

## SUMÁRIO DESTA EDIÇÃO

**3** | O Vietnã volta a estar em foco

**Amaury Porto de Oliveira**

**8** | Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula

**Carlos Ribeiro Santana**

**15** | Aspectos conceituais da diplomacia universalista do Brasil: as relações bilaterais e a integração regional (1945-2000)

**Bruno Ayllón**

**26** | A atuação dos atores internacionais na Terceira Onda de Democratização: as Fundações Políticas alemãs

**Paula Maciel Pedroti**

**46** | MERCOSUR: el conocimiento del otro

**Federico Alfredo Malagrino**

**58** | Teorias do comércio internacional: uma revisão do debate livre comércio X protecionismo

**Ivan Tiago Machado Oliveira**

**70** | Um mundo pós-proliferação

**Luiz A. P. Souto Maior**

## Um agradecimento, uma despedida e um presente

A certa altura de suas *Operette Morali*, Giacomo Leopardi escreve seu Elogio aos Pássaros dizendo: “Os pássaros são por natureza as mais alegres criaturas do mundo. Não digo isso só pelo que ouves ou vês, o que sempre nos alegra, mas refiro-me a eles em si mesmos, querendo dizer que sentem alegria e contentamento mais que qualquer outro animal. (...) foi certamente notável o provimento da natureza ao atribuir a um mesmo gênero de animais o canto e o vôo, de maneira que estivessem normalmente nas alturas aqueles que deveriam divertir com a voz os outros viventes; de lá podem expandir-se pelos arredores em um espaço maior e atingir a um número maior de ouvintes.”

Outrossim, se a Carta Internacional, em seu antigo formato, possuía as qualidades do canto, firmada como referência no debate brasileiro sobre relações internacionais, agora, transformada em publicação eletrônica, compartilha da mesma liberdade e velocidade que antes era apenas privilégio dos pássaros. Graças ao seu novo formato, pode alcançar vôos maiores, publicando artigos de maior fôlego e alcançando com mais facilidade o seu público. Além disso, autores tradicionais da revista passaram a dividir o espaço com novos colaboradores, tornando assim mais diversificado o seu canto.

Chegamos ao nosso terceiro número e só temos a agradecer. Primeiro, agradecemos aos nossos antigos colaboradores, que continuaram confiando em nós. Segundo, agradecemos aos novos colaboradores, que renovam nossas pá-

ginas com novos temas e novas abordagens. Terceiro, agradecemos a você, leitor, cuja atenção e apoio é nossa grande motivação.

Esta edição marca também dois eventos especiais. O primeiro é uma despedida: depois de um longo período trabalhando como pesquisador do NUPRI, Bruno Ayllón despede-se de nosso convívio diário e retorna para a Espanha. Sua produção em seu período no NUPRI – que inclui uma grande quantidade de artigos, livros e capítulos de livros – é marcada por um olhar atento e particular à política externa brasileira e às relações entre o Brasil e a Espanha e entre o Mercosul e a União Européia. Bruno foi um dos maiores incentivadores da retomada da Carta Internacional, e tornou-se um dos seus colaboradores mais fiéis. Aos nossos leitores, garantimos que a distância não nos impedirá de continuar a ouvir sua voz; ao contrário, será motivo a mais para nos interessarmos pelo que ela vier a nos trazer.

O segundo é um presente aos nossos leitores. A partir desta edição, o embaixador Luiz A. P. Souto Maior, participante de antigos e novos vôos desta revista, torna-se colunista e passa a contribuir em caráter permanente. Sua coluna sintetiza as qualidades que temos cultivado na Carta Internacional: um vôo alto e livre, possível por sua longa experiência como diplomata, e um canto sempre atraente, garantido pela qualidade de sua análise e pela relevância dos temas de que trata.

Boa leitura!

Os editores.

# CARTA INTERNACIONAL

Volume 1 – Número 3 – Novembro de 2006  
ISSN 1413-0904

**Carta Internacional** é uma revista eletrônica quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais na perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Universidade de São Paulo ou do seu Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais.

**Carta Internacional** é publicada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. A revista está disponível para *download* gratuito, em formato PDF (Portable Document Format), no endereço [www.usp.br/relint](http://www.usp.br/relint).

© 2006 Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Todos os direitos reservados.

#### Editores:

Fábio Cereda Cordeiro  
Flávio Antonio Gomes de Azevedo

#### 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.

#### Correspondência:

Rua do Anfiteatro, 181 – Colméia – Favo 7  
Cidade Universitária  
05508-060  
São Paulo – SP  
Tel: (55)(11) 3091-3061  
Fax: (55)(11) 3032-4154  
Email: [nupri@usp.br](mailto:nupri@usp.br)

#### Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

#### Conselho Deliberativo:

José Augusto Guilhon Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Henrique Altemani de Oliveira, Luis Olavo Baptista, Elizabeth Balbachevsky, Rafael Duarte Villa, Peter Demant e Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

#### Coordenador Científico:

Rafael Duarte Villa

Visite o site do NUPRI para maiores informações: [www.usp.br/relint](http://www.usp.br/relint).

# O Vietnã volta a estar em foco

Amaury Porto de Oliveira

**N**ovembro de 2006 foi um mês de glória para o Vietnã. No dia 7, o país foi afinal aceito na OMC, após quase doze anos de negociações. E no dia 18, abriu-se em Hanói a sessão anual da APEC, com a presença dos Presidentes dos EUA e da China e mais uma coorte de Chefes de Estados e de Governos. O acordo que permitiu o ingresso formal na OMC foi concluído em Genebra, a 26 de outubro, e passa por incluir as exigências mais rigorosas até hoje cobradas de um candidato à organização. Hanói concordou, entre outras coisas, em permanecer numa lista de economias ditas “não de mercado”, que dificulta ao país defender-se de eventuais acusações da prática de *dumping* e da qual poderá ter de esperar anos para ser retirado.

O Vietnã tem 84 milhões de habitantes e uma renda per capita de apenas 640 dólares, menor do que a do Sri Lanka e da Indonésia. Continua a ser um dos países mais pobres da Ásia, o que não é de surpreender quando se recorda a devastação a que foi submetido pela aviação dos EUA. Nenhum país do Sudeste Asiático pagou mais caro do que o Vietnã para garantir sua independência nacional. O General Westmoreland ameaçou mais de uma vez levá-lo de volta à Idade da Pedra, e trabalhou duro para isso. Basta lembrar a *Operation Ranch Hand*, no curso da qual aviões americanos espalharam sobre campos e matas

vietnamitas 40 milhões de litros do agente alaranjado, 20 milhões de litros do agente branco e 8 milhões do agente azul. Dados oficiais de Hanói estimam que 2,2 milhões de hectares de florestas e campos de cultivo, 20 milhões de metros cúbicos de madeiras de valor comercial, 135 mil hectares de plantações de borracha e 300 milhões de toneladas de alimentos foram perdidos, em consequência dessa operação e outras no gênero.

Apesar desse legado, o Vietnã está crescendo a 7,5% por ano desde 2001, e poderá alcançar 8% em 2006. A expectativa de vida deu um salto nas duas últimas décadas, e a mortalidade infantil desabou. O país ostenta uma das mais altas taxas de alfabetização do mundo. Quase três quartos das crianças em idade de frequentar o ensino médio estão efetivamente matriculadas. Estudos do Banco Mundial acentuam o caráter altamente igualitário do crescimento econômico do país.

Fazendo um pouco de história, vale recordar que os viets, assim como os tais (os tailandeses de hoje), são povos descidos há muito tempo da China e que levaram adiante, na periferia do colosso chinês, um lento processo de consolidação de Estados nacionais. Ambos revelaram, desde o início, tendências expansionistas e dominadoras. Lutaram muito entre si, provocando a ruína, sob o fogo cruzado das respectivas ambições, do Império Khmer, sede entre os séculos VII e XII da Era Cristã da brilhante civilização angkoriana. No século XIX, os colonizadores franceses sobrepuseram-se às disputas entre tais e viets, criando para o uso deles, franceses, o conceito da Indochina: a agregação administrativa das terras vietnamitas com o Laos e o

---

*Amaury Porto de Oliveira é diplomata aposentado, ex-embaixador do Brasil em Cingapura e membro do Grupo de Conjuntura Internacional da USP (GACINT).*

Camboja. A Tailândia (Sião) permaneceu independente.

De um modo geral, a colonização europeia teve importantes efeitos espaciais e demográficos sobre todo o Sudeste Asiático. Introduziu-se a prática do desflorestamento em larga escala, a fim de criar espaço para as plantações coloniais a serviço do mercado internacional. A mineração do estanho alterou a distribuição da ocupação humana em amplas áreas, somando-se ao *agribusiness* na exigência de estradas-de-ferro e portos modernos. Pântanos foram secados e velhos rios tiveram os seus cursos alterados para permitir o aparecimento de bolsões dedicados ao cultivo do arroz. Todas essas atividades provocaram o influxo de levadas e levadas de imigrantes chineses e indianos, com consequências de monta para a estruturação social e a distribuição da riqueza nos países da área. Particular importância adquiriram, a este último respeito, as minorias chinesas.

O Vietnã está hoje firmemente integrado na ANSEA, a Associação das Nações do Sudeste Asiático, que no entanto foi criada, em 1967, com um forte viés de oposição ao Vietnã comunista. Em 1975, após derrotarem sucessivamente a França e os EUA, os “vietcongs” unificaram seu país e provocaram uma observação do Primeiro Ministro de Cingapura, Lee Kuan Yew, para quem “não havia no Sudeste Asiático composição de forças capaz de deter os vietnamitas”. Eles tentaram de fato restaurar sob seu controle a velha Indochina, começando por ajudar, ainda em 1975, a fundação da República Democrática Popular do Laos. A situação complicou-se, porém, do lado do Camboja, e o Vietnã terminou por invadir militarmente esse país, em dezembro de 1978, a fim de depor o regime ultra-radical de Pol Pot e instalar um governo amigo. A Guerra do Camboja iria estender-se por mais de onze anos como um dos conflitos mais típicos da Guerra Fria, até a reunião em Paris, a 23 de outubro de 1991, da Conferência Internacional sobre o Camboja, da qual saiu

## O Vietnã continua a ser um dos países mais pobres da Ásia, o que não é de surpreender quando se recorda a devastação a que foi submetido pela aviação dos EUA. Nenhum país do Sudeste Asiático pagou mais caro do que o Vietnã para garantir sua independência nacional.

um acordo de paz aprovado quatro meses mais tarde pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. As acomodações pós-Camboja, no Sudeste Asiático, deram ensejo a que a ANSEA se constituísse em organização efetivamente regional, abarcando todos os dez países da área.

A República Socialista do Vietnã (RSV) tem trajetória muito próxima da da República Popular da China (RPC). Originaram-se ambas de movimentos políticos fundados na década dos 1920, como parte da Terceira Internacional leninista, e têm em comum o fato de nunca se terem enquadado nos esquemas estratégicos dos EUA para a Ásia.

Numa primeira fase, as opções econômicas da RSV foram semelhantes às da fase maoísta da RPC, e em meados da década dos 1980 o Vietnã introduziu reformas, conhecidas como *dói moi*, refletindo a busca iniciada na China, por Deng Xiaoping, pela criação de uma economia de mercado sem necessidade de reforma do sistema político. Em abril de 2006, o X Congresso do Partido Comunista do Vietnã (PCV) adotou novo plano quinquenal, com o objetivo de tornar o Vietnã um país industrial moderno até a altura de 2020. Eu procurarei, a seguir, fornecer um resumo do que já fizeram e pretendem fazer os vietnamitas em direção a tal objetivo.

Retornarei ao ano de 2001, que pode ser visto como o de uma nova partida para o Vietnã, após fase de mau desempenho econômico provocado entre outras causas pela crise financeira asiática do final da década dos 1990. Em março de 2001 reuniu-se o IX Congresso do PCV e uma série de ajustes de personalidades puderam ser ali feitos, de maneira a melhor equacionar o duplo dilema que vinha emperrando o processo *dói moi*: (i) como obter progresso e segurança em cooperação com os ocidentais sem antagonizar a China; (ii) como estimular comércio e investimentos do Ocidente sem enfraquecer a determinação do regime de levar adiante as reformas, mantendo a intocabilidade do partido.

Uma das chaves para o período de prosperidade iniciado em 2001 foi o estabelecimento de relações diplomáticas com os EUA. Bill Clinton foi o primeiro Presidente americano a decidir enfrentar os grupos domésticos que impediam uma aproximação com o Vietnã. O mais vocal desses grupos era a associação das “Filhas da Revolução Americana”, com grande peso eleitoral, e que agitava o problema artificial dos “Desaparecidos em Ação”. Insistia esse movimento na necessidade de o governo vietnamita fornecer prova cabal do destino de soldados americanos, cujos

corpos não tivessem sido recolhidos durante a guerra. A não ser que se exibissem a ossada e o local do sepultamento, levantava-se a suspeita de que o soldado estava vivo e usado como escravo em algum empreendimento do Vietnã comunista. Logo no início do seu governo, Clinton encarregou o General John Vessey de discretas mis-

sões no Vietnã, e o problema dos desaparecidos foi sendo contornado. Em 1995, foi aberta a Embaixada dos EUA em Hanói e, em novembro de 2000, o próprio Clinton visitaria oficialmente aquela capital. Após longas negociações, começaria a ser implementado, em 2002, um Acordo Comercial Bilateral que daria grande impulso às exportações vietnamitas para os EUA, mas sem deixar de provocar disputas comerciais, que figuraram entre os embaraços para o ingresso do Vietnã na OMC. Desdobramento positivo da normalização das relações com os EUA foi a abertura de canais para a participação, na obra de construção

nacional, da importante diáspora dos *vietkieu*s. Refugiados da época da guerra, muitos deles enriqueceram nos EUA e suas remessas para a velha pátria vêm alcançando mais de um bilhão de dólares por ano, além de contribuições diretas sob a forma de aberturas de empresas de alta tecnologia.

As relações com a China estão atravessando fase tranqüila e construtiva. Sem deixar-se enfeudar pelo “grande irmão do Norte”, o Vietnã mostra-se discípulo atento das soluções que vai encontrando a China para a edificação de um socialismo de mercado e para o relacionamento com as forças transnacionais definidoras da globalização. Firms globais começam a responder aos incentivos que lhes oferece Hanói e a instalar-se no Vietnã. Exemplo recente foi a decisão da Intel de abrir uma fábrica para pastilhas semicondutoras, na cidade de Ho Chi Minh, num investimento de 605 milhões de dólares.

Além dos incentivos fiscais e outros, dados ao capital estrangeiro, o governo de Hanói tem dedicado especial atenção à consolidação da infraestrutura material do país. Tanto a administração central quanto as provinciais criaram instituições especializadas na coleta de fundos, de diversas procedências, e no fornecimento de assistência técnica para projetos específicos de infraestrutura. Entre 9 e 10 por cento do PIB vão sendo investidos nesses projetos, voltados para os transportes, a produção de energia,

## Uma das chaves para o período de prosperidade iniciado em 2001 foi o estabelecimento de relações diplomáticas com os Estados Unidos.

os sistemas de telecomunicações, de água e saneamento. A malha nacional de estradas mais do que dobrou, no último lustro, e toda a área urbana e 88% da área rural estão hoje eletrificadas. O crescimento da população urbana vem alcançando um milhão de novos cidadãos por ano.

O Banco Mundial levou a cabo, entre 2004 e 2006, um amplo estudo sobre “o desafio estrutural do Vietnã”, disponível na Internet. São seis volumes cobrindo exaustivamente os problemas e as realizações no tocante ao crescimento e ao gerenciamento da moderna infraestrutura do país. Não me será possível resumir aqui todo esse material, e vou dar apenas uma idéia da situação na área da geração de eletricidade. A demanda de eletricidade vem crescendo, no Vietnã, ao ritmo de 15% por ano, e o governo se vê na necessidade de introduzir novos arranjos institucionais, de maneira a permitir a expansão maciça da produção de energia e a criação de um mercado competitivo para o setor. A oferta de energia terá de dobrar nos próximos cinco anos e as medidas correspondentes estavam sendo ultimadas em começos de 2006, simultaneamente nas indústrias do carvão e dos hidrocarbonetos. As reservas de carvão já conhecidas permitirão elevar a produção dos 20 milhões de toneladas atuais para 45 milhões de toneladas, mas so-

mente a parcela de qualidade inferior poderá ser utilizada domesticamente, diante da necessidade de seguir exportando o carvão de uso metalúrgico. O Vietnã é importante produtor e exportador líquido de petróleo, havendo produzido 16 milhões de toneladas em 2004. Foi quase tudo exportado, em troca da importação de 11 milhões de toneladas de produtos petrolíferos. Quanto ao gás natural, há significativas reservas ao largo da costa, tanto de gás associado quanto de gás seco, mas ainda faltam dinheiro e tecnologia para bem aproveitá-las. Como apropriado a uma economia de tipo socialista, a produção da energia é dominada pelo Estado, mas o setor se abre gradativamente às forças do mercado. A Eletricidade do Vietnã (EVN) tem-se mostrado apta a crescer como empresa essencialmente comercial, mantendo seu orçamento separado do orçamento do Estado e incrementando laços com investidores privados, inclusive do estrangeiro. Tem-se aí um terreno no qual os vietnamitas vão sabendo extrair lições da experiência chinesa.

Além do petróleo, o Vietnã é hoje importante exportador de *commodities*: têxteis e vestuário; calçados; produtos de madeira. Tem sabido, em particular, explorar suas possibilidades na agricultura, buscando ultrapassar a Tailândia nas exportações de arroz e havendo, inclusive, dado um susto no Brasil, há alguns anos, quando apareceu como grande exportador de café. Acaba de tornar-se o maior exportador mundial de pimenta e distingue-se nos mercados internacionais de mariscos. O fluxo de mercadorias vem sendo suplementado por exportações de mão-de-obra. Há cerca de 400 mil vietnamitas trabalhando temporariamente no exterior, fonte importante de remessas de divisas. O governo fixou-se a meta de elevar em 27%, nos próximos dez anos, as exportações de produtos eletrônicos.

### Globalização em tempos de liderança chinesa

A imprensa internacional vem apontando o Vietnã, neste ano de 2006, como o “tigre da vez”. A metáfora evoca o surto desenvolvimentista que percorreu o Leste Asiático, nas décadas dos 1980 e 1990, época do florescimento dos “novos países industriais” (NPI, ou NIC na sigla inglesa): Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura. Mas a situação já não é a mesma, neste início do século XXI. O rompante dos “tigres”, descrito pelos japoneses como “a revoadada dos gansos selvagens”, expressava a descida vertical pela orla asiática do Pacífico do modelo de industrialização tardia inventado no Japão da Era Meiji. No pós-Segunda Guerra Mundial, Estados desenvolvimentistas de tipo japonês foram deixados organizar a economia regional do Leste Asiático, enquanto assim interessou à *Pax Americana*. Ao tornar-se o processo incômodo para a supremacia da economia dos EUA, iniciativas de contenção começaram a ser tomadas: a “Guerra nas Estrelas”, de Ronald Reagan; a valorização forçada do iene na famosa Reunião do Hotel

Plaza, de Nova York; a crise financeira asiática de 1997. A expectativa que existia, de uma III Revolução Industrial modelada pelo Japão, cedeu lugar à visão de uma economia globalizada, em marcha para a Idade da Informação. E ganhou relevo a China, em processo acelerado de rejuvenescimento.

Sob a *Pax Americana*, os EUA pretenderam estruturar a economia do Leste Asiático abstraindo a existência da China, com os seus 9.500.000 de km<sup>2</sup> e 800 milhões de habitantes na época. Durante vinte anos, governos democratas e republicanos revezaram-se em Washington esforçando-se por implementar essa absurda pretensão. Os aliados europeus dos EUA foram compelidos a aplicar à

## O Vietnã em reforma tornou-se um ímã para os capitais chineses. A economia vietnamita entrosa-se, hoje, no Círculo Chinês, um conceito historicamente mais avançado do que o da projeção pelo Leste Asiático do desenvolvimento japonês.

China proibições de transferência de tecnologia mais severas do que as em vigor para a URSS. Os ativos financeiros chineses nos EUA foram congelados e navios americanos proibidos de demandar portos da China. Países aliados foram conclamados a pôr em prática um amplo embargo comercial e de contatos pessoais com a RPC, arrastando-se para isso inclusive o Japão, com sua complementaridade natural e milenar com a China. No final dos anos de 1960, por motivos de política doméstica, os EUA começaram a repensar suas posições diante da China, e quando em 1971 a Assembléia das Nações Unidas pôs fim, por expressiva maioria, a vinte anos de recusa americana a que se entregasse ao enviado da RPC o assento da China na organização, tomou Washington a iniciativa da visita secreta a Pequim do próprio Presidente Richard Nixon. Relações diplomáticas plenas entre EUA e China iriam ser encetadas a 1<sup>o</sup> de janeiro de 1979.

Por notável coincidência, essa data foi também o primeiro dia da entrada em vigor das “Quatro Modernizações”, o programa de reformas que Deng Xiaoping fizera aprovar pelo Comitê Central do PCC, em dezembro anterior. Era a época, ainda mais, da guinada dos NPIs asiáticos em direção ao patamar da Idade da Informação. Deng estava cercado de assessores que vinham acompanhando com grande atenção o avanço dos NPIs, três dos quais faziam parte do universo chinês. Antes mesmo da aprovação das suas reformas, Deng buscou entrosá-las com o dinamismo da diáspora chinesa na Ásia Pacífico e logo em 1979 aprofundou o movimento, através da criação de quatro “zonas econômicas especiais”, localizadas a dedo para atrair empresários de Hong Kong, Taiwan e terras do Sudeste Asiático. Pequenos e médios empresários dali foram transferindo produção para as ZEEs, dando origem à extraordinária

transformação do Delta do Rio das Pérolas na “oficina do mundo”, de que se fala hoje. Em 1992, já quase nonagenário, Deng efetuou sua famosa “viagem imperial” às províncias do Sul e Xangai, a fim de estimular os magnatas da diáspora a também investirem no progresso material da China.

Incluindo as populações de Taiwan, Macau e Hong Kong, os chineses de ultramar andavam naquela época em torno de 60 milhões de indivíduos. Deixando de lado as migrações remotas dos tais e dos viets, a diáspora atual constituiu-se nos últimos 600 anos, graças às levas de chineses que por algum motivo abandonavam o Império do Meio e iam assentar-se em terras do Sudeste Asiático ou

mais além. Estrangeiros assalariados, barados em geral de possuir terra ou exercer profissão liberal, as atividades comerciais eram as únicas possíveis para quem aspirasse subir socialmente. Muitos enriqueceram trabalhando duro e levando vida frugal. Era natural que eles se associassem em redes de informações, de crédito e de contatos sociais. Com o tempo, suas firmas familia-

res estruturaram-se numa grande malha de empresas que cooperam discretamente entre si. Está ela na base de boa parte do progresso das economias do Círculo Chinês (conceito que agrega a China continental a Taiwan, Hong Kong e Macau). É válido chamar “capitalismo internacional chinês” à imensa massa de recursos acumulados nas mãos da diáspora chinesa. Hong Kong firmou-se como a principal praça de capitalização e recirculação desses recursos.

Anteriormente a 1975, quando lutavam entre si as duas metades do Vietnã, com o Vietnã do Sul reduzido a protetorado dos EUA, eram os chineses étnicos que dominavam a economia meridional. Controlavam 80% da indústria, 50% das atividades financeiras e bancárias, nove décimos do comércio atacadista e metade do comércio a retalho. A reunificação de 1975, sob a liderança do Norte comunista, determinou num primeiro momento a tentativa dos radicais do PCV de “reeducar” o estamento mercantil, provocando a emigração atabalhoada de dezenas e dezenas de milhares de indivíduos (episódio que ficou conhecido como o dos *boat-people*). Uma das principais consequências das reformas *dói moi*, em 1986, iria ser a reativação da parte da minoria chinesa que não havia fugido, mas se retraía de atividades visíveis. Um censo de 1989 registrou 960.000 chineses étnicos ativos no conjunto do país, dos quais 80% no Vietnã do Sul e apenas 10.000 deles na cidade de Hanói, no Norte.

O Vietnã em reforma tornou-se um ímã para o capitalismo internacional chinês. Entre 1988 e 1993, dos sete bilhões e meio de dólares alocados a projetos de infraestrutura no Vietnã, 40% foram assumidos por capitalistas chineses da região, com predominância de investidores de Hong Kong e Taiwan. A economia vietnamita entrosa-se, assim, com a modernização do já mencionado Círculo

Chinês, conceito historicamente mais avançado do que o da projeção pelo Leste Asiático do desenvolvimentismo japonês, com os seus “tigres”. Tentando captar a essência dos dois momentos históricos que a frase anterior deixa entrever, eu direi que, nas décadas dos 1950-1970, o progresso econômico do Leste Asiático esteve subordinado à geopolítica; a partir dos anos 1980, intensifica-se a globalização e a política vai cada vez mais depender da geoeconomia. Robert Manning, um pesquisador da George Washington University, descreveu com acuidade, em artigo de fins de 1993, essa mutação histórica: “O principal fator de unificação na Ásia Pacífico é, hoje, o dinamismo econômico e tecnológico que sacode a região, dando nova forma aos interesses, expectativas e visões de segurança de toda uma geração de tomadores de decisões. A nova lógica da geoeconomia e os imperativos que fluem da importância superior atribuída às capacitações comerciais e tecnológicas defrontam-se com a lógica tradicional da geopolítica. Surgem novas oportunidades de parcerias, em contraste com as velhas atitudes, que cercavam de suspeitas a concepção da segurança nacional.”

O Vietnã de hoje é um bom exemplo dessa integração madura com o grande mundo. O ano de 1991 foi rico de

eventos que poriam o país nessa nova rota. Foi o ano do colapso da União Soviética e do conseqüente término da aliança Hanói-Moscou, em função da qual vinham-se definindo os relacionamentos internacionais do Vietnã. Em contrapartida, a assinatura em outubro de 1991 da paz no Camboja possibilitou a normalização das relações diplomáticas com Pequim, abrindo caminho para o entrosamento do Vietnã no Círculo Chinês. E a reunião do Sétimo Congresso do PCV, com a escolha de Do Muoi para Secretário-Geral, colocou à frente do país um político hábil e de visão, que logo encetaria o discreto trabalho de normalização das relações com os EUA, superando os ressentimentos que não podiam deixar de ter criado as décadas de confrontação sangrenta com os americanos.

Em suma, embora o Vietnã comece a exhibir a agressividade desenvolvimentista que foi típica dos NPIs da fase do predomínio japonês, não parece apropriado falar dele como um “tigre”. Há muito mais em jogo. As opções do Vietnã têm tudo a ver com as da China, que é agora o motor do progresso na Ásia. E a boa definição para os dois países é a sugerida por Manuel Castells: um Estado revolucionário-desenvolvimentista.

# Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula

Carlos Ribeiro Santana

**U**m traço da diplomacia brasileira é a capacidade de expandir e diversificar as relações internacionais do Brasil. Considerando-se as dimensões do País, a necessidade de uma presença universal mostra-se natural e indispensável. A flexibilidade da ação externa – no sentido de não haver focos únicos, excludentes – expande a agenda diplomática tanto temática quanto geograficamente. Dessa forma, o acervo de participação positiva da diplomacia brasileira, sempre apoiada em critérios de legitimidade, amplia o leque de atuação da política externa frente aos rumos da ordem internacional.

O presente artigo busca estudar a política externa do Brasil, os seus condicionantes internos e externos e as relações bilaterais e multilaterais do País no contexto dos últimos quatro presidentes, levando-se em conta características conceituais e práticas. Convém ressaltar que a política externa envolve aspectos mais determinados dentro do conjunto das relações internacionais, enfocando a “orientação governamental” de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou Estados, ou ainda regiões, situações e estruturas em conjunturas específicas. Envolve os acervos diplomáticos permanentes, percebidos como

fatores de continuidade e permanência. Orienta-se no sentido da consecução dos interesses nacionais no plano internacional. A política internacional, por sua vez, emerge da relação conflitiva ou interativa das políticas externas que compõem o sistema internacional. Refere-se a normas de conduta no âmbito mundial ou à política frente ao mundo contemporâneo. O artigo envolve, destarte, a política externa no sentido expresso acima.

## O governo Collor

O governo do presidente Collor, que assumiu em 1990, foi marcado por estilo personalista e imediatista, provocando a marginalização de certos quadros da burocracia estatal. De acordo com o Embaixador Paulo Nogueira Batista<sup>1</sup>, o ponto de partida da política externa do período foi “a intenção declarada de reexaminar os pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política externa que lhe dava apoio”. Nesse sentido, a diplomacia deveria buscar a inserção competitiva do País na economia mundial frente ao contexto da filosofia neoliberal do chamado Consenso de Washington. Para o Embaixador, durante a administração Collor, marcada pela diplomacia presidencial, o Itamaraty não foi o principal formulador da política externa e nem participou ativamente de sua execução. Com efeito, o papel do Ministério das Relações Exteriores como formulador de quadros conceituais de política externa foi ligeiramente diminuído pelo presidencialismo personalista de Collor.

---

*Carlos Ribeiro Santana é diplomata e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. O presente artigo reflete apenas as opiniões pessoais do autor e não busca representar as posições oficiais do governo brasileiro.*



A inflexão da iniciativa presidencial como determinante da política externa ocorreu ao final de 1991, com a reforma ministerial que levou à nomeação de Celso Lafer para o Itamaraty, em substituição a Francisco Rezek. O novo chanceler estaria mais em sintonia com o quadro diplomático do Ministério, embora fizesse críticas ao estilo do Itamaraty. Dessa forma, a gestão Lafer buscou compatibilizar as agendas interna e internacional com uma “combinação de tradição e inovação”<sup>2</sup> na política externa. Um dos objetivos principais da diplomacia consistiu em reintegrar

## Durante o governo Collor, o Itamaraty não foi o principal formulador da política externa e nem participou ativamente de sua execução.

o País aos fluxos dinâmicos da economia mundial, no intuito de promover a inserção competitiva do Brasil.

As diretrizes da política externa do ministro Lafer envolveram, basicamente, quatro elementos conceituais: as parcerias operacionais, os nichos de oportunidade, a adaptação criativa e a visão de futuro.<sup>3</sup> As “parcerias operacionais” apresentavam-se no contexto da inserção competitiva do País, um dos objetivos fundamentais da política externa do Chanceler. Seriam predominantemente econômicas; porém, em alguns casos, com conteúdo político. Logo, o Mercosul era tido como a principal prioridade, seguido pelo relacionamento com a “triade” Estados Unidos, União Européia e Japão. A política de parcerias operacionais visava a inserir o Brasil no sistema globalizado, auferindo ganhos com a liberalização multilateral do comércio, e a aproximá-lo dos países do centro da economia mundial.

Além de buscar parceiros operacionais, a política externa deveria explorar “nichos de oportunidades” que se apresentavam com o fim da Guerra Fria nos campos econômico e político. O chanceler chamava a atenção para o potencial do relacionamento econômico bilateral com países como Irã, Turquia, Emirados Árabes Unidos, República da Coreia e Israel. Essa política coadunava-se com o objetivo da diplomacia de cultivar o multilateralismo “com nichos de tratamento diferenciado”, como dizia o ministro Lafer, buscando as oportunidades econômicas nas diversas frentes do relacionamento externo.

O Chanceler também cunhou dois conceitos para a nova diplomacia sob sua gestão: “adaptação criativa”, que consistia em nova postura da política externa frente à realidade internacional da época; e “visão de futuro”, que buscava a constituição de sistema internacional em consonância com os valores e as aspirações nacionais. No contexto desses novos conceitos e tendo como marco a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio), em 1992, foi reforçada a ênfase conferida ao termo “desenvolvimento sustentável”, derrubando barreiras impostas por questões ecológicas ao objetivo

nacional do desenvolvimento. A partir da Conferência do Rio, o Itamaraty retomou o papel de coordenação no processo decisório da política externa, atenuado durante o início do governo Collor.

A adaptação criativa consistia em traduzir as necessidades internas em possibilidades externas. Dois exemplos, segundo o Chanceler, seriam a Conferência do Rio e a atitude do País diante dos regimes de controle de transferência de tecnologia sensível.<sup>4</sup> De acordo com essa diretriz, o Brasil não deveria aceitar “imobilismos no mundo em constante transformação”, bem como práticas e tendências que lhe eram desfavoráveis. A diplomacia deveria guiar-se pela combinação entre a tradição e a inovação, dosando sempre a ação pragmática com o idealismo.

A visão de futuro, por sua vez, seria a política externa “inspirada por aquele mínimo de utopia sem o qual o peso dos fatos e dos condicionamentos não será superado”. Por meio desse elemento, o País reforçaria as estruturas de cooperação em matéria de comércio, investimento e transferência de tecnologia. Como exemplos de visão de futuro, pode-se citar a Agenda 21, aprovada durante a Conferência do Rio, a qual incorporou esse conceito “ao consolidar um programa de princípios de cooperação capazes de alterar a dinâmica simplista das relações de custo-benefício”<sup>5</sup>; e a posição do Brasil favorável ao debate sobre a reformulação da composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A atuação do ministro Lafer foi marcada pela Conferência do Rio e pela grande crise política interna, a qual culminou no afastamento do presidente Collor. Nesse contexto, o Chanceler conferiu ênfase à Rio 92 como o ponto inaugural de uma nova era na diplomacia brasileira, cujas propostas de âmbito multilateral teriam tal peso que deveriam ser obrigatoriamente discutidas pelos países desenvolvidos. A Conferência do Rio teve também o papel de posicionar o Brasil como país mediador ou, como prefere Lafer, “construtor de consensos”, haja vista a estratégia de aproximação com o mundo desenvolvido sem abrir mão da autonomia decisória nacional.

Por fim, a política externa do governo Collor procurou, basicamente, instrumentalizar, em âmbito externo, o processo de reforma e de abertura econômica e restabelecer a credibilidade do País ante seus principais interlocutores no mundo industrializado. Buscou utilizar a política externa como ferramenta para ampliar a competitividade internacional do País, melhorando as condições de acesso a mercado, crédito e tecnologia. Todavia, a tentativa do governo de abandonar o modelo estatista por meio de rápida implementação de políticas liberalizantes viu-se estrangulada pela crise política deflagrada no segundo ano do mandato presidencial. Do amplo pacote de reformas econômicas, envolvendo abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa, manteve-se em marcha apenas as novas

determinações no campo do comércio exterior. A atualização da agenda diplomática frente às mudanças ocorridas no cenário internacional também concorreu com a construção de agenda positiva com os Estados Unidos.

## O governo Itamar

O governo Itamar foi tão curto quanto o do ex-presidente Collor. Pode-se dizer que constituiu verdadeiro hiato na seara política nacional, uma vez que não produziu rupturas e nem, tampouco, a propositura de mudanças que despertassem de maneira intensa o debate político na sociedade. Todavia, a gestão Itamar cumpriu bem o papel de completar o mandato de seu antecessor, bem como de garantir a atmosfera política saudável para a continuidade do processo democrático iniciado em 1989.

No plano internacional, a atuação do governo Itamar foi caracterizada pela adoção de posicionamento marcado pela condição do Brasil como país em desenvolvimento. Além disso, ao assumir a presidência da República, Itamar Franco teve de lidar com a imagem deteriorada do Estado no plano externo, devido à desconfiança quanto às origens nacionalistas do presidente e ao temor no tocante à não-continuidade das reformas iniciadas na gestão Collor. Como afirma Müller<sup>6</sup>, o presidente Itamar “era tido como caso desviante na América Latina, uma vez que o Brasil era o país mais atrasado na região com relação à estabilidade monetária e às reformas econômicas”.

A ação diplomática refletia projeto de inserção internacional baseado, no plano conceitual, no Brasil como um “país baleia”, com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial. De acordo com o Itamaraty<sup>7</sup>, os objetivos da política externa deveriam girar em torno das seguintes metas: defesa do multilateralismo como a melhor maneira para tratar dos grandes temas políticos e econômicos contemporâneos e da maior democratização do processo decisório internacional; apoio à reforma das Nações Unidas, das instituições de Bretton Woods e do GATT; participação ativa nos debates a respeito de

## A atuação do governo Itamar Franco foi marcada, no plano externo, pelo posicionamento do Brasil como país em desenvolvimento.

questões globais como meio ambiente, direitos humanos e desarmamento; participação nas variadas coalizões tanto globais quanto específicas como, por exemplo, o G-77, o Grupo do Rio e o Grupo de Cairns.

O governo Itamar também buscou alçar o Brasil à condição de ator protagonista no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico. Com relação a iniciativas nesse sentido, pôde-se observar o reforço da prioridade das relações com a América Latina, mormente com a América do Sul – englobando as dimensões política, social e econômica, mas sem descuidar da dimensão de segurança, isto

é, das questões de narcotráfico e terrorismo. No período, o presidente sugeriu inclusive que fosse criada, em contrapartida à pretendida Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Observou-se também a busca por melhores relações com os Estados Unidos, com a Comunidade Européia, com o Japão e a ampliação dos vínculos diplomáticos com China, Rússia e Índia.

Todavia, foi nos foros multilaterais onde melhor se pode perceber a atuação da diplomacia no sentido de imprimir maior visibilidade ao País frente à comunidade internacional. Assim, o Itamaraty buscou assegurar voz e voto para o Brasil no processo de reforma institucional da ordem internacional. Grande destaque foi concedido à defesa do sistema econômico multilateral, ao reforço do relacionamento com cada um dos três grandes espaços econômicos (NAFTA, CEE e Ásia/Pacífico) – sem, todavia, optar por associação com qualquer um deles –, ao aprofundamento da integração do Mercosul e à busca pela integração com o restante da América do Sul.

A vertente desenvolvimentista do período foi confirmada pela gestão do chanceler Celso Amorim, o qual assumiu a pasta das Relações Exteriores após a saída do ministro Fernando Henrique Cardoso. A saída de Cardoso para assumir o Ministério da Fazenda abriu novo espaço ao corpo diplomático brasileiro no sentido de este voltar a gerir a definição dos rumos da política externa. Com efeito, o tema do desenvolvimento retornou com força ao discurso diplomático, tendo o chanceler Amorim lançado mão, então, do que chamou de “diplomacia dos três Ds”: desenvolvimento, desarmamento e democracia; em uma clara paráfrase ao modelo proposto, na década de 1960, pelo ministro Araújo Castro, com sua também diplomacia dos três “Ds”: desenvolvimento, desarmamento e direitos humanos.

Enquanto o chanceler Cardoso concentrou esforços na implementação de reformas políticas e econômicas, na promoção do debate com a academia e no diálogo com organizações empresariais e sindicais no que se refere ao processo de integração do Mercosul, o ministro Amorim procurou, por sua vez, trazer à tona o conceito de “pragmatismo responsável”, reflexo da chegada ao poder de geração de diplomatas que havia assistido ao projeto brasileiro de “potência emergente” chegar ao seu limite no final da década de 1970.

A atuação da política externa, durante o período, pode ser sintetizada, segundo o chanceler Amorim<sup>8</sup>, pelos seguintes objetivos primordiais: a busca do desenvolvimento, a formação dos valores democráticos, a defesa da paz e da segurança internacionais e a luta em favor de ordem global econômica e politicamente mais justa. Nesse contexto, a América do Sul assumia a condição de prioridade da diplomacia. Por fim, a política externa do governo Itamar teve como objetivo principal revalorizar a presença do

Brasil no cenário internacional ao buscar refletir, no plano externo, os ideais compartilhados pela sociedade brasileira de consolidação da democracia e de busca do desenvolvimento com justiça social. Esteve inserida no contexto de recuperação econômica do País após a “década perdida” e de revigoração do processo democrático doméstico, bem como de consolidação do processo de integração regional.

## O governo Cardoso

Com o fim do governo Itamar, assumiu a Presidência da República o sociólogo e intelectual Fernando Henrique Cardoso, com a promessa de trazer reformas que conduziram o País a novo patamar político, social e econômico. Com efeito, a gestão Cardoso logrou êxito inédito no campo econômico na esteira do Plano Real, implantado em 1994, durante o governo Itamar. Com efeito, o Plano obteve sucesso em acabar com a inflação de dois dígitos mensais, a custos não analisados no presente artigo. A política externa levada a cabo pelo presidente Cardoso foi, sem dúvida, a mais estudada no período analisado.

