliação de preços e encontra-se em renegociação. A Braskem, petroquímica, tinha dois projetos com a estatal venezuelana Pequiven, para a construção de duas fábricas de polietilenos. Acabou desistindo de um e concentrando-se em outro, Polietilenos del Sur, do qual será dona de 49%. A Gerdau comprou, em 2007, a Siderúrgica Zuliana, terceira maior produtora de aço venezuelana, por US\$ 92,5 milhões, a qual tinha capacidade de produção anual de 300 mil toneladas de aço e 200 mil toneladas de laminados. A Ultrapar também entrou no mercado venezuelano na mesma época, através da aquisição da norte-americana Arch Chemicals, numa transação de US\$ 7 milhões. Mas, dentre as grandes companhias brasileiras que aportaram na Venezuela nos últimos anos, sem dúvida a que tem maior presença é a construtora Odebrecht. A empresa tem nove projetos já executados no país, entre eles as linhas 1, 2 e 3 do metrô de Caracas, o terminal de embarque de petróleo de Puerto La Cruz e o sistema de pontes do Rio Orinoco. Entre os projetos em andamento destacam-se a construção da linha 5 do metrô de Caracas e da usina hidrelétrica de Tocoma, também na faixa do rio Orinoco, no leste do país (Exame, 06/03/2013).

É importante ressaltar que, em grande medida, a entrada de empresas brasileiras no mercado venezuelano, para a construção de obras e realização de investimentos em geral, teve no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) um instrumento fundamental. Desde o início do governo Lula, a integração da América do Sul foi determinada como uma das estratégias prioritárias do banco. Desta forma, o BNDES, a partir de uma alteração estatutária, passava a ir além de sua tradicional histórica função de financiar projetos de infraestrutura e industrialização em território nacional, e mesmo de fomento às exportações de produtos fabricados no país, para o financiamento de infraestrutura nos países vizinhos, a partir da premissa de que a integração do subcontinente não se faria somente por atos de vontade, mas também pela criação de vasta infraestrutura de transportes, telecomunicações e geração e transmissão de energia. Mais que isso, os financiamentos passaram a se estender também à criação de infraestrutura interna nos países vizinhos, desde que associados à contratação de serviços e à importação de insumos e bens produzidos no Brasil. Se, por um lado, contribui com o desenvolvimento de infraestrutura nos países vizinhos, por outro a estratégia do BNDES colabora para a internacionalização de empresas brasileiras. Entre os setores mais beneficiados por esta política encontram-se construção civil, siderurgia, petroquímica, petrolífero, alimentício, de bens de capital e aviação civil. Apenas entre 2003 e 2009, os volumes de financiamento aprovados pelo banco para projetos de empresas brasileiras na América Latina saltaram de US\$ 222,4 bilhões para US\$ 726 bilhões. A maior parte destes recursos foi dirigida à indústria da construção civil, que realizou obras diversas no subcontinente, como ampliação do sistema de transporte coletivo em Bogotá (Colômbia), a construção de rodovias na Bolívia e no Paraguai, de barragens e canais de irrigação no Peru, a expansão de gasodutos na Argentina e no Uruguai e a construção do metrô de Caracas, de hidrelétricas, pontes e o estabelecimento de projetos agrícolas na Venezuela (SEVERO, 2011).

4 Considerações finais

A análise da história recente das relações entre Brasil e Venezuela demonstra que os primeiros anos do século XXI destacaram-se como os de maior proximidade entre os dois países, com o aprofundamento das relações diplomáticas e comerciais. Os esforços empreendidos sobretudo pelos presidentes Chávez e Lula, no entanto, não foram inéditos, na medida em que as duas nações vinham buscando uma maior aproximação desde o final da década de 1970.

Nos anos dos governos de Lula e Chávez, porém, presenciou-se uma aproximação bastante pronunciada entre os dois países, tanto do ponto de vista diplomático, visando a aceleração do projeto de integração da América do Sul, quanto comercial, constituindo-se a Venezuela, paulatinamente, num importante parceiro comercial brasileiro. Para além disto, aquele país passou a ser destino de importantes investimentos por parte de empresas nacionais, por meio de projetos contratados pelo governo venezuelano e financiados pelo governo brasileiro.

Vimos que, no período analisado, a Venezuela buscou no Brasil um parceiro do ponto de vista diplomático, com o qual por vezes somou esforços no projeto de integração do subcontinente e de resistência aos projetos de integração forâneos e, por vezes, disputou a própria liderança destas iniciativas. Contudo, ela não teve no Brasil um parceiro comercial tão importante quanto a

análise menos apurada pode pressupor. Pelo contrário, os venezuelanos intensificaram, nos anos 2000, os fluxos de exportação de petróleo para os países desenvolvidos, tornando-se ainda mais dependentes deles para gerar as divisas necessárias às despesas de custeio e de investimento feitas pelo Estado. Porém, o país abriu-se um pouco mais, em termos de importações e atração de investimentos, para outros países que não os tradicionais parceiros das décadas anteriores. E, neste sentido, o Brasil figurou como um vizinho importante, capaz de fornecer ao mercado venezuelano bens que antes eram adquiridos de outros países e propiciar fluxos de investimentos que o país provavelmente não seria capaz de suportar sozinho.

Pelo lado brasileiro, a maior proximidade com a Venezuela proporcionou a abertura de diálogo com um vizinho para o qual estivemos historicamente de costas e que somente muito recentemente vinha se constituindo como um interlocutor mais frequente. Mais que isso, a maior interação com aquele país deu ao Brasil condições de expandir sua área de influência diplomática para o norte da América do Sul, o Caribe e a América Central numa intensidade até então inédita, bem como conferiu legitimidade ao país para atuar como uma liderança importante no diálogo interamericano e, sobretudo, nas negociações visando o processo de integração sul-americano. Para além disso, a maior abertura do mercado venezuelano a nossas empresas e nossos produtos deram ao Brasil oportunidade de ter presença também inédita na economia daquele país.

Algumas dificuldades estruturais e conjunturais da relação entre os dois países permanecem como desafios aos formuladores das relações entre ambos. A recente crise econômica que atinge a Venezuela, marcada por índices elevados de inflação e problemas cambiais, também configura-se como um problema na medida em que contratos comerciais junto a fornecedores brasileiros de bens e serviços possam ter seus pagamentos atrasados. A assimetria comercial entre os dois países, com uma desproporção significativa, em termos absolutos, entre o quanto um lado vende ao outro é um tema que deverá ocupar a agenda dos setores responsáveis pelas relações bilaterais nos próximos anos. A integração produtiva da América do Sul provavelmente deverá se constituir na saída para tais disparidades.

Por outro lado, permanece em aberto a polêmica do financiamento público, por parte do Estado brasileiro, à expansão internacional de grandes grupos empresariais nacionais ou das filiais sediadas no Brasil de multinacionais originárias dos países desenvolvidos. Política externa nunca foi exatamente um tema quente na agenda pública brasileira, permanecendo durante muito tempo restrita aos círculos de iniciados. Talvez, por isso mesmo, uma diplomacia que visa expandir as áreas de influência brasileira em direção aos países vizinhos, em grande medida baseada na internacionalização de nossas empresas, segue sendo tema desconhecido da maioria dos brasileiros e muito pouco debatido em nossa sociedade. O caso do notável incremento de nossas relações com um país estratégico como a Venezuela, rico em petróleo e inclusive em outros recursos minerais extremamente importantes, pode ser um exemplo de como nosso capitalismo nacional continua a ser feito de relações muito estreitas entre agentes públicos e privados e mecanismos de acesso exclusivos aos tomadores de decisão que gerem vultosas quantias de recursos estatais. Não fosse essa estratégia do BNDES e, em maior medida, do governo brasileiro, teriam nossas empresas condições de aventurar-se no exterior? Talvez não. Porém, o Brasil poderia se dar ao luxo de continuar tendo relações iníquas com um vizinho tão importante como a Venezuela? Provavelmente não. E no que o país tem agido de diferente, em

sua política externa, baseada também na expansão do capital brasileiro, do que fizeram antes dele os países desenvolvidos?

Referências

APEX BRASIL. (2011). *Venezuela. Perfil e oportunidades comerciais*. Brasília.

BANCO MUNDIAL. (2010). *World Development Indicators*.

BARROS, Pedro S. (2013). *Desenvolvimento, Cooperação e Integração entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela: Políticas Públicas para a Integração Amazônia-Orinoco*. Tese de Doutorado em Integração da América Latina – Universidade de São Paulo.

BARROS, Pedro S.; RAMOS, Felipe S. (2013). O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). *Revista IMEA UNILA*, v. 01, n. 02, p. 7-20.

CARDOSO, Eliel Waldvogel. (2014). *Relações bilaterais entre Brasil e Venezuela (1983-1998)*. Dissertação de Mestrado em História Social. Universidade de São Paulo.

CERVO, Amado L., A Venezuela e seus Vizinhos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). (2001). *Venezuela: Visões Brasileiras*, Brasília: FUNAG.

EXAME. 100 empresas brasileiras que mais exportam para a Venezuela. www.exame.com.br. 06/03/2013. Acessado em: 10 mar. 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2013). *Dados básicos e principais indicadores econômico-comerciais. Venezuela*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. www.mdic.gov.br.

NUNES, Tiago. (2011). Um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela. *Revista Conjuntura Austral*, v. 02, n. 06.

SEVERO, Luciano W. (2011). *Integração da América do Sul. Mecanismos regionais de financiamento*. Dissertação de Mestrado em Economia Política Internacional. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UNComTrade. www.comtrade.un.org.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Vol. 29, nº. 2, p. 273-335

VIZENTINI, Paulo. (2004). *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 - 1985)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

As relações bilaterais Brasil-China: uma relação em processo de afirmação

*Brazil-China bilateral relations:
a relationship in an affirmation process*

Haroldo Ramanzini Júnior*

Pedro Feliú Ribeiro**

Resumo

O presente artigo analisa a evolução recente nas relações entre o Brasil e a China no período de 2000 a 2012. Mais especificamente, verificamos em que medida a ascensão da China se relaciona com dois objetivos considerados estratégicos para a política externa brasileira contemporânea: o fortalecimento da cooperação e da integração com os países da América do Sul e o estreitamento das relações com os países africanos. Para tanto, analisamos componentes econômicos e diplomáticos da relação bilateral entre os dois países, argumentando uma situação de proximidade entre ambos, ainda pautada por situações objetivas de divergências e dificuldade de compatibilização de objetivos e estratégias, caracterizando a relação bilateral enquanto um processo ainda em afirmação.

Palavras-Chave: Brasil, China, Relação Bilateral, América do Sul e África.

