

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1413-0904 • V. 11, Nº 3, setembro/dezembro de 2016 • DOI: 10.12530/ci.v11n3.2016



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

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

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

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

Editora Chefe:
Matilde de Souza

Editora Associada:
Letícia Carvalho

Editores Assistentes:
Rebeca Caeiro e Mateus Silva

Diagramação:
Samuel Tabosa

Revisão:
Luís Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta Internacional:
Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:
Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon

Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Vizentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente:

Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:

Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretária Executiva Adjunta:

Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Tesoureira:

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Diretores:

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

Hector Luis Sant Pierre (UNESP)

Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)

Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:

Alexandre Ratsuo Uehara (Faculdades Integradas Rio Branco)

Alcides Costa Vaz (UnB)

Correspondência:

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG – CEP: 30535-901

Tel.: + 55 (31) 3241-5123

email: cartainternacional@abri.org.br

© 2016 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



Sumário

A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura | *Brazil's International Identity: a synthesis of the literature* | 5

Rafael Mesquita

Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira | *Towards cooperation and development: Brazilian public policies for the border area* | 32

Marcio Augusto Scherma

A Política Externa do Império no Prata e a Missão Bellegarde ao Paraguai (1848-1852) | *The Brazilian Empire Foreign Policy Towards the River Plate Basin and the Bellegarde Mission to Paraguay (1848-1852)* | 56

Pedro Henrique Verano

Enriquecimento de animosidades: o início da política nuclear brasileira | *Enrichment of animosities: the beginning of Brazilian nuclear policy* | 77

Túlio Sérgio Henriques Ferreira

Vanessa Horácio Lira

Comunidades epistêmicas e de prática em defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade | *Epistemic and practice defense communities in Argentina and Brazil: between the organic and plasticity* | 99

Samuel Alves Soares

Marina Gisela Vitelli

As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL | *The reasons for existence of the UNASUR South American Defense Council* | 124

Tamires Aparecida Ferreira Souza

O Brasil e o acender das luzes das independências de Angola e Moçambique (1974-1975) | *Brazil and the independences of Angola e Mozambique (1974-1975)* | 149

José Alejandro Sebastian Barrios Diaz

Reconsidering the consistency between principles and practices for Technical Cooperation between Developing Countries: A critical analysis of ProSavana | *Reconsiderando a consistência entre princípios e práticas para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: Uma análise crítica do ProSavana* | **172**

Niels Søndergaard

O Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: “arquipélago de economias de mercado” ou palco da competição interestatal capitalista? | *Southeast Asia amidst the United States and China: “market economies archipelago” or inter-capitalist competition stage?* | **199**

Bruno Hendler

Isabela Nogueira

O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI | *Brazil as a regional power: an analysis of its leadership in the South America at the beginning of the 21st century* | **222**

Patrícia Nasser de Carvalho

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves



A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura

Brazil's International Identity: a synthesis of the literature

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.496

Rafael Mesquita¹

Resumo

O presente artigo faz uma síntese da literatura sobre o tema da identidade internacional, bem como de suas aplicações ao caso brasileiro. Para tanto, resume os debates sobre identidade nacional e internacional, detalhando as especificidades teóricas, disciplinares e analíticas de cada um, para assim chegar a uma síntese conceitual. O esquema analítico resultante é então aplicado às interpretações da identidade internacional brasileira, repartidas em cinco “dimensões”: socioeconômica, política, étnico-cultural, continental e de valores. Tal categorização ambiciona reunir narrativas prevalentes na caracterização do país e também provê um *framework* parcimonioso que futuras pesquisas poderão empregar e aperfeiçoar.

Palavras-chave: Identidade, Identidade Internacional do Brasil, Análise do Discurso, Construtivismo

Abstract

This study performs a synthesis of the literature on the topic of international identity, as well as of its usage in the Brazilian case. In order to do so, we summarize discussions on national and international identity, detailing theoretical, disciplinary and analytical specificities of both concepts, so as to arrive at a conceptual synthesis. The resulting analytic frame is then applied to interpretations of Brazil's international identity grouped in five “dimensions”: socioeconomic, political, ethnic-cultural, continental, and values. This categorization aims to gather the prevailing narratives used to characterize the country and to provide a parsimonious framework that future researches can employ and enhance.

Keywords: Identity, Brazil's International Identity, Discourse Analysis, Constructivism

¹ Doutorando e Mestre em Ciência Política/Relações Internacionais pelo PPGCP-UFPE. Jornalista pela UFPE e Administrador pela UPE. E-mail: rafaelmesquita_5688@hotmail.com

Artigo submetido em 12/07/2016 e aprovado em 25/08/2016.





Introdução

Qual a identidade do Brasil no mundo? Em relações internacionais (RI), sobretudo após o debate inaugurado pelo construtivismo, identidades se tornaram um elemento basilar para a compreensão do comportamento dos Estados no sistema internacional. Entretanto, indagações sobre a natureza ou o caráter de um povo são muito anteriores a essa escola, originando-se em campos diversos do saber.

Há uma interface possível entre ambas as óticas? Que pontos de contato há entre a visão internacionalista de inspiração construtivista e as reflexões mais gerais e multidisciplinares sobre identidade? O presente trabalho busca responder a essas perguntas tendo em mente o caso brasileiro. Seu objetivo é realizar duas sínteses necessárias. Primeiramente, contribuir para uma melhor compreensão da identidade, apresentando as especificidades do conceito quando abordado por perspectivas internacionalistas, principalmente as de inspiração construtivista, e por outras disciplinas. Como forma de conciliação, propõe-se uma conceituação de identidade enquanto fenômeno narrativo e prático, que adquire significado interdiscursivamente e é elaborado por uma pluralidade de atores. A segunda síntese é de ordem substantiva: busca-se agrupar as principais discussões sobre a identidade (nacional e internacional) do Brasil em cinco grandes dimensões, aplicando-lhes o esquema conceitual desenvolvido. Ao final, são apresentados comentários à título de conclusão e sugestão de agenda de pesquisa futura.

Identidade internacional: precisões conceituais

Identidade internacional ou nacional?

Há diferença entre identidade nacional e identidade internacional? Embora ambas definições sejam uma resposta à pergunta “Quem sois?” e, não raro, sejam empregadas como sinônimos, há distinções relevantes no que tange suas unidades de análise, inspiração teórica e quais disciplinas se apropriam do termo.

A identidade nacional vem sendo, tradicionalmente, o conceito preferido por pesquisadores das ciências sociais que buscam elencar os traços assinaladores de especificidade que individualizam um povo. Na academia, tais preocupações remontam aos estudos da virada do séc. XIX ao XX sobre “caráter nacional”, os quais buscavam, frequentemente a partir de referenciais racistas e eurocêntricos,





identificar características comportamentais, fenotípicas e ambientais que explicassem as diferenças entre as gentes (LEITE, 1992; ORTIZ, 2013). Contemporaneamente, os estudos sobre identidade nacional, despojados do legado essencialista, se concentram nas narrativas, símbolos e ideias que vieram, no decurso de um processo histórico, a compor o estoque ideacional a partir do qual se articulam as definições do que vem a ser determinada nação (HALL, 2006).

Assim, obras sobre a identidade nacional brasileira perguntam, na verdade, “quem são os brasileiros?”, podendo recorrer a elementos como formação histórica, cultura e outros fatores para explicar por que os membros dessa sociedade são caracterizados por certos traços, valores e práticas, ou ainda tentar desvelar *como* tais referenciais são mobilizados ao longo do tempo e *por quem*. São, portanto, análises cuja unidade principal de análise é a população que se identifica como pertencente àquela sociedade nacional. Por ter uma preocupação em fazer a exegese do que seria “o nacional”, tornou-se um conceito que é tomado de empréstimo com liberalidade por diferentes perspectivas teóricas e subcampos das ciências sociais, desde a sociologia até a literatura (ANDERSON, 1991; LEITE, 1992; DE CILLIA; REISIGL; WODAK, 1999).

Já o conceito de identidade internacional remete a como um Estado soberano veio a desenvolver sua identidade, papéis e interesses junto aos demais Estados no sistema global. Trata-se, portanto, de uma preocupação analítica ligeiramente distinta, pois sua unidade de análise não é uma população ou uma coletividade humana, mas o Estado nacional. Esse é entendido como um ator inserido em um tipo de sociedade, a sociedade internacional, e que, portanto, deriva seu *self* dessa convivência intersubjetiva (WENDT, 1992). Pesquisadores operando com tal conceito se focam em observar como a identidade de um país afirma-se no plano externo, e como as próprias relações externas são um vetor através do qual essa identidade é moldada. Diferentemente do conceito de identidade nacional, que é apropriado facilmente por várias disciplinas, identidade internacional é um conceito mais firmemente enraizado em RI e, em especial, dentro da tradição construtivista.

Em resumo, podemos definir que identidade nacional é um conceito recepcionado por várias disciplinas e vertentes teóricas, voltado aos processos históricos e elementos simbólicos que singularizam os membros de uma comunidade nacional. Identidade internacional, por sua vez, é um conceito mais restrito ao campo das RI e, particularmente, ao construtivismo. Ele diz respeito às teorias ou imagens que os atores do sistema internacional mantêm uns sobre os outros a partir





de um repertório simbólico formado interativa e intersubjetivamente. No entanto, é importante ter em mente que a fronteira entre ambos os conceitos é porosa, visto que, primeiramente, a dualidade entre o doméstico e o internacional não é sem ambiguidade, e a interpretação do que caracteriza um Estado forçosamente terá de recorrer a ângulos internos e externos, aos processos que incidem sobre a população e às interações interestatais.

Identities e interesses na perspectiva construtivista

O construtivismo inaugurou um lugar de destaque para o conceito de identidade e interesses. Diferentemente das teorias neorrealista e neoliberal das RI, que os veem como exógenos e apriorísticos, o construtivismo defende que eles são endógena e intersubjetivamente gerados. Identidades são expectativas estabelecidas a respeito de si, que se formam conforme o sujeito participa de sentidos coletivos (WENDT, 1992). São fenômenos sociais e relacionais, sendo, portanto, “contingentes, dependentes da interação do ator com outros e posição dentro de um contexto institucional” (BARNETT, 1999, p. 9). Hopf (1998) destaca que uma consequência de as identidades serem fatos sociais é que o ator não é o árbitro final do que ele próprio significa para os outros; a estrutura intersubjetiva de sentidos é que o é.

Outra característica importante é o valor dado à dimensão ideacional. Não são apenas as capacidades materiais de um Estado que determinam seu comportamento, mas as crenças mantidas por ele e por seus pares. Assim, na leitura de Wendt (1987, 1992), Adler (1997) e Guzzini (2000), o construtivismo está em uma posição mediana entre a visão racionalista/objetivista e a visão idealista/reflexivista, por defender que a realidade é uma construção social em aberto, mas que possui um lastro em bases materiais.

O construtivismo também está na via média entre o indivíduo e a estrutura, pois nega a ambos a antecedência ontológica, defendendo que agente e estrutura são mutuamente constituídos² (WENDT, 1987, 1992; ADLER, 1997; HOPF, 1998). Será através da prática que um ator buscará materializar sua visão de mundo, e será o conjunto regente de práticas que delimitará os limites da ação aceitável, legítima ou compreensível.

2 Premissa herdada da teoria da estruturação de Anthony Giddens (1984).





Em conclusão, frisamos que o construtivismo não é uma teoria homogênea: abriga correntes convencionais/positivistas e críticas/pós-estruturalistas (HOPF, 1998). No que tange o conceito de identidade, sua divergência principia em nível ontológico, pois um dos atores tomados como dado para os convencionais, o Estado soberano, é um construto controverso na leitura pós-estruturalista (NEUMANN, 1996). Ademais, em ambos os polos há variação sobre quais fatores são mais relevantes na criação identitária: se internos ou externos, estatais ou não estatais (FINNEMORE; SIKKINK, 2001).