A política externa do período esteve voltada para três elementos básicos: a defesa da democracia, a abertura ao exterior e a estabilidade econômica. Segundo o presidente Cardoso<sup>9</sup>, “o resultado acumulado desses três processos de mudança é um País significativamente diferente daquele de há vinte ou trinta anos”. Dessa forma, a diplomacia buscou consolidar a estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento de forma sustentável, por meio da abertura comercial e da atração de investimentos e tecnologias. Outras prioridades da política externa, durante o período, foram o Mercosul, o relacionamento com os vizinhos latino-americanos, as relações com o centro dos três pólos de poder econômico mundial (Estados Unidos, União Européia e Japão), as relações com os países continentais (China, Rússia e Índia), a implementação das diretrizes da

## A característica mais marcante da política externa do governo Cardoso foi o uso da diplomacia presidencial como estratégia de ação.

Organização Mundial do Comércio, a reforma das Nações Unidas e a proteção de brasileiros no exterior.

O Itamaraty buscou também dar prioridade a temas como integração, comércio, meio ambiente e direitos humanos. De acordo com o Chanceler Lampreia<sup>10</sup>, a política externa do governo Cardoso buscou a “autonomia pela integração”, isto é, uma autonomia articulada com o meio internacional, no sentido de que “não somos suficientemente atrelados a nenhum centro de poder mundial para justificar uma opção excludente”. Assim, o Brasil deveria jogar em “tabuleiros não-excludentes”, mantendo, destarte, todos os caminhos abertos, haja vista o potencial do País para perseguir presença ativa regional e internacional.<sup>11</sup>

No plano conceitual, pode-se dizer que, de acordo com o próprio presidente Cardoso<sup>12</sup>, o Brasil estava disposto a desempenhar papel mais ativo na discussão de questões políticas internacionais. O presidente acreditava haver um “déficit de governança” na política internacional, sendo que, para ele, a governança deveria ser construída sobre a legitimidade e a responsabilidade, as quais só se alcançariam por meio do diálogo e da participação. Além disso, ela deveria refletir, em sentido kantiano, um equilíbrio de poder entre as diferentes nações. Dessa forma, vencer desafios como pobreza, doença e exclusão social, mormente nos países em desenvolvimento, constituir-se-ia o verdadeiro desafio da governança no plano internacional.<sup>13</sup>

Para o historiador Amado Cervo<sup>14</sup>, a política externa do presidente Cardoso dirigiu seus esforços em quatro rumos: multilateralismo, regionalismo, relações com os Estados Unidos e relações com a União Européia. Segundo o autor, a característica mais marcante do período foi o fato de o comércio exterior ter adquirido função de variável dependente da estabilidade de preços, perdendo, destarte, o caráter de instrumento estratégico de desenvolvimento e convivendo com a busca pelos fluxos de capital e a dependência financeira do País.

Para o embaixador Seixas Corrêa<sup>15</sup>, por sua vez, o segundo governo Cardoso buscou, no plano multilateral, “resgatar hipotecas”<sup>16</sup> que ainda pesavam sobre a nossa presença no mundo. Nesse sentido, a ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) constituiu a iniciativa de maior relevância e visibilidade do período, concomitantemente com o fortalecimento e a expansão das relações com os Estados da América do Sul e a busca de “associações operacionais”, como coloca o Embaixador<sup>17</sup>, com os países desenvolvidos, em particular, Estados Unidos e União Européia.

A característica mais marcante da política externa do governo Cardoso, durante os dois mandatos, foi, sem dúvida, a execução da diplomacia presidencial – a qual envolveu uma seqüência de viagens cobrindo, praticamente, todas as regiões do mundo – como estratégia de ação da política externa de todo o período. Nas palavras do chanceler Lampreia<sup>18</sup>, o envolvimento direto do presidente na diplomacia, devido à sua familiaridade e interesse com os temas internacionais, trouxe “a qualidade de sua liderança, reconhecida internacionalmente, que tem servido para ampliar a credibilidade política do País e respaldar a confiança em que (...) as diretrizes e compromissos adotados pelo governo irão concretizar-se”.

Com efeito, a diplomacia presidencial disputou espaço com o Itamaraty no encaminhamento das questões de política externa. Para o presidente Cardoso, o programa de viagens presidenciais era totalmente coerente com as prioridades da diplomacia. Segundo o embaixador Sebastião do Rego Barros<sup>19</sup>, secretário-geral do Itamaraty durante o período, as viagens e a diplomacia presidencial visavam a

abranger e a cobrir “o universo das relações exteriores do Brasil na América do Sul, na América do Norte, na Europa e na Ásia, proximamente na África e no Oriente Médio”. Para o ministro Lampreia<sup>20</sup>, por sua vez, elas revelavam “um elemento de renovação e fortalecimento de nossa política externa”.

De acordo com Sérgio Danese<sup>21</sup>, autor de livro sobre o assunto, a utilização da diplomacia presidencial durante o governo Cardoso não tem precedentes na história diplomática brasileira. Tal fato deveu-se, como aponta o autor,

## A política externa do governo Lula tem buscado retomar o universalismo da diplomacia brasileira.

à combinação inédita de dois elementos: a intensidade da agenda política externa do presidente e a ênfase dada, no discurso diplomático, à diplomacia presidencial. Para o autor, “não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre a política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial”. Com efeito, a diplomacia presidencial do presidente Cardoso tornou-se, durante o período, o vetor de estratégia e ação da política externa brasileira.

### O governo Lula

Eleito sob a esperança de mudar o País, o governo Lula representou o ápice do processo democrático no Brasil, fato consubstanciado na ascensão da esquerda ao poder em 2002. No plano diplomático, permitiu que o encaminhamento da política externa fosse conduzido por uma geração de diplomatas comprometida com o objetivo maior do desenvolvimento nacional e que se formou, no Instituto Rio Branco, sob os auspícios da “Política Externa Independente” de San Thiago Dantas – uma das fontes de inspiração do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” de Azeredo da Silveira.

Devido ao choque de desconfiança produzido pela ascensão de ex-líder sindicalista à Presidência da República e por anos de um posicionamento político contrário ao envolvimento do Brasil com instituições financeiras internacionais (como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional), o presidente Lula assumiu um país com grandes vulnerabilidades externas. Logo, desde o início do mandato, a superação dessas vulnerabilidades – deixadas sob responsabilidade do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Banco Central – constituíram um imperativo político para o novo governo.

Nesse sentido, no que diz respeito ao plano econômico, pouca coisa foi alterada em relação à política empreendida durante o governo Cardoso. Com efeito, a política monetária de juros altos para o controle da inflação, perseguida com afinco e miopia pela Banco Central, a meta de supe-

rávits primários, cumprida cegamente pelo Ministério da Fazenda e a busca por expressivo saldo positivo na balança comercial pelo MDIC remontam à gestão qualificada como “neoliberal” do ex-presidente Cardoso.

A política externa do governo Lula, por sua vez, tem buscado retomar o universalismo da diplomacia brasileira, princípio tão caro à tradição diplomática do País quanto a defesa irrestrita do multilateralismo nas relações internacionais. O caráter universal da gestão Lula faz lembrar a política externa dos governos militares durante os

anos setenta, quando “pragmatismo” e “universalismo” tornaram-se palavras de ordem durante o governo Geisel. Nesse contexto, o Itamaraty tem buscado ampliar as relações com os parceiros estratégicos, formar novas

coalizões frente às estruturas hegemônicas do sistema internacional e explorar nichos como a África e o Oriente Médio, os quais constituíram verdadeiros objetivos do universalismo da política externa na década de 1970, com o “pragmatismo responsável e ecumênico” do presidente Geisel.

O termo “pragmatismo”, muito utilizado durante o governo Geisel, servia para designar a política externa pragmática e “responsável dos Deveres da Nação”, com atenção especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar. A responsabilidade serviria para proteger o pragmatismo do epíteto de antiético. O ecumenismo, por sua vez, seria a ampliação de parcerias desejadas prescindidas de afinidades ideológicas e políticas em escala planetária. Da mesma forma, a busca por parceiros estratégicos, no atual governo, não tem minado os esforços da diplomacia em privilegiar a América do Sul e as nações-irmãs da circunvizinhança na agenda diplomática, bem como em assegurar a continuidade de princípios universalistas da política externa como, por exemplo, pacifismo, autodeterminação e não-intervenção.

A atual política externa, além de buscar aliança, no contexto da cooperação Sul-Sul, com grandes países emergentes como China, Índia e Rússia, também insiste na consolidação do Mercosul como plataforma de propulsão para a concretização da recém-criada Comunidade Sul-Americana de Nações, lançada por meio da Declaração Presidencial de Cusco, em 8 de dezembro de 2004. A essência da Comunidade Sul-Americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos, tendo em vista o objetivo maior do desenvolvimento.

No campo do comércio internacional, o governo Lula logrou alcançar novo patamar de negociações com a criação do G-20, durante a reunião ministerial de Cancun da Organização Mundial do Comércio, em 2003. O novo bloco, em sintonia com os interesses reais do Brasil e de outros países em desenvolvimento, busca a negociação em pé de igualdade com os países ricos na liberalização do comércio agrícola. No que se refere à integração hemisférica,

a postura não tem sido distinta, tendo o Brasil defendido a posição única do Mercosul em negociações externas com outros blocos comerciais e em relação à futura Área de Livre Comércio das Américas. Com efeito, durante a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata, de 4 a 5 de novembro de 2005, o País defendeu a posição única do Mercosul de que não há condições propícias para seguir-se com as negociações da Alca no momento.

Por fim, não se pode deixar de mencionar os esforços empreendidos pelo atual governo no campo social, o qual surgiu com vigor como novo e importante vetor da política externa. Para o presidente Lula, não se pode discutir paz e segurança sem desenvolvimento econômico e justiça social. Diante desse contexto, o presidente propôs a criação de um imposto sobre transações internacionais e sobre o comércio de armas para o financiamento de fundo mundial de combate à fome, angariando a simpatia de países como França, Chile e Espanha, além do apoio do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Dessa forma, o Brasil persegue política social condizente com as metas de desenvolvimento da Rodada do Milênio. A consecução do objetivo nacional de desenvolvimento com inclusão social reflete a melhor maneira de resumir os aspectos gerais da política externa do governo Lula.

## Conclusão

Ao longo das duas últimas décadas, o País teve quatro presidentes que marcaram, cada um ao seu estilo, o encaminhamento da política externa. Se, por um lado, a diplomacia do governo Collor buscou reintegrar o País aos fluxos dinâmicos da economia mundial, no intuito de promover a inserção competitiva do Brasil, a gestão Itamar, por outro lado, foi caracterizada pela adoção de posicionamento marcado pela condição do Brasil como país em desenvolvimento. A política externa do governo Cardoso, por sua vez, esteve voltada para três elementos básicos: a defesa da democracia, a abertura ao exterior e a estabilidade econômica. Além disso, foi marcada pela execução da diplomacia presidencial como estratégia de ação da política externa.

Em relação ao governo Lula, ainda que seja muito cedo para avaliar os desdobramentos de sua política externa, pode-se dizer que a diplomacia do período guarda traços comuns aos três governos anteriores. Ou seja, tal como o governo Collor – no qual o chanceler Celso Lafer buscou inserir o Brasil na discussão dos grandes temas da agenda internacional como, por exemplo, o meio ambiente –, a administração atual tem buscado manter alto nível de diálogo e intersecção entre as agendas interna e internacional. Em relação à gestão Itamar, basta mencionar a vertente desenvolvimentista comum aos dois governos. Por fim, no que diz respeito à administração Cardoso, em termos de política externa, o presidente Lula tem lançado mão da diplomacia presidencial em intensidade igual ou superior a seu antecessor.

É importante mencionar, à guisa de conclusão, que, independentemente do regime político interno, o Brasil sempre encaminhou a política externa como uma política *de Estado*, e não como uma política *de governo*. A política *de governo* é aquela em que o interesse nacional é determinado pelo jogo político interno, variando de acordo com as percepções e as crenças dos atores nacionais. A política externa, por sua vez, é *de Estado* quando apresenta elementos de continuidade e persistência ao longo de um período superior a, no mínimo, o transcurso de dois governos distintos. Reflete elementos materiais e simbólicos do Estado como população, território, nível de desenvolvimento, recursos naturais, tradição diplomática e nível de desenvolvimento tecnológico e científico. Isso contribui para política externa sólida, capaz de perpassar governos de diferentes matizes políticas, uma vez que está comprometida com os interesses permanentes do Estado, os quais não estão sujeitos às vicissitudes do jogo político interno.

De modo a ilustrar questões de política externa nos últimos governos que refletem o comprometimento da política externa com uma *política de Estado* têm-se: a busca do melhor relacionamento com países continentais como Índia, China e Rússia; a manutenção do relacionamento cordial com o principal parceiro diplomático, os Estados Unidos; a defesa da reforma das instituições das Nações Unidas; o comprometimento com os direitos humanos e com o meio ambiente saudável para as gerações futuras e a priorização do relacionamento com o entorno regional, mormente com os países do Mercosul. Por fim, o Itamaraty tem cuidado para que a política externa tenha alto grau de isolamento em relação aos fluxos do ambiente político e social, tornando-se, destarte, menos permeável às ingerências políticas, o que não significa que o encaminhamento da política externa deva ser feito de maneira unilateral, mas sim com o respaldo político interno, o qual difere da ingerência.

## Notas

<sup>1</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. *Política Externa*, vol. 1, n. 4, março de 1999, p. 108 e 122.

<sup>2</sup> Cf. o discurso de posse do chanceler Celso Lafer, em 13 de abril de 1992. *In* BRASIL/MRE. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE, 1993, p. 33-34.

<sup>3</sup> Palestra do Ministro de Estado da Escola Superior de Guerra. *Idem*.

<sup>4</sup> Nesse contexto, a Chancelaria mostrava-se disposta a “aceitar procedimentos equitativos de controle em troca de acesso a tecnologias”. A postura diplomática balizava-se pela construção da confiança e da verificação, de um lado, e pelo direito à participação nos fluxos internacionais de alta tecnologia, do outro. Cf. LAFER, Celso. “A inserção internacional do Brasil”. *O Estado de São Paulo*, 23 de maio de 1992.

<sup>5</sup> Palestra do Ministro de Estado da Escola Superior de Guerra. *Idem*.

<sup>6</sup> MÜLLER, June Beatriz. *A política externa brasileira nos governos Sarney, Collor e Itamar: um novo paradigma?* Dissertação de Mestrado, Brasília: Universidade de Brasília, 2003, p. 130.

<sup>7</sup> BRASIL/MRE. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993 e BRASIL/MRE. *A Política Externa do Governo Itamar Franco*. Brasília: MRE, FUNAG, 1994.

<sup>8</sup> AMORIM, Celso. “País precisa ter agenda externa própria”. BRASIL/MRE. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília: Departamento de comunicação e documentação do MRE, n.º 74, 1.º semestre de 1994, p. 234.

<sup>9</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999, p. 10.

<sup>10</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998, p. 11.

<sup>11</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. “O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial”. *Cadernos do IPRI*. Brasília: FUNAG, n. 7, junho de 1993, p. 31, 32.

<sup>12</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. “A política externa do Brasil no Início de um novo século”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, 2001, p. 10-11.

<sup>13</sup> Há um artigo de Cardoso somente sobre a “governança progressiva para o século XXI” que explicita as opiniões do autor sobre a governança global. Ver CARDOSO, Fernando Henrique. “Governança progressiva para o século XXI”. *Política Externa*, v. 8, n. 3, dez/jan/fev de 2000.

<sup>14</sup> CERVO, Amado Luiz. “A política exterior: de Cardoso a Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n. 1, 2003, p. 5-8.

<sup>15</sup> CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. “O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 1, 1999, p. 6.

<sup>16</sup> A expressão utilizada entre aspas pertence ao ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia. Cf. CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. *Idem, ibidem*.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 16-17.

<sup>18</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. “A política externa...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>19</sup> BARROS, Sebastião do Rego. *Política Externa em Tempo Real: a gestão do Embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty: discursos, artigos, palestras e relatórios*. Brasília: FUNAG, 1999, p. 133.

<sup>20</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. “A política externa...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>21</sup> DANESE, Sérgio. *Op. cit.*, p. 25.

## Bibliografia

BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. *Política Externa*, vol. 1, n. 4, março de 1999.

BARROS, Sebastião do Rego. *Política Externa em Tempo Real: a gestão do Embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty: discursos, artigos, palestras e relatórios*. Brasília: FUNAG, 1999, p. 133.

BRASIL/MRE. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília, MRE, 1993.

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993 e BRASIL/MRE. *A Política Externa do Governo Itamar Franco*. Brasília: MRE, FUNAG, 1994.

\_\_\_\_\_. *Resenha de política exterior do Brasil*. Brasília: Departamento de comunicação e documentação do MRE, n.º 74, 1.º semestre de 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. “A política externa do Brasil no Início de um novo século”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. “Governança progressiva para o século XXI”. *Política Externa*, v. 8, n. 3, dez/jan/fev de 2000.

CERVO, Amado Luiz. “A política exterior: de Cardoso a Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n. 1, 2003.

CORREIA, Luiz Felipe de Seixas. “O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 1, 1999.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

LAFER, Celso. “A inserção internacional do Brasil”. *O Estado de São Paulo*. Caderno “Espaço Aberto”, 23 de maio de 1992.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Ed. Lacerda, 1999.

\_\_\_\_\_. “O Brasil e o atual ordenamento político e econômico mundial”. *Cadernos do IPRI*. Brasília: FUNAG, n. 7, junho de 1993.

MÜLLER, June Beatriz. *A política externa brasileira nos governos Sarney, Collor e Itamar: um novo paradigma?* Dissertação de Mestrado, Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

# Aspectos conceituais da diplomacia universalista do Brasil: as relações bilaterais e a integração regional (1945-2000)

Bruno Ayllón<sup>1</sup>

**J**unto aos princípios conceituais que guiaram historicamente a política externa do Brasil (juridicismo, pacifismo e realismo-pragmatismo) e junto ao desenvolvimento como vetor e força motora da mesma, existe uma série de estratégias e orientações geográficas desenvolvidas pela diplomacia brasileira com a dupla finalidade de criar um ambiente externo favorável ao desenvolvimento nacional e de garantir a inserção autônoma e independente do País no sistema internacional. São periódicas no discurso diplomático do Itamaraty as referências aos conceitos de “universalismo seletivo”, “parcerias estratégicas”, “opção preferencial pelo bilateralismo” e “estratégias regionalistas”. Estes rótulos sintetizam os movimentos para o exterior – as “órbitas gravitatórias” segundo Lessa – ao redor das quais o país se deslocou no seu afã por construir um sistema de relações internacionais funcional aos objetivos de sua política externa ao serviço do desenvolvimento.

Ao lado do pacifismo, juridicismo e realismo, o universalismo constitui o quarto princípio da moldura conceitual da prática diplomática brasileira.<sup>2</sup> As dimensões continentais do país fazem de sua presen-

ça universal uma necessidade, enquanto sua própria formação social, caracterizada por uma presença significativa de emigrantes, sua composição étnica e cultural e a diversidade de vínculos externos de todo tipo representam os fatores explicativos que reforçam sua vocação universalista. O Brasil se configura, conseqüentemente, como um dos poucos países em desenvolvimento com uma presença global, orgulhando-se de possuir uma política externa universal e com interesses em todos os quadrantes<sup>3</sup>. Neste artigo tenta-se responder as seguintes perguntas: O que representa o “universalismo” na política externa brasileira? A quais motivações responde? Como se torna operativo e para quais objetivos se dirige? Quais são seus resultados e desdobramentos? Em quais orientações se concretiza?

## O universalismo brasileiro

Existe uma tendência histórica no discurso diplomático brasileiro em recorrer a conceitos e categorias que tornam a explicação da política externa do Brasil mais acessível. O universalismo é um deles. A formulação do universalismo na política externa brasileira começa no período posterior à Segunda Guerra Mundial com a constatação, primeiro, do excessivo peso dos EUA no padrão das relações exte-

---

*Bruno Ayllón é doutor em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri e pesquisador pós-doutor no NUPRI. Seu e-mail é brunespa@gmail.com.*

riores do País e, posteriormente, da necessidade de buscar alternativas para a obtenção de recursos para o desenvolvimento frente à progressiva deterioração das relações brasileiro-estadunidenses. Tratava-se da acentuação de uma tendência latente sob o manto da aliança especial com Washington e que se concretizou no estabelecimento de relações “multidirigidas” para compensar a perda relativa de peso das relações com os EUA.<sup>4</sup> A atuação internacional do Brasil desde 1945 pauta-se, conseqüentemente, pela construção paula-

## **O universalismo constitui o quarto princípio da moldura conceitual da prática diplomática brasileira, ao lado do pacifismo, jurisdicção e realismo.**

tina do universalismo em um processo que chega a seu apogeu na segunda metade da década de 70 e ao término do qual foi constituído um significativo acervo de relações diversificadas, preferencialmente bilaterais, com os países da Europa Ocidental, América Latina, África e Oriente Médio<sup>5</sup>.

No núcleo central do universalismo encontram-se os desejos de autonomia e a rejeição aos alinhamentos automáticos. Ao termo “universalismo” acrescenta-se rapidamente o qualificativo de “seletivo”. Na opinião de Altemani, a formulação do universalismo seletivo surge da desproporção entre a universalidade dos interesses do Brasil e a moderação de seus recursos, fazendo-se urgente evitar tanto as presunções de desenvolver uma política externa superior aos escassos meios como atitudes paroquiais que afastassem o país da atuação internacional. O universalismo seletivo se apresenta como um método para definir as regiões, países e assuntos de maior prioridade para a política externa brasileira.<sup>6</sup> Desta forma, a seletividade do universalismo lhe proporciona instrumentalidade e o renova ante as mudanças e dinâmicas do sistema internacional, facilitando a inserção do Brasil no mundo. O universalismo seletivo buscava: obter no plano internacional, investimentos, empréstimos, tecnologias e mercados, isto é, os elementos indispensáveis para a expansão econômica; diversificar as relações do Brasil e integrar-se na economia internacional; aumentar sua influência nos temas globais e enfrentar sua vulnerabilidade<sup>7</sup>.

O universalismo seletivo se configurou em duas vertentes históricas. Num primeiro momento, entre 1945 e 1990, como uma válvula de escape, isto é, como mecanismo para escapar das pressões e estreitamentos nas margens de manobra do Brasil, propiciados pela dinâmica do sistema internacional. Nesta etapa se consolida a “opção européia” do universalismo com a constituição de parcerias estratégicas de

caráter reativo como defesa às excessivas vinculações com os EUA. A parceria com a República Federal da Alemanha, na década de 70, é o exemplo mais contundente. Num segundo instante, a partir de 1990, o universalismo seletivo aparecerá como novo instrumento para a inserção competitiva do Brasil em um mundo no qual se substitui a lógica estritamente ideológica e militar pela lógica econômica. Neste período se consagra a noção de parcerias estratégicas depois de um processo de revisão das relações exteriores do país que leva a privilegiar os contatos sob uma visão predominantemente econômica. Descartam-se as relações excludentes e parte-se para a definição dos cinco eixos prioritários de atuação geográfica: o eixo regional Caracas-Buenos Aires, com a constituição de uma parceria privilegiada

com Argentina;<sup>8</sup> o eixo norte-americano centrado em Washington; o eixo europeu que incorpora na segunda metade dos anos noventa parcerias renovadas com a Espanha e Portugal, deslocando a tradicional orientação para Alemanha; o eixo do Pacífico, com base em Tóquio; o eixo das potências regionais em torno do quadrilátero Rússia-China-Índia-África do Sul<sup>9</sup>.

O universalismo não é, nem mais nem menos, que um princípio transformado em estratégia para proporcionar instrumentalidade ao sistema de relações bilaterais do Brasil. Sua concretização efetiva se realiza através das parcerias estratégicas, definidas como “relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente proveitosas construídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configuradas”. Assim, as parcerias poderiam ser consideradas formas “dinamizadas” de relações bilaterais. Por outro lado, esta propensão do universalismo ao estabelecimento de parcerias não se encontra em oposição às tendências regionalistas da política externa brasileira nos anos noventa; pelo contrário, as reafirma porque é com base naquelas – o melhor exemplo é a parceria com Argentina – que se expressa o universalismo como busca do espaço de autonomia do Brasil. O universalismo e sua manifestação na constituição de parcerias estratégicas foram plenamente instrumentais para a promoção do desenvolvimento do país. Neste sentido, é possível concluir, da mesma forma que Seixas, lembrando que a busca de parcerias capazes de viabilizar e suprir as políticas interiores de desenvolvimento é, indiscutivelmente, uma constante histórica na relação externa do Brasil<sup>10</sup>.

### **As relações do Brasil com os Estados Unidos**

As duas grandes prioridades que existiram para o Brasil em seu padrão histórico de relações exteriores, dentro do eixo assimétrico já mencionado, foram os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental,



considerados nesta análise desde a perspectiva de sua integração na Comunidade Econômica Européia (CEE), ou seja, além da dimensão bilateral, país por país, onde se caracterizam melhor os elementos da assimetria deste eixo. No que se refere às relações do Brasil com os EUA, o traço histórico mais significativo é o de sua relevância e assimetria<sup>11</sup>. O marco adequado para análise desta questão deve passar pela consideração de um dado estrutural, isto é, a inserção geopolítica e econômica do Brasil e da América Latina na área de influência dos EUA e, em consequência, a subordinação desta relação aos dois objetivos constantes perseguidos por Washington em sua política para o continente: excluir do hemisfério todos os rivais extracontinentais ou poderes hostis e assegurar o domínio e a presença política e econômica dos EUA na região. Historicamente, as relações brasileiro-estadunidenses evoluem em função de duas ordens de fatores que as fazem oscilar entre a intensidade e a expectativa. Segundo Seixas, se por um lado as fases de maior aproximação coincidem com períodos onde a rigidez do sistema internacional conduz o Brasil a uma política de blocos e à subordinação de suas relações internacionais à confrontação ideológica (por exemplo, no começo da Guerra Fria com o “alinhamento automático” ou, depois da crise dos mísseis, com a “aliança especial” do primeiro Governo militar), por outro lado, a intensidade da relação bilateral é variável sempre que existem no Brasil propostas de desenvolvimento que suscitem a expectativa de um apoio dos EUA (por exemplo, em 1958, com a Operação Pan-americana).<sup>12</sup>

Podem-se observar estas relações em três fases diferentes: A primeira vai desde a etapa Rio Branco (1902-1912) até a entrada do Brasil na Segunda

## **No núcleo central do universalismo encontram-se os desejos de autonomia e a rejeição aos alinhamentos automáticos.**

Guerra Mundial; a segunda corresponde às relações Brasil-EUA durante a Guerra Fria (1947-1989); e a terceira são as relações brasileiro-estadunidenses no pós-Guerra Fria (1989-2000). Os antecedentes das relações Brasil-EUA devem ser buscados no início do século XX, quando o Barão de Rio Branco realiza a “americanização” da política externa brasileira deslocando o eixo prioritário das relações internacionais do Brasil, de Londres a Washington<sup>13</sup>. Aqui começa o paradigma “americanista” cujos elementos foram definidos pelo Barão, perdurando de forma predominante na política externa do Brasil durante cinco décadas. Rio Branco partiu de uma inteligente análise diplomática e de uma sagaz visão de futuro so-

bre as relações internacionais no mundo, percebendo a emergência no continente americano de um novo poder decisivo. Em seu cálculo entrava a intenção de realizar uma tripla jogada diplomática que permitisse diminuir a influência européia na América Latina, reafirmar a aliança especial com os EUA e consolidar, com o beneplácito de Washington, as fronteiras nacionais, especialmente naquelas zonas – como Acre – onde existiam interesses privados estadunidenses. O objetivo primordial ao que se subordinava toda esta operação diplomática era o aumento da capacidade de negociação do Brasil e, não menos importante, evitar a ameaça latente da formação de um bloco hispano-americano liderado pela Argentina. Para evitar este extremo, Rio Branco contava com o apoio estadunidense e com uma íntima articulação com o Chile, os dois pilares da estratégia para a contenção da Argentina<sup>14</sup>.

Os elementos básicos do paradigma americanista de Rio Branco foram três. O primeiro, a “convergência ideológica”, isto é, a convicção dos dirigentes brasileiros de compartilhar com os norte-americanos valores, aspirações e percepções sobre os critérios de legitimidade internacional, por exemplo, no apoio ao Corolário Roosevelt. O segundo, com o ponto de partida no reconhecimento do diferencial de poder foi a disposição de tentar colocar o poder dos EUA a serviço dos objetivos brasileiros ou pelo menos neutralizá-lo. O terceiro, a prioridade conferida à relação com os EUA e a inevitável subordinação da América Latina<sup>15</sup>. Rio Branco consagrou, definitivamente, uma aliança tácita, a “aliança não escrita” com os EUA, ancorada em um vínculo pragmático: o apoio às posições de Washington no cenário americano em troca da ajuda estadunidense na realização dos objetivos brasilei-

ros<sup>16</sup>. Ao contrário do que se possa pensar, Rio Branco não foi nem “entreguista” nem “imperialista”. Foi sim, um homem pragmático e realista, representante de um paradigma de ação política baseado em um conhecimento profundo da Geografia e da História, que tentou frear o caráter unilateral da política externa estadunidense baseada na Doutrina Monroe para reconduzi-la ao âmbito multilateral, mediante o fomento do pan-americanismo e sua inclusão em um incipiente Direito Internacional Público americano. Como afirmou Lincoln Gordon, o Barão enxergava nessa aliança o melhor meio de promover os interesses do Brasil sem aconselhar, porém, a adesão incondicional à política estadunidense. O Brasil devia estar com os EUA e não a seu reboque<sup>17</sup>.

Nas décadas seguintes, a política externa brasileira seguiu orientando-se pelos postulados do paradigma americanista<sup>18</sup>. Apesar dos devaneios de Getúlio Vargas com a Alemanha nazista, a participação do

Brasil na Segunda Guerra Mundial – o único país da América Latina que enviou tropas à Europa - abriu as portas para uma nova fase nas relações brasileiro-estadunidenses, ao mesmo tempo em que plantava a semente dos futuros desentendimentos bilaterais. O motivo eram as esperanças que o Brasil havia depositado em que seu alinhamento com Washington, nos anos da guerra, tivesse como conseqüência o estabelecimento de relações especiais que derivassem em recursos a serviço do projeto de desenvolvimento nacional.

A orientação prioritária dos EUA para o teatro europeu e a subordinação das relações com o Brasil e com América Latina às dinâmicas da Guerra Fria

## Os traços históricos mais marcantes das relações entre o Brasil e os Estados Unidos são sua relevância e sua assimetria.

produziram uma grande frustração entre as elites brasileiras, à vista de que Washington não dedicaria esforços ao desenvolvimento latino-americano. Esta percepção ficou mais patente com o fracasso da Operação Pan-Americana do presidente Kubitschek, que reforçou a convicção brasileira de que os EUA somente se envolveriam em temas de segurança. Conseqüentemente, segundo Souto, a diferença entre as preocupações básicas das duas nações continha o germe de um conflito de interesses dificilmente superável que, apesar da cordialidade aparente das relações bilaterais, se manifestou com inusitada freqüência<sup>19</sup>. A realidade naqueles anos era que o contexto da Guerra Fria e da excessiva dependência brasileira com relação aos EUA (capitais, empresas multinacionais instaladas no Brasil, dependência tecnológica e militar, etc.) não deixava margem para alternativas. Só a partir do início dos anos 70, em um contexto internacional de distensão, os militares brasileiros vão buscar outras possibilidades através de projetos de corte autonomista – o “pragmatismo responsável” – que implicarão uma redefinição das relações com os EUA e que por fim inaugurarão, a partir de 1982, uma fase de confrontação, concorrência e agravamento das tensões bilaterais ante o sistemático desprezo da administração Reagan pelos temas fundamentais da política externa brasileira. A complexidade crescente é o rótulo que melhor define esta fase das relações bilaterais. No último termo, como destaca Moura, a causa da discrepância entre Brasil e EUA se localizava na tentativa brasileira de exercer um papel distinto nas relações internacionais do que lhe havia sido outorgado por Washington, que preferia a manutenção dos antigos padrões<sup>20</sup>.

O final da Guerra Fria coincide com a chegada ao poder

no Brasil de Collor de Mello. Suas primeiras atuações, em prol de políticas neoliberais e seu afã em desenvolver uma política externa “primeiromundista”, com ênfase nas relações especiais com os EUA, gerarão em um primeiro momento uma articulação positiva entre os dois países que, não obstante, mudará aos poucos frente à linha seguida por Itamar Franco, aprofundando o fosso de desencontros entre Brasil e EUA, tanto no que se refere à composição da agenda bilateral quanto na abordagem de temas específicos<sup>21</sup>. Já no período Cardoso, ocorreu uma reorientação positiva para os EUA, já que o novo governo conferiu alta prioridade às relações com a grande potência hemisférica, procurando, no âmbito regional, vinculá-las aos interesses dos vizinhos sul-americanos e, no âmbito global, acompanhando as posições de Washington nos grandes temas sem referendar posturas unilaterais. Na perspectiva dos EUA, fazia-se preciso assentar sobre bases mais sólidas sua hegemonia continental, constituindo, neste sentido, o projeto da Área de Livre Comércio das Américas

(ALCA) o principal desafio das relações com o Brasil. Em resumo, o último terço do século XX viu crescer a interdependência econômica e tecnológica entre Washington e Brasília, situando, apesar da assimetria característica das relações bilaterais, o país do Norte no centro das relações econômicas internacionais do Brasil.<sup>22</sup>

## O segundo elemento do eixo assimétrico: as relações com a Europa

O segundo elemento do eixo assimétrico da política externa do Brasil está constituído historicamente pelas relações com a Europa Ocidental, e mais especificamente com a CEE, por representar as relações com o bloco a assimetria que as caracteriza<sup>23</sup>. Não é gratuito que alguns autores brasileiros tenham utilizado a categoria de “eixo do conflito” para qualificar as relações de Brasil com o projeto europeu de integração, já que explica as sérias limitações exibidas por relações que, se no âmbito político apresentam caráter cooperativo e positivo, no âmbito comercial expõem contradições ameaçadoras para a política externa brasileira. Antes de o Brasil e a CEE estabelecerem relações formais, existia uma grande tradição nos contatos brasileiros com países europeus. O grande volume de emigrantes italianos, portugueses e espanhóis, a influência cultural francesa, os investimentos e os contatos comerciais com a Inglaterra e os vínculos com a Alemanha são alguns exemplos da presença européia no Brasil. A “opção européia” representava uma alternativa à dependência de Washington, constituindo uma constante na história da política externa do Brasil de modo que, sempre que se desejava escapar da força centrípeta exercida pelos EUA, a diplomacia brasileira dirigia sua vista à Europa.

Quando em 1957 foi assinado o Tratado de Roma e iniciou-se o Mercado Comum Europeu (MCE), puderam se tornar evidentes no Brasil todo tipo de reações, sinteti-

záveis em dois grandes grupos: o daqueles que viram na criação do MCE uma grande ameaça para o Brasil e para América Latina e o daqueles outros que, tentando seguir o ideal integracionista europeu, impulsionaram iniciativas semelhantes – *mutatis mutandis* – como forma de alcançar a inserção da região na economia internacional. A diplomacia brasileira teve desde as origens da CEE uma grande preocupação com relação ao que se percebia como a *fortaleza européia*<sup>24</sup>. O Brasil não reconheceu imediatamente o Tratado de Roma, alegando a existência de uma possível incompatibilidade entre suas disposições e as contidas no artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). A posterior criação da Política Agrícola Comum (PAC) em 1962 e sua repercussão nas exportações brasileiras vão configurar relações iniciais marcadas por uma acentuada dimensão problemática e uma agenda de caráter eminentemente negativo. Mas os problemas não acabavam aqui. Desde a perspectiva brasileira, junto da incompatibilidade do Tratado de Roma com o GATT e à implementação da PAC, existia um motivo de maior preocupação: o caráter preferencial que se outorgava às relações com os países de Ultramar, os futuros países da África, Caribe e Pacífico (ACP). As preferências comerciais outorgadas aos países ACP afetariam as exportações de cacau, açúcar e café do Brasil, para citar só alguns produtos. O Brasil considerou inaceitáveis os efeitos do tratamento preferencial concedido aos ACP e o Itamaraty se mobilizou para denunciar nos foros internacionais um modelo de integração que não estava baseado em um conceito altruísta e positivo, mas em uma proposta egoísta e negativa. Apesar deste começo problemático, o Brasil exibiu vontade de diálogo ao solicitar formalmente, em 1958, a constituição de um mecanismo permanente de consulta e ao ser o primeiro país latino-americano a estabelecer relações diplomáticas

## **A orientação prioritária dos EUA para o teatro europeu e a subordinação das relações com a América Latina às dinâmicas da Guerra Fria produziram uma grande frustração entre as elites brasileiras. Estava aí o germe de um conflito de interesses dificilmente superável.**

com a Comissão da CEE, no dia 24 de maio de 1960. A inicial postura de oposição ao MCE foi posteriormente tingida de pragmatismo ao ver-se a diplomacia brasileira diante do fato consumado de sua implementação.<sup>25</sup>

Na década de setenta e até meados da década de oitenta, as relações entre o Brasil e a CEE vão continuar sem mudanças significativas, sem menosprezar uma gradual intensificação concretizada na negociação de um acordo comercial de *primeira geração*<sup>26</sup> em 1973. Os poucos resultados deste acordo levaram à negociação de um novo acordo de *segunda geração*, caracterizado pela superação

dos contenciosos comerciais e incorporando elementos políticos e cooperativos<sup>27</sup>. No entanto, produziu-se um paradoxo. O Brasil foi excluído das políticas de cooperação ao desenvolvimento da CEE em um primeiro momento, pois, segundo os critérios estabelecidos, os europeus não consideravam o Brasil como país em vias de desenvolvimento. Na verdade, por trás do argumento europeu se escondia o temor de que o Brasil utilizasse as ajudas comunitárias para aplicá-las a subvenções a suas exportações. Não obstante, o acordo não satisfaz as aspirações do Brasil, pois, embora incluísse um número significativo de campos de cooperação, descuidava da eliminação das barreiras que, na prática, os produtos brasileiros encontravam para sua entrada no mercado comunitário. Estas limitações foram criando certa decepção no Itamaraty e uma percepção que foi se difundindo entre segmentos políticos, acadêmicos e empresariais do Brasil de que a CEE seria, por muito tempo, uma *fortaleza* impenetrável. O bloco europeu, segundo esta visão, apresentaria um discurso ambíguo que pregava, por um lado, o livre comércio no âmbito multilateral nos setores que lhe eram propícios e mas que resistia, por outro, a uma liberalização em setores qualificados de “sensíveis”, como o agrícola<sup>28</sup>.

A partir de 1986, a redemocratização no Brasil, a entrada da Espanha e de Portugal na CEE e as novas orientações na política desenvolvida por ela para a América Latina serão fatores de decisiva importância na consolidação das relações Brasil-CEE. Produz-se nesses anos um notável aumento do diálogo político a mercê do sucesso da iniciativa do Grupo do Rio e do tímido início de processos de integração no marco sub-regional. Duas questões foram prioritárias na agenda brasileira em Bruxelas no começo dos anos noventa: o tema habitual do acesso a mercados e o reconhecimento internacional do MERCOSUL. O surgimento do MERCOSUL e o Acordo Marco de

Cooperação entre a CEE e o Brasil, de 1992, inauguram uma nova etapa nestas relações, que se verá completada com as propostas para negociar um Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação (AMIC) e que culminaram com sua assinatura em 1995. As motivações dos europeus para negociar um acordo de cooperação amplo com o MERCOSUL incluíam evitar a repetição do ocorrido com a entrada

em vigor do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e seus impactos negativos no campo político e nos efeitos de desvio comercial. Neste sentido, em instâncias acadêmicas brasileiras, manteve-se a hipótese de que o processo de intensificação das relações entre a UE e o MERCOSUL avança em função dos resultados e das expectativas que se geram nas negociações comerciais impulsionadas pelos Estados Unidos para a criação da ALCA.<sup>29</sup> A partir da assinatura do AMIC pode-se detectar uma intensificação das relações não só entre blocos ou no âmbito bilateral país por país, mas também entre o Brasil e

a UE.<sup>30</sup> Na perspectiva oficial brasileira, a integração europeia desempenha um papel central na sua política externa e na sua política econômica, por ser a UE o primeiro sócio comercial do Brasil e o principal investidor no país e no MERCOSUL. Estas relações são vistas em Brasília com a expectativa esperançosa de uma associação estratégica que supere a assimetria e os conflitos comerciais que limitaram quarenta anos de contatos e interações. O modelo de integração da UE é um desafio para o MERCOSUL e para o Brasil – não como uma tentativa de transplante automático do modelo europeu mas como uma referência positiva para não cometer erros.