Abstract

The paper analyses the recent evolution of Brazil and China foreign relations in the 2000 and 2012 period. We verify the extent of the relationship between China's rise and two main strategic goals of Brazilian foreign policy: strengthen of cooperation and integration with South American countries and increase foreign relations with African countries. Economic and diplomatic features of the bilateral relation are analyzed in order to achieve this objective. We argue a relevant proximity between Brazil and China in foreign affairs, although objective divergences and compatibility difficulties still marks bilateral relations, characterizing it as an affirmation process.

Key-words: Brazil, China, Bilateral Relation, South America and Africa.

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto do curso de Relações Internacionais no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU). E-mail: hramanzinijunior@gmail.com

** Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto do departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisador do CAENI - USP (Centro de Estudos das Negociações Internacionais). E-mail: pedrofeliu@ccsa.ufpb.br

1 Introdução

Com o fim da Guerra Fria, muitos acreditaram que os Estados Unidos seriam a única potência mundial. No entanto, nos anos 2000, observa-se que países como África do Sul, Brasil, Índia e, sobretudo, a China, passam a ter maior influência em aspectos importantes da política internacional, num contexto em que surgem dúvidas quanto à centralidade absoluta dos Estados Unidos. Há uma importante e crescente literatura sobre a política externa dos países emergentes e suas consequências para a ordem internacional (HURRELL, 2006; NARLIKAR, 2010; STEPHEN, 2012). Relativamente menor é o número de trabalhos que busca analisar o padrão de relacionamento bilateral entre os próprios países em ascensão na estrutura internacional e a compatibilidade ou incompatibilidade de suas estratégias de política externa.

Alguns esforços de cooperação e de construção de confiança entre os países emergentes servem de base para formas de interação que visam contornar determinadas pressões estruturais dos países desenvolvidos, além de espelhar novas dinâmicas de cooperação na perspectiva de países que têm importantes desafios domésticos de redução da pobreza e inclusão social a serem superados. Isso pode ter como uma de suas consequências o fortalecimento de normas internacionais associadas ao desenvolvimento e às questões sociais. Traz também novos desafios, normativos e empíricos, não apenas quanto às possibilidades de adensar relações entre nações geograficamente distantes e com visões de mundo atreladas a universos histórico-culturais distintos, mas também de estruturar modalidades de interação que não reproduzam ou estabeleçam novas assimetrias.

Nessa perspectiva, o presente trabalho busca analisar a evolução recente nas relações entre o Brasil e a China no período de 2000 a 2012. O período delimitado para a análise se justifica no fato de que é nos anos 2000 que a China se coloca efetivamente como um país com possibilidades de alterar equilíbrios no sistema internacional, parcialmente por conta do seu desempenho econômico desproporcional. A entrada da China na OMC, em 2001, é considerada um marco relevante de uma nova estratégia de política externa que busca aumentar a capacidade de intervenção nos rumos da ordem internacional. Também nesse período, sobretudo, a partir de 2003, a relação com a China ganha uma renovada centralidade na agenda de política externa brasileira, ao mesmo tempo em que há a inclusão da América Latina e do Sul na nova estratégia de inserção internacional de Pequim (PHILLIPS, 2010; OLIVEIRA, 2012; HEARN, 2013).

Buscaremos verificar em que medida a ascensão da China se relaciona com dois objetivos considerados estratégicos para a política externa brasileira contemporânea, quais sejam, o fortalecimento da cooperação e da integração com os países da América do Sul e o estreitamento das relações com os países africanos. Do ponto de vista empírico, propomos uma análise descritiva das principais variáveis relevantes na conformação da relação bilateral do Brasil com a China no período indicado. Para tanto, utilizamos quatro indicadores: o número de acordos de cooperação firmados, o índice de convergência dos votos de ambos os países na Assembleia Geral da ONU, o fluxo de comércio e o nível de investimento direto entre ambas as nações. Desta forma, analisamos dois componentes econômicos e dois componentes diplomáticos da relação bilateral entre os dois países.

A partir da análise dos diversos memorandos de entendimentos entre o Brasil e a China e do tratamento analítico que parte da literatura atribui às aspirações de política externa dos países emergentes, muitas vezes sobressai a ideia de que os países têm objetivos internacionais

similares ou que haveria uma forte compatibilidade das suas estratégias de política externa. Além de analisar a relação bilateral entre os dois países, chamaremos a atenção para as possíveis sobreposições nas estratégias de política externa dos países emergentes, em um período de relativa coincidência de atuação na América do Sul e na África, identificando as motivações das políticas dos países para ambas as regiões¹.

O artigo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, analisamos alguns elementos definidores da relação entre o Brasil e a China e apresentamos dados descritivos referentes à relação bilateral a partir das variáveis selecionadas. Na terceira seção, analisamos as motivações e a implementação da política externa do Brasil e da China para a África e para a América do Sul. Na quarta seção, na forma de considerações finais, retomamos os principais argumentos apresentados no trabalho.

2 Relações bilaterais entre Brasil e China

Do ponto de vista do Brasil, a relação com a China se fortalece nos anos 2000, na perspectiva de fortalecimento da multipolaridade no sistema internacional. A premissa subjacente é que, a médio e longo prazo, os Estados Unidos estariam perdendo a sua primazia no sistema internacional em função das dificuldades internas, financeiras, relativas a valores com enfraquecimento do seu *soft power* e dos desafios para resolver crises internacionais. Como afirma o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva e atual Ministro da Defesa do governo Rousseff, Celso Amorim, “o que observamos na relação sino-brasileira é uma alternativa para as relações com os EUA e Europa, mas longe de se consolidar como uma parceria estratégica²”. A questão de como se relacionar com o gigante asiático, quais as consequências da sua ascensão para o Brasil e como utilizar a emergência chinesa, de modo a favorecer interesses brasileiros, são, entre outras, questões relevantes que se colocam no debate acadêmico e político sobre o tema, na ótica do Brasil. Há uma expectativa em parte do governo e da sociedade de que a relação com a China contribua para o processo de desenvolvimento e de projeção internacional do Brasil. Pode-se considerar que do início dos anos 2000 até os dias atuais, essa expectativa passou por momentos de oscilação, com situações de esfriamento, mas sempre presente.

Na perspectiva da China, a relação com o Brasil se insere nos esforços de universalização da sua política externa, de conquista de novos mercados e de suprimento de recursos naturais, energéticos e de commodities agrícolas. O atual presidente chinês, Xi Jinping, em entrevista ao jornal brasileiro Valor Econômico, realizada em março de 2013, comentou: “Nunca, como hoje, os interesses de desenvolvimento dos dois países estiveram tão interligados. A cooperação econômico-comercial bilateral está desempenhando um papel cada vez mais destacado nos nossos respectivos desenvolvimentos econômicos. A parte chinesa está disposta a trabalhar com a parte brasileira para explorar o potencial da complementaridade das duas economias, otimizar a pauta comercial e ampliar as áreas de cooperação³”. A atuação em arranjos coletivos no âmbito

1 No que tange às ações do Brasil e da China na América do Sul e na África, o artigo apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento. Privilegiamos neste artigo a apresentação de alguns dados relevantes da relação bilateral e a sua relação com a literatura especializada na temática.

2 Entrevista concedida por Celso Amorim ao Estado de São Paulo, “Precisamos repensar nossa relação com a China”. Por Patrícia Campos Melo, 28 de novembro de 2010.

3 Disponível em: [<http://www.valor.com.br/internacional/3052278/china-rica-e-forte-ainda-esta-distante-diz-xi-jinping>]. Acesso em: 24 jan. 2013.

multilateral também é um aspecto relevante da relação entre os dois países. Os países são membros dos BRICS. A China também fez parte da coalizão G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, liderada pelo Brasil. De todo modo, ao analisar a relação bilateral, desde o início é importante ter em conta que a China é muito mais importante para o Brasil, do que o contrário. Isso não pré-determina a forma como a relação bilateral se estrutura e os resultados da interação, mas é um elemento estrutural que não pode ser desconsiderado.

Além dos objetivos gerais de política externa dos países, é relevante verificar de modo empírico como tem ocorrido a interação entre Brasil e China. Nesta seção, apresentaremos quatro indicadores da relação bilateral entre o Brasil e a China de 2000 a 2012. Sendo dois indicadores econômicos e dois diplomáticos, a fim de observar possíveis variações e tendências no grau de proximidade entre os países. Começamos com as variáveis econômicas: fluxo de comércio e investimento externo direto.

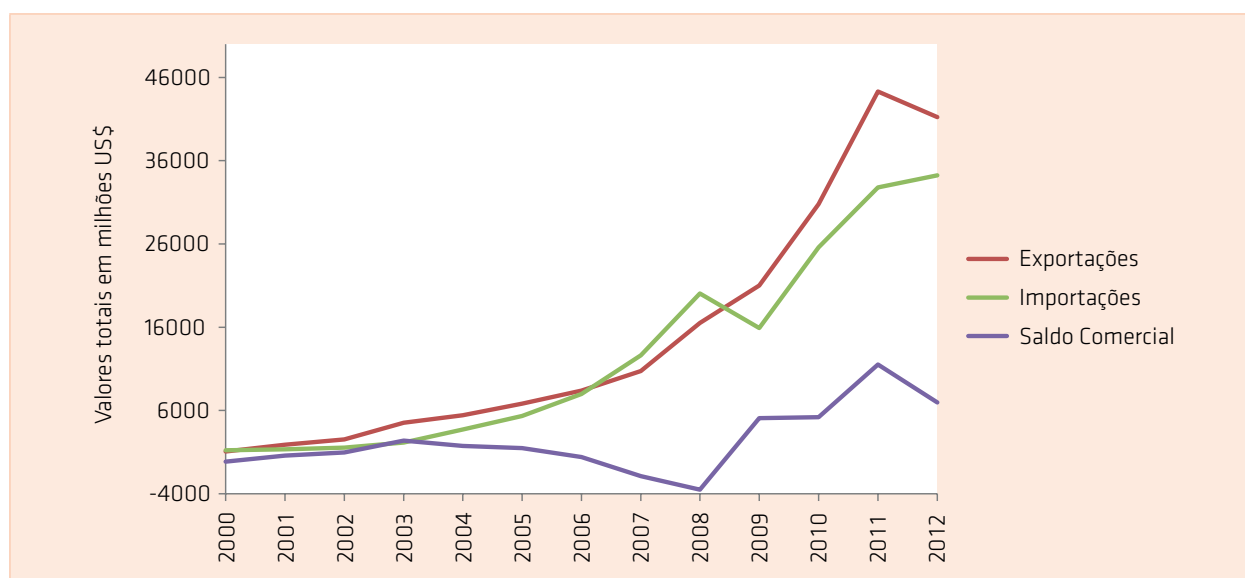


Gráfico 1. Comércio Bilateral Brasil-China em milhões US\$

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDIC (2013)

O gráfico 1 acima exibe a balança comercial do Brasil com a China entre 2000 e 2012. O primeiro aspecto a ser notado é o elevado crescimento do intercâmbio comercial entre os países, isto é, tanto as exportações brasileiras para a China como as importações deste país tiveram aumento expressivo ao longo do período considerado. Em 2000, as exportações e importações correspondiam, respectivamente, a US\$ 1085 milhões e US\$ 1222 milhões. Em 2012, esses valores saltaram para US\$ 41228 milhões e US\$ 34247 milhões, respectivamente. Percebemos ainda um aumento mais acentuado do intercâmbio comercial a partir de 2006, cuja projeção de aumento das exportações brasileiras (linha vermelha) foi interrompida apenas em 2012, onde houve queda em relação a 2011. As importações brasileiras de produtos chineses (linha verde), entretanto, seguiram em crescimento constante, ocorrendo desaceleração em 2012. Do ponto de vista do saldo comercial, representado pela linha roxa no gráfico 1, predomina o superávit brasileiro, ainda que 2000, 2007 e 2008 tenham apresentado superávit chinês no comércio bilateral.