Síntese do conceito de identidade: sua natureza, elaboração e atores

A perspectiva construtivista traz consigo implicações importantes sobre: (i) a natureza da identidade internacional de um país, (ii) sua forma de elaboração, e (iii) os atores que operam nesse processo. Primeiramente, destaca-se (i) *a natureza narrativa e prática das identidades*. A identidade internacional é simultaneamente uma narrativa e uma prática. Embora possa ser forjada de forma deliberada, uma identidade não é de todo artificial, dado que precisa referenciar-se à cultura ou a algum conhecimento compartilhado pela população envolvida para que seja aceita (MARCUSSEN et al, 1999; HALL, 2006). A identidade, contudo, não reside apenas em plano conceitual, pois ganha materialidade em *loci* específicos: símbolos, políticas, diplomacia e outras práticas que concretizam uma realidade intersubjetiva. Pode-se conceber então que o processo de formação da identidade internacional possui etapas narrativas, ou reflexivas, em que os atores deliberam sobre o conteúdo e significado de sua identidade, seguidas de etapas práticas ou performativas, em que esse entendimento é materializado através das ações.

Essa divisão em dois estágios está presente de formas variadas na literatura. Baseando-se no dialogismo bakhtiniano, Guillaume (2002) aponta que a formação da identidade nacional é um processo em dois tempos, composto por uma etapa simbólica e uma prática. Na primeira, estabelece-se o repertório com base no qual o *self* nacional é delimitado, enquanto que na segunda os valores presentes nesse repertório são materializados. Abdelal et al. (2006) decompõem a identidade em duas dimensões: seu conteúdo e a contestação. Em outras palavras, mesmo que as práticas sociais cristalizem um entendimento do que significa esposar determinada identidade (i.e.: seu conteúdo), eventualmente os atores propõem novos entendimentos e interpretações, contestando assim o conteúdo vigente.





Em segundo lugar, (ii) *identidades são elaboradas de forma interdiscursiva*. "Interdiscursividade" é um conceito originário da Análise do Discurso, campo do saber que compartilha importantes pressupostos epistemológicos construtivistas³ e pode, portanto, ser produtivamente visitado para essa investigação. Entende-se interdiscursividade como uma qualidade constitutiva do discurso que diz respeito às formas como um discurso aponta a outros dizeres que o entornam ou precedem. Charaudeau e Maingueneau (2008, p. 286) o definem como "o conjunto de unidades discursivas [...] com os quais um *discurso particular* entra em relação implícita ou explícita" [grifo no original]. O inter-relacionamento entre diferentes discursos afeta, de maneira constitutiva, como um dizer consegue produzir sentido. Orlandi (2007, p. 31) afirma que o interdiscurso "disponibiliza dizeres que afetam o modo como o sujeito significa em uma situação discursiva dada", de modo que a compreensão de sentidos atuais requer a análise dos discursos que os precederam e como suas significações se cristalizaram.

No construtivismo, argumenta-se que a realidade social é construída por uma dimensão material e uma simbólica. Essa última comporta um repertório cognitivo comum que garante a inteligibilidade das práticas sociais (ADLER, 1997; BARNETT, 1999; RISSE, 2000). A identidade internacional de um país, entendida em termos de ideias compartilhadas, também observa essa lógica. Novas narrativas precisarão recorrer a um inventário comum de eventos, línguas, histórias e práticas da nação (ainda que para ressignificá-lo) se quiserem que suas novas leituras sejam aceitas (BARNETT, 1999; GUILLAUME, 2002; MARCUSSEN et al., 1999; HALL, 2006).

Identidades podem se atualizar; por esse motivo, estão inseridas num diálogo entre diferentes textos, que mobiliza o passado (imemorial e recente) e o presente, pois a identidade nacional precisa se basear em elementos de uma história profunda e amplamente difundida, responder a uma formulação anterior e esgotada, e dialogar com articulações concorrentes. Em outras palavras, definir, em dado momento, o que "somos" requer um esforço interpretativo do que

3 As aproximações entre AD e construtivismo dizem respeito à importância da alteridade para a constituição da identidade e ao papel do interdiscurso e da memória em referenciar um repertório comum que permita aos dizeres atuais fazerem sentidos. No entanto, a relação entre agente e estrutura é teorizada de forma distinta por cada abordagem: o construtivismo (positivista em especial) prevê um sujeito socialmente constituído, mas ainda assim capaz de ação estratégica que inove a estrutura, enquanto a AD teoriza um sujeito mais sobredeterminado pela estrutura (POSSENTI, 2009). Apesar da dissonância ontológica, a conjugação das duas perspectivas é plausível, dado que em ambas encontramos uma mesma preocupação quanto à tensão entre estabilização e mudança semântica.





“fomos”, do que “seremos”, do que “os outros são” e assim sucessivamente. A natureza narrativa e prática das identidades e sua interdiscursividade estão inter-relacionadas, como explica Barnett (1999, p. 14):

De modo geral, a narrativa da identidade nacional fornece um entendimento do passado, presente e futuro, eventos são simbólicos e constitutivos daquela identidade, e estão subjetivamente conectados a ela, e uma construção particular do passado será o cordão umbilical com o presente e o futuro. Essa narrativa da identidade nacional não é dada mas é, ao invés, uma construção social, e atores irão reconstruir o passado conforme eles debatem o futuro, e conforme eles agem em direção ao futuro eles tenderão a (re)lembrar o passado.⁴

Por fim, (iii) seu *caráter plural*. A identidade de um país é fruto da ação de uma multiplicidade de atores. Fundamentalmente, o delineamento do *self* se dá de forma dialética na presença do Outro. No momento de sua elaboração, há atores que competem para estabelecer novos paradigmas, e sua validação depende da reação de outros agentes cuja opinião importa. A existência dessa diversidade de atores abre o espaço para o papel do poder e das assimetrias no estabelecimento de uma narrativa vencedora, tirando das mãos do ator unitário a responsabilidade pelo significado (HOPF, 1998; GUILLAUME, 2002). Com essas considerações sobre a natureza da identidade internacional de um país, sua forma de elaboração, e sobre os atores que nela operam, será agora analisado o caso específico do Brasil.

As dimensões da identidade internacional do Brasil

Como exposto anteriormente, identidades são narrativas e performáticas, articulam-se em torno de um repertório comum e são desenvolvidas por uma pluralidade de atores. Esta seção apontará diferentes elementos geográficos, políticos, econômicos e culturais que foram, historicamente, mobilizados para confeccionar a identidade internacional do Brasil, buscando acompanhar, para cada um, como operaram essas três facetas do nosso *framework* conceitual. Em

4 No original: "In general, the narrative of the national identity provides an understanding of the past, present and future, events are symbolic and constitutive of, and subjectively linked to, that identity, and a particular construction of the past will be the umbilical cord to the present and the future. This narrative of the national identity is not given but rather is a social construct, and actors will reconstruct the past as they debate the future, and as they act towards the future they are likely to (re)remember the past" (BARNETT, 1999, p. 14)





especial, será dada ênfase ao elemento exterior nessa caracterização, buscando assim compreender a influência do internacional nas “forças profundas” ou “fatores de persistência” que moldaram a identidade do Brasil (LAFER, 2009).

Dimensão socioeconômica: o imperativo do desenvolvimento no país de contrastes

Lafer (2009, p. 116) aponta que o desenvolvimento econômico do espaço nacional é um objetivo almejado igualmente pelo Estado e população, tornando-se a força profunda que mais marcou e hoje rege a identidade brasileira, de modo que a própria “questão nacional” se confunde com a “questão social”. Magnoli et al. (2000, p. 35) também elencam o desenvolvimento no topo da lista dos valores fundacionais “de quem somos e o que aspiramos como coletividade”, sendo esse “talvez o consenso mais permanente da história do Brasil” perseguido de várias formas desde o pós-2^a Guerra.

O norte do desenvolvimento recebeu tratamento teórico por diversos atores. Domesticamente, destaca-se o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) criado em 1955, cujos intelectuais, notadamente Hélio Jaguaribe, avançavam o “nacionalismo desenvolvimentista”. Essa narrativa condensa desenvolvimento econômico e afirmação da identidade nacional sob um mesmo signo, dá ênfase à capacidade planejadora de um Estado “funcional”, e se apresenta como ideologia própria às “novas forças” sociais e econômicas⁵. Mesmo com a mudança de regime no Brasil em 1964, a palavra “desenvolvimento” figura, infalivelmente, na doutrina elaborada pela Escola Superior de Guerra (ESG), “segurança e desenvolvimento”, que retém também a ênfase no planejamento estatal (IANNI, 2004). Regionalmente, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) também fez uma longa contribuição teórica sobre o posicionamento das economias periféricas no mundo.

Para além do narrativo, o desenvolvimentismo tomou corpo no domínio das práticas, a partir dos anos 1950, sobretudo na criação de empresas e agências estatais em setores estratégicos: Petrobrás, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco do Nordeste (BND), Sudene, e outras.

5 “A tese central do nacionalismo desenvolvimentista é a de que a promoção do desenvolvimento econômico e a consolidação da nacionalidade constituem dois aspectos correlatos do mesmo processo emancipatório [...] é a ideologia típica das forças novas, que se acham identificadas com o processo de decolagem econômica do Brasil” (JAGUARIBE, 1958, p. 208-209 apud IANNI, 2004, p. 258).





Segundo Ortiz (2013), não apenas para o Brasil, mas para o resto da América Latina e do mundo subdesenvolvido, o tema da identidade é recorrente por haver uma obsessão com o tema do nacional. Em países periféricos, cuja entrada na modernidade sempre se apresenta parcial, sua própria completude enquanto Estado-nação se apresenta incerta, contingente e carente de resolução.

A busca da identidade brasileira esbarra numa contradição estrutural, ela se faz na periferia, a concepção de uma temporalidade linear lhe é sempre desfavorável. Qual seria o lugar do Brasil na esfera internacional? A pergunta necessariamente conduz a um dilema: num país no qual a modernidade é incompleta, a nação somente existiria num tempo projetado à frente. Dito de outra maneira, o presente é o problema, com seus obstáculos e adversidades ele denega ao conceito o estatuto almejado. (ORTIZ, 2013, p. 616)

Há reflexos internos e externos da dimensão econômica na compreensão do que é o Brasil no mundo. Internamente, ela se manifesta nos baixos indicadores de desenvolvimento, desigualdades sociais e demais fatores que reiteram o atraso econômico e social do país. Tal condição, a chamada questão social, remete a outro conceito pelo qual o Brasil se identifica: o do país de contrastes, que tem dentro de suas fronteiras realidades do Primeiro e do Terceiro Mundo. Tal discrepância é compartilhada por outros países da América Latina e os situa num mesmo endereço peculiar do cenário internacional: o “outro Ocidente: mais pobre, mais enigmático” (MERQUIOR, 1990, p. 87) ou “Extremo-Ocidente” (ROUQUIÉ, 1987).

Externamente, o primado do desenvolvimento tem sido o norte das ações da Política Externa Brasileira (PEB) enquanto política pública. A diplomacia brasileira buscou o objetivo do desenvolvimento agindo em duas linhas mestras a partir da década de 1930: a preservação de um espaço de autonomia nacional e a identificação de recursos externos que pudessem ser mobilizados para atender ao imperativo do desenvolvimento (LAFER, 2009). Cervo (2003) argumenta que o paradigma do Estado desenvolvimentista que guiou a política externa a partir dessa época era caracterizado por: uma nova compreensão da parte das elites políticas acerca da crescente complexidade da sociedade brasileira; o desenvolvimento como norte da política externa; e um realismo de conduta. Embora houvesse visões concorrentes tanto entre as elites quanto na opinião pública, sobretudo acerca da opção pela associação com potências capitalistas ou pelo desenvolvimento autônomo, a acomodação entre ambas garantiu a longevidade do modelo. Foi substituído pelo paradigma do Estado normal nos





anos 1990 sob a égide do consenso de Washington e das reformas neoliberais em toda a América Latina. Os anos 2000 viram o retorno do Estado como importante indutor do crescimento no chamado paradigma do “Estado logístico” (CERVO, 2003) ou “neodesenvolvimentismo liberal” (BAN, 2013).

Assim, o desenvolvimento é central na formação identitária por praticamente confundir-se com a efetivação do Brasil enquanto Estado moderno de fato. Sucessivas gerações de atores políticos, de distintas orientações ideológicas, mantiveram a narrativa do desenvolvimento, oscilando apenas quanto aos meios de alcançá-lo (práticas) e sentidos agregados a ele (interdiscurso).

Dimensão política: autônomos ou excluídos?