O aprofundamento das relações UE-MERCOSUL constitui uma oportunidade para intensificar a relação bilateral Brasil-UE em um momento em que os interesses mútuos, não só no nível governamental, mas entre as sociedades civis, estão mais consolidados que nunca e se perfilam como estrategicamente decisivos para garantir o desenvolvimento econômico brasileiro. Pode-se falar de uma estranha combinação de expectativa e frustração ao tentar extrair conclusões sobre estas relações. Se por um lado o Brasil vê na UE um ator internacional que pode equilibrar suas relações externas para evitar uma excessiva dependência dos Estados Unidos, por outro sente certa frustração ao constatar que, ao mesmo tempo em que a Europa consolida profundas transformações institucionais que redeseñham a dinâmica das relações internacionais, a UE não se revela efetivamente como o sócio privilegiado que o Brasil espera. Quase cinqüenta anos depois do começo das relações oficiais entre o Brasil e a CEE, as circunstâncias mudaram. Alguns dos limites que ofereciam estas relações se modificaram. O Brasil é uma complexa economia industrial que fortaleceu sua base agrícola. As possibilidades aumentaram na medida em que os países membros da UE se comprometeram com os processos de reforma econômica e privatização que o Brasil vem implementando nos últimos anos e na medida em que a diplomacia brasileira luta por equilibrar sua agenda internacional, alegando sempre a existência de uma opção europeia. Existe um interesse estratégico do Brasil em manter o paralelismo nas negociações comerciais na ALCA e com a UE, razão pela qual não se deseja a vinculação exclusiva a um bloco comercial, como se afirma no Itamaraty:

O sucesso das negociações entre o MERCOSUL e a UE constitui para o Brasil objetivo da maior relevância estratégica. Diante da perspectiva de aceleração das negociações para a criação da ALCA, o Brasil deseja manter o padrão de equilíbrio de nossa inserção na economia internacional. Trata-se de assegurar que as negociações no marco hemisférico não impliquem na diminuição de nossos fortes e tradicionais vínculos com a Europa. Dessa forma, é desejável a coincidência de um saudável paralelismo entre ambos processos negociadores.<sup>31</sup>

Desta forma, o país mantém seu padrão histórico de

equilíbrio relativo, o que contribui para a preservação da autonomia de sua política externa e para a garantia de uma ampla margem de manobra nas negociações econômicas internacionais.

### **O regionalismo na política externa brasileira: a integração**

Na década de noventa ganha força no discurso diplomático brasileiro a idéia de que a integração – e o MERCOSUL como seu melhor expoente – é o projeto mais importante da política externa do Brasil. A evolução positiva do MERCOSUL como elemento central do quadro político de cooperação entre os países do Cone Sul, o aumento dos fluxos de comércio intra-regionais e a atração de investimentos estrangeiros, sua funcionalidade para a promoção do desenvolvimento dos países membros e, no plano mundial, seu papel como plataforma para a inserção internacional autônoma da sub-região são as credenciais que para o Itamaraty justificavam sua consideração como uma das mais bem sucedidas iniciativas diplomáticas na história da América do Sul.<sup>32</sup> No entanto, nas três décadas anteriores, a política externa brasileira não tinha considerado a integração regional como uma de suas prioridades mais relevantes. Cabe perguntar-se as razões que explicam esta guinada “integracionista” a partir da perspectiva dos fatores que influem nesta inflexão da política externa do país, em gestação desde a segunda metade da década dos 80 e, principalmente, pelo significado que adquire a nova estratégia brasileira no conjunto dos objetivos permanentes perseguidos pela sua diplomacia<sup>33</sup>.

O estudo da evolução da posição brasileira em matéria de integração regional deve partir da prioridade outorgada, até a metade da década de cinqüenta, às relações multilaterais com os países latino-americanos no quadro mais geral das relações especiais com os Estados Unidos e do pan-americanismo como mecanismo organizador das relações regionais. Nesta época, as relações regionais se encontravam mediadas pelo conflito Leste/Oeste, dentro das dinâmicas próprias da Guerra Fria. A colocação do pensamento cepalino nos anos cinqüenta – com sua ênfase na criação de mercados regionais como mecanismo de ampliação do tamanho dos mercados internos e como parte dos projetos para o desenvolvimento dos países latino-americanos, a partir da estratégia de industrialização por substituição de importações – vai inspirar o surgimento em 1960 da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). Previamente, o presidente Kubitschek tinha tentado, com pouco sucesso, a implementação de sua Operação Pan-Americana (OPA), uma iniciativa multilateral dirigida à captação de recursos provenientes dos EUA para o desenvolvimento latino-americano.

O Brasil aderiu com pouco entusiasmo à ALALC, entre outras razões porque a Política Externa Independente iniciada em 1961 imprimia uma orientação universalista aos contatos internacionais do país que perdurou até o golpe

de Estado de 1964. Por sua vez, o primeiro governo militar (1964-1967) qualificou a opção integracionista como uma iniciativa “utópica” e, mesmo mantendo o país como parte integrante da ALALC, a reorientação da política externa para Washington acarretou uma visão da integração sob o prisma da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Aliança para o Progresso. Até a primeira metade dos anos oitenta não houve grandes modificações neste panorama. O apoio brasileiro aos processos de integração durante os governos militares seguintes foi morno, sem articulação e carregado de cautelas baseadas em argumentos como o caráter estritamente mercantilista de ALALC em uma região onde o comércio era escasso. Ainda deve-se mencionar a ênfase brasileira, naqueles anos, ao processo de industrialização nacional, razão que levava a protelar o modelo de desenvolvimento integracionista toda vez que não se mostrava instrumental para os interesses domésticos.<sup>34</sup>

Na década de oitenta, germinarão percepções diferentes sobre a integração, em função de fatores de ordem interna e das velozes transformações no sistema internacional. No âmbito doméstico, o retorno de governos civis e democráticos favorecerá a aproximação brasileiro-argentina,

## **A partir de 1986, a redemocratização do Brasil, a entrada de Espanha e Portugal na CEE e as novas orientações por ela desenvolvidas para a América Latina serão fatores decisivos na consolidação das relações Brasil-CEE.**

núcleo central do MERCOSUL e matriz da integração regional sul-americana<sup>35</sup>. A integração será considerada um elemento fortalecedor da democracia e um fator dissipador das desconfianças e disputas hegemônicas características da história das relações internacionais no Cone Sul<sup>36</sup>.

Surge também a idéia de mudança na tradicional atitude brasileira no concernente a sua relação com os vizinhos, de uma postura de independência absoluta – a síndrome do “habitante solitário da planície” segundo Barbosa –, para outra de aceitação de uma relativa interdependência regional. Neste sentido, a opção pelo MERCOSUL representava uma mudança paradigmática nos fundamentos conceituais das relações internacionais do Brasil<sup>37</sup>. No âmbito externo, estava-se gestando um reordenamento da economia internacional e uma tendência mundial para o regionalismo, ao mesmo tempo conseqüência e reação ao galopante processo de globalização. Este processo afetou também as concepções da integração na América Latina, em que o MERCOSUL representava uma nova geração de processo integrador cujo fundamento não era já o modelo desenvolvimentista de ALALC e sim o modelo de regionalismo aberto.

A partir da perspectiva brasileira, o novo modelo de integração se apresentava como complementar ao também

novo projeto de desenvolvimento econômico, de inspiração neoliberal, que Collor tentou implementar no começo dos anos noventa e que estava sintonizado com as orientações econômicas de seu colega Menem na Argentina. Neste enfoque, o MERCOSUL era o mecanismo capaz de impulsionar as transformações em marcha nas economias domésticas, o fator legitimador que obrigaria os países em modernização a sua adaptação aos novos ventos da globalização, a liberalizar suas economias, a abrir unilateralmente seus mercados, a privatizar e transformar suas estruturas produtivas. Por outro lado, o sucesso do MERCOSUL abriria a porta de acesso aos mercados externos e serviria como pólo de atração dos investimentos estrangeiros. Definitivamente, o MERCOSUL representaria a convergência entre as estratégias de integração e as reformas econômicas de cunho liberal a serem implementadas.

Na perspectiva específica da política externa do Brasil, o MERCOSUL também seria um instrumento prioritário para a ação internacional do país. Este aspecto é fundamental e não pode separar-se do panorama que a diplomacia brasileira observava ao longe, isto é, da ameaça crescente que, intuía-se, podiam representar os projetos de integração hemisférica propostos pelos EUA a partir da Iniciativa para as Américas. Como sustenta Gomes, em termos políticos o MERCOSUL foi concebido pelo Brasil como um elemento de reforço da capacidade de negociação que permitiria ao País reforçar seu papel no contexto latino-americano, consolidar sua posição negociadora com terceiros Estados e proporcionar-lhe maior peso na arena internacional.

Portanto o MERCOSUL seria plenamente instrumental ao objetivo brasileiro de construir sua legitimidade internacional favorecendo a projeção externa dos países membros e a do Brasil. No âmbito político latino-americano, o MERCOSUL proporcionaria à diplomacia brasileira uma melhor localização no espaço regional, mais estabilidade e a substituição das disputas hegemônicas com a Argentina por uma nova dinâmica de cooperação e interdependência regional. No âmbito comercial, o MERCOSUL abriria o caminho para a formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) a partir da soma dos esforços integradores do Cone Sul e os países andinos como plataforma negociadora, com posições comuns e fortalecidas, desde as que enfrentar os projetos hegemônicos dos EUA através da ALCA.

Definitivamente, os objetivos explícitos do MERCOSUL foram definidos como um compromisso amplo de cooperação política e como instrumento para a abertura das economias, interna e externamente. Entre os objetivos implícitos, a Argentina pretendia acumular recursos de credibilidade para uma futura integração na economia dos Estados Unidos, via acordos NAFTA+1, enquanto o Brasil visava a proteger sua economia contra um aumento indesejado da interdependência com a economia norte-ameri-

cana, evitando ao mesmo tempo seu isolamento na região no caso de prosperar a integração de seus vizinhos com os Estados Unidos<sup>38</sup>.

Na etapa Cardoso, o MERCOSUL foi caracterizado no discurso diplomático como o destino do Brasil – um mecanismo que empregava a regionalização como o instrumento mais adequado para tratar com a dinâmica da globalização<sup>39</sup> – enquanto a ALCA e a integração hemisférica se apresentavam como mera opção, como algo que convinha adiar o máximo possível até que fossem garantidas as condições de simetria negociadora desejáveis, o acesso ao mercado norte-americano e a sobrevivência dos esquemas de integração sub-regionais<sup>40</sup>. Concomitantemente, se tomaram cuidados especiais no Itamaraty para que a integração não representasse uma divisão ou cessão de soberania a favor das instituições de caráter supranacional. Como afirma Gomes, em termos institucionais o MERCOSUL respondeu integralmente às preocupações da diplomacia brasileira no que se refere à manutenção da soberania<sup>41</sup>. As alegações por escrito contra a “supranacionalização” do MERCOSUL encontravam eco também entre destacados especialistas brasileiros de relações internacionais que argumentavam que a necessidade de instituições supranacionais partia de uma apreciação equivocada baseada em comparações descontextualizadas entre a UE e o MERCOSUL. Segundo esta perspectiva, os países latino-americanos em geral, e os do MERCOSUL em particular, possuíam uma cultura política com fortes raízes presidencialistas e as instituições supranacionais eram alheias a suas tradições constitucionais. Além disso, um passo neste sentido seria percebido como uma renúncia de soberania que os Estados grandes não permitiriam e que não seria compreendido pelas respectivas opiniões públicas. O Brasil preferia, em conseqüência, manter uma estrutura intergovernamental que não comprometesse sua autonomia e capacidade para falar com voz própria no mundo, buscando no MERCOSUL apenas um amplificador, um efeito multiplicador de sua atuação internacional<sup>42</sup>.

Em conclusão, a estratégia regionalista da política ex-

terna brasileira, principalmente nos anos noventa, foi concebida como uma tentativa de criação de um novo modelo de inserção internacional através de uma ferramenta chamada MERCOSUL, com a qual enfrentar as ameaças de uma “anexação” – segundo o discurso mais radical – ou uma “integração assimétrica” – em uma linguagem mais moderada – com a economia dos Estados Unidos. O Brasil procurou a manutenção de sua autonomia com a adoção de uma estratégia de integração sub-regional que fosse funcional a seus interesses e lhe gerasse dividendos políticos no cenário internacional. Em outras palavras, MERCOSUL foi um instrumento de *realpolitik* para a política externa brasileira.

## Reflexões finais

Neste artigo foram examinadas as estratégias implementadas pela diplomacia brasileira para garantir uma inserção autônoma e equilibrada do país no sistema internacional. Universalismo e regionalismo foram as opções prevalentes e sua funcionalidade residiu em oferecer novas possibilidades para o cumprimento dos objetivos orientadores da política externa brasileira: autonomia e desenvolvimento. Foram apresentados os princípios e eixos conceituais e as estratégias de inserção internacional na política externa do Brasil, identificando as diferentes formulações e variações de tom, dentro da mesma gama, que desde os governos militares até o ano 2000 foram propostos no discurso e na prática diplomática. O caminho não foi fácil e esteve cheio de tropeços operacionais, dúvidas, retrocessos e avanços. Empregando uma metáfora musical, neste artigo tentou-se plasmar as concepções, princípios, realizações e desafios da política externa brasileira em sua busca, segundo ensina LAFER, das condições para entonar a melodia da especificidade do país em harmonia com o mundo. Desafios difíceis, que só podem ser compreendidos desde o estudo da história da inserção e da construção da identidade internacional do Brasil, em função “da magnitude dos problemas internos do país e da cacofonia generalizada que caracteriza o mundo atual”<sup>43</sup>.

## Notas

<sup>1</sup> Agradeço especialmente a Daniela Alves, estudante em Relações Internacionais das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), a tradução deste texto.

<sup>2</sup> Sobre o universalismo ver: LESSA, Antônio: “Da apatia recíproca aos entusiasmos de emergência: as relações Brasil-Europa ocidental no governo Geisel (1974-79)”, *Revista anos 90*, Porto Alegre, vol.5, 1996, pp.89-106; \_\_\_\_\_. “Os ‘relacionamentos excludentes’ e o universalismo da política exterior do Brasil (de 1967 aos nossos dias)”, em LUBISCO BRANCATO, Sandra (org): *Anais do III Simposio internacional Estados americanos: relações continentais e intercontinentais – 500 anos de História*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 2000, pp.111-122; \_\_\_\_\_. *A parceria bloqueada. As relações entre França e Brasil (1945-2000)*, Tese de doutorado, Brasília, Universidade

de Brasília, Instituto de Ciências Humanas/Depto. de História, 2000.

<sup>3</sup> LAFER, C.: “El Mercosur entre ALCA y la UE: las perspectivas para las relaciones Brasil-Alemania”, Conferência na Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha, São Paulo, 8 de julho, 2000.

<sup>4</sup> RICUPERO, Rubens: “O Brasil e o mundo no século XXI”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.29, nº 115-116, julho-dezembro, 1986, pp.5-20.

<sup>5</sup> Sobre as preferências pelo bilateralismo ver: VIEIRA, C.: “Bilateralismo e multilateralismo na política externa brasileira: diferenças e conexões”, <http://www.ilea.ufrgs.br/nerint>; LAFER, C.: “Política Exterior Brasileira: balanço e perspectivas”,

<sup>6</sup> ALTEMANI, Henrique: “A política externa brasileira: a ciência e a tecnologia nos esforços da industrialização”, *Cadernos de relações internacionais*, UNB, nº 9, outubro 1999, pp.16-17.

<sup>7</sup> LESSA, A.: “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-79)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol.38, nº1, 1995, pp.24-39.

<sup>8</sup> Sobre a parceria Brasil-Argentina: LAFER, C.: “Relações Brasil-Argentina: Alcance e significado de uma Parceria Estratégica”, *Contexto Internacional*, Rio, vol.19, nº 2, jul/dez, 1997, pp.249-265; COSTA, Alcides: “Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, nº 2, 1999, pp.52-80; JAGUARIBE, H.: “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”, *Política Externa*, vol.9, nº 3, dez/fev, 2000, pp.25-41.

<sup>9</sup> LESSA, A.: “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo das relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, especial 40 anos, 1998, pp.29-41.

<sup>10</sup> SEIXAS CORREA, Luiz F.: “As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000”, em FONSECA, G. e CARNEIRO, V.(org): *Temas de política externa brasileira*, Brasília/São Paulo, IPRI/FUNAG, 1989, pág.251.

<sup>11</sup> Para uma análise detalhada das relações Brasil – EUA pode-se consultar: HIRST, Mônica (org): *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; HIRST, M.: “Brasil-Estados Unidos: de la diferencia al conflicto”, em HIRST, Mônica (comp.): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina – Estados Unidos*, Buenos Aires, GEL, 1987, pp. 63-109; TACHINARDI, María H.: “Brasil-EUA, uma relação em busca de novos caminhos”, *Política Externa*, São Paulo, vol.5, nº 4, vol.6, nº 1, março-agosto, 1997, pp.17-24; SARDENBERG, Ronaldo M.: “As relações Brasil-Estados Unidos”, *Carta Internacional*, São Paulo, NUPRI-USP, nº 68, outubro, 1998, pp.6-10; LEVITSKY, Melvyn: “O novo Brasil: um parceiro viável para os Estados Unidos”, *Parcerias estratégicas*, nº 5, setembro, 1998, pp.139-159; BANDEIRA, Moniz: *Brasil – Estados Unidos; a rivalidade emergente (1950-1988)*, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1990.; do mesmo autor: *Relações Brasil – EUA no contexto da globalização II: rivalidade emergente*, São Paulo, SENAC, 1999;

<sup>12</sup> SEIXAS CORREA, Luiz F.: “As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000”, em FONSECA, G. e CARNEIRO, V. (org): *Temas de política externa brasileira*, Brasília/São Paulo, IPRI/FUNAG, 1989, pp.219-254.

<sup>13</sup> Por “americanização”, se entende o interesse da política externa em romper seu isolacionismo e a ênfase exclusiva nas questões regionais, para conseguir uma atuação com alcance continental.

<sup>14</sup> Rio Branco explorou a rivalidade chileno-argentina em benefício do Brasil. A afirmação que se lhe atribui – que o Brasil só tem dois amigos no Continente: Estados Unidos no Norte e o Chile no Sul – expressa o caráter estratégico destes dois países na política externa brasileira do século XIX e parte

do século XX.

<sup>15</sup> RICUPERO, R.: “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, em GUILHON, José Augusto (org): *Crescimento, Modernização e política externa. 60 anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol.1, São Paulo, Cultura /NUPRI-USP, 1996, pp.37-60.

<sup>16</sup> A obra clássica para o estudo das relações Brasil-EUA é: BURNS, Bradford: *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*, N.York, Columbia University Press, 1966

<sup>17</sup> GORDON, Lincoln: *A segunda chance do Brasil*, São Paulo, SENAC, 2002, pp.269-302.

<sup>18</sup> O período de 1912 até a adesão brasileira ao bloco aliado foi dividido por-Moura em 2 fases: a primeira até 1930 se caracteriza pela acentuação da americanização e do alinhamento automático; a segunda, pelo processo pragmático de negociação pendular, entre o alinhamento com Alemanha ou com os EUA. Este movimento tático foi qualificado pelo autor como “equidistância pragmática”. Ver MOURA, G.: *Autonomia na Dependência: a PEB de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

<sup>19</sup> SOUTO MAIOR, Luiz A.: “Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, nº 44, vol.1, 2001, pp.55-68.

<sup>20</sup> MOURA, G. citado por RICUPERO, R.: “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, em GUILHON, José Augusto (org): *Crescimento, Modernização e política externa. 60 anos de política externa brasileira (1930-1990)*, vol.1, São Paulo, Cultura/NUPRI-USP, 1996, pp.37-60.

<sup>21</sup> SOARES DE LIMA, Maria R. e HIRST, M.: “O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa”, em FONSECA Jr., G. e CASTRO, Sérgio H. (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.2, 2ª edição, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/FUNAG-IPRI, 1994, pp.43-64.

<sup>22</sup> ALMEIDA, P.R. e BARBOSA, R. (org.): *As relações Brasil-Estados Unidos: assimetria e interdependência*, São Paulo, Saraiva, (edição preliminar no prelo), 2003.

<sup>23</sup> Utiliza-se neste capítulo o termo Comunidade Econômica Européia (CEE) nas relações até 1992, data em que a raiz do Tratado da União Européia empregará a denominação União Européia.

<sup>24</sup> Ver BUENO, Clodoaldo: “A Diplomacia brasileira e a formação do Mercado Comum Europeu”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 36, nº 2, 1993, pp. 93-100.

<sup>25</sup> Para uma exposição das relações entre o Brasil e a CEE ver CAVALCANTI, Geraldo, “O Brasil e a CEE: 30 anos de relações”, em GUILHON, J. A. (org): *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento*, São Paulo, Cultura /NUPRI-USP, 1996, pp.169-199.

<sup>26</sup> ARENAL, C.: “Los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, outono, 1997, pp.115-116.

<sup>27</sup> Acordo Marco de Cooperação entre a CEE e o Brasil, 18 de setembro de 1980.

<sup>28</sup> É representativo desta percepção o artigo de GUILHON, José Augusto: “Ils sont fous ces européens!”, *Carta Internacional*, NUPRI/USP, nº 101, julho, 2001, pág.16.

<sup>29</sup> No âmbito espanhol, alguns autores abordaram a questão. Ver, SANAHUJA, José A.: “Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los acuerdos de México con América del Norte y con la UE”, *Policy Paper*, Parlamento Europeu, PE. 337.538 ES, 15 de dezembro de 2003; “De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones UE-A.Latina”, *Working Paper*, IUEE-UAB, nº 45, abril, 2003.

<sup>30</sup> Uma visão completa do Acordo Marco de 1995 e da perspectiva brasileira em AYLLON, Bruno: “Perspectivas de una asociación interregional UE-MERCOSUR, una visión desde Brasil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 2, 2001, <http://www.reei.org>.

<sup>31</sup> Prólogo do embaixador Marcelo Jardim ao livro de KINOSHITA, Fernando; AYLLÓN, Bruno; HENKES, Silvana: *Guía de fuentes bibliográficas y de recursos para la investigación en Internet de las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea*, Rio de Janeiro, Papel Virtual, 2001.

<sup>32</sup> SEIXAS CORRÊA, L.F.: “La visión estratégica brasileña del proceso de integración”, em CAMPBELL, Jorge (ed.): *Mercosur: entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, CEI/Nuevohacer, 1999.

<sup>33</sup> Renuncia-se em conseqüência a abordar as diferentes conjunturas e a evolução do MERCOSUL para privilegiar o significado da integração no contexto da política externa brasileira. Não obstante, existe abundante bibliografia no âmbito acadêmico brasileiro sobre a integração Brasil-Argentina e o MERCOSUL Ver THOMPSON, Francisco: “Integração Brasil-Argentina: origem, processo e perspectiva”, em FONSECA Jr. Gelson e CARNEIRO, Valdemar (org): *Temas de política externa brasileira*, Brasília/São Paulo, IPRI-FUNAG-Atica, 1989, pp.129-134; HIRST, Mônica e SOARES, María R.: “Crisis y toma de decisiones en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con EEUU”, *Síntesis*, nº 12, set-dez, 1990, pp.209-244; ALMEIDA, P.R.: *O Mercosul no contexto regional e internacional*, Aduaneiras, São Paulo, 1993; TACHINARDI, Maria Helena: “Mercosul: desafios e oportunidades”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 3, nº 4, março, 1995, pp.79-89; VALLS, Lia e SALAZAR, A.(orgs.): *Mercosul. Perspectivas da integração*, Rio, FGV,1996; LAFER, Celso: “Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica”, *Contexto Internacional*, vol.19, nº 2, jul/dez, 1997, pp.249-265; LAVAGNA, Roberto: “Argentina-Brasil-Mercosul, uma oportunidade imperdível”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 53, out/dez, 1997, pág.10; FLORENCIO, Sergio e ARAUJO, Ernesto: *Mercosur, proyecto, realidad y perspectivas*, Brasília, Vest-Con, 1997; VIGEVANI, Tullo: “Crise Brasil-Argentina: questões políticas”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 53, out/dez, 1997, pp.16-20; ALMEIDA, P.R.: *Mercosul: fundamentos e perspectivas*, São Paulo, LTR, 1998; BERNAL, Raul: “Políticas exteriores comparadas de Argentina e o Brasil rumo ao Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, nº 2, 1999, pp.40-51; ROETT, R.(ed.): *Mercosur. Regional*

*Integration, World Markets*, Boulder London, Lynne Rienner, 1999; JAGUARIBE, Hélio: “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”, *Política Externa*, São Paulo, vol.9, nº 3, dez-jan-fev, 2000/2001, pp.25-41. GOMES, Miriam e TEDESCO, Laura: “Argentina e Brasil: políticas externas comparadas depois da Guerra Fria”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.2, nº 44, 2001, pp.126-150; ALMEIDA, P.R.: *Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*, B.Aires, INTAL/ITD/STA, Documento de divulgação nº 14, abril, 2002; COSTA, Alcides: *Cooperação, Integração e processo negociador. A construção do Mercosul*, Brasília, IBRI, 2002.

<sup>34</sup> Para o estudo da perspectiva brasileira sobre a integração latino-americana entre 1960 e 1990: CERVO, A.: “Multilateralismo e Integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño”, *Ciclos*, ano VIII, nº 14-15, 1998, pp.205-226; GOMES, M.: “O Brasil frente aos processos de integração regional nos anos 90”, em LUBISCO, S. (org): *Anais do III Simposio internacional Estados americanos: relações continentais e intercontinentais – 500 anos de História*, P.Alegre, EDIPUCRS, 2000, pp.343-352.

<sup>35</sup> Como defendem diferentes autores brasileiros, o acercamento entre Brasil e Argentina não é resultado da democratização, mas fruto de um processo anterior, mais complexo e profundo, do que a redemocratização representa apenas um de seus aspectos.

<sup>36</sup> BARBOSA, Rubens e PANELLI, L. F.: “A integração Sub-Regional, Regional e Hemisférica: o esforço brasileiro”, em FONSECA Jr., G. e CASTRO, Sergio (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, vol.1, 2ª edição, São Paulo/Brasília, Paz e Terra/FUNAG-IPRI, 1997, pp.285-304; Ver também CERVO, A. e RAPOPORT, M.(comps.): *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, FCE, 2001.

<sup>37</sup> BARBOSA, Rubens: “A integração regional e o Mercosul”, *Política Externa*, São Paulo, vol.1, nº 2, setembro, 1992, pp.132-137.

<sup>38</sup> GUILHON, J.A.: “A integração regional e a agenda multilateral pós-Seattle”, *Papers*, São Paulo, NUPRI-USP, 16 de junho de 2000, <http://www.usp.br/relint>.

<sup>39</sup> Sobre o Mercosul no contexto das prioridades da política exterior brasileira: GUILHON, José A.: “Mercosul: integração regional pós-guerra fria”, *Política Externa*, São Paulo, vol.1, nº 2, setembro, 1992, pp.112-121; BRESSER, Luis C. e THORSTENSEN, Vera: “Do Mercosul a integração americana”, *Política Externa*, São Paulo, vol.1, nº 3, dezembro, 1992, pp.122-143; BERNAL MEZA, Raúl: “Os dez anos de Mercosul e a crise argentina: a necessidade de revisar o modelo de integração”, *Política Externa*, São Paulo, vol.10, nº 4, mar/abr/mai, 2002, pp.7-46; CAMPOS, Flávia: “Política externa brasileira e os blocos internacionais”, *São Paulo em perspectiva*, vol.16, nº 1, 2002, pp.37-43; GIAMBIAGI, F. e MARKWALD, R.: “A estratégia de inserção do Brasil na economia mundial: Mercosul ou “Lonely Runner”?”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, nº 71, 2002, pp.14-31.

<sup>40</sup> Sobre a integração hemisférica e a política externa do Brasil: GUILHON, J.A.: “As relações Brasil-EUA e a integração continental”, *Política Externa*, São Paulo, vol.5, nº 1, junho,



1996, pp.3-19; GUILHON, J.A.(org.): *Relações Internacionais e sua construção jurídica: aspectos históricos, jurídicos e sociais da ALCA*, vol.1, São Paulo, FTD, 1998; ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique (org.): *Relações Internacionais e sua construção jurídica: a ALCA e os blocos internacionais*, vol.2, São Paulo, FTD, 1998; ONUKI, J.(org.): *Relações Internacionais e sua construção jurídica: a ALCA e os interesses nacionais*, vol. 3, São Paulo, FTD, 1998; BAHADIAN, Adhemar G. e VARGAS, Everton V.: “O Brasil e a Cúpula das Américas”, *Política Externa*, São Paulo, vol.7, nº 2, setembro, 1998, pp.90-116; COUTINHO, Luciano: “A ALCA – riscos e oportunidades da integração continental assimétrica e acelerada”, *Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil*, IPRI-FUNAG, São Paulo, 8 de maio de 1998; FERREIRA, Antônio J.: “O Brasil e a ALCA no limiar do novo milênio- algumas reflexões”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 8, nº 2, setembro, 1999, pp.24-39; do mesmo autor: “ALCA: os desafios do processo rumo à Ministerial de Buenos Aires”, *Carta Internacional*, São Paulo, nº 90, agosto, 2000, pp.7-10; VV.AA.: “Os dilemas da integração continental”, monográfico, *Política Externa*, São Paulo, vol.10,

nº 2, set/out/nov, 2001; LOHBAUER, C. e PEREZ-TORO, J.A.: “Oportunidade de uma relação complementar entre Brasil e Europa”, *Europa – América Latina: análises e informações*, nº 5, Fundação K. Adenauer-PEE/UERJ, janeiro, 2002; PEÑA, Félix: “El Mercosur y las negociaciones del ALCA”, *Análisis*, Madrid, Real Instituto Elcano, 23 de outubro de 2002.

<sup>41</sup> GOMES, Miriam: “El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña”, *América Latina Hoy*, nº 14, outubro, 1996, pág.58.

<sup>42</sup> Ainda que autores como J.A.GUILHON ou S.PINHEIRO tenham defendido estas perspectivas, talvez tenha sido Paulo VIZENTINI quem exponha melhor esta ótica, ver VIZENTINI, Paulo F.: “O futuro do Mercosul na perspectiva da estratégia brasileira de inserção internacional”, São Paulo, *Cadernos Adenauer*, nº 7, 2000.

<sup>43</sup> LAFER, Celso: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, São Paulo, Perspectiva, 2001, pág.122.

# A atuação dos atores internacionais na Terceira Onda de Democratização: as Fundações Políticas alemãs

Paula Maciel Pedroti

O final do século passado foi marcado por um fenômeno político global de grande magnitude: a transição, protagonizada por aproximadamente 30 países, do sistema político autoritário para o democrático. Este fenômeno, iniciado em 1974, é o que Huntington (1991) denominou “Terceira Onda de Democratização”, exatamente o que mais incorporou nações à democracia, mudando a face do mundo.

A Terceira Onda de Democratização refere-se a um movimento político heterogêneo: os modos de transição variam de país para país e as suas causas também são muito diversas. Verifica-se a participação de diferentes atores políticos no processo de transição e destaca-se, particularmente, a forte atuação da comunidade internacional. No entanto, a comunidade internacional não representa um bloco homogêneo; ao contrário, ela é caracterizada pela sua complexidade e pelo variado número de atores que comporta, apresentando cada um a sua especificidade.

Um dos objetivos do presente artigo é o de contribuir com a literatura sobre a Terceira Onda de Democratização, focando as especificidades dos atores internacionais que dela participaram. E, diante dos diferentes caminhos para a promoção democrática, elegeu-se para análise a via que se origina durante a Terceira Onda de Democratização,

---

*Paula Maciel Pedroti é Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), gerente de projetos da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais, e professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi.*

qual seja, a cooperação internacional. O artigo propõe analisar a participação do ator que inaugura a promoção democrática via cooperação internacional: as fundações políticas alemãs.

A escolha das fundações políticas para análise deve-se não só pelo pioneirismo de suas ações (há países onde as Fundações atuam há quase 40 anos), como também pelo atual engajamento internacional que elas têm atualmente (juntas, atuam em mais de 120 países) e pelo elevado orçamento de que dispõem (em 2003, 186 milhões de euros foram destinados às atividades internacionais pelo Estado alemão).

Ademais há poucos trabalhos acadêmicos, mesmo na Alemanha<sup>1</sup>, que analisam a atuação das fundações políticas alemãs. Pretende-se, desse modo, contribuir com a literatura que as analisa, principalmente sob o ponto de vista do engajamento internacional, uma vez que as fundações atuam tanto no território alemão como fora de suas fronteiras.

Além do peso que possuem na esfera das relações internacionais, as fundações políticas alemãs destacam-se também por serem “atores híbridos”. Por este termo, entende-se a natureza tanto social como estatal de tais Fundações. Por serem vinculadas aos partidos políticos da Alemanha, são representantes da sociedade civil; entretanto, são também atores da cooperação internacional alemã, dado que suas atividades internacionais são financiadas pelo Estado alemão, por meio do Ministério Federal para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o BMZ (*Bundesministerium*

*für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*).

O hibridismo das fundações políticas reflete a história política da Alemanha do pós-guerra. Ainda sob o estatuto da ocupação e sofrendo as conseqüências da divisão de seu território em dois Estados – o que refletia a divisão do mundo em duas esferas de influência, de um lado o comunismo da URSS e de outro a democracia dos EUA –, a Alemanha fez da “promoção democrática”, por meio da cooperação internacional, um dos pilares para a ampliação da sua presença internacional e para a defesa dos interesses nacionais alemães no período da Guerra Fria.

A difusão democrática correspondia, desse modo, aos interesses nacionais alemães, que via na reunificação dos Estados o fio condutor de sua política externa, expressa principalmente por meio da Doutrina Hallstein, segundo a qual o governo de Bonn romperia relações diplomáticas com qualquer país que reconhecesse a República Democrática da Alemanha (RDA). Ademais, marcar presença em uma geopolítica tão disputada e controlada não era uma missão fácil, de modo que atuar por meio de entidades da sociedade civil permitia à Alemanha tornar-se um ator de relevo na política mundial sem criar grandes

## **A partir da década de 1970, assistiu-se a um movimento mundial de grande escala, no qual vários países transitaram de um regime autoritário para a democracia. Foi o que Huntington chamou de “Terceira Onda de Democratização”.**

alardes. Por conseguinte, a cooperação internacional acabou por assumir um papel complementar às ações da política externa oficial do governo de Bonn.

Outro argumento fundamental refere-se ao uso da cooperação internacional para melhorar a imagem alemã no mundo, desgastada em função das memórias do regime nazista. Pela via das Fundações, que não são estatais e têm grande capilaridade junto à sociedade, o propósito de promover os princípios democráticos tornava-se mais factível e legitimado. Eis um dos motivos que justificam o fato de as fundações políticas alemãs terem sido as pioneiras na promoção democrática via cooperação internacional.

Para a elaboração do artigo foram utilizados três instrumentos de pesquisa: consulta (i) à literatura que discute sobre o tema, (ii) aos materiais institucionais das fundações políticas e (iii) realização de entrevistas com funcionários das fundações políticas alemãs e do Ministério Federal para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ).

O artigo está estruturado do seguinte modo. A primeira parte dedica-se a revisitar a Terceira Onda de Democratização, enfatizando os diferentes modos de transição e suas causas. Uma atenção maior é dada à análise das influências internacionais. Assim, prepara-se o terreno

para discutir na segunda parte a “promoção internacional da democracia”, isto é, a atuação de atores internacionais na difusão dos valores democráticos pelo mundo, intensificada na Terceira Onda de Democratização. Há diferentes modos de difundir a democracia e a cooperação internacional situa-se entre os principais. Esse modo de atuação surgiu na Terceira Onda de Democratização e reflete o contexto geopolítico da época. Por se tratar do modo de ação das fundações políticas alemãs, uma ênfase maior será dada à análise desse tipo de difusão democrática. Como já mencionado, a Alemanha, por meio das fundações políticas, foi o país pioneiro nesse modo de atuação. Desse modo, a terceira parte do artigo apresenta os diferentes atores internacionais da promoção democrática, entre eles os “atores híbridos”, termo adotado nesse artigo para classificar as fundações políticas alemãs. Já as partes quatro, cinco e seis analisam, respectivamente, a relevância da cooperação internacional, a importância da participação dos atores da sociedade civil, a pertinência estratégica do hibridismo das fundações políticas e o significado da América Latina para os interesses internos da Alemanha. Com isso, já se pode avançar na análise mais aprofundada de um dos principais

atores da cooperação internacional alemã, as fundações políticas, missão empreendida na sétima parte do artigo. Pretende-se investigar concretamente o que são, por que surgiram, como são financiadas e, principalmente, como atuam. É dada uma ênfase

particular ao seu engajamento internacional. E, com base nos argumentos teóricos, políticos e históricos até então apresentados, o artigo é concluído com uma breve análise da relevância desse modo alemão de promoção democrática para a estratégia da política externa da Alemanha do Pós Segunda Guerra Mundial.

### **A Terceira Onda de Democratização e a participação dos atores internacionais**

Quinze anos após a democratização de Portugal, em 1974, aproximadamente 30 países espalhados pela Europa, América Latina, Ásia e África haviam mudado o regime político do autoritarismo para a democracia. Na Europa, o processo iniciou-se com a democratização de Portugal em 1974. Seguiram-se a democratização da Grécia também em 1974 e da Espanha em 1975<sup>2</sup>.

Assistiu-se, dessa forma, a partir da década de 1970, a um movimento mundial de grande escala, no qual vários países transitaram do regime autoritário para o regime democrático. Huntington (1991) referiu-se a ele como sendo a “Terceira Onda de Democratização”. Sobre a relevância desse período, Diamond (1997) comenta: “In two decades, the third wave of democratization has transformed the balance of political regimes in the world” (Diamond, 1997, p. xiv).

As causas que levaram à Terceira Onda de Democratização são diversas, e envolvem uma combinação de fatores, que percorrem questões normativas, aspectos domésticos e a configuração de uma nova realidade internacional. Nesse último caso, a participação de diferentes atores internacionais mostra-se primordial.

Offe (2001) indica alguns *motivos normativos* que levaram à democratização. O primeiro refere-se à atratividade do regime democrático, vinculada ao seu caráter de civilidade. Por se tratar de um sistema político no qual os direitos são garantidos constitucionalmente, as regras do jogo são claras e o resultado do processo político advém de disputas não-violentas, torna-se a opção mais desejada por aqueles oriundos de regimes autoritários e violentos. Em segundo lugar, os regimes democráticos, de acordo com o conceito kantiano da “paz democrática” de 1795, tenderiam a não lutar entre si, de modo que a democracia teria mais chances de estabelecer a paz entre as nações que escolhem tal regime. O terceiro argumento está centrado na idéia de que a democracia amplia a justiça social, ao ser capaz de afetar a distribuição e o tamanho dos recursos econômicos por meio da adoção de determinadas políticas redistributivas. Estes argumentos constituem justificativas universais – ou pelo menos, com larga aceitação no mundo ocidental – para defender a democracia, todavia, eles não são suficientes para explicar as razões que levam determinados países, em certos contextos históricos, a escolher a via democrática. Por isso, é preciso analisar as outras causas do recente movimento de Terceira Onda de Democratização.

Quanto aos *motivos domésticos* que levaram à democratização, Offe (2001) destaca que o enfraquecimento de formas autoritárias de regime e o fracasso de muitos regimes em contornar os desafios domésticos e internacionais tornaram a democracia a opção mais atrativa para os grupos nacionais. Huntington (1991) acrescenta que essa dificuldade em contornar os problemas que surgiram ao longo do regime criou o que ele chamou de “dilema da legitimidade”. A maioria dos países autoritários que iniciaram seus processos de transição nas décadas de 1970 e 1980 passou a enfrentar graves crises econômicas, devido ao choque do petróleo e à estagnação de seu modelo de crescimento econômico dependente de empréstimos internacionais. Nos países comunistas da Europa do Leste, o autoritarismo comunista foi instituído por uma questão ideológica, e a sustentação do regime, entre outros fatores, foi enfraquecendo-se à medida que os países passaram a vivenciar uma estagnação econômica a partir da década de 1970. Problemas de legitimidade também surgiram porque muitos países sob o autoritarismo haviam anteriormente passado pela experiência democrática, de modo que o “vírus democrático” (Huntington, 1991) estava ainda muito presente entre a população e manifestava-se sempre que o país deparava-se com uma crise ou dificuldade. De fato, muitos regimes autoritários foram instituídos com base

na promessa de contornar problemas com os quais o país se defrontava, como estagnação econômica, corrupção e o risco comunista (nesse último caso, principalmente nos países da América Latina). Na ausência de resultados positivos, a democracia surgia como a opção mais desejada.