Fatores como a crise financeira de 2008, atingindo de maneira significativa os EUA (tradicional parceiro comercial do Brasil), o aumento de acordos de cooperação entre Brasil

e China, principalmente no governo Lula da Silva, a respeito de questões comerciais, o forte crescimento econômico chinês, entre outros fatores, podem ter incentivado esse expressivo aumento observado nas relações comerciais dos dois países no período. Como não é nosso objetivo analisar possíveis causas do crescimento do comércio bilateral entre Brasil e China, o gráfico 1 cumpre o propósito de ilustrar o significativo crescimento do intercâmbio comercial entre os países no período analisado neste artigo. Para o caso brasileiro, mais especificamente, esse aumento representou uma mudança histórica na lista de parceiros comerciais mais relevantes em volume de recursos movimentados. Apenas como forma ilustrativa, apresentamos abaixo, na tabela 1, os dez principais parceiros comerciais de ambos os países no ano de 2012, de forma a vislumbrar a posição relativa do Brasil na pauta comercial chinesa e da China na pauta comercial brasileira.

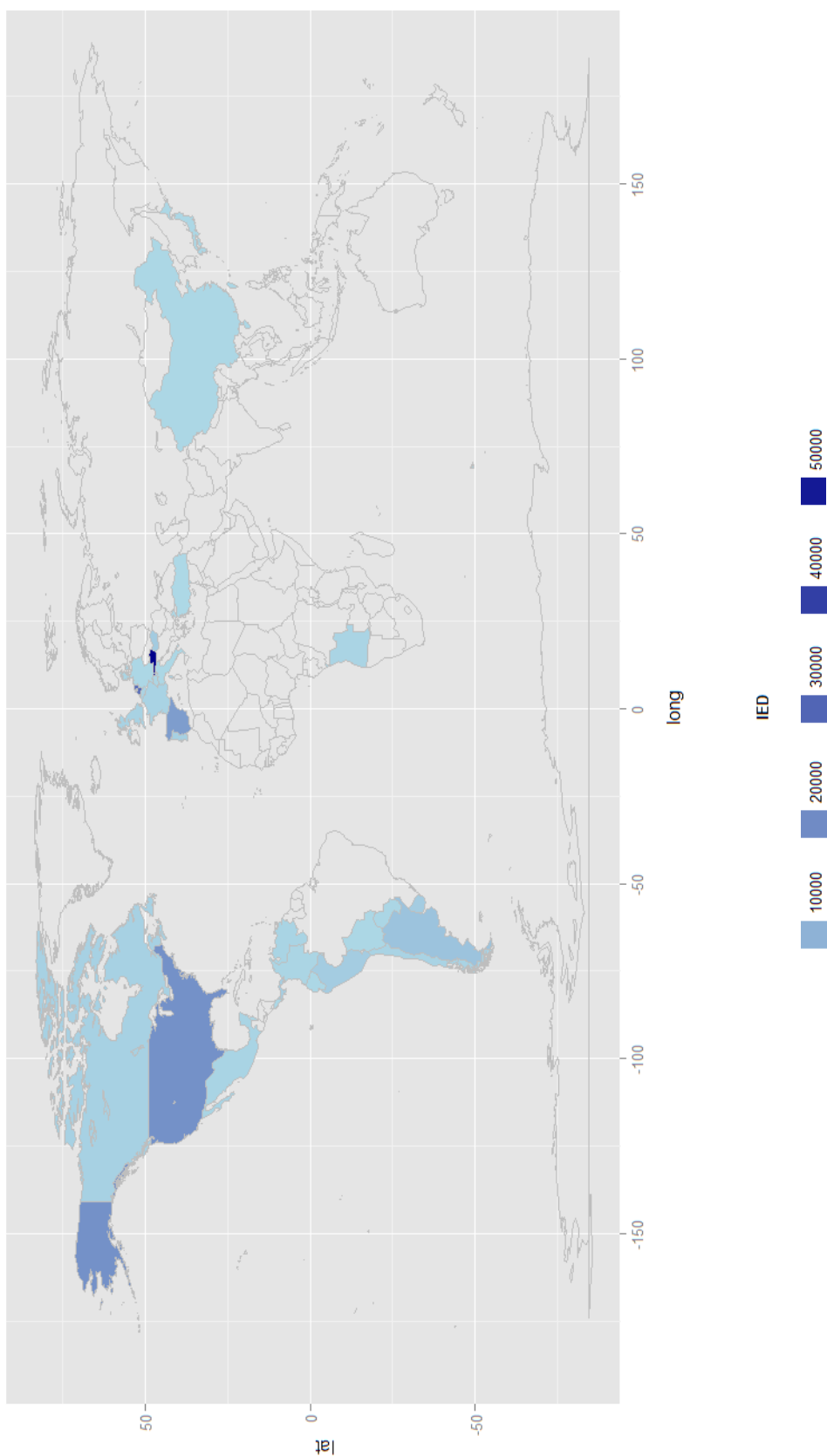
Tabela 1. Lista dos 10 países com maior participação (%) na pauta comercial do Brasil e China para o ano de 2012

BRASIL				CHINA			
Exportação		Importação		Exportação		Importação	
País	Part.	País	Part.	País	Part.	País	Part.
China	30,3%	China	24,4%	EUA	28,5%	Japão	20%
EUA	19,6%	EUA	23%	Hong Kong	23,5%	Coreia do Sul	17%
Argentina	13,2%	Argentina	11,7%	Japão	13%	Taiwan	13%
Países Baixos	11%	Alemanha	10%	Coreia do Sul	7,2%	EUA	12,8%
Japão	5,8%	Coréia do Sul	6,4%	Alemanha	6,7%	Alemanha	9,7%
Alemanha	5,3%	Nigéria	5,7%	Países Baixos	5,2%	Austrália	8,6%
Índia	4%	Japão	5,5%	Índia	4,4%	Malásia	6,5%
Venezuela	3,6%	Itália	4,3%	Brasil	3,8%	Rússia	4,2%
Chile	3,3%	México	4,2%	Reino Unido	3,8%	Tailândia	4%
Itália	3,3%	França	4,2%	Rússia	3,4%	Brasil	3,4%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do MDIC (2013) para o caso brasileiro e CEBC (2013) para o caso chinês.

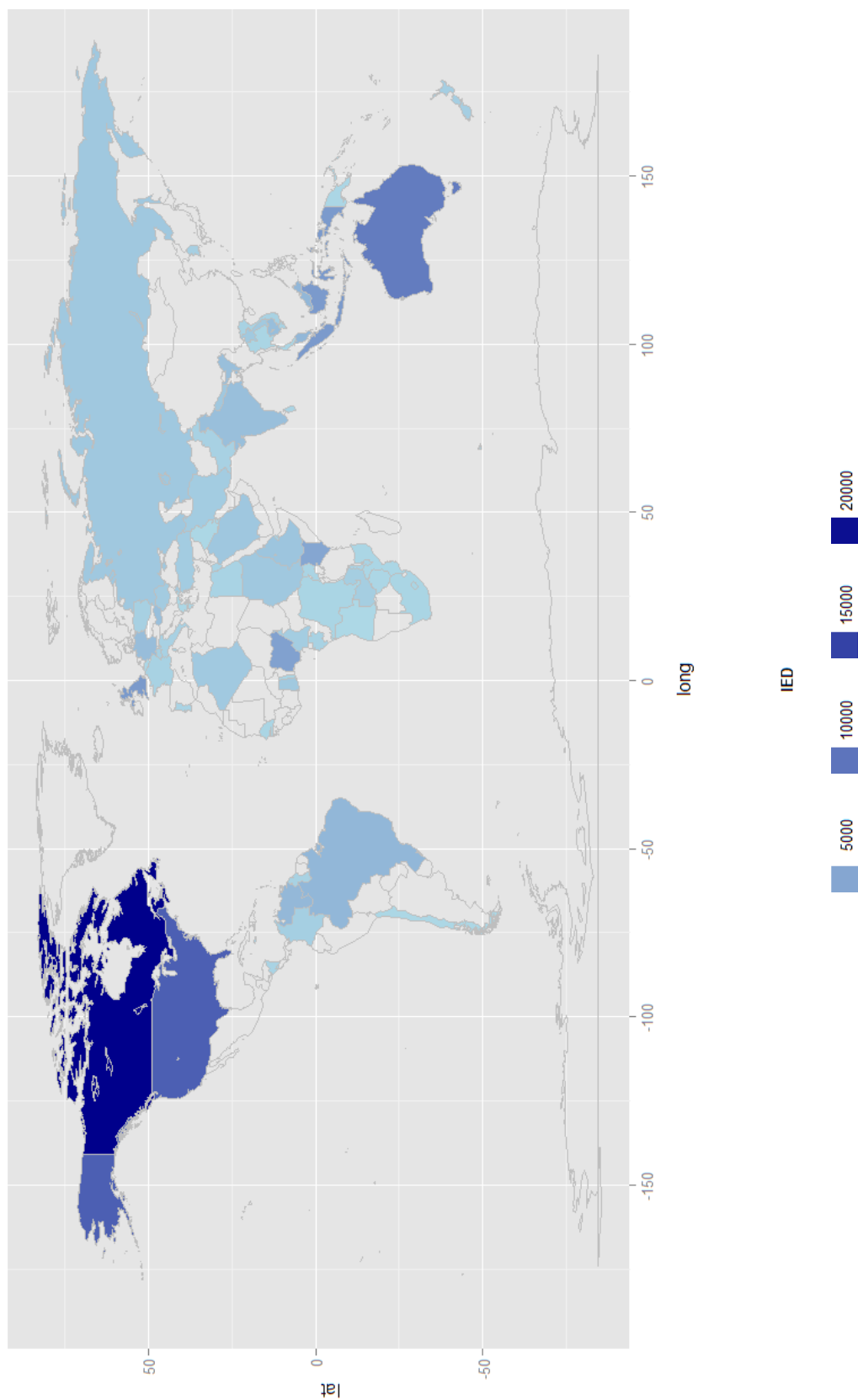
Na tabela 1 acima, percebemos a relevância da China enquanto maior parceiro comercial do Brasil, tanto na pauta exportadora quanto importadora. Na China, em contrapartida, os EUA é o maior destino das exportações, enquanto o Japão lidera a origem das importações. É interessante notar que a pauta comercial brasileira possui uma considerável presença de países sul-americanos, principalmente no que tange às exportações. Já no caso chinês, há uma forte presença de países do sudeste asiático e o Japão, indicando a relevância das relações regionais no comércio de ambos os países. Outro aspecto relevante é a diferença na posição relativa que cada país representa na pauta comercial do outro. Para o Brasil, a China é o principal parceiro comercial. No caso chinês, o Brasil figura entre oitavo e décimo principal parceiro comercial. Isso demonstra a diferença no peso relativo dos países quando analisada a relação bilateral, conforme mencionamos anteriormente. A parceria com a China, para o Brasil, possui um caráter estratégico, constantemente presente no discurso presidencial brasileiro e atestado pelos dados descritos acima.