A literatura aponta a autonomia como um objetivo duradouro da PEB, tendo sido perseguida de diferentes formas durante a história do país. “Autonomia”, nesse caso, não se resume à faculdade elementar que se atribui a todos os Estados soberanos em um sistema internacional anárquico. Como detalham Vigevani e Cepaluni (2011), na ótica dos países periféricos, para os quais os constrangimentos hierárquicos do sistema internacional são mais salientes, tal conceito está mais atrelado a um projeto político de formulação e implementação autônoma da política externa do que a um preceito jurídico.

Cervo (2008, p. 31), que dá a essa faculdade o nome mais preciso de “independência de inserção internacional”, entende que o Brasil pertence a um grupo peculiar de países “cuja vocação os impele a perseguir um modo próprio de inserção internacional”, pressupondo para tanto uma visão de mundo própria. Há longa data, o Itamaraty preocupa-se em não restringir suas opções. Nesse registro, a relação Brasil-EUA tem sido usada como um indicador do grau de autonomia ou alinhamento nacional. Durante a Guerra Fria, confrontado com a principal dicotomia política da ordem bipolar (Ocidente capitalista x Leste comunista), o Brasil professou uma filiação ocidental. Porém, dada a plasticidade do conceito de “Ocidente”⁶, o país trafegou por vários matizes de ocidentalidade, segundo as conjunturas e interesses. Cada fase contou com narrativas, práticas e atores próprios. O primeiro modelo foi o “ocidental puro”, marcado por adesão irrestrita a valores ocidentais e aliança estratégica com os EUA. Teve sua operação mais enérgica no governo Dutra (1946-1951), que combateu o comunismo

⁶ Sobre a polissemia do conceito de “Ocidente”, ver breve resumo em Steiner, Medeiros e Lima (2014).





vigorosamente no plano interno (decretou ilegalidade do Partido Comunista) e externo (cortou relações com a União Soviética), e aceitou a liderança dos EUA nos organismos multilaterais. Com o golpe de 1964, o “ocidental puro” foi ressuscitado e teve seu momento paradigmático com o envio de tropas à República Dominicana em 1965. Pouco após, contudo, esse modelo começa a se desfazer: o decreto do AI-5, a oposição ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e opacidade face aos direitos humanos mostram que, com o período autoritário, o modelo passaria por transformações.

O modelo “ocidental qualificado” reflete a autonomização brasileira e encontrou expressão mesmo antes do “ocidental puro”. Ele ocorreu no segundo governo Vargas e no governo de Juscelino Kubistchek. Persiste a adesão à democracia, o repúdio ao socialismo e a proximidade política dos EUA. Todavia, há um distanciamento calculado em tópicos pontuais (Vargas: nacionalização do petróleo; JK: divergências com o Fundo Monetário Internacional [FMI] e lançamento da Operação Pan-Americana).

Por fim, o “ocidental autônomo” é considerado por Fonseca Jr. (1998, p. 272) a “mais articulada e completa tentativa de desenhar, de forma própria, uma identidade internacional para o país”. Ele se deu nos governos Jânio e Goulart e, posteriormente, nos anos 1970. Há uma diferença na ordem dos valores, já que no primeiro momento somos uma democracia e, no segundo, um regime autoritário. O autor afirma que nesse segundo momento o “ocidental” passa a ter conotações de democratização das organizações internacionais – ainda que advogada por um país, naquele momento, não democrático.

No plano econômico, a posição autônoma também é reflexo da maior complexidade de interesses do Brasil em rápida industrialização. Esses afastamentos nos planos político e econômico revelam que o país busca criar, no marco do Ocidente, uma identidade própria, à parte das lideranças do bloco. Sob o chanceler Saraiva Guerreiro, essa revisão estratégica das relações com as potências ocidentais e abertura a novos parceiros segundo as necessidades da economia ganharam contornos conceituais e normativos. O universalismo foi então levantado como uma vocação da nação brasileira no plano exterior (FERREIRA, 2009).

Trazendo a análise para os últimos 30 anos, Vigevani e Cepaluni (2007) identificam três momentos da PEB. Cada um desses estágios é marcado por uma interpretação — e, por conseguinte, interdiscursos — do que vinha a ser a autonomia. A “autonomia pela distância” se caracterizou pela preservação da soberania do Estado, investimento no desenvolvimento autárquico, e rejeição





das agendas automáticas das grandes potências. Com a redemocratização, o país perseguiu a “autonomia pela participação”, através da adesão aos regimes internacionais liberais com objetivo de influenciá-los através das perspectivas nacionais. Por fim, os autores identificam que a partir do governo Lula se buscou a “autonomia pela diversificação”: adesão às normas internacionais por meio das alianças regionais, alinhamentos Sul-Sul e contato com novos parceiros para redução de assimetrias e aumento do poder de barganha. Outras “grandes interpretações” da trajetória da PEB também tendem a repetir esse padrão trifásico, porém com ênfases e marcos variantes⁷.

Pode-se concluir que a estrada para a autonomia teve seus picos e vales de aproximação com países hegemônicos, devido a causas externas (2^a Guerra Mundial e a Guerra Fria) e internas (golpe militar em 1964, crise financeira e reformas neoliberais nos anos 1990). Contudo, nos últimos 70 anos o país mostrou um padrão de afastar-se de alinhamentos automáticos conforme lhe permitia sua prosperidade econômica (AMORIM NETO, 2011). Assim, o desenvolvimento econômico e a autonomia política podem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda.

Como consequência dessa inter-relação entre as duas dimensões, instantes de fracasso econômico nacional também tendem a produzir crises de pertencimento político no Estado brasileiro. Escrevendo no final dos anos 1990, uma década marcada pela estagnação econômica e diminutas perspectivas, Abdenur (1997, p. 32) falou de um “sentimento de exclusão” que acometia o país, que estava “sempre mais à margem das principais tendências políticas e econômicas do cenário internacional”.

Por outro lado, o Brasil, por ser uma potência média, portanto nem totalmente pertencente ao rol das grandes potências nem das pequenas, possui uma habilidade de intermediação que tem sido repetidamente valorizada pela sua diplomacia. A ordem internacional contemporânea é estratificada, marcada por assimetrias importantes entre os Estados. Lafer (2009) afirma que o Brasil é um país com “dupla inserção”, pois devido à sua complexidade possui diversas agendas, que o colocam em diálogo tanto com os países centrais quanto com os periféricos⁸.

7 Vide Amorim Neto (2011) para um resumo.

8 “[O] Brasil é um país de contrastes, com múltiplas dimensões. Por isso participa naturalmente de numerosas esferas de convívio internacional. É um país ocidental no campo dos valores, em função de sua formação histórica, realidade que não excluía a sua inserção entre os países do Terceiro Mundo, com os quais tinha posições afins no quadro das ações específicas voltadas para o desenvolvimento, que respondiam ao interesse nacional” (LAFER, 2009, p. 41).





Para Arbilla (2009, p. 359), tal conjugação conceitual dos papéis de “mediador” e “nação de contrastes” permitiu ao Brasil aproximar-se de países desenvolvidos sem comprometer seus interesses políticos e econômicos com o mundo em desenvolvimento. As credenciais dessa atitude estariam presentes no interior da própria sociedade brasileira, que também abriga assimetrias socioeconômicas análogas. A era Lula representou possivelmente uma cristalização dessa imagem, tendo o país um presidente bem-vindo tanto em Porto Alegre quanto em Davos (ROUQUIÉ, 2006).

Em síntese, a dimensão política da identidade internacional brasileira captura o posicionamento de Brasília face ao mundo ocidental e as diferentes alternativas até então mobilizadas para melhorar sua inserção internacional. Trata-se de uma dimensão suscetível à revisão e contestação haja vista que reflete, em alguma medida, clivagens ideológicas duradouras que perpassam o Itamaraty⁹, bem como a própria sociedade brasileira, sobre qual tipo de alinhamento é preferível para o Brasil alcançar seus objetivos: se com o Primeiro Mundo capitalista e ocidental ou com o Sul Global e suas orientações contra-hegemônicas.

Dimensão étnico-cultural: raça, cultura e comparações

Demograficamente, a miscigenação é um dos elementos definidores do Brasil. Como apontou Darcy Ribeiro (2006), nosso povoamento foi original pelo fato de que as matrizes raciais para cá transladadas efetivamente geraram um “povo novo”. Regionalmente, isso diferenciou o Brasil dos países andinos, cujo povo — herdeiro de civilizações pré-colombianas profundas — viveu dificuldades maiores com a dualidade cultural e assimilação europeia. Da mesma forma, o diferenciou dos vizinhos platinos que, ao invés de povos “testemunhas” abrigaram povos europeus “transplantados”.

O fator étnico configura-se como “profundo” por ter ocorrido na gênese do país, e como “persistente” por perpetuar-se, por exemplo, com as levadas de trabalhadores europeus, asiáticos e árabes no séc. XX. Contudo, é interessante destacar que o significado, interpretação e valor da matriz racial brasileira variaram historicamente. A releitura de um mesmo fator histórico ou cultural é parte do

⁹ Ver a discussão em Saraiva (2010) sobre as correntes institucionalista/pragmática e a autonomista/nacionalista no Ministério.





processo de atualização identitária comum a todos os Estados (vide BARNETT, 1999), porém, no caso brasileiro, também chama atenção o peso que os discursos internacionais tiveram sobre esse procedimento.

Dante Moreira Leite (1992), ao analisar a influência histórica do pensamento estrangeiro sobre a autoimagem do Brasil, conclui que, excetuados os instantes românticos e nacionalistas, as ideias de atraso e marginalidade há muito acompanham o país tropical e tendem a buscar explicações em elementos raciais ou culturais. A raiz do subdesenvolvimento era atrelada ora à raça mestiça (por exemplo, em pensadores como Sílvio Romero e outros influenciados pelas teorias racistas que emanavam da Europa no séc. XIX), ora à cultura ibérica pouco industriosa de sua gente (como indicava Manuel Bonfim, e em alguma medida também Sérgio Buarque de Holanda, em tempos mais recentes). Em virtude desses traços, o país estaria sempre defasado em comparação, respectivamente, com a Europa branca (no séc. XIX) ou os norte-americanos protestantes (no séc. XX).

É relevante destacar que em ambos os casos temos um exercício de comparação civilizacional. Vê-se que, primeiramente, o Brasil é comparado à Europa pelo prisma da inferioridade racial e cultural. Porém, conforme outra nação jovem emerge como potência global, o foco volta-se, primordialmente, à díade entre religião e cultura, ou seja, humores e costumes da população que têm efeitos sobre o trabalho e a produção. O agente do atraso brasileiro, assim, continuaria sendo a população, embora não mais pela raça, mas por sua cultura. Como outros países periféricos, o Brasil também buscava seu referencial civilizacional no exterior e, nesse processo, localizava o Outro inferior em suas próprias fronteiras¹⁰. Por essa razão, para Ortiz (2013), a temática do estrangeiro, ou mais especificamente o da imitação desse, é recorrente nos debates sobre a identidade brasileira. Almejando realizar os ideais da civilização ocidental, o Outro externo será alvo de amor ou ódio dos observadores brasileiros (MERQUIOR, 1990, p. 86).

10 Jancsó e Pimenta (2000, p. 174) argumentam que o Brasil recém-independente não lograva identificar seu “corpo social” com a “nação”. Num Brasil que já não se identificava com Portugal, mas tampouco se reconhecia como um só povo, dadas as diferenças regionais, a identidade nacional brasileira definiu-se em oposição ao Outro interno, o escravo. Quanto a esse processo de produção de alteridade, é instrutiva a leitura de Schaebler (2004). Ela afirma que a civilização ocidental, se crendo portadora de uma história universal, interpreta outros povos como um Outro inferior, pertencente a um estágio retrógrado da humanidade. Países periféricos desejosos por se tornarem sociedades modernas passam, então, a identificar esse Outro (*othering*) não mais em outros povos, mas dentro de suas próprias fronteiras. Trata-se de um Outro interno, que reúne todas as características então interpretadas como retrógradas e não civilizadas.