Acrescenta-se ainda que, com o rápido crescimento econômico, houve a ascensão, em diferentes países, da classe média urbana, bem instruída e consciente de seus direitos. A partir da década de 1970 assiste-se também à formação de grupos de mobilização da sociedade civil, que passam a protestar com mais veemência contra regimes autoritários. Tais associações civis ganham novos aliados, os grupos religiosos. Huntington (1991) chama a atenção para o novo posicionamento das igrejas no período: de defensoras do *status quo* passaram a atuar ativamente contra o autoritarismo e a defender mudanças sociais, econômicas e reformas políticas.

Para Diamond (1997a), “one of the distinguishing features of the third wave of democratization has been the salience of international influences” (Diamond, 1997a, p. xxxiv). De fato, as influências internacionais foram primordiais para a Terceira Onda e se expressaram de maneiras distintas.

O efeito de “bola de neve” descrito por Huntington (1991) configura-se entre os fatores internacionais que auxiliaram a difusão dos valores democráticos no período analisado. Sob essa ótica, o sucesso da democratização em alguns países incentivou outros países a seguirem esse caminho. Tal feito foi intensificado com os avanços tecnológicos, principalmente na área de comunicação, que permitiu a difusão desses valores em todas as partes do globo. O avanço comunicacional fez com que mudanças políticas realizadas no outro lado do globo passassem a ser de conhecimento público em poucos instantes, tornando-se próximas e “reais”.

Nas décadas de 1960 e 1970 intensifica-se também a participação ativa de atores internacionais em ações em prol da democracia. Offe (2001) menciona a influência de nações democráticas liberais e suas organizações supranacionais, por meio de pressões e incentivos, para a instalação de regimes democráticos, particularmente a partir da década de 1970. Acrescenta ainda que, pelo fato dos investidores internacionais preferirem investir seus recursos em países onde há o estado de direito, a segurança de contratos e a *accountability* das elites políticas, passou a haver também um incentivo, de caráter econômico, extremamente relevante.

Para Huntington (1991), “external actors significantly helped third wave democratizations” (Huntington, 1991, p. 86), uma vez que os atores políticos mais poderosos do período envolveram-se ativamente na democratização. O Vaticano, a Comunidade Européia, os Estados Unidos e a União Soviética tomaram uma série de medidas essenciais para o movimento democrático da Terceira Onda. “The actions of these external institutions reflected significant

changes in their policies. In the absence of those policy changes and the influence of external actors, the third wave would have been more circumscribed than it was” (Huntington, 1991, p. 87). A Comunidade Européia contribuiu diretamente para a democratização de Portugal e da Grécia, uma vez que, para tornar-se país membro, era necessário estar sob um regime democrático. A transição era, dessa forma, um incentivo econômico e político. Além disso, em Portugal, o Partido Social Democrata (SPD) da Alemanha, por meio de sua Fundação Política Friedrich Ebert, ofereceu recursos financeiros e apoio para a resis-

## **Um dos elementos que impulsionou a Terceira Onda de Democratização foi a cooperação internacional, cuja diferença para outros modos de difusão democrática é o reconhecimento de que o impulso inicial parte do país que se democratiza.**

tência socialista. Segundo Huntington (1991) o apoio do partido alemão foi fundamental para a democratização de Portugal: “. the western intervention led by the Germans was crucial to Portuguese democratization” (Huntington, 1991, p. 89).

No final da década de 1980, a União Soviética tomou uma série de medidas em favor da abertura política, ao permitir a participação no poder de grupos não-comunistas e a escolha de ocupantes de cargos de governo por meio de eleições livres. Promoveu a abertura das fronteiras com os países ocidentais e aumentou esforços para relacionar-se com economias de mercado. De fato, a ascensão de Gorbachev ao poder em 1985 representou o início de uma série de reformas em prol da abertura política. E, no bojo dessas reformas, os demais países comunistas da Europa do Leste iniciaram suas reformas em prol da transição para a democracia.

De acordo com Huntington (1991), a promoção dos direitos humanos e da democracia passou a ser uma das diretrizes da política externa norte-americana a partir de 1973. Antes, ela ocupava uma posição secundária. A iniciativa partiu do Congresso, que recomendou uma série de ações para promover a democracia e, em 1974, incluiu a questão dos direitos humanos em leis importantes. Na administração Carter, em 1977, os direitos humanos assumiram um posto de destaque em sua campanha eleitoral e sua promoção tornou-se uma marca de sua política externa, o que fez com que passassem a fazer parte da agenda mundial. No período de Reagan, em 1983 e 1984, a promoção democrática em países comunistas e não-comunistas foi reforçada. Houve, inclusive, a criação do *National Endowment for Democracy* (NED), uma fundação vinculada ao Congresso Nacional, responsável por promover a democracia internacionalmente.

Note-se que a expansão dos valores democráticos para

os Estados Unidos representava algo que extrapolava a questão da moral e dos direitos humanos, como acima apontado. Dentro do cenário da Guerra Fria, defender a democracia era, para os Estados Unidos, uma forma de lutar contra o comunismo, o que significava, em termos políticos e objetivos, lutar contra a influência soviética pelo mundo. Promover a democracia foi um entre os diferentes caminhos adotados pelos Estados Unidos para a manutenção da sua área de influência. Os Estados Unidos fizeram uso de meios políticos, econômicos, diplomáticos e militares para promover a democracia. Assiste-se, inclusive,

ao apoio à instalação de regimes autoritários em diferentes países como forma de conter a ascensão de regimes comunistas. Dessa maneira, para compreender efetivamente a participação dos atores internacionais é importante contextualizar a questão da “promoção internacional

da democracia”, fato extremamente relevante para as relações internacionais e uma das principais causas da Terceira Onda de Democratização.

### **A Promoção Internacional da Democracia e a Cooperação Internacional**

A promoção internacional da democracia, um importante elemento nas relações internacionais, assumiu nos dias de hoje um posto de destaque nos debates acadêmicos e tornou-se assunto recorrente na mídia, após a invasão do Afeganistão e do Iraque pelos Estados Unidos. Intervir militarmente para destituir um governo autoritário e para impor o regime democrático era considerada uma alternativa praticamente descartada no contexto Pós-Guerra Fria. Com efeito, verificou-se um repúdio mundial à invasão americana do Iraque, situação agravada pela ausência de apoio das Nações Unidas. Criou-se uma sensação de falta de legitimidade mundial à ação dos Estados Unidos e o mote da “promoção democrática” passou a ser visto com desconfiança, principalmente porque a justificativa de destituir um regime autoritário foi utilizada meses após a invasão, como uma forma de legitimar posteriormente uma ação cujo argumento inicial se mostrara equivocado.

No entanto, a “promoção democrática” como fio condutor da política externa norte-americana não é um fenômeno recente. Ela iniciou-se no período da Guerra Fria e traduziu-se, mais especificamente, no combate ao comunismo. Com o fim da II Guerra Mundial, estabeleceu-se um conflito entre o “mundo capitalista” e o “mundo comunista”, refletido na divisão geopolítica do globo em dois blocos, liderados respectivamente pelas duas grandes potências, EUA e URSS. É nesse contexto que os EUA promovem a política de “contenção”, guiada pelo objetivo de combater a expansão do comunismo pelo mundo. Desse modo, o mote do “anticomunismo”, que também assumia a

roupagem da “promoção democrática”, passou a conduzir a política norte-americana da época.

Várias abordagens foram empregadas pelos Estados Unidos como forma de lutar contra as “ameaças atéias à liberdade”. A intervenção militar representou a ação direta contra movimentos que tinham como objetivo estabelecer o comunismo em determinados países. Os casos mais emblemáticos da ação militar norte-americana são a guerra da Coreia (onde os Estados Unidos agiram, nas palavras de Hobsbawn (1994), “disfarçados de Nações Unidas”), e a do Vietnã (que representou uma vergonhosa derrota norte-americana).

Surge também no período da Guerra Fria um outro tipo de abordagem que visava a fortalecer os valores democráticos para, conseqüentemente, enfraquecer as possíveis ameaças comunistas: a cooperação internacional para a democratização. Trata-se de um tipo de ação baseada no trabalho de atores internacionais que atuam em determinados países, com o consentimento dos governos onde as ações são realizadas, e geralmente em parceria com grupos da sociedade civil e instituições governamentais, visando à divulgação e ao fortalecimento dos princípios democráticos. A origem da cooperação internacional da democracia está diretamente relacionada ao cenário geopolítico da Guerra Fria. Note-se que, como ainda será analisado, o país pioneiro no seu uso foi a Alemanha e, em seguida, os Estados Unidos.

Uma das causas da Terceira Onda de Democratização foi a atuação de atores internacionais. O que se verifica é

## As Fundações Políticas alemãs são “atores híbridos”, pois não se enquadram perfeitamente na definição de atores da sociedade civil, nem são atores estatais.

que eles são muito distintos, suas formas de ação extremamente variadas e as motivações igualmente diversas. Enquadrá-los em um bloco homogêneo significa enfraquecer seu papel nesse processo e deixar uma lacuna analítica considerável. Cada ator possui a sua especificidade, e a proposta do artigo é explorar o pioneirismo e a singularidade de atuação das fundações políticas alemãs durante a Terceira Onda. E a primeira e principal especificidade das fundações políticas da Alemanha reside em sua classificação, pois atuam “*a la frontera entre el mundo de la sociedad y el del Estado*” (Hillebrand & Optenhögel, 2001, p. 139), ou seja, são atores híbridos. O hibridismo das fundações políticas alemãs e as demais particularidades dos atores internacionais tradicionais na promoção democrática serão analisados na próxima seção do artigo.

A cooperação internacional para a democratização está situada no “terreno positivo” da promoção democrática (Burnell, 2000a). A diferença central diante de outros modos de difusão democrática reside no reconhecimento de

que o impulso inicial para democratização parte do país que se democratiza, isto é, os atores externos oferecem apoio a um processo conduzido e iniciado internamente. O conceito de cooperação internacional está associado a toda atividade que tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social de um país mediante a transferência de recursos financeiros, bens ou serviços. A cooperação internacional pode ser realizada por países, organismos multilaterais e entidades não governamentais.

Os fatores que motivam a cooperação internacional são diversos, podendo representar o princípio da solidariedade internacional, significar a intenção de estreitar laços diplomáticos entre os países, de iniciar e manter áreas de influência e de intensificar interesses políticos e/ou econômicos. Na realidade, a cooperação internacional representa um importante elemento da política internacional e, para alguns autores, suas intenções vão além das meras ações de benevolência.

Para Berro et al (1997), a cooperação internacional sempre esteve “asociada desde muy antiguo a las prácticas diplomáticas empleadas para fortalecer relaciones de alianza o para reducir situaciones de conflicto entre los Estados”, e “ha constituido un mecanismo permanente de la política exterior paradójicamente eficaz tanto para la promoción del desarrollo como para el mantenimiento de áreas de influencia e imposición de condiciones de las naciones más fuertes o desarrolladas a las más débiles o atrasadas” (Berro et al, 1997, p. 15). Logo, seguindo essa linha de análise, a cooperação internacional não constitui

apenas um conjunto de ações benéficas, sem interesses subjacentes, mas sim um importante veículo de política externa utilizado pelos Estados para fortalecer os instrumentos de defesa de seus interesses nacionais. Trata-se

de “un colosal instrumento de la política internacional de los Estados más poderosos para la negociación, representación y defensa de sus intereses nacionales de carácter estratégico” (*ibid.*).

De fato, pode-se verificar que interesses nacionais conduzem a política de cooperação internacional alemã, como está expresso no Compêndio do Vocabulário do GTZ<sup>3</sup>: “A política de desenvolvimento é motivada pelos princípios da responsabilidade ética e da solidariedade internacional, mas também pela preocupação e pelo empenho de assegurar o próprio futuro” (GTZ, 2004, p. 10), sendo reconhecida como “uma componente autônoma da política exterior alemã” (*ibid.*).

Dessa maneira, a cooperação internacional pode servir como um instrumento de contraparte nas negociações internacionais e o seu fim pode representar também um interesse maior da nação doadora. De fato, a cooperação internacional para a democratização – uma das expressões da cooperação internacional – é também o resultado de

uma série de interesses nacionais que, de uma maneira direta ou indireta, conduzem a política externa dos países.

Segundo Burnell (2000b), a origem da cooperação internacional para a democratização deve-se às ações das fundações políticas alemãs, que desde o início de suas atividades internacionais (a primeira a atuar internacionalmente foi a Friedrich Ebert, em 1957) foram detentoras de grande autonomia perante o governo alemão e de um significativo orçamento. Em função de seus longos anos de atuação, estão hoje presentes em mais de 120 países e possuem grande influência internacional. Nas palavras do

## Os objetivos da política de cooperação alemã mudaram com o tempo. A missão da política de cooperação está diretamente relacionada ao contexto político interno e à realidade geopolítica de cada época.

autor, “the origins lie instead with Germany’s Stiftungen or party foundations, which by the 1990s had resident representatives in more than 100 countries and field offices in some of them for well over 30 years” (Burnell, 2000b, p. 36).

De fato, com base no modelo das fundações políticas alemãs, foi estabelecido em 1983 nos Estados Unidos o *National Endowment for Democracy* (NED), uma organização privada, sem fins lucrativos, mantida com fundos públicos, vinculada ao Congresso norte-americano, e que visa à promoção democrática.

### A Promoção Internacional da Democracia e os Atores Internacionais

Tradicionalmente, há três tipos de atores internacionais que promovem a democracia mundo afora: o Estado Nacional, os Organismos Multilaterais e a Sociedade Civil. Por serem representantes da sociedade civil, mas integralmente financiadas pelo Estado alemão, esse artigo classifica as fundações políticas alemãs em um quarto tipo: “atores híbridos”. As próximas linhas do artigo são dedicadas a uma breve análise desses quatro tipos de atores internacionais.

#### 3.1. Estado-Nacional

A atuação de um Estado nacional na promoção democrática é variada e envolve diferentes instrumentos. De acordo com Burnell (2004a), a promoção da democracia por meio das relações entre Estados pode ocorrer por duas formas:

(i) *hard diplomacy* – que pode estar relacionada à democracia imposta por meio de sanções e da intervenção militar. Whitehead (1996) denominou esse tipo de atuação como “democratização por controle”.

(ii) *soft diplomacy* – que pode ser associada ao (i) tipo de democratização que Whitehead chamou de “democracia por consentimento”, na qual atores governamentais estrangeiros atuam com o consentimento das forças políticas do país, via cooperação internacional; à (ii) “democratização por convergência” – na qual democratizar-se é a condição *sine qua non* para que um país seja membro de um seletivo grupo de países; e (iii) a democratização “por condicionalidade”. Esse último modo de democratização ocorre quando um país introduz políticas de cunho democrático com o objetivo de receber apoio externo de organismos multilaterais e / ou demais países.

A democracia por convergência e a democracia por condicionalidade implicam a participação de representantes oficiais do Estado, como membros do corpo diplomático.

Já na democracia por consentimento, os principais canais de representação de um Estado Nacional são as agências governamentais de cooperação, também chamadas de agências bilaterais.

#### 3.2. Organismos Multilaterais

Há uma série de organismos multilaterais que atuam, muitas vezes, em prol da democratização. Justamente por serem multilaterais e não representarem um único país, suas ações têm grande aceitação, principalmente por parte da sociedade civil do país receptor da ajuda. A percepção de que um país está interferindo nos assuntos domésticos de outro é atenuada, uma vez que não se tratam de organismos com uma identidade nacional específica. Desse modo, o fato de representarem um conjunto de países – às vezes o próprio país receptor da ajuda pode fazer parte desse grupo – lhes confere certa legitimidade em suas ações e ameniza os riscos de rejeição.

O sistema das Nações Unidas apresenta diferentes organismos e departamentos responsáveis pela temática da promoção democrática. Destacam-se aqui apenas alguns deles:

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):** tem como missão promover quatro objetivos básicos: paz e segurança, assistência humanitária, ações para o desenvolvimento, e assuntos econômicos e sociais;

**Electoral Assistance Division (EAD)**<sup>4</sup>: coordena missões para observação de eleições e assistência eleitoral;

**Department for Economic and Social Affairs (DESA):** coordena atividades para o desenvolvimento econômico e social, promove pesquisas e também atividades de formação;

**United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO):** possui diferentes departamentos responsáveis por questões de governança, democracia e direitos humanos.

Verifica-se também a participação de bancos de desenvolvimento regionais na difusão democrática, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Há também diferentes organizações regionais cujas ações são bem expressivas, como a Organization for Economic Co-Operation and Development (OCDE)<sup>5</sup>, que possui um comitê responsável por coordenar as políticas de desenvolvimento dos seus 22 membros, o Development Assistance Committee (DAC). Pode-se citar também a Organização dos Estados Americanos (OAS), que atua, na difusão democrática, por meio do Unit for the Promotion of Democracy (UPD)<sup>6</sup>.

### 3.3. Sociedade Civil

O termo sociedade civil é muito amplo e sua definição, polêmica. No presente estudo, definiu-se a sociedade civil pelo que ela não é: tratam-se dos atores cuja origem não é estatal, nem multilateral, tampouco se vincula a atividades com fins lucrativos. Nessa definição enquadram-se partidos políticos, ONGs, fundações privadas (como a Fundação Ford, Fundação Soros e a International Foundation for Election Systems), *think tanks* e centros de estudos e pesquisa (tais como, por exemplo, o International Institute on Governance, o Overseas Development Institute e o Institute of Development Studies).

Os partidos políticos, representantes da sociedade civil, também se destacam por participar ativamente da difusão da democracia pelo mundo. No caso da Alemanha, os partidos políticos não atuam diretamente no processo de democratização internacional, mas sim suas Fundações. Aliás, é essa a missão internacional das fundações políticas alemãs.

### 3.4. Atores híbridos

Como classificar um ator vinculado a um partido político, logo da sociedade civil, cujas atividades internacionais são, em quase sua totalidade, financiadas pelo Estado alemão? Esse artigo refere-se às fundações políticas alemãs como “atores híbridos”, pois não se enquadram perfeitamente na definição dos atores da sociedade civil, uma vez que são financiadas pelo Estado, nem são atores estatais, porque, além de não representarem oficialmente o Estado alemão em suas atividades internacionais, possuem autonomia em suas decisões. Essa característica, cuja complexidade analítica extrapola a questão classificatória, constitui uma das principais especificidades das fundações políticas alemãs.

Desse modo, o estudo trabalha com a seguinte definição: atores híbridos são aqueles originários da sociedade

civil, cujo financiamento é em sua totalidade ou essencialmente estatal<sup>7</sup>.

O hibridismo permite uma maior amplitude de ação. De um lado, têm a facilidade de articulação própria dos atores da sociedade civil, isto é, relacionam-se com representantes da sociedade civil e com atores políticos, tanto no governo como na oposição. Dessa maneira, não estão sujeitos às restrições dos atores governamentais. Usufruem, do outro lado, da estabilidade do financiamento estatal (o Estado alemão destinou em 2003, 186 milhões de euros às fundações políticas<sup>8</sup>) o que também aumenta o alcance e a continuidade de suas atuações.

As fundações políticas alemãs representam o exemplo emblemático de atores híbridos. Além de terem sido as pioneiras na promoção democrática, via cooperação, serviram também de modelo para a criação em outros países de organismos com a mesma estrutura e lógica de funcionamento (conforme classificação de Pinto Duschinsky (1997, p. 297), elas originaram “*the Stiftung Model*”<sup>9</sup>). Note-se, porém, que tais organismos não apresentam a extensão de atuação internacional nem o elevado orçamento das fundações políticas alemãs. As principais fundações políticas que atuam no âmbito internacional são originárias dos seguintes países: Estados Unidos, Canadá, França, Holanda, Suécia e Inglaterra.

### A Alemanha e a Cooperação Internacional

O governo alemão entende o termo cooperação internacional como sendo as atividades que promovem reformas e processos de desenvolvimento em todo o mundo: “all those activities financed by governmental, private-sector or civil society actors (institutions) from industrialized, developing or transition countries, as well as multilateral organizations, to promote processes of development and reform worldwide. These activities can be implemented at the global, regional, national and/or local level” (GTZ, 2004)<sup>10</sup>.

As atividades de cooperação da Alemanha iniciaram-se na década de 1950. Não obstante, somente em 1961, com a criação do BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), o Ministério da Cooperação para o Desenvolvimento, a cooperação internacional passou a ser definida como uma política nacional.

Segundo o Governo Federal da Alemanha, a cooperação internacional alemã “tem a tarefa de contribuir para melhorar as relações econômicas, sociais, ecológicas e políticas nos países parceiros do Sul e do Leste, bem como contribuir para uma compensação de interesses, de um lado entre as regiões mundiais e dentro delas e, por outro, entre as gerações atuais e futuras. Ela está baseada em responsabilidade ético-humanitária e ecológica-global, nos interesses por uma estabilidade política regional e global e numa transformação estrutural da economia mundial, que seja vantajosa para todos” (Alemanha, 2000, p. 233). A



Alemanha define a atual política de cooperação como uma componente autônoma da política exterior alemã, que visa melhorar as condições econômicas, sociais, ecológicas e políticas dos países onde é realizada. Promove também os direitos humanos, o princípio do Estado de direito, a democracia, o combate à pobreza, e a prevenção de crises e conflitos (GTZ, 2004).

Os objetivos da política de cooperação nem sempre foram os mesmos ao longo da história alemã. A definição da missão da cooperação está diretamente relacionada ao contexto político interno da Alemanha e da realidade geopolítica da época. Precisamente, a atuação da Alemanha na esfera da cooperação internacional iniciou-se em 1952, mediante inúmeras atividades e instrumentos, ações essas marcadas pela ausência de uma política de desenvolvimento norteadora. Entretanto, as diferentes atividades conduzidas pelo governo à época, como o financiamento de exportações, assistência técnica – por meio do envio de técnicos alemães a outros países –, e alocação de fundos para programas desenvolvidos por organismos multilaterais, acabaram por criar as bases que levariam à formalização do programa alemão para a ajuda internacional. Já na década de 1950, a Alemanha percebia a importância econômica e política que os chamados países em via de desenvolvimento representavam, em particular os situados na América Latina: excelente mercado consumidor para seus produtos industrializados e potencial área de influência. De acordo com dados fornecidos pelo BMZ, em 1956

## **Nas décadas de 1950 e 1960, a cooperação internacional era influenciada pela Doutrina Hallstein. Por isso, a política de cooperação exigia que os países receptores fossem ocidentais, reconhecessem a RFA como o único Estado alemão e aceitassem a preeminência da iniciativa privada e dos postulados de uma economia social de mercado.**

o Estado alemão havia destinado DM 50 milhões para o trabalho de cooperação (BMZ, 2004-2005)<sup>11</sup>.

Na década de 1960, em função do significativo crescimento que os programas de ajuda começaram a assumir, o Governo Federal estruturou um modelo com alcance de larga escala para dar suporte à cooperação técnica e financeira aos países em desenvolvimento. Concebeu-se um programa de cooperação internacional, que tinha como objetivo transferir capital e conhecimento técnico alemães aos demais países, no molde da ajuda recebida pela Alemanha via Plano Marshall<sup>12</sup>. Criou-se um Comitê Interministerial para a Assistência ao Desenvolvimento, cujos Ministérios dominantes eram o Ministério das Relações Exteriores (AA - Auswärtiges Amt) e o Ministério Econômico (Bundesministerium für Wirtschaft). Já no ano seguinte, em 1961, foi criado o Ministério para a

Cooperação Econômica (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit - BMZ<sup>13</sup>), primeira vez no mundo em que a cooperação internacional ascendeu à categoria ministerial, o que refletiu a importância atribuída pela Alemanha a esse tipo de ação.

Segundo White (1965), assim que a cooperação internacional alemã começou a ser pensada como uma vertente da política nacional alemã, assumindo uma importância ministerial, o seu objetivo passou a ser muito claro: a promoção do desenvolvimento econômico dos países onde a cooperação era oferecida; objetivo esse expresso no nome do Ministério. Dados fornecidos pela OCDE informam que, em 1962, o total de recursos oficiais destinados à cooperação internacional representou DM 1,43 bilhão, o que levou a Alemanha a assumir um posto de destaque entre os países doadores (White, 1965, p. 87).

Hamann (1994) complementa a explicação de White (1965). Para a autora, além do apoio econômico aos países em desenvolvimento, a política de desenvolvimento do recém criado Ministério para a Cooperação Econômica visava ao combate ao comunismo e à promoção externa, no curto e longo prazo, dos interesses econômicos alemães (Hamann, 1994, p. 106).

Até a década de 1970, além de atividades de fomento econômico, foram promovidas atividades para melhorar a qualidade de vida da população dos países onde a cooperação era desenvolvida. Dessa forma, programas de saúde e educação passaram também a ser desenvolvidos e implementados (BMZ, 2004)<sup>14</sup>. Acrescenta-se, ainda, a promoção de atividades que levassem à democratização dos países e a intensificação da participação da população no processo político. A questão política passa definitivamente a compor a pauta da agenda de desenvolvimento.

Entre as décadas de 1970 e 1990, novas metas foram introduzidas na agenda da cooperação, como questões de gênero, meio ambiente, DST/AIDS, diálogo político e fortalecimento do setor privado (Jong, 1997). Houve também um redirecionamento na concepção de que os chamados países desenvolvidos deveriam estabelecer as metas e objetivos a serem alcançados pelos países assistidos, passando a ser da responsabilidade desses últimos países – que começaram a ser denominados países parceiros<sup>15</sup> – a definição das metas de desenvolvimento (BMZ, 2004-2005, Alemanha, 2000, p. 235).

Desde a década de 1990, diferentes objetivos orientam a atual política de desenvolvimento do governo alemão. São eles: incentivar a justiça social global, combatendo a pobreza; apoiar o respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos básicos; promover a equiparação de direitos entre as mulheres e os homens; contribuir para

a solução pacífica e a superação dos conflitos; proteger o meio ambiente e a exploração sustentável dos recursos naturais; incentivar o desenvolvimento econômico dos países parceiros (Alemanha, 2000, p. 236).

Como se pode observar, a política de cooperação alemã representou objetivos distintos ao longo de sua história, objetivos esses que corresponderam às diferentes

## **Na década de 1960, o governo federal alemão estruturou um modelo com alcance de larga escala para dar suporte à cooperação técnica e financeira aos países em desenvolvimento. Concebeu-se um programa de cooperação internacional no molde da ajuda recebida pela Alemanha via Plano Marshall.**

prioridades do governo à época. Inicialmente assiste-se à promoção do desenvolvimento econômico dos países que recebiam a cooperação, pois representavam países consumidores dos produtos alemães, e ao trabalho internacional em prol da democratização, pois o combate ao comunismo era uma das vertentes da política de Bonn. Ao longo das décadas, novas questões foram introduzidas na pauta da cooperação, como assistência social, fortalecimento do setor privado e, mais recentemente, questões de saúde, gênero e meio-ambiente.

Dessa maneira, ao se referir às prioridades do governo, estão sendo mencionados os interesses domésticos e externos que pautam as decisões governamentais e que influenciam, naturalmente, as políticas de cooperação internacional. Grabendorff (1993-1994) comenta a respeito: “Germany has always linked its development assistance (ODA) to its own strategic, ideological and economic interests. This was most apparent during the 1960s, when the development assistance was used primarily as an instrument (a) to discourage recognition of the former German Democratic Republic (GDR or East Germany), (b) to impede or prevent the spread of socialism to the less developed countries (LDCs), and (c) to maintain export markets and sources of raw material needed by the German economy” (Grabendorff, 1993-1994, p. 67).

### **A importância da Cooperação Internacional para a Democratização para a Alemanha da Guerra Fria**

A criação do Ministério para a Cooperação Econômica – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – baseou-se na limitação da atuação da política externa alemã, por vários motivos: (i) a Alemanha estava submetida ao Estatuto da Ocupação, logo parte de sua autonomia ainda era controlada; (ii) o equilíbrio de poder mundial estava dividido entre Estados Unidos e União Soviética, de tal modo que qualquer país que procurasse atuar de maneira mais ativa

no campo internacional incomodaria as duas potências.

Assim sendo, atuar por meio da cooperação internacional e não pelos canais oficiais da diplomacia permitiria à Alemanha ampliar seus contatos internacionais e intensificar sua presença, sem estar presa a essas limitações. E possuir um Ministério independente reforçaria ainda mais a autonomia da cooperação internacional frente à diplomacia oficial. Adicionalmente, a Alemanha, em função da II Guerra Mundial, estava com uma imagem internacional muito desgastada, logo a promoção de atividades de cooperação internacional auxiliaria a melhorar a percepção do país. A política de cooperação foi estruturada com base na atuação, além das agências governamentais, principalmente de entidades da sociedade civil, o que ampliou ainda mais os alcances da presença alemã inter-

nacional e facilitou a aceitação do auxílio por outros países (Durán, 1985, Pinto-Duschinsky, 1991).

Como pode ser observado, a política de cooperação internacional assumiu uma importância estratégica elevada para a Alemanha, que se refletiu na formação de um Ministério exclusivo, algo inédito até então, e não apenas na criação de uma divisão dentro do Ministério das Relações Exteriores. Faz-se pertinente, nesse momento, aprofundar a relevância do contexto da Guerra Fria para a estruturação da política de cooperação.

Durante 40 anos, até a queda do Muro de Berlim, a Alemanha era considerada um gigante econômico, porém um anão político, pois adotou uma estratégia *low profile* em suas relações exteriores e assumiu um papel de grande potência na esfera econômica (Bandeira, 2000, Lohbauer, 2000). Nas décadas de 1950 e 1960, o que guiava a política externa alemã eram os princípios da Doutrina Hallstein. E a cooperação internacional alemã foi utilizada como uma forma de complementar a política exterior. Bodemer (1992) informa que a política de cooperação dessa fase exigia que os países receptores fossem ocidentais, reconhecessem a República Federal da Alemanha como o único Estado alemão e que aceitassem a preeminência da iniciativa privada e dos postulados de uma economia social de mercado. Dessa forma, para serem susceptíveis da ajuda alemã via cooperação internacional, os países latino-americanos seguiam a risco essas prerrogativas e reconheciam a República Federal da Alemanha como a representante exclusiva do povo alemão. Segundo Bodemer, “Cuba fue la única excepción y pronto recibió su castigo. Se le retiró la ayuda para el desarrollo por haber iniciado relaciones diplomáticas com la RDA em 1963” (1992, p. 12).

Ao longo da década de 1960 aumentou-se a importância dos países latino-americanos para a política externa alemã. A revolução cubana mostrou que o alinhamento aos Estados Unidos não era automático e isso coincidiu com as estratégias de política exterior dos países da região. Brasil,

México, Argentina e Venezuela iniciaram uma estratégia de política externa independente dos Estados Unidos, e a Alemanha configurava-se um interessante parceiro para diversificar as relações.

Para Moniz Bandeira (2000), a diplomacia alemã da década de 1970 tinha como *leit-motiv* a promoção da exportação de seus produtos industriais, o que a levou a fortalecer seus laços diplomáticos com os países do chamado terceiro mundo. Bodemer (1992) relata que por mais que os princípios sociais tivessem sido incorporados às diretrizes da política de cooperação, os interesses alemães ainda eram os fios condutores da política de cooperação. O Brasil representava na década de 1970 um importante mercado consumidor dos produtos alemães e, mesmo com a ditadura militar e o desrespeito aos direitos humanos, a política de cooperação não foi suspensa, ao contrário, no início dos anos 1970 o Brasil foi o maior receptor na América Latina da ajuda alemã.

Devido ao choque dos preços do petróleo no final de 1973 e da conseqüente crise econômica mundial, a política de cooperação alemã subordinou-se à política alemã, principalmente à exterior e à do comércio internacional. Para Bodemer (1992), estava clara a idéia de que os interesses nacionais deveriam estar subordinados aos econômicos, logo “se pensaba que la ayuda oficial para el desarrollo debería ser una medida de apoyo a las actividades de la economia privada alemana” (Bodemer, 1992, p. 17).

Note-se que, segundo Huntington (1991), o movimento da Terceira Onda de Democratização inicia-se na década de 1970, período no qual a cooperação internacional alemã intensificou-se, particularmente a da promoção democrática, por meio da atuação das fundações políticas alemãs, como será explorado nas próximas seções.

A década de 1980 foi marcada pela expansão da influência da RFA na América Latina, devido principalmente à crise de hegemonia dos EUA e à crescente multipolari-

## **Na década de 1980, nenhum país ocidental fortaleceu suas relações com a América Latina tanto quanto a Alemanha, e este fortalecimento ocorreu essencialmente por meio de atores não oficiais.**

zação da economia mundial (Bandeira, 2000). Nesse período, nenhum país ocidental fortaleceu as suas relações com a região como o fez a Alemanha, mesmo que tal fortalecimento tenha ocorrido essencialmente pela atuação de atores não oficiais.

### **A América Latina, os atores da sociedade civil e os atores híbridos: a importância estratégica para a Alemanha da Guerra Fria**

Foi no contexto da crise econômica da década de 1970 que a política externa da Alemanha atribuiu maior aten-

ção à América Latina, em especial ao Brasil. Em 1975, a Alemanha firmou o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, configurando a primeira crise diplomática entre EUA e Alemanha. Apesar das fortes pressões norte-americanas, a Alemanha não recuou em suas intenções e passou a ser, entre as nações da Europa, o país com maior influência na América Latina. Sua influência passou a ser exercida tanto mediante a atuação direta do corpo diplomático, como também pela atuação da cooperação internacional, essencialmente por meio de atores não governamentais.

É importante destacar, todavia, que apesar do incremento da atuação diplomática da Alemanha, a diplomacia alemã adotava uma linha, de certo modo, discreta. Evidenciava-se, segundo Esperanza Durán (1985), “a discrepancy between the high level of transnational activity by non-governmental actors and the low profile of the government policy” (Durán, 1985, p. 88).

Grabendorff (1993-1994) discorre sobre a relevância de atores não governamentais nas relações da Alemanha com a América Latina: “Strong links exist, transcending national boundaries, between German political parties, trade unions, and churches and their respective counterparts in Latin America. Germany’s pluralistic structure has allowed these actors to establish transnational links independently of the government. Such ties were also meant to strengthen civil society in Latin America, particularly where it had to deal with authoritarian regimes or military dictatorships” (Grabendorff, 1993-1994, p. 53).

Está-se diante de uma estratégia bastante interessante. Por se tratarem de atores não governamentais, Igrejas, fundações políticas e ONGs podiam estabelecer relações com grupos governamentais e de oposição nos países da América Latina sem confrontar-se explicitamente com os interesses norte-americanos, uma vez que não se tratavam de atores oficiais do Estado alemão. Havia ainda a possibilidade de relacionar-se com atores políticos que não eram do governo, posicionamento não permitido por parte de atores oficiais. Note-se que na Alemanha, as ONGs, as Igrejas e as fundações políticas recebem financiamento estatal, porém somente no caso das fundações políticas esse valor representa quase 100% do orçamento, situação não compartilhada com as ONGs e Igrejas.

Assim, a Alemanha fortalecia sua presença nessa área geográfica por meio da cooperação internacional, via atores não governamentais. Eis o motivo pelo qual o hibridismo das fundações políticas foi estrategicamente relevante para a Alemanha no período.

Em entrevista para o presente estudo, Sebastian Bartsch<sup>16</sup>, o então responsável pelas fundações políticas no BMZ, apresenta ainda um outro motivo pelo qual o BMZ incorporou no seu quadro de atores entidades da sociedade civil. Na década de 1960, o recém criado Ministério, ao estruturar suas atividades e missão acabou por, inva-

riavelmente, assumir responsabilidades de outros ministérios, em particular do Ministério das Relações Exteriores, criando alguns conflitos políticos internos. Logo, para que o BMZ pudesse se consolidar e adquirir peso político, era estratégico trazer para o seu quadro de atores figuras com forte influência perante o cenário político alemão. E na Alemanha a sociedade civil possui um peso significativo. Como relata Bodemer, “la Ley Fundamental define a la República Federal Alemana como um Estado de derecho, democrático, pluralista y social. Este pluralismo se refleja em uma sociedad civil altamente deferenciada, que participa intensamente em todos los ambitos de la vida alemana, incluída la cooperación com el Tercer Mundo” (Bodemer, 1998: 41). É diante desta constatação que as Igrejas e as fundações políticas representavam “aliados” de peso.

Vale lembrar que a importância e a autonomia da sociedade civil são características ressaltadas pela Alemanha do pós-Guerra, inclusive por seu texto constitucional, por conta do impacto negativo do nazismo, período no qual o

## Em 1975, a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha causou a primeira crise diplomática entre Estados Unidos e Alemanha.

Estado praticamente extinguiu a independência da sociedade frente ao poder governamental.

Outro aspecto da sociedade civil é comentado por Moniz Bandeira (2000) ao discorrer sobre as fundações políticas na América Latina: “De fato, as fundações políticas da RFA, na América Latina, operaram com o objetivo de sustentar e promover, com seus programas de assistência material e ideológica, partidos políticos afins, encorajando as tendências democráticas e pluralistas, em oposição aos regimes autoritários ou totalitários, tanto de esquerda quanto de direita. E, ao funcionarem como instrumentos paralelos, não oficiais, da diplomacia, elas criaram para a RFA as melhores condições de diálogo com os países onde atuaram, quaisquer que fossem os partidos no poder, e favoreceram mudanças que propiciariam maior estabilidade à América Latina” (Bandeira, 2000, p. 143). Grabendorff (1993-1994) reforça esta afirmação: “The party ties have also served as a way for the German government to keep in touch with opposition parties and out-of-power elites in many Latin American countries” (Grabendorff, 1993-1994, p. 53).

O objetivo da atuação das Fundações fora do território alemão é a promoção dos ideais democráticos. Segundo relata Durán (1985), o futuro da democracia da Alemanha dependeria diretamente de um mundo democrático amigável à nação alemã, de modo que encontrar parceiros que pudessem fortalecer o ideal democrático no mundo tornou-se um dos objetivos do governo de Bonn. Entre os países do Terceiro Mundo, aos olhos dos alemães, a América Latina é a região que mais se assemelha à Alemanha, em

termos culturais e políticos, de modo que aí a Alemanha encontraria terreno fértil para fomentar os ideais democráticos. E o início de tal engajamento internacional ocorreu justamente com o início do movimento da Terceira Onda de Democratização.

Pinto-Duschinsky (1991) acrescenta ainda um outro argumento para justificar a atuação alemã no campo da cooperação, em particular, mediante a atuação de representantes da sociedade civil: a intenção de melhorar a sua imagem perante o mundo, desgastada com a guerra. E estar associada à promoção democrática certamente seria algo favorável ao país.

## As fundações políticas Alemãs: origem, estrutura e engajamento internacional

A origem das fundações políticas da Alemanha está diretamente relacionada à reconstrução dos partidos alemães, após a segunda guerra mundial. Os partidos, à medida que se reerguiam, constituíam organizações com o objetivo de promover formação política para seus filiados visando à formação de uma cultura democrática, tarefa que se fazia necessária após doze anos de regime nazista<sup>17</sup> (Pinto-Duschinsky, 1991).

Em 1947, os Social-Democratas (SPD) reinauguraram a Fundação Friedrich Ebert, que havia sido fundada em 1925, todavia proibida pelos nazistas em 1933. Foi a pioneira nas atividades internacionais, que se iniciaram em 1957. Em 1956, os Democrata-Cristãos (CDU) constituíram uma “academia política”, que em 1964 passou a ser chamada Fundação Konrad Adenauer. Em 1962 foi criado o Institut für Internationale Solidarität (IIS) para coordenar as atividades internacionais da Fundação. Em 1958 os liberais (FDP) criaram a Fundação Friedrich Naumann. Guiada pelo ideário liberal, está presente na América Latina desde 1965, com escritórios no Brasil (presente desde junho de 1992), na Argentina, no Peru e no México. A Fundação Hanns Seidel foi estabelecida em 1967, pelos Social-Cristãos da Bavária (CSU). Não possui representação no Brasil, pois volta seus esforços para países da África, onde desenvolve programas focados na formação de quadros para a administração pública. Também é bastante ativa na China. A Fundação Heinrich Böll, vinculada à Aliança 90/ Partido Verde, originou-se em 1997 a partir da *Regenbogen Stiftung* (resultado da união de três outras Fundações, Frauen Stiftung, Bund Stiftung e Heinrich Böll Stiftung, que compartilhavam os valores da Aliança 90/Partido Verde). Está presente no Brasil desde 2000. A Fundação Rosa Luxemburgo existe desde 1990, mas como instituto de pesquisa e análises políticas e passou a ser considerada uma fundação apenas em 1998. É vinculada ao PDS, o Partido do Socialismo Democrático, que em setembro de 2005 formou uma aliança com um grupo de políticos de esquerda dissidentes do SPD, formando o “Partido da Esquerda” (referido como “*Die Linke-PDS*”).