Antes de ingressar na análise da dimensão política da relação bilateral, apresentamos abaixo dois mapas que refletem os destinos do investimento externo direto (IED) brasileiro e chinês no mundo para o ano de 2012, a fim de contemplar a descrição de outra variável econômica de grande relevância nas relações bilaterais de ambos os países.



Mapa 1. Investimento Externo Direto (IED) Brasileiro no Mundo (2012) em milhões US\$

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do censo dos capitais brasileiros no exterior de 2012 do Banco Central do Brasil (disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE2012.asp?idpai=CBE>).



Mapa 2. Investimento Externo Direto (IED) Chinês no Mundo (2012) em milhões US\$

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de *heritage foundation data sets* (disponível em: <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>).

Nos mapas 1 e 2 das páginas anteriores estão expostos os destinos do investimento externo direto brasileiro e chinês em milhões de dólares para o ano de 2012. Quanto mais escura a cor azul do país no mapa, maior o volume e IED recebido pelo mesmo de Brasil (mapa 1) e China (mapa 2). Os países que aparecem sem coloração azul indicam que não houve IED neste ano considerado. A análise do mapa 1 indica quatro áreas prioritárias do IED brasileiro: América do Norte, América do Sul, Europa Central e China. Destaca-se também Angola, no continente africano, como destino relevante do IED brasileiro em 2012. Já no mapa 2, percebemos que os destinos prioritários do IED chinês correspondem a nove: América do Norte, América do Sul (com destaque a Brasil e Venezuela), África, Sudeste Asiático, Austrália, Oriente Médio, Europa, Índia e Rússia.

Desta constatação podemos enumerar algumas conclusões descritivas. Primeiro, a relevância da relação bilateral Brasil-China também no que tange ao IED. Para ambos a parceria possui destaque considerável no fluxo de IED recente. Segundo, a centralidade de EUA e Canadá para ambos os países como destino de IED. Terceiro, a maior quantidade e pulverização do IED chinês no mundo quando comparado ao brasileiro, demonstrando uma vez mais a assimetria em termos de capacidade econômica da China em relação à capacidade econômica brasileira. Quarto, percebemos uma maior presença do IED brasileiro na América do Sul quando comparado ao chinês, ocorrendo o oposto no continente africano, ou seja, uma presença muito mais contundente chinesa quando comparada à brasileira.

Como argumenta Guilhon (2012), ainda que a parceria sino-brasileira tenha sido denominada estratégica pela diplomacia brasileira desde o governo Itamar Franco (1992-1994), foi no governo Lula da Silva (2003-2010) que a relação bilateral ganhou um caráter especial, oriunda de uma combinação do crescimento extraordinário do fluxo de comércio e investimentos entre os dois países, com a nova prioridade atribuída pelo governo às relações Sul-Sul e, de maneira especial, com os demais países chamados emergentes. O primeiro aspecto fica evidente na observação dos dados apresentados até então, tendo na dimensão comercial o principal aspecto ressaltado nos discursos do ex-presidente Lula da Silva a respeito da relação bilateral. Do ponto de vista econômico, percebemos, portanto, um aprofundamento das relações comerciais entre 2000 e 2012, resultando em uma maior proximidade entre os países, principalmente a emergência da China enquanto principal parceiro comercial do Brasil.

Passamos agora aos indicadores políticos da relação bilateral Brasil-China, mais especificamente, ao número de acordos de cooperação entre ambos e ao índice de convergência dos votos dos países na Assembleia Geral da ONU.

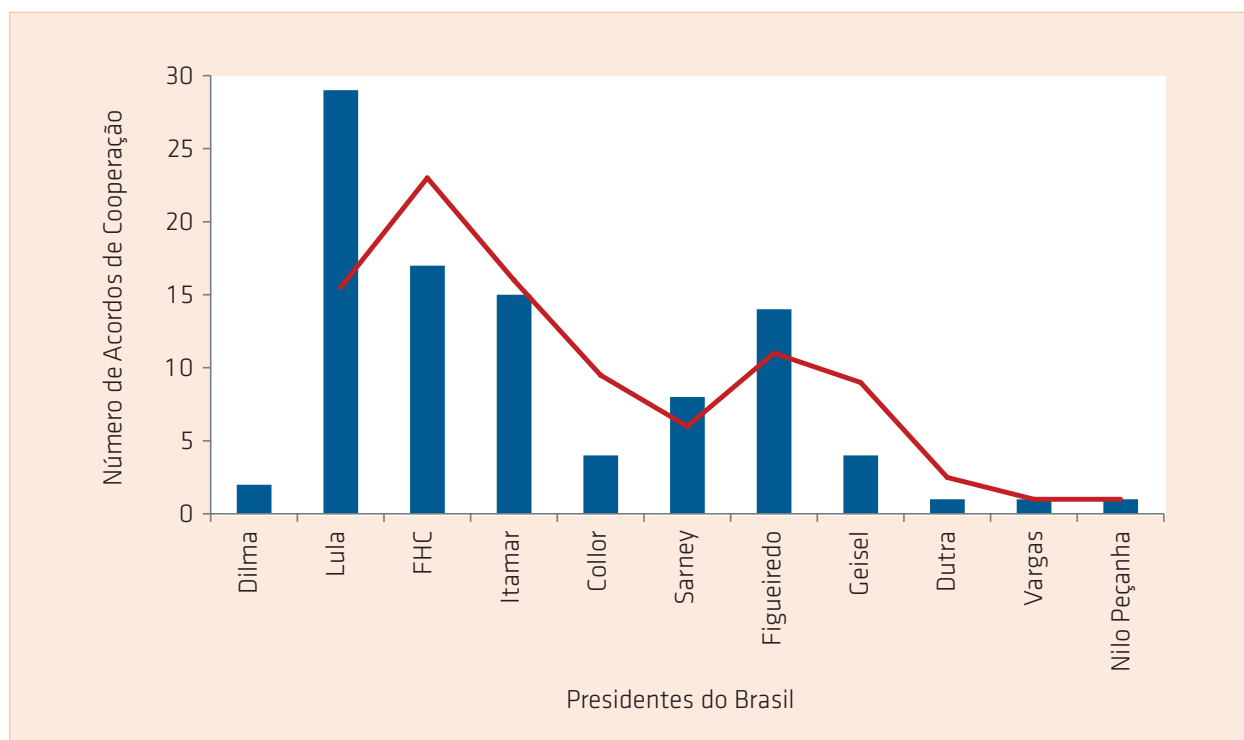


Gráfico 2. Número de Acordos de Cooperação com a China por presidente brasileiro

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do CEBC
(disponível em: <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/acordos-bilaterais>).

No gráfico 2 acima, apresentamos o número de acordos de cooperação assinados e promulgados entre Brasil e China por presidente brasileiro em um período mais longo do que 2000 e 2012, uma vez que não são tantos os acordos. Constatamos inicialmente uma clara tendência de aumento no número de acordos de cooperação entre Brasil e China, com dois picos bastante evidentes: o governo Figueiredo (1979-1984) e o governo Lula da Silva (2003-2010). Vale ressaltar que a curva vermelha no gráfico acima apresenta crescimento consistente desde o governo Itamar, a queda na curva se refere à influência do governo ainda vigente da presidente Dilma. Apesar de o governo Itamar Franco representar o maior número de acordos por ano de governo, é no governo Lula da Silva onde observamos, em termos absolutos, uma maior proximidade com a China em termos de acordos de cooperação. Enquanto no governo Itamar Franco predominaram acordos de cooperação nas áreas espacial, educacional e de extração de minério de ferro, no governo Lula da Silva houve grande predomínio de questões comerciais ligadas a barreiras não tarifárias, infraestrutura e novamente cooperação espacial.

É interessante mencionar que durante o governo Lula da Silva, a China foi visitada em duas ocasiões, 2004 e 2009, assim como o presidente Hu Jintao visitou o Brasil duas vezes. Conforme Guilhon (2012), Lula se encontraria um total de nove vezes com seu parceiro chinês entre 2008 e 2009, contabilizados os encontros em foros internacionais. O número é bastante expressivo, assim como as áreas de cooperação de relevância para o Brasil, indicando, no período analisado, certa convergência entre os dois países, sinalizando intensificação de uma relação considerada estratégica para o governo brasileiro. Nos dados referentes ao índice de convergência de votos na

AGONU, a constatação não é distinta, ou seja, predomina a convergência entre os posicionamentos de Brasil e China. Abaixo exibimos o gráfico 3 que dispõe o índice de convergência na AGONU do Brasil com a China e alguns países selecionados, a fim de obter um parâmetro comparativo. Selecionamos um importante parceiro do Brasil no MERCOSUL, a Argentina; dois países da CPLP, Angola e Moçambique; os países do IBSA, Índia e África do Sul, e alguns países desenvolvidos, Alemanha, Israel, França, Reino Unido e Estados Unidos. A China está representada pela linha vermelha sólida.