Tais leituras foram contestadas ao longo do séc. XX através de pensadores que reinterpretraram a miscigenação de forma positiva (Gilberto Freyre¹¹) ou mais crítica (Darcy Ribeiro), ou atribuíram os atrasos brasileiros a processos históricos e econômicos — e portanto passíveis de superação (Caio Prado Júnior). De Freyre em diante, as narrativas raciológicas dão lugar a uma apreciação da mestiçagem, que encontra eco mesmo em nível político-institucional (ROUQUIÉ, 2006, p. 63)

O discurso contemporâneo da diplomacia brasileira não falha em louvar a miscigenação, e dela derivar virtudes que possam ser imputadas à política externa. Lafer (2009) afirma que o país é conhecido por seu pluralismo, multietnicidade, abertura à integração cultural e ao sincretismo da diversidade; Abdenur (1997) afirma que pluralidade social e étnica habilita o Brasil a ser interlocutor junto a públicos variados. Etnicamente, sua matriz miscigenada o gabarita para o diálogo com diferentes povos¹². Socialmente, a coexistência de índices de desenvolvimento humano escandinavos e subsaarianos no seu território também reforça sua capacidade de diálogo com os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Mesquita e Medeiros (2016) identificam um apelo recorrente a “credenciais multiculturais” no discurso presidencial e da chancelaria para legitimar e naturalizar a aproximação com novos parceiros na África, Ásia e Oriente Médio.

Ortiz (2013) acrescenta a esse debate a observação que, se as interpretações sobre a identidade brasileira calcadas na raça e cultura tinham o horizonte da totalidade e unidade nacional ao longo do séc. XX, o advento da globalização problematiza essa construção unitária, já que fontes identitárias múltiplas desafiam o monopólio do Estado-nação enquanto principal catalisador de pertencimentos. Não obstante, o autor crê que esse pluralismo centrífugo não

11 “Com a revolução de 30, a industrialização e a modernização do país, a ideia de mestiçagem é ressignificada, seu aspecto negativo transmuta-se em positivo. Neste sentido, a obra de Gilberto Freyre é importante, ela confere aos brasileiros uma carteira de identidade. Como bem aponta Elide Rugai Bastos, para Freyre o ideal da mestiçagem encerra a capacidade de se conciliar as contradições: políticas, culturais, sociais e econômicas. O mestiço é o ideal harmônico no qual se espelha o ‘segredo do sucesso do Brasil’. Esta mudança de sinais, do negativo para o positivo (nos primeiros escritos de Monteiro Lobato, o Jeca Tatu, na sua indolência e preguiça, é a metáfora do país), possibilita uma releitura da história, do desenvolvimento e da modernização, virtudes antes incompatíveis com o espírito nacional, e agora viáveis e factíveis mediante a atuação coordenada do Estado. É neste contexto que os novos símbolos de identidade – mulata e samba – se consolidam, liberados da canga das interpretações raciológicas, eram marcados pela mácula de inferioridade, são alçados à categoria de brasilidade” (ORTIZ, 2013, p. 615).

12 Embora as virtudes da miscigenação sejam imputadas à diplomacia brasileira, convém destacar que o corpo diplomático em si permanece com baixa diversidade racial: em dez anos (2002-2012) de ação afirmativa para ingresso de mais negros na academia diplomática brasileira, menos de 3% dos novos diplomatas eram afrodescendentes (FELLET, 2012).





significa que representações clássicas ou ancestrais da brasilidade tenham se tornado anacrônicas. As representações da brasilidade passam a ser “um estoque de símbolos. A corrosão do tempo não os atinge, eles fazem parte de uma coleção brasileira que pode ser ativada de acordo com as estratégias de quem os utiliza [...] a identidade é o resultado do arranjo das peças depositadas nas camadas geológicas da tradição nacional” (ORTIZ, 2013, p. 631,633).

Dimensão continental: a escala colossal e relações regionais

Uma outra força profunda que define o Brasil é seu território e região. A escala do “Gigante do Cone Sul” o coloca no rol dos países continentais, juntamente com EUA, Rússia, China e Índia. Tal dimensão também valoriza o papel da diplomacia brasileira no estabelecimento da identidade internacional do país, já que muito se credita ao trabalho do Barão de Rio Branco na consolidação jurídica das fronteiras no séc. XIX. O amplo território inspira duas outras ideias nativistas importantes. Primeiramente, a ideia de grandeza física e, em segundo, a de unidade, preservada apesar da vastidão do país e de sua heterogeneidade. Na elaboração de Corrêa (2000, p. 27), esses são dois vértices de uma “trindade do sentimento nacional brasileiro”, encimados por uma “crença no futuro”, isto é, uma expectativa que a grandeza herdada e a unidade mantida projetariam enfim o país, no tempo futuro, ao patamar de suas aspirações de preeminência e autonomia. Como sintetiza Rouquié (2006, p. 19), “a extensão geográfica é o fundamento cultural da ação. A grandeza supõe grandiosidade”¹³.

Nessa dimensão, o Brasil se diferencia de seus vizinhos regionais. Enquanto conseguimos preservar a unidade territorial e linguística, os demais países latino-americanos se fragmentaram após a independência¹⁴. Politicamente, o Brasil também teve uma experiência particular, pois chegou a abrigar a metrópole, nos últimos estágios de sua colonização. Seu processo de independência também foi consideravelmente menos traumático que o dos vizinhos, desdobrando-se sem a

13 No original: “L’étendue géographique est le fondement culturel de l’action. La grosseur suppose la grandeur”.

14 Um dos motivos apontados pela literatura é a maior homogeneidade das elites brasileiras. Enquanto que as colônias hispânicas na América possuíam universidades desde o séc. 16, fermentando assim uma vida intelectual autônoma em cada localidade, as elites dirigentes brasileiras todas iam a Coimbra para sua formação (ROUQUIÉ, 2006, p. 21). “Las universidades de la España colonial, hicieron posible el surgimiento de numerosas élites educadas con muy poco contacto entre ellas y con la ‘Madre Patria’. Cuando comenzó la lucha por la independencia, un bajo porcentaje tenía la visión más amplia de la ‘Gran América’. Al mismo tiempo, en la colonia portuguesa, había una sola élite, con la misma educación y experiencia” (PEREYRA-DOVAL, 2013, p. 54).





figura dos “libertadores” e buscando, não a ruptura, mas a continuidade do modelo de Estado dinástico europeu (SANTOS, 2010). Assim, uma vez independente, o Brasil tornou-se uma monarquia lusófona em meio a repúblicas hispânicas, passando boa parte dos seus primeiros anos voltada ao Velho Mundo. Santos (2014, p. 26) explica que durante o Império

[o] discurso oficial sobre a identidade brasileira procurava apresentá-la como um império que, ainda que tropical e distante, se assemelharia mais às monarquias europeias e seria, assim, essencialmente distinto de seus vizinhos. Na clivagem metafórica entre América e Europa, o Brasil dos oitocentos alinhava-se com as monarquias. Entendia-se civilizado e, portanto, “europeu”, em contraste com as turbulentas repúblicas vizinhas.

Por essa razão, Sombra Saraiva (1995) afirma que, pela maior parte do séc. XIX, o Brasil deu as costas para os demais países da América Latina, que também o viam com suspeita. O sentimento era recíproco. O restante da América Latina republicana também via com suspeita o gigantesco império ao lado e sua afinidade com os dominadores do Velho Continente (PEREYRA-DOVAL; ROMERO, 2013)¹⁵.

Essa tendência começou a ser revertida na República Velha, quando a política externa do país abraçou uma identidade americana seguindo duas linhas mestras traçadas pelo Barão de Rio Branco: uma “aliança não escrita” com os EUA e uma ativa política regional, voltada sobretudo ao Cone Sul (SANTOS, 2010). A PEB buscava assim, por um lado, reconhecer a supremacia dos EUA como nova potência hemisférica, ao mesmo tempo que delineava uma região em que esperava manter-se como principal ator (TEIXEIRA, 2011). Essa busca por maior preeminência regional, contudo, rendeu poucos frutos. Caso emblemático foi a recusa de outros países sul-americanos em endossarem a candidatura brasileira a um assento permanente na Liga das Nações nos anos 1920 como um representante da região¹⁶, assim revelando a “dissonância cognitiva” entre o Brasil e seus vizinhos no que tange o papel que aquele deveria desempenhar (SANTOS, 2005, p. 8).

15 Apenas o Brasil, os EUA e o Haiti não foram convidados ao Congresso do Panamá convocado em 1824 por Bolívar, que via o Brasil como tendo um caráter fundamentalmente diferente e, pior, nutrindo ambições imperialistas sobre o Rio do Prata (BETHELL, 2009, p. 294-295).

16 Embora recomende-se cautela em traçar paralelos simples, não se pode deixar de destacar a semelhança entre esse episódio dos anos 1920 e a reticência contemporânea dos países sul-americanos em endossar a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (a Argentina, principal parceiro regional brasileiro, compõe o grupo *United for Consensus*, criado precisamente como contraponto ao G4 formado por Brasil, Japão, Alemanha e Índia) e demais postos de liderança em instituições internacionais.





Em síntese, Santos (2010) argumenta que o novo papel do Brasil, sua identidade americana ativa, não foi um sinônimo de identificação com seus pares. O paradigma americanista durou até os anos 1960. A indiferença de Washington durante a Guerra Fria, aliada à crescente complexidade da economia brasileira, fizeram com que Brasília adotasse dessa década em diante um paradigma mais universalista para a política externa (AMORIM NETO, 2011).

No pós-Guerra Fria, com a aproximação do Brasil do seu até então concorrente local, a Argentina, tiveram início os processos que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991. Já nos anos 2000, com o esgotamento do paradigma neoliberal e ascensão de governos de esquerda na região, surgiu a União Sul-Americana de Nações (Unasul) como a mais abrangente de uma nova geração de iniciativas pós-liberais que privilegiam coordenação política em vez de integração comercial (TUSSIE, 2016).

Os esforços regionalistas, contudo, deixam em aberto duas perguntas importantes e inter-relacionadas. A primeira é o quão saliente é a América do Sul na definição da identidade do Brasil, e a segunda é se o país se vê (e é visto) como o líder da sua região. Ambas indagações estão imbricadas, pois o exercício da liderança pressupõe uma autopercepção condizente e uma vontade manifesta de exercer a tarefa, seguida da aceitação pelos pares (PRYS, 2008; VAN LANGEHOVE; ZWARTIES; PAPANAGNOU, 2016).

Autores como Prado (2001), Santos (2005) e Bethell (2009) mostram, por uma perspectiva histórica, como a região (referindo-se ora à América do Sul, ora à Latina) não ocupa um lugar primordial na caracterização da identidade brasileira. Os esforços regionais dos últimos anos contribuíram para atrair a atenção brasileira à região, ao ponto que esse lançou mão de certa imaginação geográfica ao buscar demarcar a América “do Sul” como um espaço distinto da América “Latina” (TEIXEIRA, 2011). Analisando discursos diplomáticos, Jenne e Schenoni (2015) mostram que referências à primeira são muito mais frequentes para o Brasil e seus parceiros mercosulinos, enquanto Mesquita e Medeiros (2016) demonstram que a região, embora importante, é um tema menos central que a diplomacia Sul-Sul na definição identitária. Dada sua excentricidade cultural, o Brasil se mostra comparativamente menos ligado à região do que seus vizinhos mais “latinos”, o que torna desafiador sua assunção de um papel de líder regional (MESQUITA, 2016; ONUKI; MOURON; URDINEZ, 2016).

Sobre a aceitação do papel de líder da América do Sul, não há consenso na literatura. Alguns autores defendem que outros Estados sul-americanos têm





buscado contrabalancear o Brasil (FLEMES; WEHNER, 2015; BURGES, 2015), e que o Itamaraty vê a região de modo instrumental, buscando atender objetivos domésticos (SPEKTOR, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; LAZAROU; THEODORO, 2015). Outros creem que não cabe falar de contrabalanceamento na pacífica América do Sul (MERKE, 2015); defendem que o país assegurou uma posição de “líder do desenvolvimento” sul-americano (PINHEIRO; GAIO, 2014); ou concedem que o Brasil, conquanto não seja um líder “institucional”, vem exercendo lideranças “instrumental” e “situacional” (MOURÓN; ONUKI, 2015, p. 21)

Isso levou alguns autores a apontarem que Brasília tenderá a perseguir os seus interesses no nível global em vez de regional, como um porta-voz do Sul Global e o membro mais ocidental e pacífico dos BRICS (STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014). Como sintetizam Malamud e Rodriguez (2013, p. 178): “[a]o contrário de Europa, o regionalismo não tem contribuído para a mudança da identidade internacional do Brasil. O país interage fluentemente com seus vizinhos, mas não tem intenção de se fundir a eles”.