Estabeleceu-se no Brasil em julho de 2003, sob a representação do Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung.

Com efeito, as fundações políticas são fruto do pós-II Guerra Mundial<sup>18</sup>. Elas são o reflexo de um país que se reconstrói e que está profundamente marcado pelas consequências de um regime totalitário que levou à morte milhões de pessoas. A Lei Fundamental, promulgada em 1949, elaborada pelos aliados e pela nova elite democrática alemã<sup>19</sup>, preocupou-se com a desmilitarização e redemocratização do novo país. Pulzer (1995), observa que na história alemã os seus regimes sempre foram estruturados de

## As igrejas, Fundações Políticas e ONGs podiam, por serem atores não governamentais, estabelecer relações tanto com grupos governamentais quanto de oposição nos países da América Latina, sem confrontar-se diretamente com os interesses norte-americanos.

modo a combater os erros do antecessor. Dessa maneira, diante do novo cenário, era fundamental criar bases para evitar uma nova militarização do país e construir terreno fértil para o fortalecimento democrático da nação que se reconstruía. O objetivo era evitar os erros do passado, corrigir suas consequências e fazer com que essas ações fossem reconhecidas pela comunidade internacional (Pulzer, 1995, p. 7).

O objetivo de redemocratizar o país, entre tantos outros que conduziram a reconstrução do país devastado, criou o cenário propício para a estruturação e atuação das fundações políticas. Explica-se.

A mera criação de instituições democráticas não era considerada uma solução efetiva para redemocratizar o país. A República de Weimar reflete as limitações dessa estratégia. Como explica Pulzer (1995), “German experience had shown that democratic institutions did not guarantee democratic outcomes: in the last two free elections of the Weimar Republic in 1932 the parties opposed to parliamentary government had gained absolute majorities” (Pulzer, 1995, p. 33). Sobre a experiência de Weimar, Vogel (1992) também observa que “no fundo, a República de Weimar nunca conseguiu ser convincente para uma maioria significativa de seus cidadãos. Como foi dito, não sem crueldade, era ‘uma democracia sem democratas’” (Vogel, 1992, p. 2).

Conseqüentemente, além de haver a preocupação de se estruturar um sistema partidário que evitasse os erros da República de Weimar, havia a proposta de se formar uma consciência cívica e política no povo alemão por meio da educação política. “Por esse motivo surgiu a esperança de poder contribuir para a criação e a consolidação da democracia através da educação política” (Vogel, 1992, p. 2).

Como os partidos políticos representam a pluralidade da sociedade, esse papel de formação política foi delegado

as suas Fundações e não às instituições governamentais. Com efeito, a razão de ser das fundações políticas é contribuir para a educação política, complementando o papel exercido pelos partidos políticos. O argumento estava centrado na idéia de que não cabe ao Estado definir o que ensinar, mas sim oferecer as condições necessárias para a realização desse ensinamento. Eis um dos principais argumentos que justificam o financiamento público das atividades das Fundações: uma vez que em um Estado democrático o cidadão tem a liberdade de escolher a sua orientação política, e os partidos políticos, por sua vez, refletem o pluralismo dessas idéias, cabe às suas Fundações a eles vinculadas a missão de formação política. Em outras palavras, só se ensina o pluralismo através da sua prática (BMZ, 1999a, p. 2).

Em 6 de Novembro de 1998 as Fundações alemãs então existentes<sup>20</sup>, Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung, a Hans Seidel Stiftung e a Heinrich Böll Stiftung, elaboraram uma “Declaração Conjunta”<sup>21</sup> (*Gemeinsame Erklärung*) na qual expuseram suas percepções perante suas atividades. As Fundações atribuem-se a missão de “contribuir para a formação do futuro da nossa comunidade” (FES, FNS, KAS, HBS, HSS, 1998)<sup>22</sup>. Dessa maneira, com base nos princípios da ordem democrática livre, da solidariedade, da subsidiariedade<sup>23</sup> e da tolerância mútua, as Fundações desenvolvem trabalhos de educação político-social e democrática, informação e consultoria política, dentro e fora do território alemão.

De acordo com o manual elaborado pelo BMZ sobre a política de cooperação para o desenvolvimento da Alemanha, o objetivo das fundações políticas é o de contribuir para o fortalecimento das estruturas democráticas, para o aprimoramento da auto-suficiência dos países parceiros e para a ampliação da participação da população nas decisões políticas e econômicas de seus países. Os pontos fortes de suas atividades são o fortalecimento de partidos e sindicatos mediante a promoção de suas estruturas educacionais, o apoio a organizações da sociedade civil, a promoção da mídia livre, de pesquisas e da formação sociopolítica (BMZ, 2004-2005, p. 77).

O documento oficial do BMZ, responsável por esclarecer a atuação internacional das fundações políticas, discorre sobre o papel das Fundações como forma de difundir o pluralismo político alemão. Tal pluralismo não seria difundido e devidamente representado se a cooperação política fosse da responsabilidade de uma única instituição.

Pode-se citar ainda uma declaração feita por Karl Carstens, então Presidente da Alemanha, em 1981 a respeito da missão das fundações políticas:

Aqui se encontra uma particularidade das fundações políticas, com a qual os pesquisadores estrangeiros sempre se surpreendem: todas as fundações políticas são promovidas

com recursos públicos, independentemente do partido ao qual são vinculadas, do governo que se encontra no poder ou se se encontram na oposição. Todas elas têm em comum o desejo de resguardar a nossa pátria dos movimentos e idéias antidemocráticos, por meio do trabalho de formação política pluralista, de largo alcance e à nossa disposição. Pretendemos manter também no futuro essa convergência de objetivos (Carstens, 1981, *apud* Beaugrand, 2003, p. 14; tradução da autora)<sup>24</sup>.

O aspecto que mais chama a atenção sobre as fundações políticas alemãs é o fato de as atividades por elas empreendidas ocorrerem não só no território alemão, mas também em outros países. Não se trata de um fato singular, afinal fundações políticas de outros países, como as da Holanda e da França, também atuam no campo internacional. O que as diferencia das demais, no entanto, é a extensão dessa presença internacional e o expressivo orçamento que lhes é disponibilizado para a realização de tais atividades.

Wagner (1994) comenta que “as fundações políticas alemãs são, como atores na rede de relacionamento transnacional, um fenômeno mundial quase singular” (Wagner, 1994, p. 167; tradução da autora)<sup>25</sup>. Bodemer (1998) complementa, afirmando que “las fundaciones políticas constituyen um fenómeno original en el mundo de la cooperación” (Bodemer, 1998, p. 41). E, segundo Bernhard Vogel, “o engajamento internacional das fundações políticas da Alemanha (...) se tornou marca registrada da cultura política da República Federal da Alemanha” (Vogel, 1992, p. 1).

A maioria das atividades das Fundações é, em quase sua totalidade, financiada a partir de fundos públicos. Recebem também recursos financeiros por meio de doações particulares, entretanto estes representam uma pequena parcela do seu orçamento<sup>26</sup>. O critério de distribuição leva em consideração o resultado dos partidos nas duas últimas eleições, logo é essencial que haja representação no *Bundestag* do partido ao qual a Fundação é vinculada pelos menos nos dois últimos períodos eleitorais.

A Tabela 1 apresenta o orçamento destinado às fundações políticas em 2003, tanto para atividades nacionais, como internacionais.

Considerando o orçamento total das fundações políticas em 2003, o valor destinado às atividades internacionais (a partir do orçamento do BMZ) representou quase 60%. Os valores, para cada Fundação, estão discriminados na Tabela 2.

Com os argumentos apresentados até o momento, pode-se verificar por que as fundações políticas são atores híbridos. Contêm em si o pluralismo e a flexibilidade de atuação típicos da sociedade civil, todavia recebem financiamento estatal e estão vinculadas aos partidos políticos, presentes tanto no governo como na oposição.

Bodemer (1998) apresenta as fundações políticas de um modo que bem denota essa hibridismo: “Las fundaciones políticas alemanas contituyen desde su mismo origen um fenómeno muy particular. Desde el punto de vista formal pertenecen a la categoria de organizaciones no gubernamentales y, aunque se financian fundamentalmente por medio de fondos públicos, actúan independentemente de las instituciones estatales. Por otra parte, sin embargo, su estrecha relación con los partidos políticos las hace aparecer como la prolongación del gobierno o la oposición según sea el caso” (Bodemer, 1998, p. 54).

Essa característica híbrida amplia o seu espectro de atuação e foi fundamental para consolidar as fundações políticas como um dos atores mais ativos na esfera internacional, o que se expressa na quantidade de países nos quais atuam. Não é de se estranhar o fato de terem sido as pioneiras na cooperação internacional para a democratização, e de ainda atuarem nesses países.

Conforme apontado nesse artigo, havia o interesse por parte do governo de Bonn em apoiar a democratização. De acordo com a Doutrina Hallstein, a Alemanha estava empenhada em combater a expansão comunista pelo mundo, em particular no Terceiro Mundo. A solução encontrada por Bonn foi a promoção democrática pela ação da coo-

**Tabela 1**  
**Orçamento total das Fundações Políticas em 2003**

Fundação	Total em euros	% do total
FES	100.649.888	31,36
KAS	99.508.269	31,01
HBS	37.029.262	11,54
HSS	36.368.180	11,33
FNS	36.317.750	11,32
RLS	11.043.070	3,44

Fonte: BMZ (2004)

**Tabela 2**  
**Valor oferecido para cada Fundação Política em 2003**  
**A partir do orçamento do BMZ**

Fundação	Valor em euros	% do total
KAS	59.147.950	31,76
FES	58.902.000	31,36
FNS	21.557.900	11,58
HBS	21.103.000	11,33
HSS	21.085.000	11,32
RLS	4.446.000	2,39

Fonte: BMZ (2004)

peração internacional. Outro motivo refere-se à presença norte-americana em solo alemão. O governo dos Estados Unidos pressionava o governo de Adenauer a prover recursos para ajudar a manutenção da tropa americana na Alemanha. A proposta alternativa do governo de Bonn foi auxiliar, por meio da estruturação de uma política internacional de desenvolvimento, os esforços americanos no combate ao comunismo.

Restava apenas identificar o canal mais apropriado para tal. Levando em consideração as memórias ainda muito presentes da II Guerra Mundial e a divisão bipolar do mundo entre as duas grandes potências, o governo alemão passou a alocar fundos públicos para as atividades internacionais de promoção democrática das fundações políticas, uma vez que elas não representavam oficialmente o governo alemão. Eis o porquê do hibridismo das fundações políticas: se de um lado suas ações seriam mais bem aceitas,

## A origem das Fundações Políticas está diretamente relacionada à reconstrução dos partidos alemães, após a a II Guerra Mundial.

não incomodariam – no que diz respeito ao equilíbrio de poder – as duas grandes potências.

Bazin & Dakowska (2002) explicam o papel das fundações políticas perante a política externa alemã: “As fundações políticas alemãs (...) se desenvolveram no contexto da democratização da Alemanha Ocidental do pós-guerra e do processo progressivo de autonomia de sua política estrangeira. A soberania limitada a qual esteve submetida a República Federal da Alemanha durante a Guerra Fria fez com que seus dirigentes recorressem a instrumentos novos para promover a política exterior da Alemanha Ocidental” (Bazin & Dakowska, 2002, p. 1; tradução da autora)<sup>27</sup>.

De fato, conforme Grabendorff (1993-1994) havia apontado, “German support of democracy and human rights has sometimes been facilitated by the fact that its governments always had instruments for dealing not only with the governments in power, but also with their opposition, even during periods of military dictatorship” (Grabendorff, 1993-1994, p. 74). O autor refere-se aos atores híbridos, mais especificamente, às fundações políticas.

Para Bartsch (1998) as Fundações estão na fronteira entre a sociedade e o Estado. Essa posição híbrida é privilegiada, pois permite uma ampla margem de atuação no campo internacional. Se por um lado recebem um significativo orçamento público, por outro não estão sujeitas às restrições de atuação inerentes a uma entidade governamental. Para o autor, as Fundações contribuem para “a pluralização da política externa da Alemanha” (Bartsch, 1998, p. 1; tradução da autora)<sup>28</sup>.

Desse modo, a partir de 1962 o BMZ passou a destinar recursos às atividades internacionais das Fundações Friedrich Ebert, Konrad Adenauer e Friedrich Naumann.

A Hans Seidl passou a receber recursos do BMZ somente em meados da década de 1970. Os objetivos da alocação dos fundos eram a promoção da “educação político-social” e apoio às “estruturas sociais” do Terceiro Mundo (Pinto-Duschinsky, 1996, p. 232). Desse modo, as Fundações representaram o principal canal do governo de Bonn para a promoção internacional da democracia durante a Guerra Fria.

Ainda hoje, o ponto que mais se destaca quanto à atuação internacional das fundações políticas é a capacidade que possuem de complementar os alcances dos canais oficiais da política externa alemã. Atual presidente da Konrad Adenauer, Vogel (1992) observa como essa complementaridade pode ocorrer: “não é o nosso papel levar a cabo nossa ação internacional em competição com a política exterior do governo alemão, mas *complementá-la*. Dispomos de possibilidades das quais carece a política externa oficial: em muitas ditaduras podemos conversar com grupos de oposição que um embaixador nunca poderá encontrar; na Alemanha recebemos representantes do mundo inteiro, que um governo nunca poderia convidar oficialmente. *Com o engajamento internacional contribuimos para manter vivas as relações internacionais em nível de grupos sociais, complementando assim a política oficial*” (Vogel, 1992, p. 16; grifos da autora).

A atuação das fundações políticas alemãs na América Latina ocorreu em um momento político bastante conturbado na região. Assistia-se à ascensão do regime comunista de Fidel Castro em Cuba e a preocupação crescente do governo de Washington com a ameaça de essa influência comunista, portanto soviética, se espalhar por demais países da região. Foi nesse contexto que os Estados Unidos solicitaram o apoio de seus aliados europeus (Pinto-Duschinsky, 1996). O Chile e a Venezuela eram os países que, aparentemente, apresentavam maior vulnerabilidade para aceitar as influências comunistas. Note-se que as atividades internacionais da Fundação Konrad Adenauer iniciaram-se nesses dois países e visavam apoiar o fortalecimento dos partidos democrata-cristãos. Com efeito, a década de 1970 representou uma intensificação da atuação internacional das fundações políticas, período que corresponde ao início do movimento da Terceira Onda de Democratização. O engajamento internacional das fundações políticas é fruto desse contexto político.

Atualmente, essa complementaridade ainda se faz presente. Pelo fato de as Fundações possuírem uma presença internacional de aproximadamente 40 anos, e essa presença ser independente da conjuntura política alemã, as Fundações têm a vantagem de poder coordenar atividades de longo prazo e estabelecer diálogos políticos duradouros com diferentes atores desses países, independentemente da alternância de poder na Alemanha.

Hillebrand & Optenhögel (2001) complementam: “Las

fundaciones políticas alemanas (...) representan mundialmente uno de los instrumentos más interesantes de una política exterior baseada en la influencia de la sociedad civil. (...) Ya en la época de la confrontación Este/Oeste y en la etapa de transformación que siguió al fin del conflito, las fundaciones políticas tuvieron un papel importante en el diseño y la realización de la política exterior y de desarrollo alemán, actuando a la frontera entre el mundo de la sociedad y el del Estado” (Hillebrand & Optenhögel, 2001, p. 139).

Desse modo, a complementaridade – garantida independentemente das diferenças ideológicas entre o projeto do governo eleito e dos diferentes grupos representados pela sociedade – permite que se atue diretamente em espaços inacessíveis à cooperação governamental e aos canais oficiais da diplomacia. Diferentemente da atuação diplomática, as Fundações têm a possibilidade de estabelecer contatos com os diferentes partidos e atores políticos de uma sociedade, sem o risco de causar problemas diplomáticos. Ademais, a presença das Fundações em mais de 120 países permitiu a criação de uma rede sólida de conexões sociopolíticas de alcance mundial. Pinto-Duschinsky (1997) cita a frase de um funcionário de uma Fundação Política que bem reflete as vantagens desse hibridismo para a Alemanha: “we back several horses in the race; whichever is the victor, Germany wins” (Pinto-Duschinsky, 1997, p. 298).

Para os partidos, a presença internacional das Fundações é propícia, pois amplia os contatos com partidos afins de diferentes países. Favorece a visita de seus políticos a ou-

## À medida que se reerguiam, os partidos constituíam organizações com o objetivo de promover formação política para seus filiados, e assim promover a formação de uma cultura democrática no país.

tros países, como facilita, em contraparte, a vinda de políticos estrangeiros para a Alemanha. Reforça-se, portanto, as conexões internacionais dos partidos políticos alemães.

Wagner (1994) cita uma declaração do então Primeiro Ministro da Alemanha, Helmut Kohl, sobre o papel das fundações políticas alemãs, que demonstra como as Fundações contribuem, em diferentes aspectos, para a Alemanha:

As fundações políticas alemãs prestam uma importante contribuição para a presença internacional da República Federal da Alemanha, mas também para a nossa reputação. Uma parte da nossa cultura política é difundida no mundo por meio dessas fundações. E aquele que, como eu, presenciou em décadas, de semana a semana, de mês a mês, o modo como convidados de toda a parte do mundo vêm até nós – seja em Sankt Augustin [sede da Fundação Konrad Adenauer] ou em outras fundações políticas – pode con-

ceber como a partir daqui, paralelo às políticas oficiais dos clássicos ministérios, partem uma corrente de informações, apoio e assistência (Kohl, 1989, apud Wagner, 1994, p. 231; tradução da autora)<sup>29</sup>.

A relação das Fundações com o BMZ é “em parte informal, em parte institucionalizada” (Bartsch, 1998, p. 2)<sup>30</sup>. Bartsch enumera as responsabilidades do BMZ: examinar a natureza dos projetos desenvolvidos pelas Fundações, que devem estar em conformidade com as diretrizes da política de desenvolvimento da Alemanha; acompanhar e promover avaliações posteriores das atividades das Fundações; discutir com as Fundações critérios da política de desenvolvimento para determinados países e regiões e questões conceituais acerca da política de desenvolvimento (Bartsch, 1998). Em sua entrevista, Bartsch explicou como é o processo de definição dos valores destinados às Fundações a partir do orçamento do BMZ: cabe à divisão responsável pelas fundações políticas estabelecer os valores para as Fundações, contudo esses números devem ser submetidos ao departamento orçamentário do BMZ. Após a análise desse departamento, o orçamento proposto é encaminhado ao Ministério das Finanças, que o avalia. Posteriormente, o orçamento é encaminhado ao *Bundestag* para a aprovação final.

O que se verifica na prática é que há uma grande autonomia de atuação por parte das Fundações, havendo um controle muito menos rígido de suas ações do que comparado, por exemplo, ao das agências governamentais e mesmo ao das ONGs financiadas pelo BMZ (Dakowska, 2001). A ingerência governamental em suas ações é praticamente inexistente. Anualmente elas submetem ao BMZ, para aprovação, um relatório com o planejamento de suas atividades, incluindo também o valor que será alocado para cada projeto. Não obstante, são raríssimos os casos em que alguma mudança é sugerida ou feita. Após a aprovação do BMZ, o relatório é en-

minhado ao AA, para que se verifique se os projetos desenvolvidos pelas Fundações estão em conformidade com as diretrizes da política externa da Alemanha. Os relatórios são também encaminhados para os embaixadores de cada país onde as Fundações possuem escritórios. O objetivo é verificar se alguma atividade poderia não estar de acordo com as diretrizes da política externa da Alemanha para aquele país.

A relação dos escritórios das Fundações com as embaixadas também é algo bem informal e não institucionalizado. As embaixadas consultam as Fundações caso necessitem de uma informação mais específica e promovem encontros esporádicos. O ponto mais importante a ser destacado é que os representantes das Fundações não se reportam nem prestam conta de suas ações aos embaixadores, o que reforça a autonomia de suas ações perante o governo alemão.



## Considerações Finais

Como exposto ao longo do artigo, a cooperação internacional alemã durante a Terceira Onda de Democratização respeitou a dinâmica internacional do equilíbrio de poder entre dois blocos antagônicos e também procurou responder às demandas domésticas.

Portanto, pode-se concluir que a cooperação internacional à época serviu como um elemento complementar à política externa alemã, pois ambas caminhavam em paralelo, uma vez que eram guiadas pelos mesmos objetivos, porém fazendo uso de instrumentos distintos. A Doutrina Hallstein, política externa oficial do Estado alemão, visava

## As Fundações estão na fronteira entre sociedade e Estado. Esta posição híbrida é privilegiada, pois permite ampla margem de atuação no campo internacional.

à unificação dos dois Estados. Já a promoção democrática, por meio da cooperação, objetivava fortalecer o ideário político hegemônico dos países desenvolvidos sob a égide norte-americana e muitas vezes foi utilizada como instrumento de troca pela Doutrina Hallstein. Pode-se inclusive verificar que a cooperação internacional por meio da sociedade civil complementou a política externa pela sua facilidade em estabelecer laços com atores políticos locais com os quais o corpo diplomático oficial não poderia ou teria dificuldade em se relacionar<sup>31</sup>.

Muitos autores defendem a idéia da dependência da cooperação internacional frente à política externa, o que tornaria inviável desassociá-la dos interesses maiores do Estado que a promove. No caso em questão, ao nosso ver, a cooperação internacional pode ser um elemento que complementa a política externa de um país, como ficou muito claro no momento da Guerra Fria, uma vez que os objetivos gerais que as conduziram geralmente foram os mesmos. Todavia, isso não significa que a política de cooperação não tenha sido autônoma neste período – tinha uma autonomia relativa, que fazia diferença sobretudo na forma como chegava aos países e se relacionava com os atores.

Portanto, as duas características não foram e nem têm sido excludentes no caso alemão: a cooperação internacional complementou, no mais das vezes, as diretrizes da política externa durante a Guerra Fria, mas o fez por intermédio de uma autonomia relativa, mais marcante pela **forma** de atuação, embora possa também se diferenciar pelo **conteúdo** ao incluir temas novos ou pouco destacados pela diplomacia oficial, provavelmente pela sua maior facilidade em colocar estas questões em comparação à atuação estatal.

Acrescente-se ainda uma outra questão a esse ponto. Naturalmente, atores da cooperação internacional de ori-

gem governamental terão menor autonomia que atores da cooperação da sociedade civil. Por obviedade, os atores governamentais representam oficialmente o governo, de modo que suas ações serão limitadas. Já atores não governamentais, como Igrejas e fundações políticas, têm maior autonomia de ação por não estarem imbuídos “do peso” da representação oficial. A diretriz da política de cooperação pode ser a mesma, como, por exemplo, promover os valores democráticos. Contudo, a flexibilidade de atuação será diferente: fundações políticas podem se articular com certos atores políticos, tais como os de oposição ao governo vigente, com os quais a cooperação governamental não pode se relacionar<sup>32</sup>.

Carlos Santiso (2002) avança nessa análise e aponta que a cooperação internacional pode ser um elemento explícito da política externa de um país se o seu corpo administrativo estiver vinculado ao Ministério das Relações Exteriores. O fato de haver um Ministério para a Cooperação Internacional, desvinculado e independente do Ministério das Relações Exteriores, é um forte indício de que há maior autonomia de ação por parte dos atores da cooperação internacional e, conseqüentemente, da política de cooperação internacional do país. A Alemanha, além de ter sido o primeiro país no mundo a atribuir à cooperação internacional a categoria ministerial, introduziu no seu corpo atores representantes da sociedade civil.

Isso demonstra como a Alemanha se preocupou em estruturar uma política de cooperação autônoma. Pode-se, inclusive, trabalhar com a hipótese que essa autonomia era estratégica pois, como foi demonstrado, atuar por meio da sociedade civil era uma forma de ampliar sua área de influência sem chamar atenção dos Estados Unidos e um caminho legítimo para se articular com grupos com os quais representantes governamentais não poderiam se relacionar. Em função de sua realidade política interna – submetida ao Estatuto da Ocupação, com parte de sua soberania controlada – atuar internacionalmente por meio da cooperação internacional, oficialmente desvinculada do Ministério das Relações Exteriores, era algo bastante estratégico. Torna-se ainda mais estratégico incorporar a esse corpo de atores as fundações políticas que, por serem híbridas, possuem a flexibilidade dos atores da sociedade civil e usufruem da estabilidade do orçamento público.

É importante ressaltar que a cooperação internacional pela via das fundações políticas, essencialmente uma via híbrida e de *soft power*, foi um mecanismo encontrado para viabilizar a inserção internacional da Alemanha no difícil contexto que lhe fora colocado pela Guerra Fria. Ampliar sua atuação internacional era uma tarefa que não poderia causar temores no lado norte-americano e em seus aliados europeus – particularmente a França e a Inglaterra. O imperialismo alemão era uma sombra para todos.

Foi nesta linha fina que lhe coube que a Alemanha

construiu seu modelo de cooperação internacional. E o fez de forma bem sucedida, sobretudo no campo econômico e na difusão dos valores democráticos ao longo do processo de Terceira Onda de Democratização.

Conclui-se o artigo com uma citação do então presidente da Alemanha, Johannes Rau<sup>33</sup>, sobre o papel internacional das fundações políticas, em discurso proferido em Julho de 2002 em um seminário comemorativo dos 40 anos das atividades internacionais da Fundação Konrad Adenauer. A observação de Johannes Rau discorre sobre a extensão das ações internacionais das Fundações e de como elas têm a flexibilidade de se articular com diferentes atores políticos.

As fundações políticas, como nós as conhecemos na Alemanha, são mundialmente singulares (...). A política externa era, antigamente, uma tarefa do Estado. Essa situação já mudou. Cada vez mais, grupos da sociedade civil atuam além da fronteira e em diferentes continentes. O significado de organizações não estatais ampliou-se e, com isso, também o das fundações políticas. Elas são vinculadas a partidos, porém independentes. Elas são não-estatais, mas estão inseridas nas estruturas democráticas de nosso país. Como

organizações não-estatais, têm mais liberdade de atuação no exterior que as representantes da República Federal da Alemanha podem ter. O terreno diplomático não pode se comprometer com a mesma extensão. Muitas vezes elas podem cooperar de maneira muito próxima com grupos que se opõem ao Estado e aos seus representantes – por motivos justos – e devem atuar de maneira discreta. Eis uma situação que, algumas vezes, exige muito tato<sup>34</sup> (Johannes Rau, 2002, *apud* Beaugrand, 2003, p. 17; tradução da autora)<sup>35</sup>.

A frase de Rau resume o argumento central do artigo: as fundações políticas, por serem híbridas, contribuem para complementar as ações do Estado alemão e seus representantes no âmbito internacional.

O hibridismo permitiu às fundações políticas promover os princípios democráticos durante a Terceira Onda de Democratização, destacando-as como importantes atores internacionais desse movimento, particularmente por terem inaugurado a promoção democrática via cooperação internacional. E é justamente a participação pioneira e expressiva das fundações políticas que torna o caso alemão singular.

## Notas

<sup>1</sup> Com o objetivo de tornar a leitura mais dinâmica, ao longo do artigo, quando se menciona Alemanha está se referindo à República Federal da Alemanha (RFA), inclusive antes da unificação da Alemanha em 1990, quando ainda existia a República Democrática da Alemanha (RDA).

<sup>2</sup> Para maiores detalhes sobre a particularidade do processo de democratização inaugurada na Terceira Onda em cada país, ver Huntington (1991).

<sup>3</sup> GTZ - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*: Agência de Cooperação Técnica Alemã, ator governamental da cooperação alemã para o desenvolvimento.

<sup>4</sup> Mais informações: [www.un.org/ead](http://www.un.org/ead)

<sup>5</sup> Maiores informações, consultar: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>6</sup> Maiores informações, consultar: [www.upd.oas.org](http://www.upd.oas.org)

<sup>7</sup> Note-se que há muitas ONGs que recebem financiamento estatal, porém no caso das fundações políticas o financiamento representa quase 100% de seu orçamento.

<sup>8</sup> Fonte: BMZ, 2004.

<sup>9</sup> Em alemão, “Stiftung” significa fundação.

<sup>10</sup> Fonte: [http://www.gtz.de/en/publikationen/begriffswelt-gtz/en/include.asp?lang=E&file=4\\_10.inc](http://www.gtz.de/en/publikationen/begriffswelt-gtz/en/include.asp?lang=E&file=4_10.inc) <09.10.2005>

<sup>11</sup> Fonte: BMZ, “Die Geschichte des BMZ”, <http://www.bmz.de/de/ministerium/geschichte/index.html> (29/04/2004).

<sup>12</sup> O Plano Marshall representou um importante plano de investimento feito pelos EUA na Europa destruída pela guerra, para sua reconstrução. Além de ser uma forma de evitar que a

miséria, a fome e a destruição dos países os seduzissem a adotar o comunismo, só seria possível aos EUA combater a influência comunista da URSS na Europa se o país pudesse contar com aliados fortes.

<sup>13</sup> A palavra “desenvolvimento” (*Entwicklung*), só foi incluída no nome do Ministério em 1993.

<sup>14</sup> Fonte: BMZ, “Die Geschichte des BMZ”, <http://www.bmz.de/de/ministerium/geschichte/index.html> (29/04/2004).

<sup>15</sup> A Alemanha refere-se a esses países como “parceiros” justamente para reforçar a idéia de que eles não são meros receptores da ajuda alemã, mas sim responsáveis pelo rumo que o desenvolvimento assume.

<sup>16</sup> Entrevista realizada em Bonn, no dia 1 de dezembro de 2004, no BMZ.

<sup>17</sup> 1933 a 1945

<sup>18</sup> Na realidade, a Fundação Friedrich Ebert já existia anteriormente, porém as suas atividades de formação política eram bem limitadas. Sua função principal era oferecer bolsas de estudos a mulheres e trabalhadores.

<sup>19</sup> O consentimento da elite democrática alemã deve ser destacado, uma vez que no Japão a sua Constituição de 1947 foi simplesmente imposta pelos países vencedores (Oliveira, 2000, p. 17).

<sup>20</sup> A Fundação Rosa Luxemburgo foi estabelecida em 1999.

<sup>21</sup> Fonte: [www.fes.de/intro/finan.html](http://www.fes.de/intro/finan.html) (17/10/2004). Disponível também nas páginas de Internet das demais Fundações.

<sup>22</sup> „(...) wollen sie zur Gestaltung der Zukunft unseres Gemeinwesens beitragen“ (FES, FNS, KAS, HBS, HSS, 1998).

<sup>23</sup> O princípio da subsidiariedade rege “os vínculos entre as comunidades menores e maiores nos âmbitos social, político e econômico” (www.oficinamunicipal.com.br, 02/08/2005).

<sup>24</sup> „Hier liegt eine Besonderheit der Politische Stiftungen, die ausländische Besucher oft erstaunt: Alle Politische Stiftungen werden aus öffentlichen Mitteln gefördert, unabhängig davon, ob die Parteien, denen sie nahestehen, die Regierung stellen oder sich in der Opposition befinden. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie durch eine breit angelegte, pluralistische und an unserer Verfassung orientierte Bildungsarbeit unser Land vor demokratiefeindlichen Ideen und Bewegungen schützen wollen. Diese Gemeinsamkeit wollen wir auch in Zukunft beibehalten“ (Carstens, 1981, apud Beaugrand, 2003, p. 14).

<sup>25</sup> „(...) politischen Stiftungen sind als Akteure im transnationalen Beziehungsgeflecht ein weltweit fast einzigartiges Phänomen“ (Wagner, 1994, p. 167).

<sup>26</sup> No caso da Fundação Konrad Adenauer, 97,3% do orçamento provém de fundos públicos, 2,3% de taxas de admissão e receitas variadas, e 0,4% provém de doações particulares e rentabilidade de fundos (KAS, 2005).

<sup>27</sup> “Les fondations politiques allemandes (...) se sont développées dans le contexte de la démocratisation de l’Allemagne de l’Ouest de l’après-guerre et de l’autonomisation progressive de sa politique étrangère. La souveraineté limitée dont jouissait la République fédérale pendant la Guerre froide ayant en effect conduit ses dirigeants à s’appuyer sur des instruments nouveaux pour promouvoir la politique extérieure ouest-allemande” (Bazin & Dakowska, 2002, p. 1).

<sup>28</sup> „(...) einen wichtigen Beitrag zur Pluralisierung deutscher Außenpolitik“ (Bartsch, 1998, p. 1).

<sup>29</sup> „Die politischen Stiftungen leisten einen sehr wichtigen Beitrag für die internationale Präsenz der Bundesrepublik Deutschland, aber auch für unser Ansehen. Ein Stück unserer politischen Kultur strahlt von diesen Stiftungen in die Welt aus. Und wer wie ich in Jahrzehnten Woche für Woche, Monat für Monat erlebt hat, wie Gäste aus aller Welt zu uns kommen hierher - nach Sankt Augustin oder zu den anderen politischen

Stiftungen, der hat eine Vorstellung davon, wie von hier parallel zur amtlichen Politik der klassischen Ministerien ein Strom von Informationen, von Unterstützung, von Hilfe ausgeht“ (Kohl, 1989, apud Wagner, 1994, p. 213).

<sup>30</sup> „Die Kontakte zwischen den Stiftungen und dem Ministerium sind dementsprechend eng, teils informell, teils institutionalisiert“ (Bartsch, 1998: 2).

<sup>31</sup> É importante registrar, no entanto, que a cooperação internacional alemã também atua por meio de agências governamentais, que representam oficialmente o governo alemão, e que estão presentes no Brasil há mais de 40 anos. A intenção aqui é destacar como a atuação dos atores não governamentais pode complementar a ação oficial pela maior flexibilidade de atuação.

<sup>32</sup> A limitação também ocorre para membros do corpo diplomático, representantes oficiais da política externa.

<sup>33</sup> Filiado ao SPD, presidente entre 1999 a 2004.

<sup>34</sup> Em alemão: “Das ist manchmal eine Gratwanderung”. Gratwanderung, de acordo com o Langenscheidt, significa “situação que exige muito esforço diplomático”. Como o texto contrapõe a atuação das fundações políticas à diplomacia tradicional, para evitar confusões de interpretação, traduziu-se a expressão para “situação que exige muito tato”.

<sup>35</sup> „Die Politischen Stiftungen, wie wir sie in Deutschland kennen, sind weltweit einzigartig. (...) Außenpolitik, das war früher ausschließlich eine Angelegenheit der Staaten. Das hat sich geändert. Immer mehr gesellschaftliche Gruppen arbeiten über Grenzen und Kontinente hinweg zusammen. Die Bedeutung nichtstaatlicher Organisationen wird weiter wachsen und damit auch die der Politischen Stiftungen. Sie sind parteinah, aber unabhängig. Sie sind nicht staatlich, aber fest in den demokratischen Strukturen unseres Landes verankert. Als nichtstaatliche Organisationen sind sie in ihrem Handeln oft freier, als die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland das sein können. Diplomatische Rücksicht bindet sie nicht im gleichen Maße. Oft können sie eng mit Gruppen zusammenarbeiten, denen gegenüber sich der Staat und seine Vertretungen - aus durchaus guten Gründen - Zurückhaltung auferlegen müssen. Das ist manchmal eine Gratwanderung“ (Johannes Rau, 2002, apud Beaugrand, 2003, p. 17).

## Bibliografia

ALEMANHA (2000). *Perfil da Alemanha*, Publicado pelo Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal, Societäs-Verlag, Frankfurt/Meno, Julho.

BARTSCH, Sebastian (1998). „Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt“, In: KAISER, Eberwein, *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 4, Institutionen und Ressourcen, München, Oldenbourg, 1998.

BAZIN Anne, DAKOWSKA, Dorota, (2002). *Les fondations politiques allemandes, acteurs spécifiques de la politique étrangère*, Synthèse n° 81. Disponível em: [www.robert-schuman.org/synth81.htm](http://www.robert-schuman.org/synth81.htm) <19.01.2005>

BEAUGRAND, Günter (2003). *Die Konrad-Adenauer-Stiftung: eine Chronik in Berichten und Interviews mit Zeitzeugen*, KAS, Sankt Augustin.

BERRO, Mariano, BARREIRO, Fernando, CRUZ, Anabel (1997). *América Latina y la cooperación internacional*, Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), Montevideo.

BMZ (2004-2005). *Medienhandbuch, Entwicklungspolitik 2004/2005*, Berlin.

BMZ (2004), *Aufstellung über die Höhe der an die politischen Stiftungen gewährten Zuwendungen des BMI, AA, BT, BMBF und BMZ für das Haushaltsjahr 2006*.