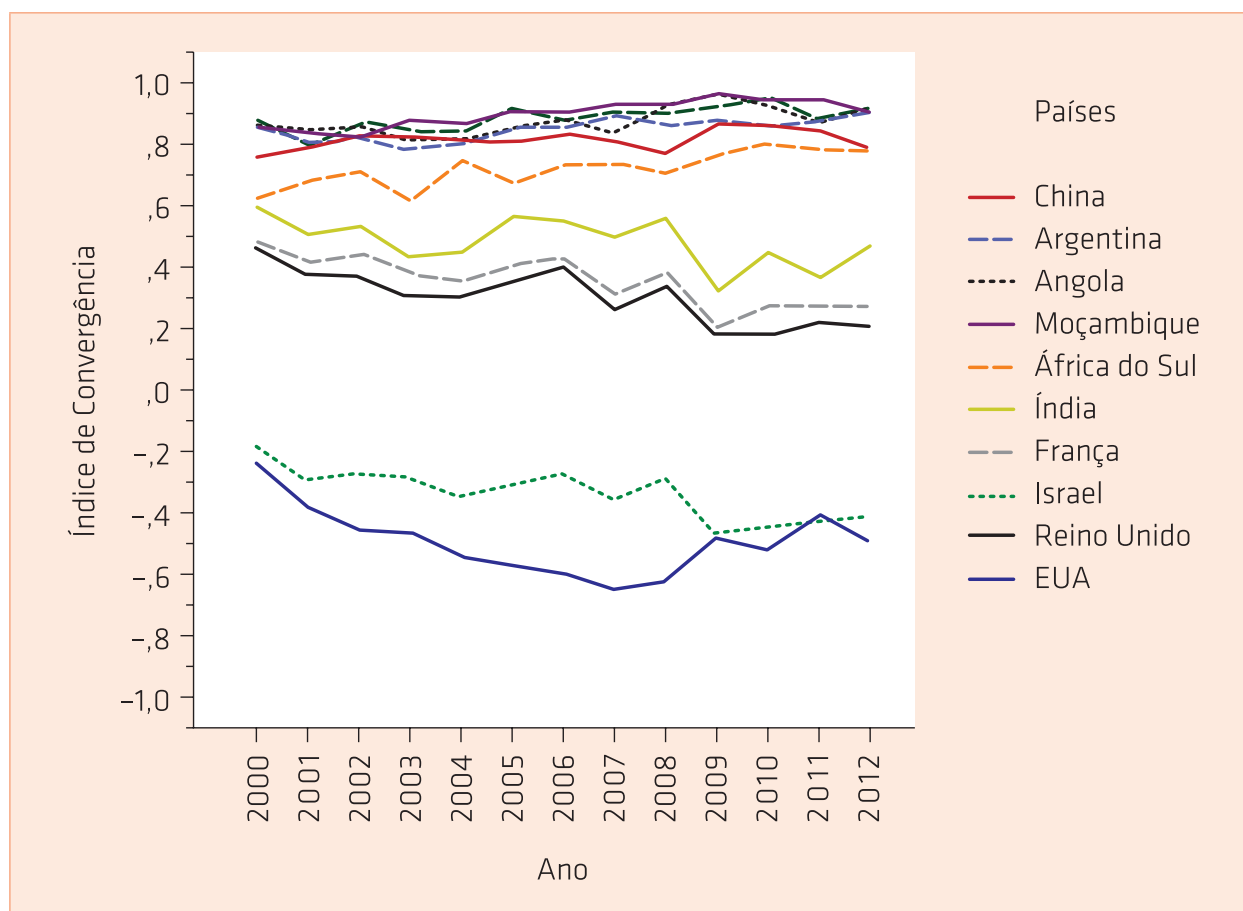


Gráfico 3. Índice de Convergência do Brasil e países selecionados na AGONU com abstenção (2000-2012)

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados de Strezhnev e Voeten (2013), "United Nations General Assembly Voting Data" (disponível em: <http://hdl.handle.net/1902.1/12379UNF:5:s7mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw==> Erik Voeten)

O índice de convergência de votos na Assembleia Geral da ONU, elaborado por Signorino e Ritter (1999) e representado no gráfico 3 acima, varia de -1 a 1, onde -1 indica a menor convergência possível e 1 a maior convergência possível. É importante ressaltar que utilizamos o índice de convergência que inclui os votos do tipo abstenção, assim, ao invés de apenas contabilizar os votos sim e não, a abstenção é contabilizada na determinação da convergência, valendo a metade da distância métrica entre o voto sim e não. O índice é obtido por: $\frac{1-d*2}{dmax}$, onde d é a soma das

distâncias métricas entre os votos das díades de países em um determinado ano e d_{max} é a maior distância métrica possível destes votos.

Percebemos que a China se encontra junto a outros países em desenvolvimento com elevada convergência em relação aos votos do Brasil na AGONU, revelando, também nesta dimensão, proximidade significativa na relação bilateral. Embora a China apresente convergência ligeiramente menor quando comparada a Argentina, Angola, África do Sul e Moçambique, a distância entre a convergência da China e países desenvolvidos como Alemanha, França, Reino Unido, Israel e Estados Unidos é grande, indicando que o posicionamento brasileiro na AGONU converge mais com países em desenvolvimento quando comparado a países desenvolvidos. A partir dos indicadores apresentados é possível considerar que a parceria com a China possui destaque na agenda da política externa brasileira, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão política. Nessas dimensões, no período analisado há um aprofundamento das relações bilaterais.

De acordo com Farias (2013), uma parceria estratégica é articulada com base em percepção de oportunidades e não se limita ao âmbito político diplomático, envolve pluralidade de atores domésticos, é planejada e estruturada para servir a um propósito, diferente da construção de relacionamentos difusos de cooperação. Ou seja, tratar-se-ia de um marco político no qual se operacionaliza novo patamar de relações bilaterais com um país ou região. Numa parceria estratégica, a lógica é que o aprofundamento do relacionamento bilateral seja essencial para realizar objetivos dos respectivos parceiros, sejam de política externa ou de política doméstica. Embora não haja consenso na literatura sobre o conceito de parcerias estratégicas, se tomarmos a definição de Farias (2013) fica difícil caracterizar a relação Brasil-China com o conceito de parceria estratégica, na medida em que há envolvimento limitado de atores domésticos, além de não serem evidentes quais são os propósitos da parceria.

Oliveira (2012: 190) apresenta síntese relevante sobre os aspectos definidores da relação bilateral entre o Brasil e a China. Em primeiro lugar, a distorção na balança comercial pelo fato da China abastecer-se, quase que em sua totalidade, de produtos primários, enquanto exporta para o mercado brasileiro, quase que em sua totalidade, produtos manufaturados com alta tecnologia. Em segundo, o fato de a indústria brasileira não apresentar condições satisfatórias de concorrência com as importações chinesas. Em terceiro, o Brasil está perdendo mercado de produtos manufaturados na América do Sul para as exportações chinesas. Por outro lado, do ponto de vista econômico, a China é o principal parceiro do Brasil, tendo desbancado a supremacia americana quase que centenária e desempenhado papel fundamental para a recuperação brasileira na crise financeira de 2008. Além disso, é o principal responsável pelos superávits comerciais brasileiros e, nos dois últimos anos, ocupou uma posição privilegiada no conjunto dos IEDs direcionados ao Brasil. A partir dos aspectos sintetizados por Oliveira (2012), fica claro que não há um padrão de relacionamento único ou homogêneo. Existem áreas de cooperação e de divergência. Ao mesmo tempo em que a ascensão da China foi uma mudança sistêmica importante que contribuiu para o Brasil implementar uma política externa de maior projeção e influência em alguns aspectos da agenda global, questões centrais para a política externa brasileira podem ter dificuldade de compatibilização com as estratégias de atuação da China na América do Sul e na África.

3 Brasil, China e as políticas externas para a América do Sul e a África

Nos anos 2000, a América do Sul passa a ser constitutiva da atuação internacional do Brasil. Isso tem como consequência o fortalecimento da política de alargamento do Mercosul, iniciada nos anos 1990. Um marco nesse sentido foi a realização da primeira reunião de presidentes da América do Sul, no segundo semestre de 2000, em Brasília. Os países da América do Sul passam a ser identificados como importantes para os objetivos de inserção internacional do Brasil. Conforme aponta a literatura sobre o assunto (MARIANO, 2007; SARAIVA, 2010), a consolidação da cooperação e da integração com os países da América do Sul passam a ser vistos como elementos importantes para fortalecer as posições internacionais do Brasil em diferentes fóruns internacionais. As posições do Brasil em relação ao processo de integração do Cone Sul e na América do Sul foram e estão relacionadas a um real interesse pela integração, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Desde o seu surgimento, o Mercosul foi considerado como base da estratégia de inserção internacional do Brasil, o que trouxe e traz consequências para o próprio formato da integração (MARIANO, 2007).

As perspectivas de cooperação e integração regional no Cone Sul e na América do Sul, a partir dos anos 2000, passam por uma série de mudanças. Desde aquelas relacionadas ao que alguns autores chamam de regionalismo pós-liberal (VEIGA e RIOS, 2007), ou seja, a partir da ampliação da agenda da integração abrangendo temas não apenas econômicos, mas também sociais, de desenvolvimento, defesa, superação da pobreza, infraestrutura, financiamento e fortalecimento da autonomia nacional. Além dessas mudanças, que em boa medida se relacionam com transformações no âmbito doméstico dos países da região, um elemento exógeno relevante dos anos 2000 é a relação que os países da região passam a desenvolver com a China, num momento em que a América do Sul se insere também no mapa político e estratégico do gigante asiático (PAULINO e PIRES, 2012).

Do ponto de vista da China, a relação com a América Latina e do Sul vincula-se aos objetivos domésticos de suprimento de energia e matérias-primas, de exportações de produtos tecnológicos, de desenvolvimento e de fortalecimento da sua inserção internacional. O objetivo de isolar Taiwan também é constitutivo da política chinesa para a região, na medida em que alguns países da América Latina, como Paraguai, Honduras, Panamá, El Salvador, Guatemala e Nicarágua mantêm relações diplomáticas com Taipei. Por isso, não são beneficiários da cooperação chinesa. Situação similar ocorre na África onde a atuação chinesa também é pautada pelo princípio de “uma única China”. Burkina Faso, São Tomé e Príncipe e Gâmbia são alguns dos poucos países africanos que continuam reconhecendo Taiwan e mantêm relações diplomáticas com a ilha, depois do sucesso das gestões de Pequim com vários países do continente, entre eles, a África do Sul e Senegal, que cortaram relações com Taiwan em 1998 e 2005, respectivamente (MILANI e CARVALHO, 2013).