Dimensão normativa: pacifismo, direito internacional e multilateralismo

Cervo (2008) identifica traços como a solução pacífica de controvérsias, o juridicismo, o multilateralismo normativo, ação externa cooperativa e não confrontacionista, e a cordialidade no trato com os vizinhos como sendo “acumulados históricos da diplomacia brasileira” que vêm pautando sua conduta no plano externo. Lafer (2009), por sua vez, acrescenta que a busca da paz regional sempre foi um objetivo perene do país. Até hoje, o fato de o Brasil fazer fronteira com tantos países e ainda assim manter relações pacíficas com todos, sem guerras registradas nos últimos 140 anos, é um ativo valioso na caracterização do país como um ator longânime. A essa imagem aliam-se outros conceitos diplomáticos que completam a representação do Brasil no cenário internacional: a promoção do direito internacional, do multilateralismo e da resolução pacífica de conflitos – princípios listados na própria Constituição¹⁷.

17 "Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não-intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político" (BRASIL, Constituição Federal, 1988)





Essa narrativa oficial é bem sintetizada por Celso Amorim (2010, p. 214), duas vezes Ministro das Relações Exteriores:

A credibilidade internacional do Brasil nasce, em grande medida, dos princípios que guiam sua política externa. Nós somos um país pacífico, que obedece o direito internacional e respeita os direitos soberanos de outros países. Nós escolhemos solucionar nossas disputas diplomaticamente — e encorajamos outros a agirem da mesma maneira. Nós vemos o multilateralismo como o principal meio para solucionar conflitos e tomar decisões internacionalmente. (AMORIM, 2010, p. 214)¹⁸

Comparado com seus atuais consortes, os BRICS, o Brasil mostra uma nítida predileção pelo *soft power*. Em contraste com Índia, Rússia e China, seus gastos militares são muito inferiores¹⁹, e o país tomou passos simbólicos para demonstrar seu pacifismo; por exemplo, firmou constitucionalmente o compromisso de não desenvolver armas nucleares (BRASIL, Constituição Federal, 1988, Art. 21, XXIII, a). Tal pacifismo pôde germinar livremente no Brasil, dentre outros motivos, pelo fato que o país sempre esteve afastado dos focos de tensão da política internacional (LAFER, 2009).

Santos (2010), não obstante, chama atenção para o caráter contingente dessa narrativa tão autoevidente em nossos dias. O autor localiza o início desse discurso na transição do Império para a República Velha, período de intensa atividade diplomática, capitaneada por personagens como o Barão de Rio Branco, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. As inclinações multilateralista e jurídicista privilegiadas por esses atores proveram um referencial útil na criação de uma nova identidade internacional para o Brasil republicano, que ignorava ou mesmo refutava traços beligerantes do Brasil imperial²⁰. Mesmo contemporaneamente, a imagem pacífica

18 No original: "Brazil's international credibility stems, to a large extent, from the principles that guide her foreign policy. We are a peaceful country, one that abides by international law and respects other countries' sovereign rights. We choose to settle our disputes diplomatically – and we encourage others to act in the same way. We see multilateralism as the primary means of solving conflicts and making decisions internationally

19 US\$ 31,5 bi em 2013, contra US\$ 188 bi (China), US\$ 87,8 (Rússia) e US\$ 47,4 bi (Índia). Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Military Expenditure Database.

20 “[A]s definições daquele momento especialmente profícuo da política externa brasileira foram consolidadas e adquiriram contornos de verdades reveladas, atemporais e indiscutíveis: a vocação pacífica e não intervencionista do Brasil, fazendo tabula rasa do passado — então muito recente —, de intervenções constantes no Prata; uma recém-descoberta (revertendo o isolacionismo do Império) vocação multilateral, tanto no contexto do pan-americanismo como nas iniciativas universais: a Segunda Conferência de Paz (Haia), a conferência de Versailles, a Liga das Nações; a confiança no Direito Internacional como arma dos países mais débeis; a defesa veemente de posições





do Brasil é uma narrativa contingente que contorna contradições inconvenientes. Por exemplo, o fato de o país ser o quarto maior exportador de armas leves no mundo (superando mesmo Rússia e China)²¹.

Conclusão

O atual estudo propôs duas sínteses. A primeira foi uma compreensão mais ampla do conceito de identidade internacional, enfocando os elementos da natureza (narrativa e prática), forma de elaboração (interdiscursividade) e atores envolvidos (pluralidade) como pedras angulares de uma definição pluridisciplinar desse vernáculo. Alguns conceitos próprios da análise de discurso foram resgatados para construir essa definição.

Em seguida, aplicamos o modelo teórico ao caso brasileiro. Nossa síntese das cinco dimensões substantivas da identidade internacional do Brasil buscou reunir, de forma coerente, a multiplicidade de interpretações que há acerca do país e seu lugar no mundo. Em cada dimensão, buscou-se identificar as narrativas e práticas, interdiscursos e atores que moldaram a identidade internacional do país. Verificamos, assim, os diferentes interlocutores que propuseram modelos para caracterizar o Brasil, as práticas que consubstanciavam essas narrativas, e como os discursos em cada dimensão se inter-relacionavam uns com os outros e com um repertório comum de dizeres sobre o que é o país.

Sendo uma das preocupações do trabalho encontrar interfaces entre leituras internacionalistas e multidisciplinares, esse agrupamento buscou congregiar análises de ambos os polos. Não obstante, o conteúdo das dimensões ainda é majoritariamente preenchido por autores internacionalistas, o que deixa margem para complementação posterior. Espera-se que esse quadro possa ser empregado e aperfeiçoado por outros pesquisadores, tanto de RI quanto de outros campos, lidando quer com o tema da identidade internacional, quer com o caso brasileiro em especial.

principistas como havia feito Rui Barbosa em Haia — em tensão permanente com o pragmatismo de Rio Branco em temas concretos [...]. Essas diretrizes, com a necessária carga de ambiguidade que garante a longevidade do livro sagrado de qualquer crença, consolidaram uma identidade internacional” (SANTOS, 2010, p. 190).

21 “Brasil, entre a diplomacia da paz e o destaque na exportação de armas”. *El País*. 1 jun. 2015.





Referências Bibliográficas

- ABDELAL, R.; et al. Identity as a Variable. *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 4, 2006, p. 695-711. Disponível em: < ABDELAL, R.; et al. Identity as a Variable. *Perspectives on Politics*, > . Data de acesso: 05/11/2016.
- ABDENUR, Roberto. A Política Externa Brasileira e o “Sentimento de Exclusão”. In: FONSECA JR, Gélson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio H. (Orgs.) *Temas de Política Externa Brasileira II..* 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, 1997. p. 31-46.
- ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*. Vol. 3, No. 3, 1997, p. 319-363. Disponível em: < <http://ejt.sagepub.com/content/3/3/319> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- ALESSI, Gil. Brasil, entre a diplomacia da paz e o destaque na exportação de armas. *El País*. 01 junho 2015. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/01/politica/1433176411_490477.html > . Data de acesso: 27 junho 2016.
- AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Vol. 53, No. Spe, 2010, p. 214-240. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013 > . Data de acesso: 05/11/2016.
- ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1991.
- ARBILLA, José M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 22, No. 2, Julho/Dezembro 2009, p. 337-385. Disponível em: < http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Arbilla_vol22n2.pdf > . Data de acesso: 05/11/2016.
- BAN, Cornel. Brazil’s liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, Vol. 19, 2012, p. 1–34. Disponível em: < http://blogs.bu.edu/cban/files/2012/12/brazil-final-proofs_oct-20n-2012.pdf > . Data de acesso: 05/11/2016.
- BARNETT, Michael. Culture, Strategy and Foreign Policy Change:: Israel’s Road to Oslo. *European Journal of International Relations*. Vol. 5, No. 5, 1999, p. 5-36. Disponível em: < <http://ejt.sagepub.com/content/5/1/5.abstract> > . Data de acesso: 05/11/2016
- BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica, *Estudos Históricos..* vol. 22, n° 44, 2009, p. 289-321. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/eh/v22n44/v22n44a01.pdf> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- BURGES, Sean. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question, *International Politics*, vol. 52, n° 2, 2015, p. 193–207. Disponível em: < <http://link.springer.com/article/10.1057/ip.2014.43> > . Data de acesso: 05/11/2016.





- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, No. 2, 2003, p. 5-25. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. *Dicionário de Análise do Discurso*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.
- CORRÊA, Luiz F. de Seixas. Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira. *Política Externa*. São Paulo, Vol. 9, No. 1, Jun/Ago 2000, p. 22-32.
- DE CILLIA, R.; REISIGL, M.; WODAK, R. The discursive construction of national identities. *Discourse & Society*. Vol 10, No. 2, 1999, p. 149-173. Disponível em: < http://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/40470_13b.pdf > . Data de acesso: 05/11/2016.
- FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *O Universalismo e seus Descontentes: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. Curitiba: Juruá, 2009.
- FELLET, João. Apesar de ação afirmativa, só 2,6% dos novos diplomatas são negros. *BBC Brasil*. 21 de novembro de 2012. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/11/121120_itamaraty_acoes_afirmativas_jf.shtml. Acesso: 16/08/2016.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. Vol. 4, 2001, p. 391-416. Disponível em: < <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.4.1.391> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers of strategic contestation: the case of South America, *International Politics*, vol. 52, n° 2, 2015, p. 163-177. Disponível em: < <http://link.springer.com/article/10.1057/ip.2014.45> > . Data de acesso: 05/11/2016
- FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1984.
- GUILLAUME, Xavier. Foreign Policy and the Politics of Alterity: A Dialogical Understanding of International Relations. *Millennium – Journal of International Studies* Vol. 31, No. 1, 2002, p. 1-26. Disponível em: < <http://mil.sagepub.com/content/31/1/1.abstract> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*. Vol. 6, No. 2, 2000, p. 147-182. Disponível em: < <http://ejt.sagepub.com/content/6/2/147.abstract> > . Data de acesso: 05/11/2016
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.





- HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*. Vol. 23, No. 1, Summer 1998, p. 171-200. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2539267> > . Data de acesso: 05/11/2016 .
- IANNI, Octavio. *Pensamento social no Brasil*. Bauru: EDUSC, 2004.
- JANCSÓ, István; PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: Editora SENAC, 2000, p. 127-176.
- JENNE, Nicole; SCHENONI, Luis. Latin American declaratory regionalism: An analysis of presidential discourse (1994-2014). *EUI Working Paper RSCAS 2015/53*. 2015. Disponível em: < http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36395/RSCAS_2015_53.pdf?sequence=1 > . Data de acesso: 05/11/2016
- LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- LAZAROU, Elena.; THEODORO, Bruno. Regionalism as an instrument: assessing Brazil's relations with its neighbourhood, *Global Society*, vol. 29, n° 3, 2015, p. 1-19. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2015.1039500> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- LEITE, Dante Moreira. *O Caráter Nacional Brasileiro: história de uma ideologia*. 5 ed. São Paulo: Ática, 1992.
- MAGNOLI, Demétrio, et al. Em busca do interesse nacional. *Política Externa*. São Paulo, Vol. 9, No. 1, Junho/Agosto 2000, p. 33-50.
- MALAMUD, Andres; RODRIGUEZ, Júlio. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Estudos Internacionais*, Vol. 1, No. 2, 2013, p. 167-183. Disponível em: < <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6312/5791> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- MARCUSSEN et al. *Constructing Europe? The evolution of French, British and German Nation-State Identities*. 1999. Disponível em: < <http://aei.pitt.edu/2326/> > . Data de acesso: 19 Jan. 2015.
- MERKE, Frederico. Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power, *International Politics*, vol. 52, n° 2, 2015, p. 178-192. Disponível em: < <http://link.springer.com/article/10.1057/ip.2014.49> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- MERQUIOR, J. G. O Outro Ocidente, *Presença*. Rio de Janeiro, No. 15, 1990, p. 69-91
- MESQUITA, Rafael. The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. 41, No. 2, 2016, p. 215-238. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1080/08263663.2016.1182691> > . Data de acesso: 05/11/2016.