- BMZ (2002). *Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen der Gesellschafts- und Sozialstrukturpolitik aus Kapitel 2302 Titel 687 03, 687 04 und 687 12.* - FR - (Neufassung mit Wirkung vom 01. Januar 2002.), Bonn.
- BMZ (1999). *Informationsvermerk für den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die entwicklungspolitische Arbeit der politischen Stiftungen*, Bonn.
- BODEMER, Klaus (1992). *Hacia una relación más transnacional? El rol de las organizaciones no gubernamentales en la política alemana de cooperación con América Latina en la Guerra Fria*, Fesur, Montevideo, Uruguay.
- BODEMER, Klaus, CARRERAS, Sandra, BENDEL, Petra (1998). "Alemania", In: *La Cooperación de las Sociedades Civiles da la Unión Europea con América Latina*, Asociación de Investigación y especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid, 1998.
- BURNELL, Peter, CALVER, Peter (1999), "The Resilience of democracy: an introduction", In: *Democratisation*, vol. 6, nº1, 1999.
- BURNELL, Peter (org.) (2000). *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratisation*, Frank Cass, London.
- BURNELL, Peter (2000a). "Democracy assistance: the state of the discourse", In: BURNELL, Peter (org.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratisation*, Frank Cass, London, 2000.
- BURNELL, Peter (2000b). "Democracy assistance: origins and organizations", In: BURNELL, Peter (org.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratisation*, Frank Cass, London, 2000.
- BURNELL, Peter (2000c). "Democracy assistance: the state of the art", In: BURNELL, Peter (org.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratisation*, Frank Cass, London, 2000.
- DIAMOND, Larry et alli (orgs.) (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies: regional challenges*, The John Hopkins University Press, London.
- DIAMOND, Larry (1997a). "Introduction: in search of consolidation", In: DIAMOND, Larry et alli (orgs.), *Consolidating the Third Wave Democracies : regional challenges*, The John Hopkins University Press, London, 1997.
- DAKOWSKA, Dorota (2001). *Comment approcher le rôle des fondations politiques dans la politique étrangère allemande? L'exemple de la Pologne dans les années 1989-1999*, Working Paper, Centro franco-allemand de recherche en Sciences Sociales, Centre Marc Bloch.
- DURÁN, Esperanza (1985). *European Interests in Latin America*, The Royal Institute of International Affair - Routledge & Kegan Paul, Londres.
- FES (2004). *Für soziale Demokratie, Aufgaben, Ziele, Praxis*, material interno.
- FES (2003). *Jahresbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2003.
- FES (2002). *Qualitätsmanagement und Evaluierung in der Internationalen Zusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin.
- FES (2000). *Paz, Democracia y Desarrollo*, División Cooperación Internacional para el Desarrollo, Bonn.
- FES, FNS, KAS, HBS, HSS, (1998). *Gemeinsame Erklärung*.
- GRABENDORFF, Wolf (1993-1994). "Germany and Latin America: a Complex Relationship", In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, Nº4, Winter, 1993-1994.
- GRABENDORFF, Wolf (1987-1988). "European Community Relations with Latin America", In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 29, Nº4, Winter, 1987-1988.
- GTZ (2004). *Compêndio do Vocabulário do GTZ*, 2004. Disponível em <http://www.gtz.de> <21. 09. 2004>
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.) (2000). *Alemanha: visões brasileiras*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- HAMANN, Claudia (1994). "Lateinamerika in der deutschen Entwicklungspolitik", In: In: MOLS, Manfred; WAGNER, Christoph (org.): *Deutschland - Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt am Main, 1994.
- HILLEBRAND, Ernst, OPTENHÖGEL, Uwe (2001). "Mediadores en un mundo sin fronteras. Sobre el papel de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior". In: *Entre la Globalización y el multilateralismo cooperativo*, Nueva Sociedad, Caracas, 2001.
- HOBSBAWM, Eric (1994). *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*, Companhia das Letras, São Paulo.
- HUNTINGTON, Samuel (1991). *The third wave: democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- JONG, Karin (1997). "Performance-based: Development Cooperation: a profile of German Aid", ECDPM study on "Performance criteria for future EU-ACP cooperation", seminário realizado em Cotonou, Benin, Outubro, 1997.
- KAS (2005). *Principles applying to the Financial of Political Foundations*, Janeiro 2005. Disponível em [http://www.kas.de/stiftung/wir\\_ueber\\_uns/1847\\_website.html](http://www.kas.de/stiftung/wir_ueber_uns/1847_website.html). <28.01.2005>
- KAS (2004a). *Revista Diálogo e Cooperação*, Rio de

- Janeiro, sem número.
- KAS (2004b). *Neue Impulse für eine bewährte Partnerschaft: Deutschland & Lateinamerika*, Berlin.
- KAS (2003a). *Revista Diálogo e Cooperação*, Rio de Janeiro, sem número.
- KAS (2003b). *Jahresbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2003.
- KAS (2002). *In der Welt und für die Welt, 40 Jahre internationale Zusammenarbeit*, Sankt Augustin.
- KAS (1990). *Demokratie und Entwicklung: Informationen über die Internationale Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Bonn.
- LOHBAUER, Christian (2000). *Brasil - Alemanha: fases de uma parceria (1964-1999)*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna (2000). "A Política Externa da Alemanha - 1949 - 1999", In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Alemanha: visões brasileiras*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- OFFE, Claus (1999). "A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade", In: PEREIRA, L.C. Bresser, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes (orgs.), *Sociedade e Estado em Transformação*, UNESP, São Paulo, ENAP, Brasília, 1999.
- OLIVEIRA, Amaury Banhos Porto de (2000). "A Questão Alemã desgasta a Pax Americana", in: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Alemanha: visões brasileiras*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.
- PAPA, Fernanda de Carvalho (2003). *Cooperação Internacional para o desenvolvimento: a experiência das fundações políticas alemãs na área da comunicação*, Trabalho apresentado como exigência parcial para conclusão do curso de especialização em Jornalismo Internacional, PUC-SP, São Paulo.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael (1997). "The rise of Political Aid", In: DIAMOND, Larry et alli (orgs.). *Consolidating the Third Wave Democracies : regional challenges*, The John Hopkins University Press, London, 1997.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael (1991). "Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts", In: *International Affairs Annual index*, vol. 67, 1991.
- PULZER, Peter (1995). *German Politics 1945-1995*, Oxford University Press, 1995.
- SANTISO, Carlos (2002). "Reforming European Foreign Aid: development cooperation as an element of foreign policy", In: *European Foreign Affairs Review* 7, 2002.
- VOGEL, Bernhard (1992). *O engajamento internacional das fundações políticas alemãs: o caso da Fundação Konrad Adenauer*, Série Papers, Konrad Adenauer Stiftung, s/n, São Paulo, 1992.
- WAGNER, Christoph (1994). „Die offiziöse Außen- und Entwicklungspolitik der deutschen politischen Stiftungen in Lateinamerika“. In: MOLS, Manfred, WAGNER, Christoph (Hrsg.). *Deutschland - Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Frankfurt am Main, 1994.
- WHITE, John. "West German Aid to Developing Countries", in *International Affairs - Royal Institute of International Affairs*, vol.41, nº1, Jan, 1965.
- WHITEHEAD, Laurence (org) (1996). *The international dimensions of democratization - Europe and Americas*, Oxford University Press, New York, 1996.

# MERCOSUR: el conocimiento del otro

Federico Alfredo Malagrino

A partir del surgimiento del proceso de integración regional entre Argentina y Brasil, especialmente luego de la celebración del Tratado de Asunción (1991), analistas - tanto de uno como del otro país - comenzaron a interesarse cada vez más en conocer que estaba aconteciendo<sup>1</sup> en el otro socio estratégico que conformaba la alianza denominada MERCOSUR.

Hasta ese entonces, el conocimiento que se tenía del “otro” en ambos países era deficiente, debido a la escasa cantidad de estudios que abordaban la relación bilateral y la realidad del país vecino, y a la imagen distorsionada que se pretendía pasar a través de los mismos, como una forma de construir y reforzar las identidades nacionales por medio de la atribución de características negativas hacia el “otro”.

Como recuerda Cisneros (1997), nuestros relatos históricos previos al proceso de integración se encontraban limitados a las fronteras de cada uno de los países, enfocando cada uno de estos sus propias historias estaduales y apenas asomándose a la historia del “otro”. A partir de la nueva perspectiva que nos abre el MERCOSUR, por el contrario, empezamos a ver que el “otro” es uno mismo, que necesitamos entreverar nuestras visiones a fin de po-

der enriquecernos mutuamente y de poder superar esas barreras de separación.

De esa manera, a partir del impacto producido por el MERCOSUR en la sociedad civil, trataremos de estudiar en este trabajo el grado de respuesta del sector académico brasileño de las relaciones internacionales en términos de participación (cooperación / indiferencia) en el proceso de integración social, haciendo especial énfasis a su vinculación con sus análogos argentinos. Una vez realizado mencionado análisis, enunciaremos de manera detallada las principales iniciativas académicas, tanto de producción colectiva (argentino-brasileñas) como individual (brasileñas), destinadas a profundizar el conocimiento del “otro”, a partir de la emergencia del proceso de integración. Para luego, reflexionar acerca del papel fundamental de las nuevas redes de estudio académicas binacionales en la conformación del conocimiento y construcción de imágenes del “otro”. Identificándose por último, a los fines de dar sustento empírico a este estudio, las más destacadas redes académicas y sus principales actividades orientadas a avanzar hacia el conocimiento del “otro”.

Encontrándose por tanto fundamentada la relevancia de este trabajo en estudiar la reacción del medio académico brasileño en el proceso de integración regional MERCOSUR, en la fundamental importancia del entendimiento de su participación en el proceso asociativo como miembros activos de la sociedad civil. Al representar sus trabajos una importante contribución al compromiso de

---

*Federico Alfredo Malagrino é mestrando em Integração Regional MERCOSUR pela Universidade de Buenos Aires (UBA).*

la elaboración y recreación de la historia de las relaciones internacionales entre estos dos países, particularmente en relación a la construcción de *imágenes del “otro”* en el proceso de integración MERCOSUR. Proporcionando de ese modo, mediante sus trabajos, una importante herramienta para los tomadores de decisión en el ámbito de las relaciones bilaterales y el proceso de integración.

### **El MERCOSUR como promotor del conocimiento del otro**

Argentina y Brasil, socios mayoritarios del MERCOSUR, constituyen la fuerza motriz que conforma el proceso de integración y cooperación regional, cuyo alcance trasciende el ámbito de las relaciones económico-comerciales.

En el pasado, las relaciones entre estos dos países habían sido particularmente influenciadas por una “carga genética” de contraposición heredada del período colonial. Así ambos países incorporaron en sus respectivos procesos de afirmación nacional los antagonismos que prevalecían en la Península Ibérica. (Seixas Correa: 2000)

Una fuerte rivalidad, hipótesis de conflicto, desconfianza mutua, celos, tendencias a hegemonía, momentos de aproximación y hasta períodos en que prevaleció la indiferencia, fueron las características más marcantes del relacionamiento entre estos dos países en el pasado.

Posteriormente, el proceso de aproximación e integración iniciado nos años 80 y profundizado en los años siguientes – por medio del MERCOSUR – invirtió de ma-

### **En el pasado, las relaciones entre Argentina y Brasil habían sido influenciadas por una “carga genética” de contraposición heredada del período colonial. Ambos países incorporaron en sus procesos de afirmación nacional los antagonismos que prevalecían en la Península Ibérica.**

nera definitiva aquella señal de contraposición entre estos dos países. (Barros. 2000, 13)

Nuestro objetivo, afirmaba Sarney (1999), era una visión histórica acerca del pasado de divergencias, celos e competencias, para una tarea de “crecer juntos”. Crear un Mercado Comum, para la construcción de un espacio económico, en una “comunidad de naciones” teniendo como modelo el Mercado Común Europeo.

Fue pues a partir de los acuerdos celebrados por los gobiernos de la Argentina y el Brasil<sup>2</sup>, presididos respectivamente por Raúl Alfonsín (1983-89) y José Sarney (1985-90), que estos dos países comenzaron a imprimir un cambio en las percepciones existentes, dejando de lado rivalidades y conflictos e impulsando el proceso de integración bilateral.

Cabe destacar que a mediados de esa década ambos países se encontraban atravesando una etapa de transición hacia la consolidación de sus respectivos regímenes de-

mocráticos, compartiendo a su vez una serie de problemas y desafíos comunes tales como desequilibrios macroeconómicos<sup>3</sup> y fragilidad institucional, hecho que motivó el acercamiento político entre estos dos países, mediante el desarrollo de una activa diplomacia presidencial que estimuló un sentido de fraternidad política. (Hirst: 2001, 118) Estableciéndose así, como resultado de dicha aproximación, una estrategia compartida de inserción internacional por medio del desarrollo de un proyecto de integración y cooperación bilateral destinado a enfrentar las dificultades arriba mencionadas y a defenderse de forma conjunta frente a los nuevos desafíos planteados en el orden externo.

El proyecto de integración, entretanto, estaba basado en un programa estratégico con profundo contenido estructural, sustentados por los protocolos de especialización intra-sectorial y bienes de capital<sup>4</sup> (Bernal-Meza: 2002,7)

El mismo, se encontraba destinado a la constitución de un espacio económico común, mediante la remoción gradual, en el plazo de 10 años de los obstáculos tarifarios y no-tarifarios a la circulación de bienes y servicios, armonizando y coordinando sus políticas aduaneras, monetarias, fiscales, cambiarias, agrícolas e industriales, entre otras.

Años más tarde, por medio del Tratado de Asunción (1991) cuyo resultado fue la creación del MERCOSUR, los presidentes Collor (Brasil) y Menem (Argentina), hicieron que estos acuerdos, en un principio muy ambiciosos, sufrieran modificaciones. Reformulando así la concepción original de la integración entre ambos países, con el objeto de adaptarlos a sus políticas domésticas y externas de tendencia neoliberal. Adquiriendo de esa forma el proceso de integración un carácter mercantilista<sup>5</sup>, el cual adoptaría posteriormente una estructura institucional de carácter intergubernamental que colocaría a los gobiernos como actores protagónicos en el proceso de integración.<sup>6</sup>

Asimismo, conjuntamente con esa modificación de los objetivos de la integración y su consecuente aumento de la corriente de comercio<sup>7</sup> entre los países signatarios del bloque, comenzó a desarrollarse de manera “paralela” un proceso de integración entre diversos actores sociales del MERCOSUR, el cual se establecería como consecuencia del proceso de *spill over*<sup>8</sup> provocado por los acuerdos gubernamentales en la sociedad civil. (Onuki: 2004)

De esa forma, el proceso de integración MERCOSUR comenzó a estimular de manera sustantiva el contacto humano entre los distintos actores sociales de los países que lo integran (interdependencia positiva), mediante el establecimiento de relaciones de cooperación entre los mismos, las cuales irían a intensificarse a partir de la reunión de Ouro Preto (1994) que establecía la estructura institucional.<sup>9</sup>

En tanto, en ese contexto de acercamiento y vinculación entre los distintos sectores de la sociedad civil, uno de los

acontecimientos más sorprendentes que el proceso de integración provocó fue la aproximación (contacto e interacción) de los sectores académicos del Brasil y la Argentina, con la finalidad de ampliar y profundizar el conocimiento del “otro”. (Cervo: 2002,95)

Esa vinculación, por su parte, tuvo características singulares. Existía pues, en ambos grupos, intereses similares

## En el contexto de aproximación entre los diferentes sectores sociales, uno de los acontecimientos más sorprendentes producidos en el ámbito del MERCOSUR fue el contacto e interacción de los sectores académicos brasileño y argentino.

y objetivos comunes, lo cual garantizaba en dichas relaciones una mayor estabilidad y perdurabilidad en las mismas, hecho que queda revelado claramente en el alto número de proyectos de estudios colectivos, la formación de redes de estudio académicas y la realización de eventos y textos publicados (como consecuencia de los mismos) destinados a estudiar tanto las realidades pasadas como presentes de los países miembros del MERCOSUR.

Es de destacar que, con anterioridad a la conformación del proceso de integración, ambos países se encontraban mutuamente alejados a lo que pasaba en el área de investigación del campo de las relaciones internacionales (Sombra Saraiva: 2003, 32) De esa forma, el conocimiento que se tenía acerca del otro era deficiente, debido a la escasa cantidad de estudios que abordaban la relación bilateral y la realidad del país vecino<sup>10</sup>, y a la imagen distorsionada que se pretendía pasar a través de los mismos, como una forma de construir y reforzar las identidades nacionales por medio de la atribución de características negativas hacia el “otro”<sup>11</sup>.

Como afirma Heredia, nuestras historias nacionales habían sido pensadas y escritas a través del cristal de cada una de nuestras nacionalidades. De esa forma, cada una de las naciones había visto las relaciones con sus vecinas con un color nacional, y por tanto diferente al color del cristal utilizado por cada uno de sus vecinos. (Heredia 2004) Provocando, esa situación, un desconocimiento mutuo acerca de las realidades del “otro”, que inducía en ambos países a errores de diagnóstico, errores decisorios y resentimientos nocivos, los cuales no se encontraban en concordancia con el nuevo contexto asociativo (Cervo: 2002, 95) que pasaba a exigir la construcción de una nueva “visión regional” compartida y superadora de aquella conformada individualmente por cada uno de los Estados Nacionales.

Esa situación, como señalamos, iría a modificarse a partir de la emergencia del proceso de integración, a través de una “movilización” de los sectores intelectuales y técnicos, en las universidades y en los centros de investigación y post-graduación (Hirst y Russell: 2000, 171), destinada a dar una respuesta positiva a esta necesidad de actualizar y

adquirir nuevos conocimientos que les permitiesen interpretar las nuevas realidades de estos dos países y profundizar, al mismo tiempo, el conocimiento del “otro”. Como si estos, como sostiene Cervo (2002, 95), hubiesen tenido la sensación de que una nueva responsabilidad les había sido exigida, tanto por las autoridades como por las sociedades, respondiendo de esa forma al desafío de profundizar el conocimiento del “otro”.

Fue entonces, a partir de ese contexto de aproximación y de necesidad de profundizar ese conocimiento mutuo, que la producción académica brasileña destinada a profundizar el conocimiento del “otro” comenzó a incrementarse sustantivamente mediante una voluminosa literatura lanzada al mercado editorial del MERCOSUR durante el transcurso de la década del 90 (Mendes Pereira: 2002, 246). Revelando así claramente este acontecimiento, que el nuevo ambiente abierto por las relaciones entre la Argentina y el Brasil había producido un impacto altamente positivo en el ámbito académico brasileño, a través de una expresiva contribución a la reflexión del conocimiento del “otro”.

Es así, dentro de ese marco de incremento de la producción académica brasileña, que podemos identificar tres tipos de trabajos destinados a estudiar la realidad del “otro”, desde la perspectiva de la comunidad académica brasileña de las Relaciones Internacionales:

1. Aquellas producciones colectivas resultado de actividades conjuntas (seminarios, jornadas, proyectos de estudio) entre académicos brasileños y argentinos. Encontrándose entre los principales organizadoras de dichos eventos las siguientes instituciones:

- **Instituto de Pesquisa de Relaciones Internacionais (IPRI)**: órgano perteneciente a la Fundación Alexandre de Gusmão, dependiente del Ministerio de Relações Exteriores del Brasil (MRE). Esta institución promueve con regularidad eventos temáticos con foco en países y regiones geográficas<sup>12</sup>. Entre sus principales actividades, destinadas a profundizar el conocimiento del otro, se encuentran el desarrollo y la divulgación de estudios e investigaciones sobre temas relacionados a las Relaciones Internacionales y el fomento del intercambio científico con instituciones nacionales e internacionales.

- **Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)**: esta entidad, vinculada al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desarrolla tareas de investigación y cooperación técnica a gobiernos e instituciones en los ámbitos académico y empresarial. Además, realiza actividades de capacitación en apoyo a los procesos de integración y cooperación regionales. (Site BID- INTAL)



## Cuadro 1

# Principales producciones académicas colectivas destinadas al estudio del otro

Origen de la publicación	Fecha	Lugar de celebración	Título de la Publicación
Conferencia Internacional sobre "Estado y Nación en la Historia de Las Relaciones Internacionales"	Entre el 31 y 2 de septiembre de 1994	Brasilia Esta conferencia se constituyó en el punto de partida de la aproximación entre el grupo de académicos de la UNB y la UBA.	Cervo, Amado Luis y Dopcke, Wolfgang (orgs.). "Relações internacionais dos países americanos da História", Brasilia: Linha Gráfica, 1994.
Seminario: Impacto de la integración sobre las políticas comunes de Argentina y Brasil, considerando la dimensión interna y externa de las políticas públicas.	3 y 4 de noviembre de 1994	Universidad de Buenos Aires	Rapoport, Mario (org.) "Argentina y Brasil en el MERCOSUR, políticas comunes y alianzas regionales", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
Gregorio Recondo organiza un coloquio sobre la manera de escribir la historia en el Brasil y la Argentina en tiempos de integración con la finalidad de rever los contenidos de Historia y Geografía enseñados en las escuelas secundarias	1996	Sede do CARI	No hubo textos publicados. Ver Recondo Gregorio (org) "MERCOSUR: la dimensión cultural de la integración", Buenos Aires, Circus, 1997.
Seminario: Argentina – Brasil y la Formación de la Identidad Nacional: la Visión del Otro. Organización: Funceb, Funag, Centro de Estudios Nueva Mayoría.	6 y 7 de mayo de 1997	Buenos Aires	Texto publicado con el mismo nombre del seminario.
Seminario Internacional Procesos de Integración y Bloques Regionales: Historia Económica y Política.	Entre el 10 y 12 de septiembre de 1997	Universidad de Buenos Aires	No hubo publicación de todos los trabajos. Algunos de ellos fueron publicados por la Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad.(v. 14-15)
Seminario organizado por el IPRI (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais)	20 y 21 de noviembre de 1997	Hotel Le Meridien, Rio de Janeiro	LLadós, José Maria y Guimarães, Samuel Pinheiro (orgs.). "Perspectivas: Brasil e Argentina", Brasilia: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2000.
Proyecto de Investigación entre el grupo UBA-UnB, cuya finalidad fue la realización de un texto sobre la historia regional que careciese de vicios de interpretación, característicos de los relatos históricos nacionales.	1998		Cervo, Amado Luis y Rapoport, Mario (orgs). "Historia do Cono Sul", Rio de Janeiro: Revan, 1998.
Seminario: Argentina-Brasil en la transición al siglo XX. De la construcción de las nacionalidades a la construcción de proyectos civilizatorios. Organización: Funceb, Funag, Centro de Estudios Nueva Mayoría.	19 y 20 de noviembre de 1998	Auditorio Intal. Buenos Aires Argentina	Texto publicado con el mismo nombre del seminario.

## Cuadro 1 (cont.)

Origen de la publicación	Fecha	Lugar de celebración	Título de la Publicación
Seminario Brasil Argentina. Os anos 30: Reflejos	1999	Rio de Janeiro	
Brasil – Argentina. A visão do outro; uma aproximação interdisciplinaria em torno a questão da Soberania. Organizado por IPRI/Funag/Funceb	2002	Buenos Aires	“A Visão do outro. Soberanía e Cultura Política. Brasil Argentina”, Mónica Hirst y Carlos Enrique Cardim (Org.)
Seminario A visão do outro: A cultura Política. Organizado por IPRI/Funag/Funceb.	2002	Brasilia	“A Visão do outro. Soberanía e Cultura Política. Brasil Argentina”, Mónica Hirst y Carlos Enrique Cardim (Org.)

**Fuente:** elaboración del autor con base en las referencias citadas en la bibliografía general.

- Universidad de Brasilia (UnB) y de Buenos Aires (UBA):** ambas universidades conformaron una red académica de estudios compuesta por profesionales del Departamento de Historia y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y el Instituto de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus principales actividades se encuentran: 1- la realización de encuentros destinados a la profundización del conocimiento del “otro”; 2- la publicación de trabajos como consecuencia de los encuentros realizados por este grupo y 3- el intercambio de visitas de profesores brasileños y argentinos en universidades de ambos países con el objetivo de dar conferencias y cursos integrados a los programas de enseñanza universitaria.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI):** entidad destinada a estimular el análisis de los problemas internacionales.
- Fundación Estudios Brasileños (FUNCEB):** dicha institución organiza anualmente (desde 1997) jornadas y seminarios con la finalidad de estimular el intercambio de académicos e intelectuales de la Argentina y el Brasil. Encontrándose entre sus principales proyectos el Seminario “**Brasil – Argentina: la Visión del Otro**”.
2. Producciones académicas individuales (tesis, libros, artículos en revistas especializadas) destinadas a estudiar, entre otros aspectos de la realidad pasada y presente del “otro”, aquellas implicancias producidas por la política externa argentina hacia el MERCOSUR. Pudiéndose citar entre los especialistas más destacados a los siguientes académicos brasileños: Amado Luiz Cervo, Janina Onuki, Alcides Costa Vaz, Mónica Hirst, Luiz Alberto Moniz Bandeira, José Augusto Guilhon Alburquerque, Miram Gomez Saraiva y Ana Maria Stuart.
3. Otras publicaciones brasileñas que contribuyeron a profundizar el *conocimiento del otro* mediante la participación en las mismas de académicos de ambos países, los cuales concentraron sus esfuerzos tanto en la producción de trabajos destinados a estudiar la realidad del país vecino como los diferentes aspectos relacionados al proceso de integración regional MERCOSUR. Encontrándose así entre las publicaciones más destacadas: la Revista Política Externa, la Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), la Revista Carta Internacional y la Revista Contexto Internacional.

### La importancia de las Redes Académicas en la profundización del conocimiento y construcción de imágenes del “otro”

Otro aspecto relevante que debe ser abordado, en relación a la profundización del conocimiento y construcción de imágenes del otro, es la importante contribución producida por las nuevas redes de estudio académico binacionales (argentino – brasileña) dentro del ámbito del MERCOSUR. Considerando las mismas como el espacio destinado a relacionar, comparar y compartir experiencias entre grupos análogos situados en distintas localidades.

Estas Redes establecieron nuevas formas de vinculación y cooperación académica entre los diversos profesionales de las Relaciones Internacionales tanto de la Argentina como del Brasil. Generando las mismas un espacio común destinado al estímulo del conocimiento mutuo a través del contacto directo con el medio intelectual y social en ambos países (Cervo: 2002, 113) Constituyendo así, los proyectos de estudio colectivos, la celebración de coloquios y publicaciones de textos (como consecuencia de estos últimos) y el intercambio de visitas de profesores en universidades de ambos países, en claros ejemplos de las principales iniciativas de cooperación académica.

Si bien, como señala Lins Ribero, en esos encuentros los estereotipos construidos históricamente entre estos dos

## Cuadro 2

# Principales autores y trabajos brasileños que hacen referencia a la Política Externa Argentina hacia el MERCOSUR

Autores	Trabajos	Lugar y Fecha de publicación
Amado Cervo	“Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas”	Brasilia:IBRI, 2001.
	“A política exterior da Argentina: 1945-2000”	Publicado en “Argentina Visões Brasileiras”. Pinheiro Guimarães, Samuel (org.), Brasilia, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmao, 2000
Janina Onuki	“As mudanças da Política Externa Argentina no Governo de Menem (1989-99)”	Tesis de Doctorado no publicada, Universidad de São Paulo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Departamento de Ciencia Política, Junio de 2002.
	“Vem aí uma nova política externa para a argentina?”	Gazeta Mercantil Latino-Americana, N° 186, 1999.
	Numerosos artículos publicados en Carta Internacional.	
Luiz Alberto Moniz Bandeira	“Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Triplíce Aliança ao Mercosul. 1870-2003”	Rio de Janeiro, Revan, 2003.
	Publicación de artículos en la Revista Brasileira de Política Internacional.	
José Augusto Guilhon Albuquerque	“La nueva Geometría del Poder Mundial en las visiones Argentina y Brasileña”	Publicado en “El Futuro del MERCOSUR. Entre la Retórica y el Realismo” (De la Balze, Felipe, Coordinador), ABA-CARI, 2000.
Miriam Gomes Saravia	“Brasil e Argentina: Uma Década de Política Externa”	Cena Internacional, Ano 2, N. 1, Brasilia, Jun. 2000.
	“Argentina y Brasil. Políticas Exteriores Comparadas tras la Guerra Fría”	Artículo escrito onjuntamente con Laura Tedesco, en “Política Exterior Contemporanea. De Collor A Lula en Años de transformación”, Editorial Siglo Veintiuno. 2003.
Mónica Hirst	“La nueva Agenda del MERCOSUR. Puntos para la reflexión”	En Archivos del Presente, N° 29, pag. 83-93, 2002.
	“Contexto Internacional, Democracia e Política Externa”	Trabajo realizado junto a María Regina Soaes de Lima.. Revista Política Externa, Volumen 11, N° 2, 2002.
Alcides Costa Vaz	“Cooperação, Integraçãoe Processo Negociador. A construção do Mercosul”	Brasilia, IBRI, 2002.
	“A Integração Regional no Contexto das Políticas Exteriores de Brasil e Argentina -Elementos Para Uma Análise Comaparada”	Trabajo presentado en la XXIV Reunión anual de la Asociación Nacional de Post-graduación en Ciencias Sociales, Petrópolis, 23-27 de octubre del 2000.
Tullo Vigevani	Trabajos publicados en el grupo GACINT (Grupo de análisis de Coyuntura Internacional)	El grupo GACINT fue creado en el año 2001 con la finalidad de producir Análisis de la actualidad de los escenarios en varias regiones del Globo y en cuestiones supranacionales.
Ana Maria Stuart	Trabajos publicados en el grupo GACINT (Grupo de Análisis de Cojuntura Internacional) y en la Revista “Carta Internacional”	El grupo GACINT fue creado en el año 2001 con la finalidad de producir análisis de la actualidad de los escenarios en varias regiones del Globo y en cuestiones supranacionales.
	Trabajos publicados en revista “Carta Internacional”	Publicación perteneciente al Núcleo de Pesquisa em Relaciones Internacionales. (NUPRI)
	“Política Externa e institucionalidade democrática na Argentina. Uma trajetória de desencontros”	Revista Política Externa –Vol. 10 –N° 1-Jun/Jul/Ago 2001.

**Fuente:** elaboración del autor con base en las referencias bibliográficas citada al final del trabajo

países continuaron actuando, debido a la naturaleza de las relaciones establecidas (contacto más prolongado, cooperación, actividades y encuentros en común), los mismos se fueron modificando, tendiendo así a diluirse y a la creación de nuevas configuraciones y formaciones de sujetos colectivos binacionales recubiertos por ideologías integrativas. Creándose de esa forma un “nosotros” híbrido, una verdadera comunidad de estudio mercosulina. (Lins Ribero:2002, 10)

De esa manera, el *conocimiento del otro*, como afirma Cerro, se fue depurando a través del diálogo, avanzando al punto de descaracterizar ciertos conceptos, destruir estereotipos y huir de prejuicios. Activándose así la imagen del “otro” con capacidad de corrección, ajustándola de esa forma al esquema de la relación bilateral adecuado a los tiempos de integración. (Cerro: 2002, 114)

A partir de ello, por tanto, es válido preguntarse ¿hasta que punto esa “convivencia”, entre los sectores académicos de ambos países, contribuyó a modificar durante la década del 90 las imágenes del “otro” construidas en el pasado por los académicos brasileños?

Amado Cerro, uno de los principales académicos brasileños impulsores de esos encuentros entre académicos de ambos países, sostiene al respecto: a principios de los años 90, los brasileños acostumbraban a comparar a la Argentina con los países Europeos, basados en el estereotipo de conocimiento cuyas raíces se encontraban en el pasado<sup>13</sup>. Luego, con el transcurso de la década, según este autor, la imagen que los brasileños proyectaban de la sociedad argentina había sido modificada en el imaginario colectivo de los mismos, a través del debate intelectual de los años 90 en el medio académico argentino entre simpatizantes del neoliberalismo y sus retractores. De esta forma, la imagen de los brasileños comenzó a ser cada vez más confusa en el pasaje de la década, entre aquella elaborada por el grupo de *neoliberales epistémicos*<sup>14</sup> que condenaban al pasado, mediante la revisión de los últimos 60 años de la historia de la política externa argentina<sup>15</sup> y la construcción de la teoría de la decadencia nacional, y los intelectuales no contaminados con aquel tipo de fundamentalismo de fin de S XX<sup>16</sup>, quienes sostuvieron que las causas de la decadencia habían sido engendradas durante la apropiación del Estado por los liberales entre 1989-99. (Cerro: 2002, 103-107)

Podemos observar entonces, a partir de lo arriba expuesto por Cerro, de que manera fueron modificadas las percepciones e imágenes acerca del “otro” que los académicos brasileños tenían con anterioridad a la conformación del proceso de integración, a través del contacto y la experiencia con el mundo social e intelectual argentino, ajustando esa visión a los nuevos tiempos que el proceso asociativo MERCOSUR demandaba (desaparición gradual de los estereotipos creados en el pasado). Pudiéndose citar así, a los fines de poder base empírica a este trabajo, las siguientes iniciativas destinadas a la formación del *conoci-*

*miento y construcción de imágenes del “otro”:*

- **Grupo Universidad de Brasilia (UnB)–Universidad de Buenos Aires (UBA):** esta red de estudio está conformada por profesores e investigadores de la Universidad de Brasilia (Departamento de Historia y de Relaciones Internacionales) y de Buenos Aires (Instituto de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires), conjuntamente con otros profesionales de otras universidades los cuales se fueron incorporando en el transcurso de la década.<sup>17</sup>

De acuerdo con la caracterización realizada por uno de sus principales miembros, José Flavio Sombra Saraiva, la misma no consistía solamente en un simple grupo de estudio, sino que esta se constituía, en realidad, en una verdadera escuela argentino- brasileña de las relaciones internacionales con características muy propias. De la lectura de los libros y de las contribuciones de los eventos conjuntos, señala Saraiva, queda revelado el surgimiento de un ángulo de estudio propio, bien como la identificación de problemas y desarrollos particulares de la región. Se observa, en efecto, procedimientos y temas comunes, tales como la superación de la vieja historia diplomática construida dentro de las nacionalidades, el distanciamiento del estudio de conflictos como centro historiográfico, el énfasis en las posibilidades y en la práctica de la cooperación, la búsqueda de identidades que unan más de lo que las singularidades alejan y la preocupación de sustitución de los viejos dogmas de la teoría de la dependencia por oportunidades concretas de desarrollo (Sombra Saraiva: 2003, 43)

Entre sus principales líderes podemos identificar a Amado Cerro (UnB) y su colega argentino Mario Rapoport (UBA), quienes fueron los responsables de la ruptura de la historia de desconocimiento mutuo entre estos dos países, mediante la conformación de una comunidad de estudio denominada grupo UnB - UBA, la cual estuvo destinada al producción y divulgación del conocimiento del “otro”. Concentrándose entre sus principales líneas de actividades: 1) la realización de encuentros destinados a la profundización y el conocimiento del “otro”; 2) la publicación de trabajos como consecuencia de los encuentros realizados por el grupo; 3) el intercambio de visitas de profesores brasileños y argentinos en universidades de ambos países con el objeto de dar conferencias y cursos integrados a los programas de enseñanza universitarios.<sup>18</sup>

Por otra parte, es de destacar que este grupo tuvo desde su inicio un proyecto de investigación destinado a producir un *aggiornamento* de la historia regional, a partir del cual surge con posterioridad en (1998) la publicación de un libro denominado “Historia do Cono Sul”<sup>19</sup>, caracterizado por ser la primera obra pensada y escrita colectivamente por investigadores de la Argentina y del Brasil sobre la formación histórica regional (bajo la nueva perspectiva<sup>20</sup>).

Esta publicación, de acuerdo con sus organizadores, intentó dejar de lado vicios y estereotipos encontrados en la historia tradicional, reflejando así que esas visiones construidas en el pasado padecían de distorsiones propias de las historiografías nacionales o eran influenciadas por ciertas ideologías. Pretendiéndose entonces, a través de la misma, iniciar un nuevo camino hacia la construcción de la historia regional (Cervo y Rapoport: 2002)

**-Proyecto Mercosul (PROMER):** creado en 1996 por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-MG) con el objeto básico de contribuir a la concientización de la comunidad académica en relación al proceso de integración MERCOSUR.

El objetivo del PROMER era el de promover actividades (conferencias, palestras, seminarios, congresos, reuniones, jornadas) que contribuyan al acompañamiento, por parte de la comunidad académica, de la evolución de los procesos de integración y globalización. Incluyendo, entre ellas, el establecimiento y desarrollo de actividades en instituciones nacionales y extranjeras relacionados a las actividades del proyecto.

De esa forma, el Promer realizó 3 seminarios a partir de los cuales surge, con posterioridad, el FoMerco (Forum Universitario MERCOSUR):

1. “Las actividades de las universidades sobre el MERCOSUR. Presente e Futuro” (PUC- Minas 1997). Se crea, a partir de este encuentro, un sistema informativo electrónico “Mercosul nas Universidades”(www.pucminas.br/Mercosul);
2. II Seminario do Promer (PUC-SP - 1998);
3. III Seminario do Promer (Universidade do Vale de Itajaí- Santa Catarina 1999). Surgimiento del FoMerco (2000)

**-Forum Universitario MERCOSUL (FoMerco):** Asociación civil sin fines de lucro abierta a la adhesión y participación de instituciones de enseñanza superior u órganos académicos dedicadas plena o parcialmente a actividades relacionadas con el MERCOSUR y/o la integración latinoamericana. (Art. 1 del Estatuto del Forum)

Su objetivo central es el de promover el intercambio de instituciones de enseñanza superior y órganos académicos que contribuyan para el perfeccionamiento de la enseñanza, la investigación, la extensión y la prestación de servicios en relación a lo previsto en el Tratado de Asunción. (Art. 2 del Estatuto del Forum)

Entre sus principales actividades se encuentran: realizar encuentros anuales que tienen como objetivos básicos: 1- conocer y debatir experiencias relevantes en curso

### Cuadro 3

## Publicaciones brasileñas que contribuyeron al conocimiento del otro

Publicación	Actividades
<b>Revista Política Externa:</b> Producida por la Editora Paz e Terra, con apoyo del Grupo de Coyuntura Internacional de la USP y del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI).	Revista destinada a tratar las más importantes cuestiones de las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional desde una perspectiva brasileña.
<b>Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI):</b> publicación semestral producida por el Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia. Editada por el IBRI. Fecha de la primera publicación en 1958.	Publicación destinada al estudio sobre relaciones internacionales contemporáneas y sobre política exterior del Brasil. Amado Cervo, en su condición de editor, determinó como prioritaria la publicación de artículos de la Argentina y el Brasil sobre temas vinculados a las relaciones internacionales y las visiones del mundo que se desarrollaban en ambos países. Mario Rapoport luego haría lo mismo, retribuyendo esta iniciativa, en su condición de editor de la Revista Ciclos de la Historia, la Economía y la Sociedad.
<b>Revista Carta Internacional:</b> publicación mensual producida por el “Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais” de la Universidad de São Paulo. (NUPRI).	Análisis de los principales eventos en el ámbito de las relaciones internacionales en sus aspectos políticos y económicos. Estudio de la política económica interna de los países que producen más interés al Brasil.
<b>Revista Contexto Internacional:</b> Revista semestral destinada a promover en el Brasil el debate académico en el área de las Relaciones Internacionales y estudios comparados. Primera publicación en 1985.	Reúne trabajos de autores nacionales y extranjeros. Medio de difusión de investigaciones y trabajos producidos por el equipo de profesores del IRI, como también de algunas tesis de maestría en Relaciones Internacionales. Realiza a su vez intercambios con otros centros similares, nacionales e internacionales, contribuyendo para la producción académica en el área.

**Fuente:** elaboración del autor con base en las informaciones obtenidas en los respectivos Sitios web.

en las instituciones de enseñanza superior (IES) u órganos académicos que lo integran, en relacionados con sus finalidades; 2- evaluar y debatir la evolución del proceso de integración; 3- realizar encuentros extraordinarios y otros eventos; 4- promover el intercambio informativo sobre las Universidades, saber sus actividades en relación al MERCOSUR y la Integración Latino Americana; 5- articular acciones junto a los poderes públicos e instituciones representativas de la sociedad en relación a cuestiones de las IES y órganos académicos, referentes al proceso de integración; y 6- promover el intercambio, en el ámbito de sus finalidades, con entidades países o bloques latinoamericanos y de otros bloques regionales. (Site Fomerco)

Encuentros anuales realizados en el ámbito del Fomerco:

- En el año 2000 en la Universidad Estadual de Rio de Janeiro (UERJ), **I FoMerco**. “MERCOSUR: Integración Regional e Integración transnacional? Evaluación del MERCOSUR Educacional”
- En el año 2001 en la Universidad de Brasilia (UnB), **II FoMerco**. “Una estrategia para el MERCOSUR en las Américas”
- En el año 2002 en la PUC-Pernambuco, **III FoMerco**. “La Universidad y la desintegración de América Latina”
- En 2003, en la Universidad Estadual de Maringá, **IV FoMerco**. “América del Sur, como prioridad del Brasil”.
- En 2004, en la PUC-RJ, **V FoMerco**. Seminario Internacional del Forum Universitario del MERCOSUR.
- En 2005 **VI Fomerco**, PUC-Goiânia (GO) en 11/2005

**Convenio Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo - Universidad del Salvador:** convenio celebrado en 2004, entre la Pontificia Universidad Católica de São Paulo y la Universidad del Salvador (Argentina) destinado a profesores y estudiantes.

Su objetivo está central está enfocado en la creación de un programa de intercambio semestral entre alumnos y profesores de la Puc – SP y la Universidad del Salvador.

De acuerdo a una de las principales impulsoras de este convenio, la profesora Janina Onuki, este convenio se constituye en una iniciativa muy original y muy importante. El mismo, permite a los estudiantes y a los profesores conocer mejor la realidad de los países y contribuir directamente al proceso de integración social a través del intercambio de conocimientos y de experiencias personales. Es muy importante, afirma Onuki, que los estudiantes y profesores participen del convenio y del intercambio para conocer mejor a los dos países.

Cabe destacar finalmente que, conjuntamente con

la presentación de este convenio (27 de mayo del 2004) se lanzó paralelamente el Centro de Estudios Brasil Contemporáneo, el cual consiste en una organización sin fines de lucro cuyo principal finalidad es la de fortalecer las relaciones entre las sociedades de la Argentina y el Brasil, con el propósito de profundizar la integración regional.

## Reflexiones finales

En el transcurso del trabajo pudimos observar que, a pesar del carácter mercantilista adoptado por el proceso de integración y cooperación regional, se desarrolló de forma “paralela” un proceso de integración de carácter social, el cual comenzó a adquirir un mayor dinamismo luego de la celebración de la reunión de Ouro Preto (1994), que instituyó la estructura institucional del bloque.

En ese contexto de aproximación entre los diferentes sectores sociales, uno de los acontecimientos más sorprendentes, producidos en el ámbito del MERCOSUR, fue el contacto e interacción del sector académico brasileño junto con sus análogos argentinos, determinado por el interés mutuo de ampliar y actualizar el conocimiento del otro socio estratégico del MERCOSUR.

Como fue señalado, ese conocimiento, con anterioridad a la conformación del proceso de integración, se caracterizó por ser deficiente debido a la escasa literatura que estudiaba tanto la realidad del “otro” y las relaciones bilaterales, y a las imágenes distorsionadas de la “realidad” que se pretendían crear a partir de las respectivas construcciones de los nacionalismos. Existiendo, a su vez, entre los sectores académicos de ambos países un bajo grado de cooperación en el campo de estudio de las relaciones bilaterales.