Em novembro de 2008, o governo chinês lançou o documento “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”. Com isso, a América Latina se tornou a terceira região do mundo, junto com a Europa e a África, para a qual a China divulgou documento com uma política específica. No documento, há a seguinte indicação: “o princípio de uma só China constitui a base

política sobre a qual a China estabelece e desenvolve relações com os países e organizações regionais da América Latina e Caribe⁴”. Do mesmo modo, o governo chinês afirma no documento a intenção de estabelecimento e desenvolvimento de uma parceria ampla de cooperação com os países da região, em questões como ciência e tecnologia, formação de pessoal, mecanismos de trocas de informação, energia, infraestrutura, biocombustíveis, telecomunicações e acordos de cooperação cultural. Ainda de acordo com o documento, o governo chinês vai apoiar bancos comerciais a abrirem sucursais na região. Ou seja, há elementos que sinalizam interesse concreto em estreitar os laços com os países da América Latina. Desde 2004, a China é país observador na Organização dos Estados Americanos (OEA) e em 2009 tornou-se sócia do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Como afirma Phillips (2010: 177), a importância dos recursos naturais, energéticos e commodities agrícolas dos países da América Latina e do Sul para a China não deve ser sobrevalorizada. De acordo com o autor: “a América Latina constitui apenas parte do foco da estratégia chinesa em relação ao suprimento de energia, muito menor em comparação com outras regiões como a África ou o Oriente Médio” (PHILLIPS, 2010: 177). Ou seja, para a China, o engajamento com os países da região é um aspecto que contribui para o seu desenvolvimento doméstico, mas não é essencial para garanti-lo, sendo essa uma das razões de a região não ser uma prioridade absoluta. Nesse sentido, a disposição dos investimentos externos diretos chineses no globo para 2012, apresentados no mapa 2, corroboram esta percepção. Mesmo assim, há uma estratégia de diversificação dos fornecedores de matéria-prima e energia entre os países sul-americanos para que não haja dependência excessiva da China do fornecimento de um país específico (WATSON, 2013).

O Primeiro Ministro da China, Wen Jiabao, em discurso na CEPAL, no dia 26 de junho de 2012, sobre as relações América Latina-China, elencou quatro propostas visando estreitar a relação com os países da região, quais sejam: 1) aprofundar a cooperação estratégica e a confiança mútua, 2) expandir os interesses comuns com foco na cooperação econômica e no comércio, 3) garantir a segurança alimentar por meio da cooperação em questões agrícolas, 4) aumentar o intercâmbio cultural. O discurso e as propostas de Wen Jiabao foram vistos como representativos da tentativa de Pequim de estreitar laços com países da região e principalmente oferecer respostas às demandas de alguns países, inclusive do Brasil, no sentido de diminuir as assimetrias qualitativas do intercâmbio comercial.

Entre as propostas, merece destaque a questão de expandir os interesses comuns com foco na cooperação econômica e no comércio. A respeito disso, Wen Jibao afirma que

“nós não queremos apenas importar matérias-primas a partir desta região, mas queremos comprar mais bens manufaturados e produtos de alto valor agregado, de modo a alcançar um crescimento equilibrado e sustentável do nosso comércio. A China vai iniciar um fundo de cooperação entre os dois lados. Instituições financeiras chinesas vão contribuir com uma primeira parcela de 5 bilhões de dólares para o fundo. O Banco de Desenvolvimento da China vai coordenar os esforços na criação de um empréstimo especial de 10 bilhões de dólares para

4 Disponível em [http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm]. Acesso em: 09 jan. 2014.

facilitar a nossa cooperação no desenvolvimento de infraestrutura, incluindo ferrovias, estradas, portos, usinas de energia e instalações de telecomunicações. Vamos continuar a encorajar as empresas chinesas competitivas e respeitáveis para investir na região para melhorar a nossa cooperação industrial ⁵”.

Esse trecho do discurso de Wen Jibao é particularmente relevante na medida em que busca responder a algumas das demandas dos países da região. É interessante que a proposta de viabilizar recursos financeiros para fortalecer a cooperação com a região é algo relativamente novo na estratégia da China para a América Latina e parece seguir uma estratégia já presente na relação que a China tem com o continente africano, como a representada pelo Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), criado em 2000 e de periodicidade trienal (a primeira reunião desse fórum foi em Pequim, a segunda em Adis Adeba, em 2003, a terceira em Pequim, em 2006, a quarta em El Sheik, em 2009, e a quinta em Pequim, em 2012). O Fórum tem empenhado maciços investimentos em infraestrutura e ajuda financeira, com projetos agrícolas e industriais nos países africanos, mas tem gerado também abertura comercial e o acesso preferencial da China aos mercados e recursos dos países envolvidos (MUEKALIA, 2010; PECEQUILO e CARMO, 2013).

Seja na América Latina ou na África, o investimento chinês pode contribuir para o crescimento econômico, para situações de superávits comerciais, mas pode ser insuficiente para garantir trajetórias de desenvolvimento. Vadell (2011) argumenta que, embora no curto prazo a relação com a China estimule o crescimento da América do Sul, há implicações diferenciadas no médio e longo prazo, especialmente para os países com setores industriais mais expressivos. Na mesma perspectiva, Becard (2013) considera que os benefícios de curto prazo oferecidos pela China foram muito importantes para os países da região, mas desigualmente distribuídos, ao passo que o impacto da China sobre o desenvolvimento latino-americano, em médio prazo, ainda é incerto e apresenta um risco substancial de desindustrialização em alguns países.

De todo modo, não há um impacto único que a relação com a China origine nos países da região. Por exemplo, no caso da Venezuela, as exportações de petróleo para a China, além de contribuírem para diminuir a dependência do mercado americano, têm gerado receitas significativas para a promoção dos programas sociais dos governos. Por outro lado, o México e os países da América Central têm perdido espaço no mercado americano para os chineses (MANRÍQUEZ, 2006). Ainda assim, para outros países o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia. A questão é que pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais, o que em muitos casos não é diferente do intercâmbio comercial com os Estados Unidos. Para o Brasil, Chile, Argentina e Peru, as exportações de matérias-primas e alimentos para a China, ao mesmo tempo em que contribuem para a geração de superávits comerciais, geram preocupação na medida em que há uma evidente assimetria qualitativa no intercâmbio comercial. No caso do Brasil, os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações concentram-se em equipamentos industrializados e manufaturados (MORTATTI,

⁵ Disponível em: [http://www.china.org.cn/world/2012-06/27/content_25752050.htm]. Acesso em: 16 dez. 2013.

MIRANDA, BACCHI, 2011). Laufer (2013), ao analisar a relação da Argentina com a China, aponta que há setores no governo e no setor empresarial que estão buscando a adaptação de áreas estratégicas da economia argentina para que haja complementaridade na relação com a China.

Na América Latina, Costa Rica, Chile e Peru têm acordos de livre-comércio com a China. Chile e Peru têm também acordos de livre-comércio com os Estados Unidos, assim como a Colômbia. Em geral, a ação norte-americana em relação aos países da América Latina tende a ganhar contornos mais específicos e diretos nas situações em que a ação de outras potências ameacem seus interesses na região ou coloquem em questão a sua influência. Ainda não é possível ter certeza se esse é o caso da China. Não é nosso objetivo discutir a ação dos Estados Unidos para a América Latina, mas é relevante observar que a atuação da China na região tem também implicações para os interesses dos Estados Unidos, não apenas do Brasil. Zhiwei (2012: 101) considera que o crescimento do comércio China-América Latina nos anos 2000 teria rendido frutos positivos “em termos de diminuição da dependência comercial dos Estados Unidos e da Europa. Isso poderia ser considerado uma grande contribuição da relação China-América Latina para a região latino-americana”. De fato, para alguns países, a relação com a China ajuda a diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos ao mesmo tempo em que oferece maiores possibilidades de barganha na relação com Washington.

De acordo com Phillips (2010: 178), “as implicações para o desenvolvimento latino-americano da emergência da China podem ser vistas como importante revisão de concepções estabelecidas sobre o desenvolvimento, assim como representativa de possibilidades restritas para o desenvolvimento da maioria das economias e sociedades da região”. No Brasil, ao sustentar um crescimento no intercâmbio comercial que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (por exemplo, Embraer, lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (por exemplo, Vale do Rio Doce). A relação com a China passa a ser vista como fortalecedora de interesses para uma parte dos atores domésticos. Por outro lado, a recente defesa, por parte do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), de assinatura de acordo de livre-comércio com os Estados Unidos⁶, provavelmente sinaliza perspectiva oposta, uma vez que o setor industrial brasileiro tem tido dificuldades em competir com os produtos manufaturados chineses. Como aponta Oliveira (2012: 190), “o Brasil está perdendo mercado, anteriormente quase que cativo, na América do Sul. Ou seja, as exportações, basicamente de manufaturados, para o continente americano não estão igualmente conseguindo concorrer com as exportações chinesas”. Assim, a política brasileira é implementada num cenário multifacetado. As oscilações na percepção e nas expectativas que o país tem em relação a China relacionam-se às diferentes formas como os atores domésticos percebem a relação.

De acordo com o ex-Alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães (2012: 2), as indústrias instaladas no Brasil e nos países do Mercosul “sofrem a forte concorrência das importações industriais baratas (não somente provenientes da China). A facilidade de importar produtos industriais e a alta demanda externa por minérios e produtos agrícolas desestimula novos investimentos na indústria e atrai maiores investimentos na mineração e na agropecuária”.

6 “Robson Braga de Andrade defende acordo de livre-comércio entre o Brasil e os Estados Unidos”. Disponível em: [<http://www.fieto.com.br/Noticia.aspx?c=186fb78e-efc1-4dee-a7a3-b431e0b7ec43>]. Acesso em: 16 dez. 2013.

É relevante observar que o Mercosul parece não ter uma agenda para lidar com a China. A Declaração Conjunta Mercosul-China sobre o fortalecimento da Cooperação Econômica e Comercial, adotada na reunião de Cúpula do Mercosul de Mendoza, em junho de 2012, poderia sinalizar uma mudança nesse cenário. Mas os tímidos avanços, até o momento, não permitem afirmar que a relação com a China contribui para o fortalecimento do Mercosul, na medida em que os benefícios comerciais que os países têm conseguido se verificam de modo independente do processo de integração.