- MESQUITA, Rafael; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimising Emerging Power Diplomacy: An Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. *Contexto internacional*. Vol. 38, nº 1, 2016, p. 385-432. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000100385 > . Data de acesso: 05/11/2016.
- MOURÓN, Fernando.; ONUKI, Janina. ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. *Estudos Internacionais*, vol. 3, nº 1, 2015, p. 9-25. Disponível em: < <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9412/8954> > . Data de acesso: 05/11/2016
- NEUMANN, Iver B. Self and other in international relations. *European Journal of International Relations*. Vol. 2 No. 2, 1996, p. 139-174. Disponível em: < <http://ejt.sagepub.com/content/2/2/139.abstract> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- ONUKI, Janina; MOURON, Fernando; URDINEZ, Francisco. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto internacional*. vol. 38, no 1, 2016, p. 45-77. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100012> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- ORLANDI, Eni p. *Análise de discurso*. 7ª ed. São Paulo: Pontes, 2007.
- ORTIZ, Renato. Imagens do Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. Vol. 28, N. 3, Setembro/Dezembro, 2013, p. 609-633. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v28n3/a08v28n3.pdf> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- PEREYRA-DOVAL, Gisela. La formación del Estado brasileño y los usos de su política exterior a la luz del proceso de construcción identitaria. La definición de situaciones clave. *Civilizar*, Vol. 13, No. 25, 2013, p. 49-66. Disponível em: < <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v13n25/v13n25a05.pdf> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- PEREYRA-DOVAL, Gisela; ROMERO, Pedro. Entre el temor y el amor: Percepciones argentinas sobre Brasil como poder mundial. *Latin American Journal of International Affairs*. Vol. 5, N. 2, 2013, p. 01-21. Disponível em: < <http://www.lajia.net/volumenes/LAJIA%20vol5%20n2%20Art01.pdf?attredirects=0&d=1> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- PINHEIRO, Letícia; GAIO, Gabrieli. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*. vol. 8, nº 2, 2014, p. 8-30. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100009> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- POSSENTI, Sírio. *Os limites do discurso: ensaios sobre discurso e sujeito*. São Paulo: Parábola Editorial, 2009.
- PRADO, Maria Ligia Coelho.. O Brasil E a Distante América Do Sul. *Revista De História*, Vol. 145, 2001, p. 127-149. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i145p127-149> > . Data de acesso: 05/11/2016.





- PRYS, Miriam. Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: The Case of South Africa, Zimbabwe and “Quiet Diplomacy”. *GIGA Working Papers* N. 77, May 2008. Disponível em: < https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp77_prys.pdf > . Data de acesso: 05/11/2016.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.
- RISSE, Thomas. Let’s Argue!: communicative action in world politics. *International Organization*. Vol. 54, No. 1, 2000, p. 1-39. Disponível em: < <https://doi.org/10.1162/002081800551109> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- ROUQUIÉ, Alain. *Amérique Latine: introduction à l’extrême-occident*. Paris: Seuil, 1987.
- ROUQUIÉ, Alain. *Le Brésil au XXI^e siècle: naissance d’un nouveau grand*. Paris: Fayard, 2006.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, N. 2, 2005, p. 185-204. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292005000200010> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O dia em que adiaram o Carnaval: política externa e a construção do Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural internacional*, Vol. 1, No. 1, 2010, p. 45-52. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- SCHAEBLER, Birgit. Civilizing Others: Global Modernity and the Local Boundaries (French/German, Ottoman and Arab) of Savagery. In.: SCHAEBLER, Birgit; STENBERG, Leif (eds.) *Globalization and the Muslim World: culture, religion, and modernity*. Syracuse: Syracuse University, 2004, p. 3-29.
- SOMBRA SARAIVA, José Flávio. O Brasil e a integração hemisférica: vertente histórica. *Em Aberto*, Vol. 15, No. 68, 1995, p. 36-44.
- SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, No. 1, 2010, p. 25-44. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000100002> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- STEINER, Andrea Quirino.; MEDEIROS, Marcelo de Almeida.; LIMA, Rafael Mesquita de Souza. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil’s diplomacy as an emerging Western country. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Vol. 57, No. 1, 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n1/0034-7329-rbpi-57-01-00040.pdf> > . Data de acesso: 05/11/2016.





- TEIXEIRA, C. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, n° 2, 2011, p. 189-211. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200010> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- TUSSIE, Diana. *Presidential diplomacy in UNASUR: coming together for crises management or making turfs?* In: MACE, Gordon; JEAN-PHILIPPE, Thérien; TUSSIE, Diana; DABÈNE, Olivier. (eds) *Summits and regional governance: the Americas in comparative perspective*. New York: Routledge, 2016, p. 71-87.
- VAN LANGEHOVE, Luk; ZWARTIES, Marieke; PAPANAGNOU, Georgios. Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle. In KINGAH, Stephen; QUILICONI, Cintia (eds.) *Global and Regional Leadership of BRICS countries*. Springer. 2016.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*. Vol. 46, No. 2, 1992, p. 391-425. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2706858> > . Data de acesso: 05/11/2016.
- WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987, p. 335-370.





Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira

Towards cooperation and development: Brazilian public policies for the border area

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.493

Marcio Augusto Scherma¹

Resumo

O artigo analisa as políticas federais para a “faixa de fronteira” brasileira, indicando continuidades e mudanças. Utilizou-se a revisão bibliográfica e a análise documental para testar a hipótese de que, a partir da redemocratização, há uma ruptura com o padrão anterior de atuação nas fronteiras. Tanto na doutrina como na ação, predominava a segurança como o foco nacional para a região. Já a partir dos anos 1980, o foco de atuação seria alterado e passaria a estar no potencial de integração das fronteiras e no fomento ao seu desenvolvimento socioeconômico. Detectou-se uma transição entre tais visões que, porém, não coincide cronologicamente com a redemocratização, embora ganhe intensidade a partir dela. Atualmente ambas visões coexistem e disputam espaços institucionais, políticas e recursos.

Palavras-chave: fronteiras; integração regional; política externa brasileira; políticas públicas; política regional.

Abstract

This paper aims to analyze Brazilian federal policies for the border area, indicating continuities and changes overtime. It was used literature review and document analysis to test the hypothesis that from Brazilian redemocratization occurs a break with the previous pattern of activity at the borders. Both in doctrine and action, security prevailed as the national focus for the region. Starting in the mid-1980s, the main focus goes changing and became the potential for integration of borders and the promotion of socio-economic development of these areas. The study detected a transition from these views that does not coincide chronologically with redemocratization, although it increases from there. Nowadays, the two views coexist and compete for institutional spaces, policies and resources.

Keywords: borders; regional integration; Brazilian foreign policy; public policies; regional policy.

1 Doutor em Relações Internacionais (UNICAMP). Professor adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Artigo submetido em 08/07/2016 e aprovado em 05/12/2016.





A formação das fronteiras brasileiras e o início do século XX

O território que futuramente seria o Brasil teve fronteiras² antes de ser “descoberto”, como demonstram a bula *Inter Caetera* (1493) e o Tratado de Tordesilhas (1494). Os portugueses, contudo, não se limitaram ao estabelecido por esse último tratado. O expansionismo foi motivado pelo desejo de enriquecimento rápido, sendo consolidado com o Tratado de Madrid (1750). Começou aí a política luso-brasileira para as fronteiras³. Inicialmente, o método utilizado para vigiar e buscar preservar pontos chave de invasões externas foi a construção de fortes (TEIXEIRA SOARES, 1973).

Cessada a expansão do território, tornou-se imperativo delimitar e demarcar essas fronteiras. Não havia política clara para isso, a princípio. Somente a partir da ocorrência de atritos que as questões de limites foram sendo resolvidas. Foi durante a gestão de Rio Branco que a resolução dos problemas limediros restantes foi prioridade. Completados os tratados de limites, o Brasil passou para a fase de demarcação da fronteira (TEIXEIRA SOARES, 1973).

No período que se estende de 1912 a 1930, tendo o país solucionado as principais questões relativas ao seu território, alcançou maior estabilidade. A política externa à época focou em dois pontos, conforme Cervo e Bueno (2002): a ampliação do mercado externo e a busca por maior prestígio no sistema internacional.

Além desses objetivos, após a assinatura dos tratados de limites, o Estado brasileiro teve como preocupações de primeira ordem a segurança e a defesa de seu território, e a busca pelos meios para tal. Quanto às estratégias para o alcance dos objetivos, a política externa brasileira investiu na parceria com os Estados Unidos da América (EUA).

Um dos acontecimentos mais relevantes do período foi a I Guerra Mundial (1914-1918). A participação brasileira na guerra despertou nas autoridades a sensação de que o país não tinha meios suficientes para se proteger em caso de novo conflito. Seria preciso, portanto, garantir esses meios. O Brasil, então, consegue apoio externo, com a missão militar francesa e a missão naval estadunidense.

2 O sueco Kjéllen (apud BACKHEUSER, 1942) compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo – é ela que recebe e transmite em primeira mão, assim, todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao “cérebro” estatal – destinadas ou vindas do exterior. As fronteiras, desse modo, podem ser constantemente modificadas durante a história.

3 Aqui, e em todo o texto, nos referimos às fronteiras terrestres. Não se desconhece a existência das fronteiras marítimas nem sua relevância; todavia, optou-se por esse enfoque dado que as políticas para tais fronteiras também foram pensadas e propostas separadamente.





Os países da América do Sul mostraram-se apreensivos com essas missões e com os discursos que rejeitavam propostas de desarmamento. Acusações de que se estaria articulando um imperialismo brasileiro não foram raras na imprensa platina (GARCIA, 2006).

Foi nesse cenário que se estabeleceu uma política de “expectativa e discrição”, que visava primeiramente evitar litígios na região. Propunha-se um plano de ação que incluía “resolver definitivamente as questões de fronteira ainda pendentes, por falta de acordo ou de ratificação dos atos já concluídos” (GARCIA, 2006, p. 432)⁴.

Nesse contexto, na gestão de Washington Luís nasceu o órgão que concentraria o pensamento e a atuação brasileira na região de fronteira: o Conselho de Defesa Nacional (CDN). Como apontado por Furtado (2013), o CDN tinha função consultiva, e a responsabilidade pelo estudo e coordenação de informações relativas à defesa da pátria. Embora essencialmente composto por militares, era aberto a convites da presidência (ou seja, havia civis); contudo, a responsabilidade burocrática pelas comunicações, papéis e arquivo era do Estado-Maior do Exército. Assim, é possível notar que a tendência de políticas para as fronteiras foi a de assegurar o território, a partir de garantias militares.

A chamada “Revolução de 1930” levou ao poder Getúlio Vargas. Para centralizar o poder, promulgou nova Constituição em 1934, que tem importância especial para as fronteiras. Nela, o CDN é substituído pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN), com competência para estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional. O Estado-Maior do Exército continuaria chefiando as rotinas burocráticas, e o CSSN era essencialmente composto por militares, não tendo alterado significativamente a estrutura do CDN. É também na Constituição de 1934 que se define uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, na qual certas atividades deveriam se submeter ao crivo do CSSN⁵, já que a região era vital para a segurança nacional (FURTADO, 2013).

Por fim, a Constituição de 1934 manteve “uma Seção de Segurança Nacional em cada um dos ministérios instituídos no governo de 1934” (FURTADO, 2013, p. 55). Assim, Furtado (2013, p. 56) observou que, embora tenha durado apenas até 1937, a Constituição de 34 foi um marco para o tratamento das fronteiras já que

4 Foram celebrados acordos fronteiriços com Paraguai, Bolívia, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela.

5 A anuência do CSSN seria necessária para a concessão de terras ou de vias de comunicação (sempre com capitais majoritariamente nacionais) e o estabelecimento de indústrias. Ainda cabia à União a regulamentação do uso das terras públicas na região.





As práticas organizacionais em relação à faixa de fronteira (...) começaram a ficar fortalecidas: i) pela distribuição de poder do CSSN na estrutura organizacional do Executivo Federal; e ii) pelo acúmulo de experiência histórica do CSSN no tratamento de questões à segurança nacional, tema onde a faixa de fronteira era incluída pelo governo

Em 1937, Vargas inaugura o período conhecido como Estado Novo. Nessa fase autoritária, é outorgada nova Constituição, que também impactou as fronteiras. Primeiro, por alargar a parcela de território definida como faixa de fronteira de cem para cento e cinquenta quilômetros. Em segundo lugar, o CSSN foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), presidido pelo presidente da República e constituído pelos ministros de Estado, além dos chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha, mantendo a configuração e atribuições do CSSN. Também manteve o tratamento diferenciado da faixa de fronteira, para concessão de terras ou vias de comunicação, além da exigência da predominância de capitais e trabalhadores brasileiros (FURTADO, 2013).