De esa forma, esa falta de conocimiento mutuo acerca de los variados aspectos de las realidades nacionales no se encontraba de acuerdo con el nuevo ambiente abierto por las relaciones entre la Argentina y el Brasil, e inducía, como señala Cervo, a errores de diagnóstico, decisivos y resentimientos nocivos. Teniendo siempre en cuenta el importante rol y responsabilidad social que le corresponde al sector académico, al constituirse este en una importante herramienta para los tomadores de decisiones, ya sea tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en el regional.

Esa situación, entretanto, iría a ser modificada a partir del surgimiento del proceso de integración regional, por medio de la movilización de los sectores académicos de ambos países, destinada a dar una respuesta positiva a esta necesidad de actualizar y adquirir nuevos conocimientos que les permitiesen interpretar las nuevas realidades de estos dos países y, al mismo tiempo, profundizar el conocimiento del “otro”.

Identificándose, en el presente trabajo, tres tipos de producciones académicas brasileñas destinadas a profundizar y actualizar el estudio del *otro*: 1- aquellas producciones colectivas resultado de actividades conjuntas (seminarios,

jornadas, proyectos de estudio) entre académicos brasileños y argentinos; 2- producciones académicas individuales (tesis, libros, artículos de revistas especializadas) destinadas a estudiar entre otros aspectos de la realidad pasada y presente del “otro” aquellos implicancias producidas por la política externa hacia el MERCOSUR; 3- otras publicaciones brasileñas destinadas a profundizar el conocimiento del “otro”.

Por otra parte, también examinamos, la importante contribución producida por las nuevas redes de estudio académicas binacionales (argentino – brasileña) en la construcción del conocimiento e imágenes del “otro”.

Esas redes establecieron nuevas formas de cooperación académica entre los diferentes profesionales de las relaciones internacionales situados tanto en la Argentina como en el Brasil. Creándose así un espacio común destinado a estimular el conocimiento del “otro”, el cual contribuyó de manera decisiva a modificar la percepción que se tenía acerca del país vecino, por parte de los académicos brasileños, a través del contacto y la experiencia directa con el mundo social e intelectual argentino. Ajustándose (o **evolucionando**), esa perspectiva, a los nuevos tiempos que el proceso de integración demandaba. Desapareciendo de ese modo, de forma gradual, los estereotipos creados durante los años en que prevalecieron los recelos, la desconfianza y el distanciamiento.

## Notas

<sup>1</sup> En términos de la visión (concepción de la política, visión del mundo, los paradigmas) sobre la cual se estaban construyendo la política (exterior y hacia el MERCOSUR). Comentario realizado por prof. Raúl Bernal Meza. 03/06/2004

<sup>2</sup> El Acta de Iguazú firmada por los presidentes del Brasil e de la Argentina el 30 de noviembre de 1985 es el punto de inicio del acercamiento entre estos dos países. Ferrer, Aldo e Jaguaribe, Hélio, *Argentina y Brasil en la globalización. ¿MERCOSUR o ALCA?*, Fondo de Cultura Económica, 2001.

<sup>3</sup> Crisis de la deuda, caída de la inversión, desequilibrios fiscales y altas tasas de inflación.

<sup>4</sup> En poco más de 2 años se suscribieron rápidamente 24 protocolos.

<sup>5</sup> A partir de la llegada de los gobiernos de Menem y Collor, los acuerdos de la década del 80 sufrieron modificaciones en su concepción originaria. La implementación de políticas económicas y externas de tendencia neoliberal, modificaron a partir del Tratado de Asunción los objetivos de la integración basados en la complementación industrial de carácter *gradual, flexible y equilibrado* establecidos en el Acta para la Integración Brasil - Argentina. Adaptándose así dicho tratado a la tendencia política del *Neoliberalismo*, mediante la apertura del mercado y la reforma aduanera. Esa modificación produjo una aceleración en el ritmo de la liberalización comercial y un aumento de la corriente de comercio como consecuencia de la misma. Reflejando el MERCOSUR las concepciones ideológicas predominantes en la economía política mundial y estableciendo, en el proceso de integración, el paradigma

del *regionalismo abierto* el cual iría a prevalecer durante los sucesivos gobiernos.

<sup>6</sup> El protocolo de Ouro Preto (1994) complementó el vacío dejado por el Tratado de Asunción estableciendo la estructura institucional del MERCOSUR: Consejo Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio.

<sup>7</sup> Las exportaciones intrazonales pasaron de US\$ 10 mil millones en el año 1993 para US\$ 18 mil millones de dólares en el año 2000.

<sup>8</sup> El efecto *spill over* se caracteriza por la extensión de la coordinación y la cooperación de un área específica hacia otros sectores. Costa Vaz, Alcides. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Contribuição do Mercosul*, Brasília: IBRI, pag. 31,2002.

<sup>9</sup> Podemos identificar, entre los distintos segmentos de la sociedad civil, al sector empresarial, sindical, universitario, académico, entre otros.

<sup>10</sup> Dentro de la literatura que abordaba la relación bilateral, de acuerdo con Madrid, resultaba frecuente encontrar en ella un fuerte sesgo geopolítico y estratégico, característico de los enfoques de la historia diplomática. La temática, según este autor, era abordada de modo general en el marco de períodos históricos extensos, faltando trabajos de reconstrucción pormenorizados a su vez, la atención en el accionar del Estado como actores esenciales en los vínculos bilaterales. Para una revisión detallada de la literatura existente previa a la formación del MERCOSUR, ver: Madrid, Eduardo, *Argentina-Brasil. La Suma Del Sur*, 2003, p. 15-30.

<sup>11</sup> Dentro de la noción de identidad, dos elementos son determinantes para la construcción y reconstrucción de la misma. La primera, denominada dimensión interna, la cual se encuentra basada en aquello que nos identifica. Entendiéndose así, por *identidad de un pueblo*, a aquello que un sujeto representa cuando se reconoce o reconoce a otra persona como miembro de un pueblo. La segunda dimensión, se encuentra definida en relación a algo que le es exterior. Son las formas de diferenciarse del “otro”, mediante los modos de representar pertenencia de los *otros* a otras unidades sociopolíticas y culturales. Es decir, cómo los individuos y grupos representan a todos los individuos y los grupos diferentes a ellos.

<sup>12</sup> Sobre la Argentina fueron realizados seminarios en 1997, 1998 y 2002.

<sup>13</sup> El Europeísmo como matriz del modo de representar la colectividad de los argentinos. Este remite para una articulación compleja de factores históricos, sociológicos, económicos, políticos, culturales y demográficos, que hacen con que Europa sea la gran y subyacente referencial distintiva de la argentinidad. Lins Ribero, Gustavo. “Tropicalismo e Europeísmo. Modos de representar o Brasil e a Argentina”, In *Argentinos e brasileiros: encontros, imagens e estereótipos*, Frigerio, Alejandro y Lisn Riveiro, Gustavo (orgs.), Petrópolis: Vozes, 2002, p. 248.

<sup>14</sup> Concepto tomado por Cerro para designar al conjunto de intelectuales argentinos que habían formulado las bases ideológicas que sustentaron la política externa argentina del período 1989-1999.

<sup>15</sup> Dentro de ese grupo podemos identificar a Tulio Halperín Donghi, Carlos Escudé, Felipe de la Balse, Jorge Castro, Andrés

Cisneros, entre otros.

<sup>16</sup> Según Amado Cervo, durante la década del 90, existió también en la Argentina una corriente de interpretación crítica que sobrevivió a la conmoción intelectual del fundamentalismo neoliberal. Esta corriente de pensamiento era considerada, por mencionado autor, como menos expresiva en volúmenes de texto publicados, pero no en profundidad de análisis, y estaba compuesta por autores como Raúl Bernal Meza, Roberto Lavagna, Aldo Ferrer, Alfredo Bruno Bologna, José Paradiso, Mario Rapoport, Edmundo Anibal Heredia, entre otros. De acuerdo con esos críticos, de no haber sido por los efectos devastadores producidos por la hiperinflación que afectó la tranquilidad de los ciudadanos y la estabilidad social, los neoliberales no hubieran triunfado en la aplicación de tales políticas. *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, Brasília: IBRI, 2001, p. 285.

<sup>17</sup> Universidad de Sao Paulo, Estadual de Rio de Janeiro, Federal de Rio Grande Do Sul, Universidad de Córdoba, Rosario y Nacional del Centro.

<sup>18</sup> Podemos identificar entre los profesores visitantes: 1) por Brasil: José Flavio Sombra Saraiva, Williams da Silva Goncalves, Alcides Costa Vaz, Antonio Morales Lessa, Albene Miriam Ferreira Menendez.; 2) por Argentina: Raúl Bernal Meza, Mario Rapoport, Edmundo Anibal Heredia, entre otros.

<sup>19</sup> Editado posteriormente en la Argentina bajo el nombre de *El Cono Sur. Una Historia Común*, encontrándose, en esta versión en español, dos capítulos adicionales escritos por Délia Otero y Edmundo Heredia respectivamente.

<sup>20</sup> Según Bernal Meza, el aporte de este grupo de académicos reflejó la búsqueda de nuevos abordajes teóricos metodológicos y de perspectiva en los estudios de las relaciones Internacionales, manifestando un pensamiento propio sobre la forma de interpretar y reconstruir el pasado, destinado a la construcción de un futuro distinto. Bernal Meza, Raúl (1995).

## Bibliografía consultada

Almeida, Paulo Roberto. “O MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001). Uma avaliação política a partir do Brasil”, *Intal Documento de Divulgação* N° 14, Abril 2002.

\_\_\_\_\_. “Introdução” en *Diretório de Relações Internacionais (1950-2004)*, Clóvis Brigagão, Fundação Biblioteca Nacional, RJ, 2004.

Bernal Meza, Raúl. *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismos y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Nuevo Hacer/ Grupo Editor Latino Americano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. “Os dez anos do Mercosul e a crise Argentina. A necessidade de revisar o modelo de integração”, *Política Externa*, Vol. 10, N° 4 MAR/ABRI/MAI, 2002.

Hirst. Mónica e Cardin Carlos Enrique. Seminario “La visión del otro. Soberanía e Cultura Política”, IPRI/ Fung/Funceb, 2003.

Costa Vaz, Alcides. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A construção do Mercosul*. Brasília, IBRI, 2002.

Cesário Pereira, Demetrius. “O profissional de Relações Internacionais no meio acadêmico”, ponencia presentada en el ENEPRI, 2005.

Cisneros, Andrés. “Abertura do Seminário”, en “Argentina-Brasil y la formación de la identidad nacional”, Funceb/Funag/Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1997.

Brigagão, Clóvis. *Relações Internacionais no Brasil: instituições, programas, cursos, redes*. Rio de Janeiro: Gramma, 2004.

Bouzas, Roberto y Fanelli, José María. *Mercosur: Integración y Crecimiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2002.

Caldeira, Jorge. “O Mercosul para além da economia”, In *O MERCOSUL e a integração sul-americana: mais do que economia, encontro de culturas*, FUNAG, 1997.

Cervo, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília : IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. “Intelectuais argentinos e brasileiros: olhares cruzados”, In Frigerio, Alejandro y Lins Riveiro, Gustavo (orgs.), *Argentinos e brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos*, Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. “A política exterior da Argentina: 1945-2000”, In Pinheiro Guimarães, Samuel (org.), *Argentina: Visões Brasileiras*, Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2000.

Diaz Labrano, Roberto Luiz. *MERCOSUR, Integración y Derecho*. Buenos Aires: Editora Ciudad Argentina, 1998.

Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Hélio. *Argentina y Brasil en la Globalización. ¿Mercosur o ALCA?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Guilhon Albuquerque, José Augusto. “La nueva Geometría del Poder Mundial en las visiones Argentina y Brasileña”, In De la Balze, Felipe (coord.), *El Futuro del MERCOSUR. Entre Retórica y el Realismo*, ABA-CARI, 2000.

Hirst, Mónica. “La nueva Agenda del Mercosur. Puntos para la reflexión”, en *Archivos del Presente*, n. 29, 2002, pp. 83-93.

\_\_\_\_\_. “Brasil -Argentina a la Sombra del Futuro”, In Lladós, José María y Pinheiro Guimarães, Samuel (orgs.), *Perspectivas Brasil y Argentina*, Brasília: IPRI, 1999.

Hirst, Mónica y Soares de Lima, María Regina. “Contexto Internacional, Democracia e Política Externa”,



- Seminario sobre la Argentina, Instituto Rio Branco, Brasilia, Sala Joaquín Nabuco, 4 y 5 de abril de 2002.
- Hirst, Mónica y Russell, Roberto. *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*, Fundación OSDE, 2001.
- LLadós, José Maria y Guimarães, Samuel Pinheiro (orgs.). *Perspectivas: Brasil e Argentina*, Brasilia: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2000.
- Lins Ribero, Gustavo y Frigeiro, Alejandro. "Prefacio" de *Argentinos e Brasileiros. Encontros, imagens e estereótipos*, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.
- Madrid, Eduardo. *Argentina Brasil. La suma del Sur*, Buenos Aires: Universidad del Congreso y Editora del Sur, 2003.
- Mendes Pereira, Ricardo. "Resenha: livro Argentinos e brasileiros. Encontros, Imagens e estereótipos", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 45 n° 2, 2002.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. 1870-2003*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- Onuki, Janina. *As mudanças da Política Externa Argentina no Governo Menem (1989- 1999)*. Tese de Doutorado, 2002.
- \_\_\_\_\_. "A sociedade civil e o MERCOSUR: fortalecimento da integração regional", Seminario del mismo nombre realizado el 27 de mayo de 2004 en la Universidad del Salvador.
- \_\_\_\_\_. "Vem aí uma nova política externa para a Argentina", *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, n° 186, 16-21/11/1999.
- \_\_\_\_\_. "Mercosul, para além de uma agenda externa", *Col. Relnet* n° 9, Mês 1-6, Ano 2004, *Meridiano 47*, n° 47, mês 6, 2004.
- Rapoport, Mario y Cervo, Amado Luiz. *El Cono Sur. Una Historia en Común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Rego Barros, Sebastião do. "Apresentação", en *Brasil e Argentina: A visão do Outro*. Seminario Brasil Argentina, Brasilia: Funag, 2000.
- Saravia, Miriam Gomes. "Brasil e Argentina: Uma Década de Política Externa", *Cena Internacional*, ano 2, n. 1, jun. 2000.
- Seixas Corêa, Luiz Felipe. "O Brasil e seus Vizinhos: uma aproximação histórica", en *Brasil e Argentina: A Visão do Outro*, Seminário Brasil e Argentina, Brasília, Funag, 2000.
- Seminario: Argentina – Brasil y la Formación de la Identidad Nacional: la Visión del Otro. Organización: Funceb, Funag, Centro de Estudios Nueva Mayoría.
- Seminario: Argentina-Brasil en la transición al siglo XX.
- De la construcción de las nacionalidades a la construcción de proyectos civilizatorios. Organización: Funceb, Funag, Centro de Estudios Nueva Mayoría.
- Silva Ramos, Danielly. "Resenha: livro Historia do Cono Sul" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n° 2, 2002.
- Sombra Saraiva, José Flavio. "Um percurso acadêmico modelar: Amado Luiz Cervo e a afirmação da historiográfica das relações internacionais no Brasil", In Estevão Chaves Rezende Martins (org.), *Relações Internacionais: Visões do Brasil e da América Latina*, Brasília: IBRI, 2003.
- Valente Hervier, Ximena. "¿Confrontación o Cooperación? Los Desafíos de la Sociedad Civil Frente a la Integración?", Primer Congreso Internacional del Mercosur organizado por el colegio de abogados de la provincia de Buenos Aires, 14 al 16 de abril, 2004.

## Artículos periodísticos consultados

- Gazeta Mercantil. "Interés privado en la negociación", 2 de abril de 20003.
- Moniz Bandeira, Alberto Luiz. "Diálogo con Luiz Alberto Moniz Bandeira, Especialista Brasileño en Relaciones Internacionales", *Diario Página 12*, 5 de abril de 2004.

## Sites de Internet consultados

- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) [www.cari1.org.ar](http://www.cari1.org.ar)
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal) [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)
- Universidad del Salvador. [www.salvador.edu.ar](http://www.salvador.edu.ar)
- Fundación Centro de Estudios Brasileños (Funceb). [www.funceb.org](http://www.funceb.org)
- Intituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). ([www2.mre.gov.br/ipri](http://www2.mre.gov.br/ipri))
- "Mercosul nas Universidades" ( [www.puc.minas.br/Mercosul](http://www.puc.minas.br/Mercosul) )
- Relnet. [www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)
- Revista Carta Internacional [www.nupri.prp.usp.br](http://www.nupri.prp.usp.br)
- Revista Contexto Internacional. [www.puc-rio.br/iri/publicacoes.html#contexto](http://www.puc-rio.br/iri/publicacoes.html#contexto)
- Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) [www.ibri-rbpi.org.ar](http://www.ibri-rbpi.org.ar)
- Revista Política Externa. [www.politicaexterna.com.br](http://www.politicaexterna.com.br)
- "O Estudo das Relações Internacionais no Brasil", Profesor Paulo Fagundes Vizentini, palestra on-line. [www.ilea.ufrgs.br/nerint/indexbr.html](http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/indexbr.html)

# Teorias do comércio internacional: uma revisão do debate livre comércio X protecionismo

Ivan Tiago Machado de Oliveira

A discussão sobre o comércio internacional é um dos pontos mais antigos e controversos no debate econômico. O estudo dos determinantes das trocas comerciais internacionais tem sua evolução ligada à própria evolução da Economia enquanto ciência. Desde os mercantilistas, quando se inicia um processo de entendimento e sistematização do conhecimento econômico, passando pelos clássicos e neoclássicos, além dos “desenvolvimentistas”, a análise da trocas internacionais tem seu lugar garantido e engendra os mais acalorados debates acerca de seus incentivos, malefícios e limitações ao processo de desenvolvimento econômico das nações.

Na análise do comércio internacional, é de fundamental relevância a constatação dos determinantes do comércio. Entender o porquê da existência de comércio entre as nações, seus fundamentos básicos, o padrão de comércio, quais os preços das exportações/importações, que quantidades são ou poderiam ser exportadas/importadas, quais são as diretrizes determinantes da política comercial dos países são alguns dos questionamentos básicos das teorias do comércio internacional. Tais teorias buscam justamen-

te demonstrar o porquê da existência do comércio e quais seus benefícios reais e seus custos para o crescimento econômico da nação.

Vale salientar, desde já, que não podemos vislumbrar um arcabouço teórico único que consiga abordar de forma completa as interações, conflitos e interesses presentes no jogo do comércio internacional. Não há nada de novo nesta constatação. Jacob Viner, já na década de 1950, alertava para tal fato. Sobre esta constatação, Gonçalves (2005) expõe:

Dadas as complexidades dos temas e a influência de variáveis heterogêneas, não é possível obtermos uma teoria geral e única do comércio internacional. É importante, por isso, termos um balanço dos diferentes enfoques teóricos do comércio internacional. (GONÇALVES, 2005, p. 97)

Independentemente das variações teórico-analíticas, um conceito-chave para o estudo das teorias do comércio internacional é o de *vantagem comparativa*. Criado e desenvolvido por David Ricardo em sua obra *Princípios de Economia Política e Tributação*, de 1817, o princípio da *vantagem comparativa* nos revela que o comércio internacional será benéfico para os países mesmo se um determinado país possa produzir mais eficientemente, em relação aos demais, todos os produtos que consome. As principais teorias do comércio internacional se baseiam neste princípio, podendo divergir quanto aos determinantes das *vantagens*. Os críticos também tomam o princípio da vantagem comparativa e suas bases de sustentação como ponto

---

*Ivan Tiago Machado de Oliveira* é Mestrando em Economia pela UFBA e pesquisador associado ao Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da Escola de Administração da UFBA. E-mail: [ivantiagomachado@hotmail.com](mailto:ivantiagomachado@hotmail.com). Blog: [www.ecoeri.blogspot.com](http://www.ecoeri.blogspot.com).

fundamental de suas construções analíticas alternativas.

Feita esta breve introdução, vamos agora seguir na nossa análise e apresentar as principais teorias do comércio internacional. Primeiramente, discutiremos as teorias “puras” do comércio internacional, analisando seus fundamentos e desenvolvendo os modelos ligados à abordagem liberal-tradicional. Em seguida, apresentaremos as críticas de Friedrich List e Raúl Prebisch às abordagens tradicionais do comércio internacional e também suas proposições teóricas acerca das políticas de comércio estratégico. Ademais, os novos modelos teóricos de análise do comércio internacional serão apresentados, identificando-se suas principais contribuições ao debate teórico na área. Por fim, apresentaremos as considerações finais acerca da importância do estudo das teorias do comércio internacional para o entendimento da realidade das trocas internacionais.

### **A abordagem liberal-tradicional: as teorias clássica e neoclássica do comércio internacional**

Contra a visão mercantilista, que via o comércio internacional como um jogo de soma zero, e influenciado pelos escritos de David Hume e do fisiocratismo francês, Adam Smith lançou sua análise sobre as trocas internacionais não focando nos interesses e objetivos da nação de forma geral mas colocando as necessidades dos agentes econômicos como objeto principal de sua análise. Antes de apresentarmos a teoria clássica sobre o comércio é importante que se compreenda a teoria do valor-trabalho dos mesmos, base teórica fundamental do seu pensamento.

Os clássicos desenvolveram a teoria do valor-trabalho a partir da qual lançaram bases para sua interpretação do mundo econômico. Segundo essa teoria, o *trabalho*, observado como um elemento homogêneo, é o equalizador

### **No modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, as trocas internacionais são identificadas como a troca de fatores abundantes por fatores escassos. Isto é, a mobilidade internacional dos bens substitui a mobilidade dos fatores de produção entre as nações.**

das trocas. Ademais, supõe-se pleno acesso ao mercado de trabalho, concorrência perfeita e inexistência de limitações institucionais.<sup>1</sup>

Adam Smith, em sua obra-prima *A Riqueza das Nações*, de 1776, deixa clara a idéia de que a especialização advinda da divisão social do trabalho é um ponto fundamental para o aumento da produtividade da economia e, assim, da riqueza material. A partir do lançamento de tais bases conceituais e analíticas, Smith nos apresenta uma teoria das trocas internacionais fundamentada na idéia de *vantagem absoluta* de custos.

Tendo em vista sua visão de riqueza como capacidade

de compra, isto é, aquilo que se pode comprar com o dinheiro, Smith propõe que o comércio internacional traz bem-estar ampliado à sociedade quando permite que esta adquira produtos do exterior para a satisfação das necessidades dos indivíduos. Além disso, e mais importante ainda, devido à propensão da natureza humana a trocar, negociar produtos, que é limitada pelo tamanho do mercado e que fundamenta o aumento da produtividade do trabalho a partir da divisão social do mesmo, a expansão do comércio internacional aumenta o mercado para os produtos produzidos pela economia nacional, permitindo o aprofundamento da divisão do trabalho e contribuindo para o incremento da riqueza das nações.

Dessa forma, os países exportam, segundo a visão de Smith, os produtos nos quais seus custos de produção absolutos sejam menores e importam aqueles nos quais seus custos de produção absolutos sejam superiores aos de seus parceiros comerciais. O resultado seria o aumento da produção, da riqueza das nações e do bem-estar mundial, como um todo. A lógica por trás da teoria das vantagens absolutas smithianas está ligada à especialização absoluta.

Não obstante a relevância da contribuição de Smith com sua análise via custos absolutos, muitas questões permaneciam não respondidas. Tendo em vista as diferenças entre as estruturas produtivas dos países, seus graus de desenvolvimento distintos, como poderia haver comércio internacional entre nações quando uma nação tem vantagens absolutas de custos em todo o seu espectro produtivo em relação a seus parceiros comerciais? Como defender uma abertura comercial geral como meio de alcançar um maior bem-estar na sociedade, dada a existência de tal complexidade e diversidade produtiva entre as nações? Para responder a tais questionamentos, o princípio das vantagens absolutas foi deixado de lado. Entra em cena

o conceito que vai dar embasamento, até hoje (ainda que com algumas atualizações), à defesa do livre comércio: o conceito de *vantagem comparativa*.

David Ricardo foi quem primeiro advertiu sobre a insuficiência analítica da teoria smithiana do comércio internacional.

Ricardo observou que a idéia de vantagens absolutas pode ser utilizada para se determinar o padrão de comércio interno de um país que apresente perfeita mobilidade dos fatores de produção, mas não para o comércio internacional, onde há a presença de imobilidade (ou baixa mobilidade) dos fatores de produção. Vale relatar, portanto, que a tese de Smith é na verdade uma ocorrência particular da abordagem mais geral de Ricardo. O autor irá colocar, então, que mesmo se um país for produtivamente superior a todos os outros com quem pode comerciar, ou seja, mesmo se ele tiver vantagens absolutas de custos para todos os produtos que produz e consome, haverá benefícios para

que este país se engaje nas trocas internacionais e melhore, assim, o bem-estar de sua sociedade como um todo. Como já foi dito, o foco analítico diferencial de Ricardo em relação a Smith é a análise a partir de bases relativas de produtividade entre as nações, sendo estas a chave para o entendimento do porquê da existência de comércio internacional de bens assim como do padrão de trocas comerciais entre as nações.

A teoria das vantagens comparativas de Ricardo tem como base alguns pressupostos fundamentais, dentre os principais cabe citar:

- 1) considera um mundo com dois países, dois produtos e um único fator de produção relevante, que é o trabalho (modelo  $2 \times 2 \times 1$ );
- 2) o estoque de mão-de-obra dos países é dado;
- 3) a mão-de-obra é perfeitamente móvel entre os setores produtivos da economia nacional, mas imóvel internacionalmente;
- 4) inexistem barreiras ao comércio internacional e custos de transporte;
- 5) a economia apresenta custos constantes em escala; e
- 6) existe diferenciação da tecnologia da produção entre os países.

Ricardo usou a análise hipotética dos custos de produção de vinhos e tecidos em Portugal e na Inglaterra.<sup>2</sup> Segundo sua hipótese, Portugal teria custos de produção tanto de vinho como de tecidos mais baixos que a Inglaterra, mas mesmo assim o comércio entre os dois geraria benefícios mútuos a partir da análise fundada nas vantagens relativas.

Para melhor entendermos a teoria das trocas ricardianas, podemos fazer uso do conceito de *custo de oportunidade*. Consideremos  $\alpha_v$  e  $\beta_v$  como quantidades de unida-

## **Contrariamente ao que prevê o modelo H-O-S, a maior parte do comércio internacional é feita entre países desenvolvidos, os quais apresentam dotações de fatores relativamente similares.**

des de trabalho requeridas para a produção de vinho em Portugal e na Inglaterra, respectivamente, e  $\alpha_t$  e  $\beta_t$  como quantidades de unidades de trabalho necessárias para a produção de tecido em Portugal e na Inglaterra, também respectivamente. Assim, a relação  $\alpha_v/\alpha_t$  representa o custo de oportunidade de produção de vinho em relação à de tecido em Portugal e  $\beta_v/\beta_t$  o mesmo custo de oportunidade na Inglaterra. Se  $\alpha_v/\alpha_t < \beta_v/\beta_t$  temos que a produção de vinho em Portugal apresenta menor custo de oportunidade em relação à produção inglesa e, portanto, o primeiro terá

incentivos para especializar-se na produção de vinho e exportá-lo para o segundo, enquanto este se especializará na produção de tecidos e transacionará com o primeiro em troca de vinhos.

É fácil notar, a partir dessa visão, que o comércio entre Portugal e Inglaterra traria ganhos para ambos. Tais ganhos podem ser vislumbrados tanto a partir da observação do comércio como meio indireto de produção quanto ao se examinar como o mesmo afeta as possibilidades de consumo de cada país, que claramente se ampliam.

A partir dos pressupostos do modelo ricardiano, podemos observar, logicamente, que os mesmos não são a melhor representação da realidade e, por isso, suas conclusões devem ser devidamente qualificadas e posicionadas. Krugman e Obstfeld (2001, p. 33) nos apresentam algumas críticas à especialização extrema da economia, característica das economias analisadas no modelo clássico. Alguns motivos pelos quais numa economia real não se observa uma extrema especialização: 1) quando se considera a existência de mais de um fator de produção a tendência à especialização fica reduzida; 2) o protecionismo dos países em defesa de suas indústrias; 3) o custo do transporte internacional é positivo e pode ser tão alto que leve uma economia à auto-suficiência em certos setores.

A teoria das vantagens comparativas de David Ricardo é criticada em suas bases irrealistas e específicas sobre tecnologia, estrutura industrial e condições macroeconômicas e mobilidade dos fatores trabalho e capital. Não obstante tais críticas, Ricardo deixou um legado importante à teoria econômica. Seu conceito de vantagens comparativas, mesmo com deficiências, deu nova fundamentação ao debate sobre os padrões das trocas internacionais e engendrou novas formulações teóricas que buscam analisar o comércio internacional, seja para refutar o livre-cambismo enquanto meio de alcance do desenvolvimento econômico de uma nação seja para defendê-lo, como faz o modelo teórico neoclássico Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S).

Em 1919, Eli Heckscher lançou seu trabalho seminal sobre o comércio internacional, a partir de um enfoque neoclássico. Ele vai, na verdade, incorporar novas variáveis ao estudo dos determinantes do comércio entre

as nações e tentar, sobretudo, avaliar os impactos sobre a distribuição de renda num país quando o mesmo se abre ao comércio com o exterior. A noção de vantagens comparativas, diferentemente do modelo clássico, foi ligada às diferenciações na dotação dos fatores produtivos de um país. Gonçalves (2005) relata:

Ao incorporar os fatores básicos de produção (trabalho, terra e capital) à sua análise, Heckscher ampliou o modelo ricardiano, no qual os preços relativos refletiam a produtividade relativa do trabalho. Porém, é a suposição de igualdade internacional de tecnologia que gera as bases para as

propostas principais do modelo neoclássico de comércio exterior (o modelo de Heckscher-Ohlin). (GONÇALVES, 2005, p. 102)

Na tentativa de avaliar a relação entre distribuição de renda e comércio internacional, Heckscher desenvolve a idéia de que haveria uma equalização dos preços relativos dos fatores de produção com o comércio internacional.

Vale salientar que Bertil Ohlin deu prosseguimento no desenvolvimento do modelo de Heckscher nas décadas de 1920 e 1930, dando ao mesmo a configuração que encontramos hoje como o modelo neoclássico. Em 1948, Paul Samuelson, fundamentado em pressupostos não muito realistas, utilizou-se de métodos matemáticos para testar

## **List não vê o protecionismo como um fim em si mesmo; enxerga-o como um meio para alcançar o fim da construção e o desenvolvimento de uma nação forte, que possa no futuro praticar o livre comércio.**

a hipótese de equalização dos preços relativos dos fatores, por isso o modelo é conhecido atualmente como modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson.<sup>3</sup>

Um ponto de significativa relevância que é apresentado por Gonçalves (2005) é o fato de que, na verdade, o modelo teórico seminal desenvolvido por Heckscher foi, de certa forma, desfigurado em seu processo de desenvolvimento. No prefácio à edição inglesa de seu artigo, que fora primeiramente publicado na Suécia, seu país de origem, Heckscher afirma: “Deve-se enfatizar aqui que o termo ‘fator de produção’ não se refere simplesmente às amplas categorias de terra, capital e trabalho, mas às diferentes qualidades de cada uma destas. O número dos fatores de produção, portanto, é praticamente ilimitado” (Heckscher, 1919, apud Gonçalves, 2005, p. 102). Podemos verificar, pois, que o modelo neoclássico simplificado, onde se toma como pressuposto para a existência de dois países, dois produtos e dois fatores de produção – modelo tipo  $2 \times 2 \times 2$ , aparenta apresentar uma quebra parcial em relação à abordagem original de Heckscher acerca dos determinantes das vantagens comparativas das nações no comércio internacional.

Como afirma Bado, “a contribuição central de Heckscher, que Ohlin desenvolveu em seguida, consiste em explicar a troca internacional com base na abundância ou na escassez relativa dos vários fatores de produção de que são dotados os países” (2004, p. 07). O teorema de Heckscher-Ohlin assevera, pois, que um país terá vantagens comparativas no produto cuja fabricação utilize de forma intensiva o fator de produção abundante no mesmo. Dessa forma, cada país produzirá e exportará os bens intensivos no fator de produção profuso em seu território econômico.<sup>4</sup>

No modelo H-O-S, as trocas internacionais serão iden-

tificadas como a troca de fatores abundantes por fatores escassos. Isto é, a mobilidade internacional dos bens serve como substituto à mobilidade dos fatores de produção entre as nações, algo muito mais difícil. Tais trocas, ademais, somadas à divisão do trabalho, acabam por efetuar uma equalização dos preços dos fatores de produção em nível mundial, segundo a teoria neoclássica. Contudo, é importante salientar que duas condições importantes devem ser observadas para que haja a equalização dos preços dos fatores, como coloca Baumann et al (2004, p.25), quais sejam: 1) necessidade de alguma proximidade entre as dotações fatoriais dos países analisados; e 2) a inexistência de uma especialização completa dos países considerados.

No que concerne à interação entre comércio internacional e distribuição de renda, a teoria neoclássica nos apresenta a avaliação de que os setores da economia do país que se encontram envolvidos na produção de bens intensivos no fator abundante

serão beneficiados com o comércio internacional. Já os setores que produzem bens intensivos em fatores escassos, concorrentes com importações, sairão prejudicados com a abertura ao comércio com o exterior. Krugman e Obstfeld (2001, p.80) apresentam dois aspectos importantes a serem considerados acerca do processo de distribuição de renda com o comércio internacional no modelo neoclássico, quais sejam: 1) a distribuição de renda é afetada temporariamente se nos reportarmos à análise da imobilidade dos fatores; e 2) o comércio internacional afeta significativamente e de forma mais permanente a distribuição considerada em grandes grupos de fatores: capital, terra, trabalho.

Vale frisar que a observação mais atenta dos fluxos de comércio internacional atualmente acaba por apresentar certas inconsistências analíticas do modelo neoclássico do comércio internacional, quando da tentativa de explicação da realidade comercial e dos determinantes dos padrões de comércio entre as nações. A maior parte do comércio mundial é feita entre países desenvolvidos, os quais apresentam dotações fatoriais relativamente similares, caso que o modelo H-O-S não pode explicar. Ademais, os críticos irão questionar algumas idéias subjacentes ao modelo liberal neoclássico, como em relação à difusão do progresso tecnológico através do comércio internacional. Apesar das críticas, o modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson de comércio internacional apresenta visível utilidade quando da análise dos impactos sobre a distribuição de renda de um país advindos do envolvimento do mesmo no comércio internacional.

### **Teoria do comércio estratégico: o protecionismo “educador” de List e a visão de Raúl Prebisch**

O debate teórico-ideológico entre livre-cambistas e protecionistas esteve presente na história do pensamento eco-

nômico mesmo muito antes dos clássicos. Nesta questão, existem muitas vezes aspectos e posições aparentemente destoantes que demonstram a complexidade analítica do processo. Talvez, por exemplo, um observador menos atento possa pensar que encontramos em Karl Marx um defensor da proteção do comércio nacional contra o capitalismo globalizante, considerando-se a importância da obra do autor para o pensamento da esquerda no século XX, esquerda essa que teve (e, em geral, ainda tem) forte tendência protecionista. Contudo, como observado em seu discurso na Associação Democrática de Bruxelas em 9 de janeiro de 1848, Marx deixa claro seu posicionamento em favor do livre cambismo:

[...] the protective system of our day is conservative, while free trade system is destructive. It breaks up old nationalities and bushes the antagonism of the proletariat and the bourgeoisie to extreme point. In a word, the free trade system hastens the social revolution. It is in this revolutionary sense alone, gentleman, that I vote in favor of free trade. [Grifo nosso] (MARX, 1848, p.09)<sup>5</sup>

Na verdade, uma defesa contundente e fundamentada numa inter-relação de elementos de posição em prol do protecionismo surgirá na região que hoje chamamos de Alemanha, no fim do século XVIII e início do XIX, através dos escritos de Johann Gottlieb Fichte. Sua principal obra, intitulada *O Estado Comercial Fechado* e publicada em 1800, pode ser considerada o livro-marco da defesa

## Para Fichte, o livre comércio internacional é jogo de soma zero. Para List, o livre comércio tende a ser mutuamente benéfico quando praticado entre nações com poderio econômico semelhante.

do protecionismo econômico. Nessa obra, Fichte irá apresentar a idéia da necessidade de se criar uma nação autárquica através de planejamento (estado dirigido) tanto da questão puramente comercial, com a proibição aduaneira, quanto em aspectos relativos à conversibilidade da moeda e necessidade de um território mínimo à auto-suficiência econômica (Estado de dimensão ótima, tese precursora da idéia de *Lebensraum*). Como afirma Paulo Henrique de Almeida, “[...] a autarcia aparece como uma consequência da planificação imperativa” (Almeida, 1999, p.05)<sup>6</sup>.

Diferentemente de Fichte, mas com claras influências do mesmo em seu pensamento, Georg Friedrich List desenvolve uma abordagem crítica à Escola Clássica, livre cambista, que se sedimenta como uma sistematização acurada acerca do protecionismo e o desenvolvimento econômico da nação. List não vê o protecionismo como um fim em si mesmo ou como uma forma objetiva de alcançar a autarcia da nação. Porquanto, enxerga o protecionismo como um meio de alcançar o fim específico de construção

e desenvolvimento de uma Nação forte que possa vir a comerciar num mundo com livre comércio de forma ativa e favorável.

Observamos, assim, uma distinção substantiva entre o pensamento de List e de Fichte. Para Fichte, o livre comércio internacional não traz benefícios à nação, é jogo de soma zero, enquanto que para List o livre comércio tende a ser benéfico quando praticado entre nações com poderio econômico semelhante, daí a defesa do protecionismo “educador” no sentido de fortalecer economicamente a nação para que a mesma possa participar de forma segura e ativa do jogo internacional do comércio. Como relata Anson-Meyer (1982): “Contrairement à ce dont on l’accuse souvent, List n’a jamais prône le protectionnisme comme un principe général de politique économique. Pour lui, il ne s’agit que d’une nécessité historique imposé par la mise en place d’une société industrielle” (Anson-Meyer, 1982, p.165)<sup>7</sup>.

Ademais, vale lembrar que, na verdade, Friedrich List, o suposto pai da defesa das *infant industries*, teve seus primeiros contatos com tais idéias quando estava exilado nos EUA na primeira metade do século XIX. A primeira sistematização sobre os argumentos em defesa da proteção às indústrias nascentes foi desenvolvida por pensadores estadunidenses como Alexander Hamilton, primeiro Secretário do Tesouro Americano, e Daniel Raymond.

Na obra *Sistema nacional de economia política*, publicado em 1841, List inicia sua construção teórica refutando o “individualismo cosmopolita” dos clássicos. Isto é, a idéia clássica de análise econômica a partir do indivíduo inserido num mundo cosmopolita, “sem nações”, sem interesses conflitantes entre Estados nacionais, idéia essa bem desenvolvida por

Adam Smith no seu livro *A Riqueza das Nações* (1776), é claramente e veementemente repelida por List. Para este, os clássicos, ao desconsiderarem a existência da Nação entre o indivíduo e o mundo, incorreram em um erro crasso de análise, deixando de lado o fundamental da realidade objetiva mundial e levando adiante uma idéia no mínimo idealista, se não propositadamente construída segundo interesses particulares, de um mundo cosmopolita, uma união universal onde existiria um estado de paz perpétua. Portanto, List terá seu foco analítico na Nação e sua construção enquanto elemento econômico forte no jogo mundial do poder. Daí a importância que dará às políticas de caráter protecionista na condução dos destinos econômicos nacionais.

Neste aspecto, analisando seu tempo, List relata que “[...] nas atuais condições do mundo, o resultado da liberdade geral de comércio não seria uma república universal, mas, pelo contrário, uma sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial

e naval atualmente dominante” (List, 1983, p. 93). E acrescenta:

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da Natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo), esse sistema protecionista, considerando sob este ponto de vista, apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio. (LIST, 1983, p. 93)

List irá desenvolver uma *teoria das forças produtivas* que fundamentará a sua visão acerca do desenvolvimento econômico de uma Nação. Para tal, List chama a atenção que o comércio exterior não pode ser tratado seguindo uma lógica simplesmente individualista e racional-econômica, faz-se necessário que o Estado utilize da política comercial como meio de conseguir aumentar a capacitação e o desenvolvimento das forças produtivas nacionais no sentido de gerar prosperidade à Nação como um todo, segundo estratégias de desenvolvimento deliberadamente traçadas.