Na perspectiva de Pereira e Castro Neves (2011), o Brasil e a China tendem a ter uma relação competitiva no médio e longo prazo, na medida em que os países aumentem sua presença em outras regiões. A busca chinesa por recursos naturais e energéticos, somada a mercados, que estrutura a atuação do país na América Latina, também se estende à África. Em ambos os casos, são regiões ricas em recursos naturais e energéticos com países de mercado consumidor em crescimento. Como observamos nos mapas 1 e 2 acima, há maior presença do IED brasileiro na América do Sul quando comparado ao chinês, ocorrendo o oposto no continente africano, ou seja, uma presença muito mais contundente da China. Abaixo, buscaremos demonstrar as razões disso.

Ainda que em uma dimensão qualitativa diferente da América do Sul, nos anos 2000 a relação com os países do continente africano também adquire uma centralidade importante na agenda de política externa brasileira. A nova relevância atribuída a instituições como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o início de negociações visando a formação de uma área de livre-comércio entre o Mercosul-SACU (União Aduaneira da África Austral) e Mercosul-SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), a criação de novas embaixadas nos países da região, o aumento dos investimentos e dos fluxos comerciais, a formação de novas coalizões internacionais, a formação e as reuniões de Cúpula e de Ministros das Relações Exteriores do Fórum América do Sul-África (ASA) são, entre outros, fatores que indicam a importância da região para a política externa brasileira (MIYAMOTO, 2009; RIBEIRO, 2009).

Excetuando as relações com os países da América do Sul, um diálogo mais amplo envolvendo a África e a Ásia, apesar de figurar na agenda externa do país, ao menos desde o começo dos anos 1960, não adquiria centralidade para se transformar em um objetivo estruturante da ação internacional (LEITE, 2011). Questões domésticas e do sistema internacional dificultavam este objetivo. Até então, mesmo nos momentos em que as relações Sul-Sul foram destacadas na ação internacional do Brasil, como no período da Política Externa Independente ou do Pragmatismo Responsável, havia dificuldades objetivas para o estreitamento da cooperação. Atualmente, há um esforço em enfrentar os desafios para o adensamento deste diálogo e cooperação, inclusive visando estendê-lo para além do âmbito político-diplomático (SARAIVA, 2004). A nova dimensão que a relação com os países africanos adquire na política externa brasileira é emblemática deste esforço, que ocorre também no bojo de um revigoramento mais amplo do interesse internacional pela África, parcialmente por conta do potencial de recursos naturais e energéticos e pelas perspectivas de expansão da renda e das melhorias sociais e institucionais de alguns países da região.

A partir do governo Lula da Silva, o Brasil passa a projetar-se também como um indutor do desenvolvimento em países do Sul, modificando em parte a posição de ser fundamentalmente um demandante de cooperação ao desenvolvimento perante os países desenvolvidos, objetivo que ocupou parte importante da agenda externa do país durante o século XX. Esse tipo de suporte

internacional para o desenvolvimento entre os próprios países do Sul, também presente na agenda de política externa da China e da Índia, é conhecido como cooperação para o desenvolvimento (WHITE, 2013). Esta prática, que apresenta um longo histórico Norte-Sul, tem ganhado, nos anos 2000, maior intensidade Sul-Sul e se caracteriza pela troca de experiências, recursos e investimentos entre os próprios países em desenvolvimento, tendo em conta a existência de determinados desafios comuns, e, também, a perspectiva de adensar os intercâmbios, não apenas comerciais, buscando estruturar de forma mais sólida a cooperação entre esses países. Nesse contexto, órgãos públicos e agências do Brasil como a APEX-Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Embrapa, Fiocruz, assim como empresas e instituições como o Senai, Grupo Odebrecht, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, Grupo Andrade Gutierrez, entre outras, passam a ter atuação importante no continente africano, sobretudo em Angola, o principal destino dos investimentos brasileiros na África (IGLESIAS e COSTA, 2011).

Mendonça Júnior (2013: 143) afirma que no governo Lula da Silva, ao lado da ativa diplomacia presidencial, responsável pelo expressivo número de 23 países africanos visitados durante os oito anos de governo, “constatou-se também considerável número de acordos de cooperação técnica firmados, principalmente com países sem vínculo tradicional com o Brasil”. De acordo com estudo do IPEA (IPEA, 2010, p. 36) entre 2003 e 2009, o governo brasileiro perdeu dívidas de Angola, Moçambique e doou 300 milhões de dólares em cooperação alimentar para Somália, Sudão, África do Sul, Saara Ocidental e membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ainda de acordo com o estudo, a “África Subsaariana, bem como a América Latina e o Caribe, receberam 62% do volume total de recursos federais destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica de 2005 a 2009, correspondendo a R\$ 154,9 milhões” (IPEA, 2010, p. 36). Com isso, busca-se consolidar ou estruturar laços políticos, econômicos, sociais e culturais com esses países, inclusive para que a cooperação adquira dimensões mais amplas, duradouras e descentralizadas.

É uma perspectiva de fortalecimento nacional, das empresas nacionais, de aumento do papel do Brasil no mundo, que busca benefícios gerais para os países em desenvolvimento, mas, fortalecendo a sua própria posição, visando qualificar o país como um exportador de capital, tecnologia e serviços, além de importante exportador de commodities. Essa dimensão relativamente nova da cooperação descentralizada é operacionalizada considerando também o objetivo de articulação e apoio político nas instâncias de cooperação multilateral como a ONU e a OMC. De acordo com White (2013: 118),

além do papel crescente do Brasil na África, fica cada vez mais evidente que o continente pode constituir parte crucial da próxima fase do desenvolvimento industrial do país, em setores como mineração, energia e agricultura, e mais amplamente nas suas aspirações políticas e econômicas globais. Entretanto, é importante considerar que, ao contrário de China e Índia, o Brasil não é dependente de commodities e matérias-primas da África para o seu crescimento e para os processos de industrialização.

Embora a relação do Brasil com a África tenha diferenças importantes em relação a países específicos do continente, de modo geral, é possível considerar que a política externa brasileira para a África se estrutura em torno de quatro objetivos: apoio para suas iniciativas de política externa, internacionalização das empresas nacionais, mercados para a exportação e cooperação

técnica. No caso da China, os objetivos são relativamente similares, acrescido fundamentalmente a questão de suprimento de recursos naturais. Diferentemente do que ocorre na relação com os países da América Latina, o investimento chinês na exploração e extração de petróleo e outros minerais para uso industrial na África é crescentemente central para o abastecimento da China (IGLESIAS e COSTA, 2011). Como aponta Christensen (2010), em 2009 a China importou metade de seu consumo doméstico de petróleo e derivados, e a África foi a origem (especialmente Angola, Nigéria e Sudão) de aproximadamente 30% dessas importações. Adicionalmente, a China depende crucialmente das importações provenientes da África para o abastecimento de outros minérios (como cobalto, cromo e outros). No caso do Brasil, a menor necessidade de recursos naturais, por se tratar de um país com oferta excedente na maioria desses recursos, determina a menor intensidade de sua atuação na exploração e produção de petróleo e minério no continente africano (IGLESIAS e COSTA, 2011). Mesmo assim, a Petrobrás tem tido uma atuação crescente na África, com participações na exploração de campos de petróleo na Nigéria, Angola e Namíbia. Miyamoto (2009:31) cita uma situação específica que envolveu a Petrobras em Angola, principal parceiro do Brasil na África: “Na última semana de setembro de 2008 foi firmado pelo Brasil o acordo ortográfico, que uniformiza o uso da linguagem entre os países de língua portuguesa. Quase ao mesmo tempo, poucos dias depois, a maior companhia brasileira, a Petrobrás, perdeu a concorrência para a Marathon Oil na exploração de petróleo em Angola”.

Iglesias e Costa (2011) apontam que o menor desempenho relativo do investimento direto brasileiro *vis-à-vis* do investimento chinês no continente africano deve ser avaliado levando-se em conta o papel da África no fornecimento de energia e minerais à China, a disponibilidade de financiamento chinês, a intensidade do relacionamento comercial bilateral desenvolvido nos últimos anos entre a China e a África e algumas estratégias específicas de implantação de investimentos chineses no continente, como, entre outras, as zonas especiais de processamento.

De acordo com Esteves et al (2011: 81), três grandes tendências são importantes, relacionadas ao IED chinês na África: 1) a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em território africano, nas quais empresas chinesas estariam sujeitas a incentivos fiscais à sua instalação e manutenção no local; 2) preferência continuada pelos empréstimos concessionais, cujas condições favoráveis de pagamento somam-se a níveis variados de restrição quanto à contratação de fornecedores de bens e serviços do país credor; 3) difusão do modelo de Angola, caracterizado pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos contraídos. Segundo Saraiva (2008: 98), “a China desembarcou na África de forma estrutural. Não há capital na África sem uma obra pública imponente feita com recursos chineses. Não há infraestrutura importante de aeroportos e estradas que não tenha uma mão chinesa”. Em comparação com o Brasil, a China parece ter uma política mais definida de contribuir para o desenvolvimento econômico da África, muito por conta de ter maior disponibilidade financeira para estruturar ações nessa direção. De acordo com Iglesias e Costa (2012), dois exemplos ilustram essa realidade: a criação de um fundo de participação acionária de 5 bilhões de dólares para apoiar empresas que decidam investir no continente africano (o Fundo de Desenvolvimento China-África) e a criação de zonas especiais de processamento para a instalação de empresas chinesas no continente africano. O Brasil tem a sua ação determinada por princípios não condicionais e emprega um contingente maior de mão de obra local, se comparado com a China (WHITE, 2013).

4 Considerações Finais

Do ponto de vista dos dados analisados, observamos uma quantidade significativa de acordos bilaterais envolvendo o Brasil e a China, além de expressivo intercâmbio comercial e fluxo de investimento direto. Do mesmo modo, há proximidade na relação bilateral no que tange às votações na AGONU. Na perspectiva desses indicadores, há convergências importantes na relação entre os dois países, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão política. A atuação conjunta no âmbito dos BRICS e do G-20 comercial é também aspecto relevante a ser considerado. Ao mesmo tempo, a diferença objetiva de poder e da importância relativa da relação para os dois países, as diferentes percepções sobre alguns temas centrais da política internacional, como mudanças climáticas, câmbio, direitos humanos, não proliferação nuclear, conjugados com a ausência de *constituencies* domésticas consolidadas que apoiem o estreitamento da cooperação, colocam dúvidas quanto ao modo de estruturação da relação bilateral. Na visita da Presidente Dilma Rousseff à China, em abril de 2011, isso ficou evidente. Apesar de acordos importantes, como o compromisso de estabelecimento do Centro Brasil-China de inovação em Nanotecnologia, da perspectiva das empresas chinesas, como a ZTE e a Foxcom, instalarem fábricas no Brasil, a possibilidade de adensar a discussão entre os países para temas também relevantes, como a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, câmbio⁷, meio ambiente e direitos humanos aparentemente não avançou⁸. Provavelmente trata-se de temas onde as possibilidades de ação conjunta são limitadas por conta das diferenças nas políticas dos países.