A fronteira era cada vez mais reconhecida como área de segurança nacional sujeita ao controle do Estado. Além disso, nota-se que as dificuldades adicionais, criadas pelas normas já citadas, ao estabelecimento de empreendimentos rurais e urbanos contribuía para que tanto a densidade populacional quanto o desenvolvimento de tal região fossem relativamente menores.

O final da década de 1930 é marcado pelo início da II Guerra Mundial. O Brasil une-se ao esforço de guerra aliado, e sai vencedor, tendo se aproximado significativamente dos EUA, sobretudo militarmente. Nesse período, os Estados Unidos articularam acordos militares bilaterais com os países da América Latina. Gerson Moura (1996, p. 165) caracterizou esses acordos:

Do ponto de vista norte-americano, esses acordos bilaterais eram da maior importância porque permitiriam: 1) a doutrinação das forças armadas latino-americanas nas táticas e técnicas militares dos EUA; 2) a padronização do equipamento (...); 3) o fato de que as missões militares criariam boa vontade entre seus colegas (latino-americanos) e facilitariam a entrada de forças americanas no país em tempo de guerra; 4) a oportunidade de ‘canalizar as ambições militares dos vizinhos latino-americanos em linhas de interesse mútuo’

O primeiro ponto listado por Moura (1996) é essencial para compreendermos como a visão estadunidense sobre segurança e contenção do comunismo será





absorvida pelas Forças Armadas brasileiras e influenciará no tratamento dado às fronteiras nas décadas seguintes.

Ainda sobre militares e fronteiras, vale salientar que, na Constituição de 1946, o CSN foi mantido praticamente nos mesmos moldes daqueles do Estado Novo, mantendo inalterada a visão das fronteiras como área de segurança nacional.

A busca pela industrialização é a tônica do período que se estende do retorno de Vargas ao fim do mandato de Kubitschek. Com renúncia de Jânio Quadros em 1961, e a ascensão de João Goulart, o país viu uma polarização entre tendências de esquerda e direita. Também Washington demonstrava apreensão com a América Latina, sobretudo após a Revolução Cubana – o Brasil seria o novo elo frágil do continente, pois consideravam Goulart um esquerdista. O acirramento culminou no golpe de 31 de março de 1964, que levou os militares ao poder, apoiados pelos Estados Unidos.

O Período Militar

A construção das ideias por trás dos grupos que ascenderam ao poder em 1964 remonta aos EUA dos anos 1950, com a disseminação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), elaborada pelo Conselho de Segurança Nacional daquele país, e que depois viria a influenciar os militares latino-americanos que, por meio de convênios de cooperação, lá estudariam ou seriam treinados de acordo com tal doutrina.

A DSN buscava a defesa do modelo democrático-cristão que caracterizaria o “Ocidente”, tendo assim a característica de ser fortemente anticomunista. Também é preciso salientar o que se entendia por comunismo, e por quais meios esse poderia chegar ao poder:

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





Uma vez que o inimigo poderia vir de qualquer parte, desenvolveu-se também a ideia de “fronteiras ideológicas”. Tal conceito refere-se ao fato de que a distinção entre aliado/adversário não obedeceria mais a critérios geográfico-territoriais, mas seria marcada pelas diferenças ideológicas.

O Brasil criou uma instituição congênere ao *National War College* americano no final da década de 1940 – a Escola Superior de Guerra (ESG), com a finalidade de “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional” (BRASIL, 1949).

A ESG adaptou a DSN estadunidense ao contexto brasileiro, formulando versão própria. Os conceitos de inimigo interno e fronteiras ideológicas, somados às ideias expansionistas de autores geopolíticos, serviram como base para a chamada “Teoria do Cerco”, segundo a qual se buscava a neutralização dos vizinhos, tendo em vista a possibilidade de que regimes contrários à ideologia nacional pudessem colocar em risco a segurança nacional. Nesse caso, o “inimigo” subversivo estaria nas fronteiras brasileiras, e poderia levar o país à situação de defensor e guardião dos valores ocidentais na América Latina (MIYAMOTO, 1981).

As ideias elaboradas no meio militar moldaram identidades também na sociedade civil. Essa visão de mundo e de projeto de país ganharam adeptos e espaço na política nacional, culminando com o golpe de Estado em 1964. A partir de então, os militares puderam colocar em prática as ideias desenvolvidas durante mais de uma década.

O regime militar no Brasil levou à presidência o marechal Castelo Branco, que participou da FEB e estudou na *Fort Leavenworth War School*. Como linha mestra de sua política externa, têm prioridade as relações hemisféricas – com papel preponderante para as relações com os Estados Unidos.

A estratégia de alinhamento aos EUA é vista por Cervo e Bueno (2002) como equívoco para a época, já que, após a crise dos mísseis, as tensões da Guerra Fria vão sendo paulatinamente amenizadas. Portanto, uma nova correção de rumos tornou-se necessária, e ela veio a partir de 1967, já em novo governo militar⁶.

A nova Constituição (1967) manteve, em linhas gerais, a regulamentação para a faixa de fronteira – os 150 quilômetros a oeste da linha divisória eram considerados agora como parte das “áreas indispensáveis à segurança nacional”; e não mais das “zonas indispensáveis à defesa nacional”. Manteve também a

6 Apesar da promessa constante no Ato Institucional nº1 de que os militares deixariam o poder em 1966, a chamada “linha dura” militar pressionou Castelo Branco, que aprovou os Atos Institucionais 2, 3 e 4 e estendeu seu mandato até 1967.





exigência de assentimento prévio do CSN para algumas atividades, conforme destacado anteriormente.

A principal novidade ficou por conta da importância do CSN. Foi a partir de 1967 que o órgão ganhou mais membros e poder, o que “fez com que esse colegiado alcançasse o mais alto nível de assessoramento direto ao presidente da República para formulação e execução da política de segurança nacional” (FURTADO, 2013, p. 64). A influência militar nas políticas para a faixa de fronteira tornou-se mais forte.

Sob o governo de Costa e Silva, a cooperação, como auxiliadora para o desenvolvimento econômico, ganhou força nas políticas para as fronteiras. Exemplo dessa mudança foi o Tratado da Bacia do Prata, de 1969. O tratado tinha por finalidade “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável” (BRASIL, 1970).

Internamente, as relações entre o governo militar e a sociedade foram se deteriorando. Mesmo no Congresso havia sinais claros de descontentamento com o novo regime. O governo militar reagiu com o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que deu ao regime poderes absolutos, especialmente após o fechamento do Congresso.

O mandato de Costa e Silva terminou de forma abrupta com seu falecimento em 1969. As negociações conduziram ao poder o general Emílio Médici. Seu governo foi marcado pela forte repressão aos movimentos dissonantes que ganharam espaço nos anos anteriores. Respalhado pelo AI-5, a política concentrou-se nas mãos do presidente e de poucos ministros.

O fato influenciou também na gestão das questões relativas à fronteira, que continua sendo exclusividade militar, de modo cada vez mais concentrado. O CSN ganhava mais força, tendo atingido o ápice no governo Médici, quando, em 1974, o chefe do Gabinete Militar assumiu a condição de ministro de Estado. Como o cargo de secretário-geral do CSN era privativo militar, essa alteração de status

além de fortalecer possível aplicação de diretrizes militares às atividades na faixa de fronteira, dotou a SG/CSN das prerrogativas de ministério, empoderando essa organização no âmbito do governo. (FURTADO, 2013, p. 65)

De todos os acordos envolvendo as regiões de fronteira firmados no período, o que mais chamou atenção, pela grandiosidade e pela questão estratégica, foi o da construção da usina de Itaipu.





Para o período seguinte, foi conduzido ao poder Ernesto Geisel. Seu governo procurou dar início a uma transição para a reabertura política de modo controlado. O período foi marcado por mudanças profundas no sistema internacional. O fim do sistema de Bretton Woods e o primeiro “choque do petróleo” afetaram todas as economias.

A política externa de Geisel foi um marco na história diplomática brasileira, e representou uma tentativa de sustentar, internacionalmente, os interesses da nação de acordo com preceitos de autonomia, não discriminação e não alinhamento. O país buscou maior aproximação com parceiros não tradicionais, e ampliou as relações com os países da América Latina; entretanto, os resultados não foram imediatos. Para Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 235-236):

A principal dificuldade com que a diplomacia brasileira se defrontava era a referente à carga histórica que pesava sobre essas relações (...) A despeito da secundarização das instâncias militares brasileiras no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas (...) a preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constitui a própria razão de ser da instituição militar. Tratava-se, acima de tudo, de conciliar a defesa da soberania nacional com a vontade de cooperação e entendimento com os vizinhos continentais.

Assim, as tentativas brasileiras de cooperação com os países da região pautaram-se pelo afastamento do discurso de grande potência e pela busca de solucionar questões pendentes. A mais notável envolvia diretamente a Argentina: era a conciliação das usinas de Itaipu (Brasil-Paraguai) e Corpus (Argentina-Paraguai). Os entendimentos avançaram, e um acordo multilateral foi assinado em 1979, na gestão seguinte (ESPÓSITO NETO, 2012).

Outra questão que chamou atenção diz respeito às fronteiras da região Norte, até então relegadas em detrimento das platinas. Criou-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), envolvendo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O TCA visava aproximar o Brasil aos países da região através da integração física e cooperação técnica.

O tratado foi um dos maiores expoentes da política brasileira para sua região fronteiriça à época. O casamento entre a busca pela segurança regional e a reafirmação da soberania na região, através do desenvolvimento e da cooperação regional, em um tratado com essas proporções indica, de maneira mais forte, que





uma tendência vinha ganhando corpo: a da superação do viés exclusivamente militar/defensivo para a região de fronteiras. Dentro dessa perspectiva, no âmbito do TCA, foram gerados posteriormente alguns projetos de cooperação transfronteiriços⁷.

A política de abertura iniciada com Geisel será aprofundada no governo seguinte, de Figueiredo, que assumira com o objetivo principal de concluir o processo de redemocratização.

O novo presidente teve de realizar a empreitada em circunstâncias cada vez mais adversas, interna e externamente. O retorno dos republicanos nos EUA com Reagan (1981-1989), somado às crises econômicas iniciadas nos anos 1970, criou imensas dificuldades para as experiências desenvolvimentistas. Os países latino-americanos também sentiram reflexos no âmbito político – a Guerra das Malvinas é o maior exemplo.

Se, por um lado, esse cenário trouxe dificuldades aos projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos, por outro lado, acabou por aproximá-los em tentativas de cooperação e integração, já que a potência hegemônica não demonstrava boa vontade.

Internamente, a abertura política prosseguia, embora não sem contradições e retrocessos. Outro marco foi a ascensão do ativismo sindical, em especial dos metalúrgicos da Grande São Paulo. O sindicalismo paulista e outros movimentos sociais deram origem ao Partido dos Trabalhadores (PT), com proposta ampla de esquerda. O governo teve ainda de lidar com o movimento “Diretas Já”, que pedia eleições diretas para presidente em 1984.

Nesse contexto desfavorável, a política externa de Figueiredo buscou manter a autonomia do Brasil, utilizando-se de uma aproximação cada vez maior com a América Latina. Assim, o país participou da refundação da Alalc como Aladi (Associação Latino-Americana de Integração); apoiou a Argentina na Guerra das Malvinas; assinou a criação do TCA e deu continuidade aos entendimentos na região Norte; reconheceu o governo do Suriname; e, principalmente, intensificou as relações com a Argentina, através de uma série de visitas oficiais (VISENTINI, 2004).

Quanto às fronteiras, destaca-se que, em 1983, foi editada uma nova Lei de Segurança Nacional, dessa vez sem os conceitos da ESG – indicando

7 Exemplos: Programa de Desenvolvimento Integrado para as Comunidades Fronteiriças Peruano-Brasileiras, de 1988; e o Plano Modelo Colombiano-Brasileiro para o Desenvolvimento Integrado das Comunidades Vizinhas do Eixo Tabatinga-Apaporis, de 1987





enfraquecimento das posições militares adotadas pelo CSN. Todavia, a competência sobre a faixa de fronteira continuou com esse órgão.

Ao cenário de crise econômica, somou-se a insatisfação popular com a falta de liberdades políticas e repressão. O regime militar terminou, mas liderou o processo de transição mesmo frente a grandes movimentos, como o “Diretas Já”.