Como abordado por Bado (2004), List “não deixa qualquer dúvida de que a industrialização constitui condição essencial para a maturação econômica” (Bado, 2004, p.10). Sobre o aspecto da importância da indústria para o desenvolvimento nacional, o próprio List relata, de forma bastante contundente, que “uma nação que troca produtos agrícolas por artigos manufatureiros estrangeiros é um indivíduo com um braço só, sustentado por um braço estrangeiro” (List, 1983, p. 113).

Considerando as posições políticas adotadas pela grande potência econômica européia de sua época, a Inglaterra, e seu discurso pró-liberalização comercial, Friedrich List afirma que os países que chegam a um alto grau de desenvolvimento, lançando mão de práticas protecionistas, acabam por “chutar a escada” pela qual chegaram ao topo.

Quando alguém conseguiu atingir o ponto máximo de sua grandeza, é muito comum recorrer ele a um artifício astuto: atira para longe a escada que lhe permitiu subir, para que outros não a usem para subir atrás dele. É nisso que reside o segredo da doutrina cosmopolita de Adam Smith (...) Toda nação que, por meio de adoção de taxas protecionistas e de restrições à navegação estrangeira, conseguiu aumentar sua força manufatureira e sua navegação a tal ponto que nenhum outro país é capaz de manter livre concorrência com ela, nada melhor e mais sábio pode fazer do que atirar para longe essas escadas que serviram para construir sua própria grandeza, apregoar às outras nações as vantagens e benefícios do livre comércio, e declarar, em tons penitentes, que até aqui andou por caminhos errados, e só agora, pela primeira vez, conseguiu descobrir a verdade. (LIST, 1983, p.249)

Notamos, pois, como List coloca a prática de “chutar a escada” para o desenvolvimento como algo usual perpetrado pelos países prósperos, prática essa ainda possível de ser observada nos dias atuais, seguindo padrões analíticos *listianos*, como argumentado por Chang (2002)<sup>8</sup>.

List conseguiu compreender e sistematizar questões que constituíram marco no debate econômico décadas depois. O foco no desenvolvimento nacional, com forte intervenção estatal, no qual o mercado interno ganha importância significativa, com investimentos em infra-estrutura e proteção aduaneira às indústrias nascentes nacionais, fazem do pensamento de List uma das bases de sustentação da defesa do desenvolvimento nos países “subdesenvolvidos” na segunda metade do século XX. Tal fato pode ser claramente observado a partir da análise do pensamento da CEPAL e sua relevância para o processo de industrialização da América Latina desde a década de 1950.<sup>9</sup> Para melhor compreendermos as interconexões existentes entre a visão cepalina e alguns aspectos do pensamento de List, vamos apresentar mais detalhadamente, a seguir, a abordagem desenvolvida por Raúl Prebisch (líder do pensamento cepalino e voz ativa em favor do desenvolvimento dos países pobres na UNCTAD) e sua similitude e confluência analítica acerca da política comercial protecionista como mecanismo propulsor do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas.

Primeiramente, cabe ressaltar que Prebisch irá construir um modelo macroeconômico de três setores para as economias subdesenvolvidas, periféricas, tendo como fim demonstrar a inaplicabilidade dos pressupostos, critérios e conclusões neoclássicos acerca da alocação dos recursos em nível internacional, consubstanciado no modelo Hecksher-Ohlin, bem como apresentar a racionalidade econômica do protecionismo como um mecanismo de desenvolvimento para a periferia do sistema capitalista. Assim, observaremos uma ruptura com o pensamento neoclássico fundamentada na idéia de que as relações econômico-comerciais entre as nações são caracteristicamente assimétricas. Segundo Cardoso (1993),

Opondo-se à idéia prevalecente nos meios liberais-ortodoxos que aceitavam a premissa fundamental da teoria de mercado relativa às vantagens comparativas da divisão internacional do trabalho, Prebisch afirma que as relações econômicas entre o Centro e a Periferia tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A mão invisível do mercado apareceria, para Prebisch, como madrasa: em vez de corrigir distorções, acentuava-as (Cardoso, 1993, p. 34).

Ao analisar a economia periférica, Raúl Prebisch observa-a repartida em três setores, quais sejam: um setor econômico de subsistência, um segundo setor exportador de bens primários e um terceiro caracterizado como industrial nascente. Desenvolver significaria reduzir o abismo

que separa os setores modernos dos arcaicos, melhorando as condições de vida da massa populacional através de sua inclusão nos setores mais dinâmicos da economia.

Prebisch nota, ao analisar o ciclo econômico através de estudos empíricos, que havia na realidade uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio das economias periféricas em suas relações com o centro. Tal fato estaria ligado à baixa elasticidade-renda dos principais produtos

## A primeira sistematização dos argumentos em defesa da proteção às indústrias nascentes foi desenvolvida por pensadores estadunidenses como Alexander Hamilton, primeiro secretário do Tesouro dos EUA, e Daniel Raymond.

exportados pela periferia (bens primários) conjuntamente com a alta elasticidade-renda das importações periféricas e a relativa inelasticidade-preço da oferta dos produtos primários, que confluíam no sentido de gerar desequilíbrios externos aos países da periferia, dificultando ainda mais seu processo de desenvolvimento econômico. Vale também ressaltar que questões organizativas e estruturais presentes nas economias desenvolvidas ajudavam no processo de impedimento da difusão dos frutos de progresso técnico para o mundo periférico. Acerca dessa questão ligada à não difusão do progresso técnico, ponto fulcral da crítica cepalina à teoria neoclássica do comércio internacional, Prebisch (2000) relata que:

Em geral, o progresso técnico parece ter sido mais acentuado na indústria do que na produção primária dos países da periferia (...) Por conseguinte, se os preços houvessem caído em consonância com o aumento da produtividade, a queda teria tido que ser menor nos produtos primários do que nos industrializados, de modo que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia, à medida que se desenvolve a disparidade das produtividades. Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria tido um profundo significado (...) os frutos de progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização. Antes, haveria uma perda efetiva, enquanto não se alcançasse uma eficiência produtiva igual à dos países industrializados (Prebisch, 2000a, p. 81-82).

A conclusão a que Prebisch chegou foi de que não somente os frutos do progresso não chegavam à periferia do sistema capitalista como, na verdade, havia transferência real de ganhos econômicos da periferia para o centro via intercâmbio desigual. Entra em cena, destarte, a defesa por Prebisch da industrialização protecionista, deliberadamente planejada e orientada pelo Estado nacional, tendo como fim o desenvolvimento autônomo e independente.

O pensamento de Raúl Prebisch sobre os problemas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento teve importância fundamental nas estratégias de desenvolvimento das nações periféricas, tanto na América Latina quanto na Ásia, traçadas desde a década de 1950. A idéia de industrialização deliberada, organizada e orientada pelo Estado nacional, transformou estruturas econômicas agro-exportadoras da periferia em estruturas industriais maduras, com grande capacidade produtiva, demarcando uma era de crescimento econômico periférico na qual a proteção às indústrias nascentes, às vezes já jovens ou maduras, foi levada adiante como ponto fundamental da estratégia nacional de desenvolvi-

mento. Eis aqui, para alguns como Bado (2004, p.11), um ponto de divergência entre o “pai do protecionismo moderno”, Friedrich List, e Prebisch. List teria dado maior ênfase ao protecionismo “educador”, temporário, focado em setores potencialmente competitivos, enquanto Prebisch teria apresentado uma abordagem que via no protecionismo mais amplo uma forma de consecução de estratégias nacionais de desenvolvimento periférico.

Desconsiderando-se o mérito ou não de tal argumento crítico, fato é que tanto List quanto Prebisch formularam teorias que pensavam o desenvolvimento a partir de uma ótica protecionista fundada na idéia de construção da Nação. Os pressupostos clássicos e neoclássicos foram refutados e todo um arcabouço teórico foi constituído no sentido de dar embasamento a políticas econômicas que permitissem aos países atrasados traçar suas *catch-up strategies* e se desenvolverem de forma relativamente independente e autônoma.

### Novos modelos teóricos do comércio internacional

Com as mudanças pelas quais vem passando o mundo desde meados da década de 1970, novas abordagens econômicas acerca do comércio internacional vêm sendo desenvolvidas no sentido de dar maior realidade e consistência analítica aos modelos teóricos que se propõem a realizar análises sobre o fenômeno do comércio entre as nações. Novos conceitos necessitavam ser tomados em conta quando da consideração das trocas internacionais, tais quais: economias de escala, de aprendizagem, mudança tecnológica, diferenciação de produto, política governamental, competição imperfeita, etc.

É diante desse quadro que os novos modelos teóricos do comércio internacional serão construídos, traçando esclarecimentos acerca dos padrões comerciais e da competitividade tendo por base a apreciação das interações estratégicas entre governos e empresas. Vamos aqui analisar duas das principais construções analíticas desse novo pensamento sobre o comércio internacional. Primeiramente, iremos desvelar o modelo de Helpman e Krugman, fun-



damentado na idéia da concorrência imperfeita e na existência de economias de escala enquanto causas geradoras de comércio entre os países. Em seguida, abordaremos o modelo de Michel Porter, no qual o foco é dado à construção das vantagens competitivas das nações.

Em analisando a importância das economias de escala e da concorrência imperfeita sobre o comércio internacional, Helpman e Krugman afirmam que:

[...] em um mundo no qual os retornos crescentes existem, a vantagem comparativa resultante das diferenças entre os países (dotação de fatores) não é a única razão para a existência do comércio. As economias de escala criam um incentivo adicional e geram comércio mesmo se os países forem idênticos em gostos, tecnologias e dotações de fatores (Helpman e Krugman, 1988, p.261 apud Gonçalves, 2005, p.105).

Porém, como ressaltado por Gonçalves (2005): “É importante destacar que os pioneiros do comércio internacional já chamavam a atenção para as influências das economias de escala (por exemplo, Ohlin, 1933, capítulos III, p. 54-8, e VI, p. 106-8)” (Gonçalves, 2005, p. 105). Assim, podemos observar que a novidade trazida pelos modelos analíticos do comércio internacional pautados da idéia de

## Para List, os países que chegam a um alto grau de desenvolvimento, usando de práticas protecionistas, acabam por “chutar a escada” pela qual chegaram ao topo.

concorrência imperfeita e economias de escala se encontram mais no foco de abordagem, na sedimentação e sistematização do conhecimento do que no conteúdo em si que apresentam.

O modelo desenvolvido por Helpman e Krugman apresenta, de forma simplificada, as seguintes hipóteses:

- 1) considera-se a existência de dois fatores de produção (capital e trabalho);
- 2) dois tipos de produtos (manufaturados e alimentos);
- 3) dois países comercializando os produtos entre si; e
- 4) a estrutura de mercado típica dos produtos manufaturados é de concorrência monopolística.

Observamos, pois, que se trata de um modelo do tipo 2x2x2 semelhante ao modelo neoclássico H-O-S, contudo, a hipótese 4 traz consigo a substancial diferença na análise. Se desconsiderarmos a hipótese 4, o comércio internacional se daria nos moldes neoclássicos, onde um país se especializaria na produção de manufaturas e o outro na de alimentos, a depender da dotação fatorial encontrada nos mesmos. Entretanto, a consideração da hipótese 4 nos leva a observar que, no modelo de Helpman e Krugman

(modelo H-K), diferentemente da abordagem neoclássica, a especialização não será determinada somente pelas vantagens comparativas baseadas na dotação de fatores produtivos. Ela será, pois, fundamentada na conjunção das vantagens comparativas com economias de escala. O comércio internacional terá como característica basilar a ocorrência não só de comércio inter-indústria, mas também de comércio intra-indústria, tendo este último uma tendência de crescimento principalmente entre os países já desenvolvidos.

Uma avaliação, mesmo que superficial, dos tipos de comércio acima aludidos nos conduzirá claramente a um resultado no qual observaremos que entre países relativamente semelhantes em dotação dos fatores produtivos ocorrerá com maior intensidade o comércio intra-indústria, enquanto que entre países muito distintos em termos de dotação fatorial o comércio inter-indústria será predominante. O ponto assaz importante a ser considerado, salientado por Krugman e Obstfeld (2001), é o de que “o comércio intra-indústria não gera os mesmos efeitos fortes sobre a distribuição de renda que o comércio inter-indústria” (Krugman e Obstfeld, 2001, p. 161). Na verdade, ao estar ligado à existência de economias de escala como fonte geradora de trocas, o comércio intra-indústria acabará

por interferir de forma menos intensa na distribuição de renda do país, observando-se como resultado global um aumento do bem-estar de modo mais ampliado no conjunto da sociedade. Não ocorreria, portanto,

uma concentração de benefícios nas mãos de exportadores e, por outro lado, prejuízos aos setores concorrentes com importações, como fica bem colocado no modelo H-O-S no caso do comércio inter-indústria.

O modelo H-K também faz sua análise dos impactos que as economias de escala quando aplicadas ao nível da indústria podem ter sobre o comércio internacional. Isto é, analisa a influência e importância das *economias externas* como fonte geradora de comércio entre as nações. Seguindo a tradição marshalliana, pode-se apresentar três razões fundamentais para justificar a idéia de que um conjunto de firmas pode ser mais eficiente do que uma determinada firma observada isoladamente, quais sejam: a) existência de fornecedores especializados, b) criação de um mercado comum de trabalho, e c) transbordamento de conhecimento. Esses três fatores interligados dão base de sustentação à idéia de que as externalidades positivas provindas da interação possível entre firmas tendem a melhorar a competitividade das mesmas internacionalmente. “A teoria das economias externas indica que, quando estas são importantes, um país com uma grande indústria será, tudo o mais constante, mais eficiente nesta indústria que o país com uma pequena indústria. Em outras palavras, as economias externas dão origem a retornos crescentes

de escala em nível da indústria nacional” (Krugman e Obstfeld, 2001, p. 154).

A análise acerca das economias externas traz consigo também a idéia de rendimentos crescentes dinâmicos, isto é, levando-se em conta o acúmulo de conhecimento, os custos tendem a cair com a produção acumulada ao longo do tempo ao invés de caírem com a taxa de produção corrente. Tal aspecto abre espaço para argumentos protecionistas como o da indústria nascente, tendo em vista que a

## **Prebisch notou que havia uma tendência à deterioração dos termos de intercâmbio entre as economias periféricas e as centrais. Não somente os frutos do progresso não chegavam à periferia como, na verdade, havia transferência real de ganhos econômicos desta para o centro via intercâmbio desigual.**

falta de experiência produtiva em determinada área é fator prejudicial à queda dos custos de produção e conseqüente aumento da competitividade internacional dos produtos nacionais.

Dessa forma, na abordagem teórica ora em análise, os governos nacionais podem, dentro de um espectro restrito de possibilidades, intervir de forma ativa e com sucesso no processo de competição entre firmas nacionais e estrangeiras, alterando o resultado em prol das primeiras, no sentido de gerar maior bem-estar à sociedade nacional. Tal intervenção se dá por meio de mudanças na política aduaneira ou via subsídios às firmas nacionais. Observamos aqui a influência, mesmo que indireta, de pensadores como Friedrich List no pensamento de Krugman, não obstante as evidentes diferenças existentes entre suas abordagens.

Malgrado alguma confluência com o modelo de Hepman e Krugman, Michel Porter desenvolve sua abordagem de forma independente, apresentando uma visão com foco nas estratégias empresariais dentro das nações como mecanismo de grande relevância para o entendimento do comércio entre as nações. Portanto, para Porter, a pergunta a ser feita não é por que algumas nações têm êxito e outras fracassam na competição internacional, mas sim por que uma nação se torna base para competidores internacionais bem-sucedidos numa indústria (Porter, 2001, p. 01).

Numa crítica à teoria das vantagens comparativas, apresentando a insuficiência das explicações tradicionais, Porter propõe que:

Uma teoria que não atribui um papel à estratégia das empresas, como melhoria da tecnologia ou a diferenciação de produtos, deixa-as quase sem outro recurso que não seja a tentativa de influenciar a política governamental. Não é de surpreender que a maioria dos empresários que conhecem a teoria acham que desconhece o que lhes parece ser mais importante e oferece pouca orientação para uma estratégia

empresarial adequada (Porter, 2001, p. 13).

A partir dessa visão crítica acerca das tradicionais teorias que tentam explicar o comércio internacional, Porter irá levantar a necessidade de se pensar uma nova teoria explicativa do comércio entre as nações, mais colada com o mundo comercial real e fundamentada em questões que envolvam o estudo das estratégias empresariais.

Para Porter, como já sinalizado, as políticas governamentais não seriam o principal argumento para a grande competitividade das nações. Também considera muito insuficiente a idéia de que a abundância de determinado fator de produção num país possa ser a explicação factual de sua competitividade internacional, embora não desconsidere sua importância relativa. As práticas administrativas e a política macroeconômica de um país são consideradas relevantes para a competitividade, mas não como fatores determinantes e prioritários.<sup>10</sup>

Três ambientes da competitividade são apresentados por Porter, quais sejam, o ambiente empresarial, o estrutural e o sistêmico. No primeiro, observamos a gestão de fato da firma em seus setores financeiro, tecnológico, etc. Ainda numa perspectiva micro, no ambiente estrutural, o mercado entra em cena e passamos a considerar as interações da firma com seus fornecedores, clientes, distribuidores e concorrentes, sejam eles efetivos ou potenciais. No ambiente sistêmico, já numa visão macro, as variáveis relevantes de análise serão as políticas macroeconômicas, sociais, educacionais e de infra-estrutura do país.

Na construção de suas estratégias, as empresas devem ter por base uma análise da estrutura da indústria na qual a firma está inserida. A conduta das firmas deverá ser pautada por cinco elementos fundamentais, os quais servirão de bússola na formulação das estratégias: 1) ameaça de novas empresas; 2) concorrência efetiva; 3) ameaça de novos produtos ou serviços; 4) poder de barganha dos fornecedores; e 5) poder de barganha dos consumidores. Diante de tais condicionantes, as firmas traçaram seus esquemas estratégicos no sentido de aumentarem seus lucros e *market-share*. Em mercados onde a diferenciação é mais difícil, como no mercado de produtos agrícolas (*commodities*), a estratégia da liderança pelos custos é priorizada, tendo como fundamento a idéia de que o menor custo num mercado de produtos homogêneos é fator primordial de aumento de competitividade e, por conseguinte, de lucros. Contudo, em mercados onde a diferenciação é mais fácil, as firmas tendem a buscar diferenciar seus produtos e, como num mercado de concorrência monopolística, criar certo grau de monopólio relativamente ao produto. Na estratégia de enfoque, a firma concentra-se em um nicho específico do mercado como forma de maximizar seus lucros.

Talvez o ponto mais interessante e significativo de abordagem de Porter acerca da vantagem competitiva das nações esteja na sua construção teórica do que ele chama de *diamante nacional*. É aqui que toda sua argumentação toma forma final de análise nova sobre o tema do comércio entre as nações. O *diamante nacional* seria na verdade a construção de vantagens competitivas das nações num ambiente estratégico sistêmico. Quatro elementos principais são apresentados e inter-relacionados como sendo de fundamental relevância na construção do *diamante nacional*. São eles: 1) condições fatoriais; 2) condições de demanda; 3) indústrias correlatas e de apoio; 4) estruturas, estratégias e rivalidade de empresas. Além dos quatro elementos principais, dois outros são apresentados como coadjuvantes no processo de construção da competitividade nas nações: a) o papel do Estado; e b) o papel do acaso.

De forma genérica, Porter classifica os fatores em cinco grupos: recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e infra-estrutura. A partir do acesso e bom uso dos recursos existentes, ou construídos, numa determinada nação é que são inseridas as condições fatoriais no contexto do *diamante nacional*. Isto é, para o autor, a vantagem competitiva advém da eficiência e efetividade com que são distribuídos e utilizados produtivamente os fatores, não sendo, pois, o simples acesso a eles condição suficiente para garantir a vantagem. Ademais, o autor defende que é de suma importância para uma nação ter foco na construção de vantagens competitiva em fatores adiantados (geralmente construídos e sustentando uma competitividade de ordem superior) e específicos (de uso restrito), porque os mesmos são mais exigentes no que concerne às pressões por inovações, re-investimento, aperfeiçoamento constan-

## No modelo de Helpman e Krugman, a especialização é baseada na conjunção de vantagens comparativas com economias de escala.

te das firmas, aumentando a competitividade mundial das indústrias nacionais.

Quanto às condições de demanda, sua importância se deve ao fato de que ela determina o rumo e o caráter da inovação, ou seja, é a partir das condições de demanda interna que a firma inicia um processo de melhoria competitiva que poderá torná-la uma grande competidora internacional. Assim, tanto fatores de ordem qualitativa (como a composição da demanda, seu grau de sofisticação e exigência) quanto quantitativa (como o tamanho do mercado interno, sua taxa de crescimento, grau de saturação dos produtos) são vistos como de grande importância na constituição de fortes competidores nacionais que poderão se expandir para o mercado internacional.

O terceiro elemento formador do *diamante nacional* é a existência de indústrias correlatas e de apoio. Alfred

Marshall já nos abria os olhos para as chamadas economias externas à firma, as economias de clusters, e suas interligações benéficas com a competitividade empresarial das firmas “agrupadas”. Porter segue a linha e lembra que, com a proximidade de fornecedores e de indústrias correlatas, as firmas vêem sua eficiência no acesso aos insumos aumentar, a coordenação de estratégias fica mais fácil, a inovação e o aperfeiçoamento contínuo são estimulados e ocorre a redução dos custos de transação, entre outras vantagens. Esses fatos tendem a incrementar o movimento de atração de indústrias, o que gera um ciclo virtuoso de produção e competitividade nacional nos setores envolvidos. Para tal, o quarto elemento do *diamante* é essencial. As estratégias, estruturas e rivalidade de empresas no âmbito nacional são determinantes no processo de aumento das vantagens competitivas, tendo em vista que representam o contexto no qual as firmas são criadas, organizadas e dirigidas. Quanto maior a rivalidade (ou seja, a competição interna entre as firmas), maior é a chance de se gerar grandes *players* internacionais a partir da base interna de competitividade. Deste modo, Porter propõe que tanto estruturas de mercado monopolísticas ou oligopolísticas quanto as reservas de mercado tendem a não estimular a construção de vantagens competitivas.

Por fim, vale comentar sobre os dois elementos coadjuvantes na construção da vantagem competitiva nacional: o papel do Estado e do acaso. Porter vê no Estado um ator de segunda importância quando o assunto é geração de competitividade internacional. Contudo, mesmo com um papel parcial e limitado, o mesmo acaba por influenciar os determinantes das vantagens competitivas formadores do *diamante nacional* e vice-versa. As políticas governamentais devem ser feitas, pois, a partir de uma interação clara com as verdadeiras fontes da competitividade nacional. Sobre tal aspecto, o autor afirma que “o governo, ao que parece, pode apressar ou au-

mentar as probabilidades de obter vantagem competitiva, mas falta-lhe o poder de criar a própria vantagem” (Porter, 2001, p. 148). No que concerne ao papel do acaso, Porter abre espaço para os acontecimentos imprevistos que causam interrupções que permitem transformações na posição competitiva. As guerras, surtos de demanda, grande modificações no mercado financeiro internacional, atos de pura invenção são alguns dos elementos que podem surpreender e alterar o espaço competitivo no qual as firmas atuam, modificando os padrões nacionais de competitividade para melhor ou pior.

Tendo por base o padrão analítico desenvolvido a partir dos determinantes das vantagens nacionais, Porter afirma que os países periféricos apresentam fragilidades competitivas importantes que dificultam uma maior participação ativa dos mesmos no jogo do comércio internacional.

Podemos enumerar seis elementos a serem considerados como os mais relevantes na avaliação do autor acerca das fragilidades periféricas. São eles:

- 1) grande dependência de fatores básicos;
- 2) desconhecimento da demanda;
- 3) desconhecimento dos concorrentes;
- 4) baixa integração vertical;
- 5) baixa cooperação empresarial;
- 6) forte paternalismo estatal.

Diante do que foi colocado sobre as “novas” abordagens teóricas do comércio internacional, podemos considerar que tanto o modelo de Helpman e Krugman quanto o de Michel Porter tentam, na verdade, dar um caráter mais real às premissas tradicionais dos modelos neoclássicos, por vezes negando-as completamente. Não há dúvida de que as mudanças ocorridas no mundo nas últimas décadas contribuíram para tornar os tradicionais modelos analíticos do comércio internacional ainda mais deslocados e obsoletos em vários aspectos. As novas contribuições, embora não dêem conta de explicar a complexidade real envolvida nas trocas entre as nações, como é natural, vêm marcar posicionamentos menos abstratos acerca das políticas comerciais dos países e os padrões de trocas e competitividade internacionais, ajudando a dar maior consistência analítica

e prática às abordagens teóricas das trocas comerciais entre as nações.

### Considerações finais

O debate acerca do comércio internacional e sua inter-relação com o desenvolvimento econômico não é recente. Na verdade, pode-se asseverar que o mesmo é um dos pontos mais antigos e controversos da Economia. Dada a complexidade que o tema envolve, não existe uma estrutura teórica única que aborde de forma completa as diretrizes do jogo do comércio internacional. A evolução da teoria nos deixa claro que, desde os mercantilistas, passando pelos liberais, protecionistas e estrategistas, o comércio entre as nações foi observado como uma ferramenta fundamental de análise no processo de construção e desenvolvimento econômico de uma nação. Tal aspecto fica potencializado com o incremento da interdependência econômico-comercial mundial atual, o que torna ainda mais premente o estudo acurado do instrumental teórico acerca das trocas internacionais. Não obstante muitos possam, por vezes, acusar as tentativas teóricas de entendimento da realidade de simplistas, é fato que, sem a teoria e sua boa compreensão, a complexidade das relações no plano real pode nos cegar e impedir qualquer análise minimamente fundamentada.

### Notas

<sup>1</sup> É importante não se esquecer que David Ricardo irá traçar suas considerações teóricas acerca do comércio internacional focando em questões ligadas à terra, sua relativa escassez e seus impactos sobre a estrutura competitiva interna entre setores.

<sup>2</sup> Vale lembrar que a unidade básica de análise é o trabalho. Portanto, os custos são dados em unidades de trabalho.

<sup>3</sup> Para tal, Samuelson considerou condições que não são vislumbradas na realidade econômica, dentre elas: 1) homogeneidade de fatores de produção; 2) mobilidade internacional de bens sem gravames; 3) identidade das técnicas de produção; e 4) condições de concorrência perfeita nos mercados de fatores e bens.

<sup>4</sup> A abundância relativa de determinado fator num país pode ser observada tanto em termos físicos quanto em termos de preço de fatores.

<sup>5</sup> [...] o sistema protecionista de nosso tempo é conservador, enquanto o sistema de livre comércio é destruidor. Ele quebra antigas nacionalidades e leva o antagonismo entre o proletariado e a burguesia ao seu extremo. Em uma palavra, o sistema de livre comércio acelera a revolução. É somente neste sentido revolucionário, senhores, que *eu voto a favor do livre comércio*. (Tradução livre)

<sup>6</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre o pensamento de Fichte, ver Almeida (1999).

<sup>7</sup> Tradução livre. Contrariamente àquilo que o acusam frequentemente, List nunca tomou o protecionismo como um princípio geral de política econômica. Para ele, o protecionismo se tratava de uma necessidade histórica imposta pelo aparecimento de uma sociedade industrial.

<sup>8</sup> Não obstante sua defesa do protecionismo como meio para que a nação, em conjunto com outras políticas de cunho nacionalista, pudesse alcançar o desenvolvimento máximo de suas forças de produção, ou mesmo devido a tal defesa nacionalista, List será partidário do colonialismo. Na verdade, para List, o desenvolvimento só seria possível para os países de clima temperado, cabendo aos países tropicais a função de serem colônias agro-exportadoras dos países mais fortes do norte, o que acaba por ser uma contradição de ordem substantiva quando de sua análise acerca do desenvolvimento das nações.

<sup>9</sup> Vale também aqui lembrar da importante contribuição do economista romeno da primeira metade do século XX Mihail Manoilescu ao pensamento econômico protecionista, principalmente no Brasil. Sua obra *Teoria do Protecionismo* foi traduzida no país nos anos 1930, tendo sido muito apreciada pelos industriais paulistas. Para uma análise aprofundada e muito interessante acerca da obra de Manoilescu e das interligações entre o pensamento desenvolvimentista romeno e o brasileiro, ver Love (1998).

<sup>10</sup> Porter afirma que os mecanismos de política macroeconômica ou de uso de vantagens comparativas fundamentadas em fatores abundantes geram *competitividade espúria*. A *competitividade autêntica* se fundamenta no aumento de produtividade das empresas. Destarte, o motor principal

para o aumento da verdadeira competitividade é a busca, no interior das firmas, por aumentos de produtividade do trabalho, significando mudanças estruturais no ambiente interno das empresas.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Henrique de. *O Estado Comercial fechado de Fichte e a origem teórica das políticas autárquicas fascistas e stalinistas*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4, jun.1999. UFRGS, Porto Alegre. Disponível em: <www.race.nuca.ie.ufrj.br>. Acesso em: 27 jul. 2006.
- ANSON-MEYER, Monique. *Friedrich List : un économiste du développement au XIX siècle*. 1 ed., Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble. 1982.
- BADO, Álvaro Labrada. “Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional”. *Revista de economia e relações internacionais*. v. 3. n. 5, p. 05-20. jul. 2004.
- BAUMANN, Renato et al. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. 1.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. 1.ed. Londres: Anthem Press, 2002.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 319 p.
- GUIMARÃES, Edson P. “Evolução das teorias de comércio internacional”. *Estudos em comércio exterior*, v. 1, n.2. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 20 ago. 2005.
- JAYME JR, Frederico G. “Comércio internacional e crescimento econômico: o comércio afeta o desenvolvimento?” *Revista de comércio exterior*. Rio de Janeiro, n. 69, out./dez. 2001.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia Internacional: teoria e política*. 5 ed. São Paulo: Makron Books, 2001.
- LIST, Georg Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOVE, Joseph L. *A construção do terceiro mundo: teorias do desenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MARX, Karl. “On the question of free trade”. Discurso na Associação Democrática de Bruxelas em 9 de janeiro de 1848. Disponível em: <www.marxists.org> . Acesso em: 25 jul. 2006.
- PREBISCH, Raúl. “Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000a. v. 1, cap. 10, pp. 373-422.
- \_\_\_\_\_. “O desenvolvimento econômico da América latina e alguns de seus problemas principais”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000b. v. 1, cap.1, pp. 69-136.
- PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. São Paulo: Campus, 2001.
- RICARDO, D. *Princípios de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

Coluna | Luiz A. P. Souto Maior

# Um mundo pós-proliferação

A insistência iraniana em prosseguir com o seu programa de enriquecimento de urânio, o recente teste nuclear realizado pela Coreia do Norte e uma certa perplexidade da comunidade internacional, particularmente dos membros permanentes do Conselho de Segurança, quanto à melhor forma de enfrentar essas situações deram ao problema da não proliferação de armas nucleares uma renovada premência.

Desde 1945, a ordem mundial tem sido marcada, direta ou indiretamente, pela existência da bomba atômica. O conhecimento das conseqüências catastróficas da sua eventual utilização – sobejamente demonstradas sobre os infelizes habitantes de Hiroshima e Nagasaki – tornou impensável um conflito bélico entre potências nucleares. A Guerra Fria, que durante mais de quatro décadas condicionou a ordem mundial, ilustra bem tal estado de coisas: duas superpotências disputavam a liderança política e estratégica do planeta, mas tinham o cuidado constante de evitar situações suscetíveis de levar a um enfrentamento militar direto entre elas.

Por vários motivos, para que tal si-

---

*Luiz A. P. Souto Maior é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.*

tução de paz pelo terror se pudesse manter, era preciso, entretanto, que a arma atômica e os respectivos meios de lançamento permanecessem em mãos de um número muito limitado de países. Primeiro, quanto maior o número de Estados detentores de tais instrumentos militares, maior a possibilidade de sua eventual utilização, inclusive por um erro de cálculo. Segundo, a concentração do poder nuclear bélico em uns poucos países fazia das cinco potências nucleares

sobre ele. No quadro da Guerra Fria, tal condição era plenamente satisfeita: cada uma das duas superpotências estava consciente de que um ataque à outra – ou a qualquer dos aliados da outra – a tornaria inevitavelmente o alvo das ações retaliatórias correspondentes. Este não seria, porém, o caso se, numa região como, por exemplo, o Oriente Médio, conturbado por rivalidades várias, diversos Estados, árabes e não-árabes, dispusessem de armas nucleares. Nesta hipótese, a capacida-

**O TNP, tal como formalmente aprovado pela comunidade internacional em 1968, está moribundo: nem levou ao desarmamento nuclear geral, nem tem impedido que aqueles Estados que dispõem das condições materiais e políticas necessárias adquiram a bomba atômica e os meios de lançá-la.**

de então uma espécie de pentarquia político-estratégica, capaz de gerir as grandes questões de interesse mundial, situação altamente conveniente para os beneficiários de tal estado de coisas. Terceiro, para que a reação de um Estado nuclear eventualmente atacado tivesse um poder dissuasório efetivo, seria necessário que ele soubesse com segurança qual o responsável pela agressão, de modo que, por sua vez, um possível atacante não tivesse qualquer dúvida de que as conseqüências de sua iniciativa recairiam

de de o armamento atômico assegurar a paz pelo terror ver-se-ia consideravelmente diluída. Em tais circunstâncias, evitar a proliferação de armas atômicas e dos respectivos veículos de lançamento era não apenas uma questão de segurança coletiva, mas um elemento importante para a manutenção da ordem mundial vigente, com todas as suas assimetrias.

O Tratado sobre a Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas em junho de 1968 e vigente

desde 5 de março de 1970, tratava, pois, de complementar, no plano militar, um estado de coisas já consagrado juridicamente pelo poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Sua grande falha – e a principal causa do que hoje aparece claramente como o seu fracasso – foi tentar impor em caráter permanente uma situação de assimetria política e estratégica entre

## **A grande falha do TNP foi tentar impor um caráter permanente a uma situação de assimetria política e estratégica entre Estados soberanos, sem oferecer garantias adequadas àqueles que renunciassem à posse da bomba atômica.**

Estados soberanos, sem oferecer garantias adequadas àqueles que renunciassem à posse da tão temida bomba atômica. A consequência – previsível, mas aparentemente não prevista pelos promotores do TNP – foi que um certo número de Estados, percebendo-se ameaçados em seus interesses ou objetivos nacionais, passaram a procurar meios de se dotarem de armas nucleares. E, aos poucos, alguns deles os foram encontrando. Ainda antes da nuclearização da Coreia do Norte, três países (Índia, Israel e Paquistão), além das cinco potências nucleares “legais”, dispunham da bomba. A iniciativa de Pyongyang de prover-se de armas atômicas, culminando com o teste subterrâneo recentemente realizado, aumentou o número de Estados dotados de tal armamento. Mais do que isso, tornou maior a probabilidade de que um ou mais dos seus vizinhos – como a Coreia do Sul, o Japão ou Taiwan – decidam seguir o mesmo caminho, apesar de alguns desmentidos oficiais a respeito e das promessas americanas de defendê-los contra eventuais ataques. Enquanto isso, o Irã prossegue com seu programa nuclear, que poucos acreditam ter objetivos estritamente pacíficos, como asseveram as autoridades daquele país. Ao mesmo tempo, a idéia – constante do próprio TNP – de se levarem a cabo negocia-

ções tendentes “ao desarmamento nuclear e sobre um tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional”<sup>1</sup> provou ser absolutamente utópica.

Assim, o TNP, tal como formalmente aprovado pela comunidade internacional em 1968, está moribundo: não levou nem aparentemente levará ao desarmamento nuclear (muito menos ao convencional) geral – objetivo

presumivelmente nunca desejado pelas grandes potências – nem tem impedido que aqueles Estados que dispõem das condições materiais e políticas necessárias adquiram a bomba atômica e os meios de lançá-la. Diante de tal situação, Washington, que ainda lidera a campanha anti-proliferação, assumiu uma atitude pragmática, afagando os aliados e punindo os desafetos. Assim, assinou um acordo de cooperação nuclear com a Índia, ostensivamente detentora de bombas atômicas, mas defende sanções da ONU contra o Irã, caso este país não abandone seu programa de enriquecimento de urânio. Entretanto, as relações de poder têm-se modificado, e os Estados Unidos, embora sejam a única superpotência no mundo pós-Guerra Fria, nem sempre podem atuar sozinho, sendo, pois, levados a recorrer à ajuda de Estados regional ou circunstancialmente mais influentes, como são os casos da China em relação à Coreia do Norte e, possivelmente, da Rússia em relação ao Irã.

Em suma, a comunidade internacional vê-se hoje na contingência de considerar o que será um mundo em que a proliferação nuclear, vista como uma ameaça para a segurança mundial, já não seja mero perigo a ser evitado, mas um fato a ser enfrentado. No futuro previsível, parece improvável que

se modifique significativamente a situação atual, segundo a qual se aceitam formalmente as noções subjacentes ao TNP, mas, frente à impossibilidade comprovada de pô-las em prática com os meios assegurados pelas instituições existentes, entrega-se às grandes potências, especialmente aos EUA, a tarefa de inibir a proliferação. Um dos problemas é que tais noções são falaciosas. Se a posse de armas nucleares é intrinsecamente perigosa para a comunidade internacional, achar que a segurança mundial está assegurada porque apenas (!) cinco países as possuem já é claramente incoerente, sobretudo quando se recorda que o único país a lançar mão da bomba atômica numa ação militar foi justamente um desses cinco. Pior ainda. Às cinco potências nucleares “legais” teríamos de acrescentar hoje os três já citados (Índia, Israel e Paquistão), muito provavelmente a Coreia do Norte e, talvez, num futuro não muito distante, o Irã. Acresce ainda que cada novo país militarmente nuclearizado aumenta o incentivo para que outros lhe sigam o exemplo – por simples emulação ou por se perceberem potencialmente ameaçados. Em suma, da maneira como formalizada no TNP, a idéia da não proliferação de armas nucleares está morta. No máximo, poderia subsistir a prática atual, pela qual se aceita, ainda que a contragosto, a nuclearização de países amigos e se procura inibir – até agora com êxito limitado – a dos que não o são. Em suma, devemos reconhecer que a idéia de não proliferação converteu-se num penoso processo de proliferação lenta e gradual, mas inevitável.

Comentando, num artigo recente, o que fazer na hipótese de um possível mundo pós-proliferação, Stephen Peter Rosen assinala que quase toda a discussão em torno do problema da proliferação nuclear tem-se concentrado em como evitá-la, embora, no entender do autor, nem medidas de força nem outras, como o controle de armamentos ou a negociação, tenham probabilidade de alcançar tal objetivo. Os poucos observadores que se

voltam para o problema do que seria um mundo pós-proliferação tendem, segundo Stephen Rosen, a dividir-se entre os pessimistas – para os quais os riscos de confrontação crescerão exponencialmente com o aumento do número de Estados nucleares, sendo necessário redobrar os esforços para evitar a proliferação e uma catástrofe futura praticamente certa – e os otimistas, para os quais as armas nucleares trarão para o mundo o tipo de estabilidade que trouxeram para a confrontação entre as superpotências durante a Guerra Fria. No entender destes últimos, a proliferação nuclear terminaria por ser uma “solução relativamente barata e fácil (...) do velho problema da guerra.”<sup>2</sup>

Na forma como resumidas acima,

as duas percepções parecem conter um certo exagero: a proliferação nuclear não tornará a guerra nuclear “praticamente certa”, mas tampouco assegurará a paz pelo terror, que só prevaleceu durante a Guerra Fria porque, embora houvesse cinco potências nucleares, a possibilidade de conflito era na realidade controlada por duas delas. Hoje, um mundo com oito ou nove potências nucleares que perseguem interesses nem sempre coincidentes tornou-se um lugar bem menos seguro. E a história recente tem provado que este número tenderá a aumentar. Em tais circunstâncias, não há alternativa sensata para a proscrição total e bem controlada das armas nucleares. O problema é que tal solução provavelmente não será aceita pe-

los Cinco Grandes. Assim, o que quer que aconteça com o ditador norte-coreano e com os aiatolás iranianos, há o sério risco de que partes consideráveis do planeta venham a ser incineradas num futuro que pode não ser tão remoto. Porque o maior perigo não está nos réus hoje indigitados, mas no sistema internacional e naqueles que, podendo mudá-lo, não o fazem...

## Notas

<sup>1</sup> - Tratado sobre a não proliferação das armas nucleares, art. VI.

<sup>2</sup> Rosen, Stephen Peter, “After Proliferation – What to Do If More States Go Nuclear”, *Foreign Affairs*, September/October 2006.