Uma inovação normativa da política externa do governo Rousseff foi a noção de “responsabilidade ao proteger”, delineada no discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011. Essa iniciativa não contou com o apoio da China, assim como em 2010 o acordo de Teerã, envolvendo o Brasil, a Turquia e o Irã, também não contou com o apoio chinês, tendo a China votado a favor das sanções propostas pelos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU. Em outro extremo, o apoio chinês foi importante para a eleição do embaixador Roberto Azevedo para o cargo de diretor geral da OMC e o intercâmbio com a China fundamental para a recuperação brasileira na crise financeira internacional de 2008⁹. Tudo isso reforça o argumento de que não há um padrão único na relação entre Brasil e China.

Questões centrais para a política externa brasileira parecem ter dificuldade de compatibilização com as estratégias de atuação da China na América do Sul e na África, mesmo não havendo evidências conhecidas de que a estratégia de Pequim busque enfraquecer objetivos do Brasil. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais dos diferentes países da região podem consolidar uma dinâmica não diretamente convergente com a cooperação e a integração regional, uma das agendas importantes do Brasil para a América Latina

7 Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores do governo Dilma Rousseff, Antonio Patriota “Reconhecemos que possa haver algumas dificuldades devido à taxa de câmbio [do yuan], mas os dois países têm os mecanismos apropriados para as discutir e não querem perder de vista o conjunto das relações”. *Agência Brasil*, 04/03/2011 – “Na China Patriota reconhece que moeda subvalorizada atrapalha relações com o Brasil”.

8 Ver: “Atos Assinados por ocasião da Visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Popular da China, Pequim, 12 de abril de 2011” Disponível em: [<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-popular-da-china-2013-pequim-12-de-abril-de-2011>]. Acesso em: 28 nov. 2013.

9 “Azevedo indica chinês para vice-diretor na OMC”. O Estado de S. Paulo, 18 de agosto de 2012. Página B11.

e do Sul. Os benefícios provenientes da relação com a China independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático têm diminuído o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes, de países da América do Sul, inclusive do Brasil. Some-se a isso a questão da perda de mercado dos produtos manufaturados do Brasil para a América do Sul, que têm dificuldade de concorrer com as exportações chinesas. No caso do continente africano, além da potencial disputa por mercados, os objetivos de internacionalização das empresas nacionais e de busca de apoio para as iniciativas de política externa são buscados pelos dois países. A China dispõe de maior capacidade econômica para subsidiar seus objetivos de política externa, o que a coloca em situação relativamente privilegiada nas tratativas internacionais.

No próprio governo brasileiro parece haver dúvidas sobre como relacionar-se com a China. De acordo com o ministro da Defesa, Celso Amorim, “precisamos dar uma forma importante ao relacionamento com a China. Não desenvolvemos um conceito pleno de como vai ser nossa relação com a China. Essa é uma autocrítica. Não deu tempo. Precisamos pensar mais profundamente nisso¹⁰”. A relação bilateral entre o Brasil e a China torna-se também complexa pelo fato de o histórico da relação ser extremamente recente, diferente, por exemplo, da relação do Brasil com os Estados Unidos ou com a Argentina, onde já há um patrimônio histórico, inclusive de aprendizado mútuo, que lastreia a interação. A relação entre o Brasil e a China é uma relação em processo de afirmação. Como vimos, o quadro representado pelo intercâmbio comercial, pelos fluxos de investimentos, pelas votações na AGONU, pelo objetivo de fortalecimento da multipolaridade e pelos acordos de cooperação sinalizam uma situação de proximidade entre o Brasil e a China, que é temperada por situações objetivas de divergências em alguns temas de política externa ou de dificuldade de compatibilização de objetivos e estratégias, como parece ser o caso da atuação dos países na América do Sul e na África.

Referências

CHRISTENSEN, Benedict Vibe. 2010. *China in Africa*. Working Paper 230, Center for Global Development. Disponível em: [http://www.cgdev.org/files/1424567_file_Christensen_China_in_Africa_FINAL.pdf/]. Acesso em: 03 fev. 2014.

ESTEVES, Paulo *et al.* 2011. Os Brics, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África. *Carta Internacional*, v. 06, n. 02, p. 76-96.

FARIAS, Rogério de Souza. 2013. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antônio C.; ALTEMANI, Henrique A (ed.). 2013. *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

GUILHON, José Augusto. Brasil-China: uma parceria em três dimensões. 2012. Texto apresentado no *Seminário do Grupo de Estudos Avançados*, UNICAMP. Disponível em: [http://www.gr.unicamp.br/ceav/content/pdf/pdf_texto_seminario_china_jaguilhon.pdf/]. Acesso em: 23 jan. 2014.

¹⁰ Entrevista concedida por Celso Amorim para o Estado de São Paulo, “Precisamos repensar nossa relação com a China”. Por Patrícia Campos Melo, 28 de novembro de 2010.

- GUIMARÃES, Samuel P. 2012. *Relatório ao Conselho de Ministros, Mercosur*. Disponível em: [<http://www.centrocelsofurtado.org.br/congresso2012/arquivos/file/Relat%C3%B3rio%20Emb%20Samuel%20Pinheiro%20Guimaraes.pdf/>]. Acesso em: 03 fev. 2014.
- HEARN, Adrian. 2013. China and Latin America: Economy and Society. *Latin American Policy*, v. 04, n. 01.
- HURRELL, Andrew. 2006. Hegemony, liberalism and global order: what space for would be great powers. *International Affairs*, v. 82, n. 01.
- IGLESIAS, Roberto M.; COSTA, Karina. 2011. O investimento direto brasileiro na África. *Textos CINDES*, n. 27. Disponível em: [<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09905.pdf/>]. Acesso em: 03 fev. 2014.
- IPEA. 2011. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul- Sul para o crescimento*. Banco Mundial e IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12637&Itemid=1/]. Acesso em: 03 fev. 2014.
- LAUFER, Rubén. 2013. Argentina – China: new courses for an old dependency. *Latin American Policy*, v. 04, n. 01.
- LUM, Thomas *et al.* 2009. China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia. *Congressional Research Service*, Report for Congress: 7-5700.
- LECHINI, Gladys. 2008. O Brasil na África ou a África no Brasil. *Nueva Sociedad*, Especial em Português, p.55-71.
- LEITE, Patricia S. 2011. *O Brasil e a cooperação Sul – Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, DF: Funag.
- MANRÍQUEZ, José Luiz Leon. 2006. China-América Latina: una relación económica diferenciada. *Nueva Sociedad*, n. 203, pp 28-47.
- MACÍAS, Gustavo A. Flores; KREPS, Sarah E. 2013. The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992 – 2006. *Journal of Politics*, v. 75, n. 02, pp. 357 – 371.
- MARIANO, Marcelo P. 2007. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Araraquara, SP.
- MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. 2013. *Política Externa e Cooperação Técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva*. Belo Horizonte, MG: D'Placido Editora.
- MILANI, Carlos; CARVALHO, Tassia. 2013. Cooperação Sul – Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, v. 01, n. 01, pp. 11-35.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. 2009. O Brasil e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 02, p. 22-42.

MORTATTI, Caio M.; MIRANDA, Silvia H.; BACCHI, Miriam Rumenos. 2011. Determinantes do comércio Brasil-China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Economia Aplicada*, v. 15, n. 02, p. 311-335.

MUEKALIA, Domingos Jardo. 2004. Africa and China's strategic partnership. *African Security Review*, v. 13, n. 01, p. 5-11.

NARLIKAR, Amrita. 2010. *New powers: how to become one and how to manage them*. New York, NY: Columbia University Press.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. 2012. *Brasil e China: cooperação Sul – Sul e parceria estratégica*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.

PAULINO, Luís Antônio; PIRES, Marcos Cordeiro. 2012. *China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade*. São Paulo, SP: Fundação Memorial da América Latina.

PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival A. 2013. A ascensão da China, o Sistema Internacional e as Relações Sul – Sul. Artigo apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Belo Horizonte.

PEREIRA, Carlos; CASTRO NEVES, João A. 2011. Brazil and China: South-South Partnership or North South Competition. *Policy Paper at Brookings*, n. 26, p. 1-20.

PHILLIPS, Nicola. 2010. China and Latin America: development challenges and geopolitical dilemmas. In: DITTMER, Lowell; YU, George T. (ed.). *China, the Developing World and the New Global Dynamic*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

QUADIR, Fahimul. 2013. Rising donors and the new narrative of “South-South” cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, v. 34, n. 02, p. 321 – 338.

RIBEIRO, Cláudio de Oliveira. 2009. A política africana do governo Lula (2003 – 2006). *Tempo Social*, v. 21, n. 02, p. 185-209.

SARAIVA, José Flávio Sombra. 2004. África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.). *Fórum Brasil – África: política, cooperação e comércio*. Brasília, DF: IBRI.

SARAIVA, Miriam G. 2010. Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 02, p. 151-168.

SARAIVA, José Flávio S. 2008. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 01, p. 87-104.

SIGNORINO, Curtis e RITTER, Jeffrey. 1999. Tau-b or Not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions. *International Studies Quarterly*, v. 43, n. 01, p. 115-144.

- STEPHEN, Matthew, D. 2012. Rising Regional Powers and International Institutions: the foreign policy orientations of India, Brazil and South Africa. *Global Society*, v. 23, n. 03, p.289-309.
- VADELL, Javier. 2011. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. suplementar, p. 57-79.
- VEIGA, Pedro da Motta e RÍOS, Sandra. 2007. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL, Série Comércio Internacional*, n. 82.
- WATSON, Cynthia. 2013. China's use of military instrument in Latin America: not yet the biggest stick. *Journal of International Affairs*, v. 66, n. 02, p. 101-126.
- WHITE, Lyal. 2013. Emerging powers in Africa: is Brazil any different? *South African Journal of International Affairs*, v. 20, n. 01, p. 117-136.
- ZIWEI, Zhou. 2012. A relação sino-América Latina na transformação da ordem mundial: identidade, potencial e perspectivas. In: PAULINO, Luís Antônio; PIRES, Marcos Cordeiro.(eds.). *China e América Latina: a geopolítica da multipolaridade*. São Paulo, SP: Fundação Memorial da América Latina.