Da redemocratização aos anos 2000

A abertura do regime militar terminou na eleição indireta de Tancredo Neves, que não assumiu. Coube a seu vice, José Sarney, liderar o primeiro governo não militar em duas décadas. Em seu governo, as questões econômicas eram imperativas. Além disso, o país tinha também graves problemas políticos e sociais. Além das pressões políticas que a crise econômica gerava, “continuava funcionando um aparato jurídico-institucional construído durante os vinte anos de administração de governos militares” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 42).

O governo Sarney focaria, então, em duas grandes linhas de atuação: a construção de uma nova ordem política, jurídica e institucional; e a busca pela estabilização econômica. À conjuntura interna, somaram-se os acontecimentos no cenário internacional, em geral desfavoráveis aos latino-americanos, já afetados pela crise da dívida (CORREA, 1996).

A relação com os EUA foi conflitiva no campo econômico. A difícil negociação envolvendo a dívida externa também contribuiu para aumentar os desentendimentos. Para contrabalançar esse relacionamento difícil, o Brasil buscou intensificar outras parcerias: notadamente, com a Argentina.

A aproximação Brasil-Argentina tornou-se mais forte a partir da redemocratização de ambos, e também pelas condições econômicas problemáticas. Assim, em 1985 foi assinada a Declaração de Iguazu, na qual os presidentes afirmaram a vontade de acelerar o processo de integração, especialmente comercial, produtiva e na defesa do pluralismo democrático. Os entendimentos seguiram e, em 1986, foi estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice).

A mudança de regime trouxe ao governo Sarney a necessidade de criar novas bases jurídicas. Assim, organizou-se uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que iniciou os trabalhos para uma nova Constituição em 1987.

Furtado (2013) analisou como a ANC influenciou os assuntos relativos à fronteira. Aponta a autora que as competências em relação à atuação nas fronteiras





foram debatidas durante a ANC, que mobilizou inúmeros setores, instituições sociais e atores para as suas vinte e quatro subcomissões. O tema “defesa e segurança do Estado e da sociedade” foi tratado na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança.

Nessa subcomissão ocorreram intensos debates acerca dos conceitos de segurança (interna e externa) e da natureza e papel do Estado, contando com representantes da ESG, do Estado-Maior das FA e da OAB. A disputa se dava pela eliminação do CSN (uma vez que a Doutrina de Segurança Nacional havia sido extinta) e criação de um novo CDN (esse sem qualquer menção que fizesse referência à prática organizacional anterior). Havia, então, um embate entre a “ideologia de segurança nacional” e o novo pensamento sobre “defesa do Estado e da sociedade”. Exatamente por isso, os debates na ANC sobre o tema foram bastante duros.

O que se materializou na Constituição de 1988 foi a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN). Embora com resistências, o entendimento foi que o conceito de segurança nacional anterior já não existia na nova carta. O relator ressaltou ainda que o novo CDN seria somente um órgão de assessoria do presidente da República em assuntos relativos à soberania nacional e à defesa do Estado democrático, em contraponto ao antigo CSN – o mais alto órgão de assessoria do presidente.

Ainda nos anos 1980, o país formulou e iniciou a implementação de um grande projeto para as fronteiras, o Projeto Calha Norte (PCN). Na década de 1970, o Brasil voltara suas atenções à região amazônica, tendo sido firmado o TCA, que seria a “vertente político-diplomática” da atuação brasileira na Amazônia. Entretanto, outras questões mereceram atenção, conforme apontou Miyamoto (1989, p. 152-153)

Uma coisa é dirimir as desconfianças regionais, ao nível de diplomacia, e outra, completamente distinta, é não ter que se preocupar com a defesa e segurança das fronteiras (...) Portanto, a peculiaridade da região, pouco habitada, desguarnecida militarmente e com extensa fronteira terrestre, torna crucial, na visão geopolítica, a necessidade de se estar preparado para eventuais divergências.

O PCN originou-se da Exposição de Motivos nº 18 de 19 de junho de 1985, que relatava a situação da região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas e indicava a constituição de um grupo de trabalho interministerial (GTI) que





proporia medidas para o desenvolvimento da região. Em 1º de dezembro de 1985, foi aprovada a EM 770, que criava o projeto “Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte” (PINTO, 1997).

Havia, no PCN (ao menos de forma protocolar), preocupação também com a integração com os vizinhos. Todavia, o grande viés do PCN era eminentemente militar. Afinal, junto com os problemas de demarcações de terras indígenas, das reservas minerais, da internacionalização da Amazônia e da atuação da Igreja e de diversas seitas religiosas, havia ainda a situação política dos vizinhos. Assim, o primeiro projeto para as fronteiras do novo governo civil é marcado ainda pelas preocupações militares. Autores como Oliveira Filho (1991) salientam que foi também uma tentativa de as antigas elites militares se manterem prestigiadas. Seria preciso, então, mais que a mudança formal de regime para que esse cenário fosse alterado.

As mudanças no sistema internacional continuam nos anos 1990, sobretudo com o fim da Guerra Fria, que tornou os EUA a única superpotência. Na América Latina, os regimes autoritários perdem fôlego e caem. Além disso, persistia a crise da dívida.

O Brasil inicia os anos 1990 com uma economia fechada e em situação precária: a inflação havia ultrapassado 80% ao mês, e o crescimento do PIB continuava errático, alternando anos de decréscimo com anos de baixo crescimento, desde 1987 (GIAMBIAGI; VILELLA, 2005).

Nesse cenário, em 1989 é eleito pelo voto direto Fernando Collor de Mello, candidato de plataforma liberal. A prioridade conferida pelo novo governo à economia, somada às novas diretrizes do modelo econômico, provocaram efeitos na política externa brasileira. Conforme Vigevani e Cepaluni (2011, p. 69):

Entre as modificações mais importantes, destacamos a maior abertura ao comércio internacional e a defesa aberta do livre comércio no plano internacional – algumas das características da autonomia pela participação.

Tratava-se, portanto, de adequar-se às novas ideias, através de um perfil ativo que buscava, pela participação nos fóruns internacionais, influenciar na elaboração das regras de funcionamento do sistema internacional. Essa atitude apareceu, por exemplo, na organização e condução da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92).





Nesses anos, persistem as preocupações que levaram o governo a formular o Projeto Calha Norte, tendo em vista a percepção de acentuação das ameaças à soberania nacional naquela região. A identificação da necessidade de informações sobre a região amazônica levou à concepção de dois sistemas: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam). O primeiro oferece a infraestrutura técnica e operacional para o segundo, que visa a coordenação da atuação dos órgãos governamentais na região, promovendo o desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e repressão aos ilícitos.

As relações com os países vizinhos, no governo Collor, assumiram o tom da cooperação, principalmente com os países do Cone Sul. A aproximação, iniciada no governo anterior, culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991.

As iniciativas para mudança do perfil internacional do Brasil encontraram obstáculo no ambiente interno. O fracasso do Plano Collor na economia, em 1991, as acusações de corrupção às quais o governo fora submetido e a frágil base parlamentar de sustentação fizeram declinar abruptamente a confiança internacional no país.

As crises internas agravaram-se, e a elas somou-se movimento popular que exigia o *impeachment* de Collor. O presidente renunciaria no final de 1992. Assumiu o vice-presidente Itamar Franco, do PMDB. Itamar envolveu-se pouco com a política externa de forma direta (BECARD, 2009; HIRST; PINHEIRO, 1995). A postura adotada foi mais crítica e ativa, recriminando atitudes dos países ricos e buscando se projetar de modo mais autônomo, sobretudo durante o período Amorim no MRE⁸.

Constata-se que os temas relativos à fronteira tiveram papel marginal nesse período, face às prioridades da época. Os anos 1990-1994 foram marcados no campo político pela volta das eleições diretas e, no econômico, pela introdução de reformas estruturais. Entretanto, essas não conseguiram avançar o suficiente devido ao problema da inflação, que só foi controlada com o Plano Real, no mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Cardoso fora eleito com o intuito principal de combater a inflação, tendo tal tema dominado seu primeiro mandato (1995-1998). A estratégia para o combate à inflação passava também pela “modernização” da economia brasileira – entendida como a ampliação da sua inserção internacional através de medidas de cunho liberal.

8 Inicialmente, o ministro das Relações Exteriores era Fernando Henrique Cardoso, em mandato de apenas 7 meses. Foi substituído pelo embaixador Celso Luiz Nunes Amorim.





Vigevani e Cepaluni (2011) apontam que a gestão Cardoso buscou substituir a lógica mais reativa típica da “autonomia pela distância” dos períodos anteriores por uma mais proativa, calcada na ideia de “autonomia pela participação”. Segundo os autores (2011, p. 94), os dirigentes entendiam que

No novo ambiente internacional, dominado por uma grande potência e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros porque promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos.

Dessa forma, seria preciso participar ativamente da construção das regras e organização das relações internacionais para garantir regimes mais favoráveis ao país. Decorre desse entendimento outra característica da diplomacia na maior parte dos anos Cardoso: a opção preferencial pelas relações com os países do “centro” econômico global. Como foco dinâmico da economia global, os EUA e a União Europeia eram os principais mercados a serem alcançados pelo Brasil. Também politicamente, era necessário ter boas relações com ambos, haja vista que esses possuíam maior poder nas negociações dos regimes internacionais.

Essa preferência não diminuiu o papel do Mercosul para o Brasil. A aparente contradição explica-se pela alteração no papel destinado às relações com o bloco: agora, na lógica do chamado regionalismo aberto, o Mercosul seria uma plataforma a partir da qual o Brasil inserir-se-ia de modo mais competitivo na economia global. Assim, o grupo platino foi utilizado em negociações comerciais com a União Europeia e também atuou conjuntamente nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Essa lógica de atuação mostrou-se bastante útil, sobretudo no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2002. Nesse período, mudanças no cenário internacional alteram a maneira de atuação externa do país.

Os anos 2000: a fronteira e a cooperação ganham espaço

Cardoso foi reeleito em 1998, e o início de seu segundo governo foi marcado pelas crises financeiras, cujos impactos diminuíram a credibilidade externa do país, afetando as tentativas de inserção enquanto potência média. Também afetou





o país o mandato de George W. Bush na presidência dos EUA, iniciado em 2001 – ano dos atentados ao World Trade Center. A atuação americana tornar-se-ia, então, menos multilateral e mais incisiva nos temas econômicos. A estratégia de “autonomia pela participação” perde força, e advêm alterações na atuação brasileira. Celso Lafer comandaria o MRE, tendo sua gestão atenuado o conceito de autonomia pela participação, buscando uma “diplomacia do concreto”.

A atuação externa estava alinhada com o PPA 2000-2003. Na análise desse PPA, Lessa, Couto e Farias (2009) constataram a ênfase que a América do Sul e o Mercosul receberiam. Nesse cenário, insere-se a Cúpula de Brasília, ocorrida em 2000 com os doze presidentes sul-americanos. De iniciativa brasileira, a reunião buscou aproximar os países do subcontinente em assuntos além do econômico-comercial.

O destaque da Cúpula foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Irsa), que visava inverter uma tendência histórica, já que esses países tinham seu eixo econômico voltado para o além-mar. Entretanto, naquele momento, a integração sul-americana ainda é pensada na lógica do regionalismo aberto; ou seja, como forma de melhorar a inserção da região no ambiente global.

Tal lógica de atuação encontrava apoio no PPA vigente, e também possuía ações no plano interno. A modernização produtiva era uma preocupação que vinha desde o governo anterior. Porém, a incorporação das regiões de fronteira nessa estratégia apareceu apenas no segundo governo, a partir da proposta de planejamento apresentada pelo Consórcio Brasileira, em 1998 (CARVALHO, 2010).

O referido trabalho propôs a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Em relatórios intermediários, propôs-se a criação de doze eixos, sendo um deles fronteiro, denominado “Franja de Fronteira”, que compreendia os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (CARVALHO, 2010). Essa é a proposta apresentada no plano de governo do então candidato Cardoso (1998, p. 38). Entretanto, na versão final do relatório, o eixo da fronteira fora excluído, dada a baixa infraestrutura ali existente.

Dessa forma ligaram-se: a necessidade de ampliar a integração regional e a precária infraestrutura da faixa de fronteira brasileira. Para otimizar o primeiro, era preciso minimizar os impactos do segundo. E Cardoso agiu nessa direção: ainda em seu segundo mandato, foi lançado o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), em 1999. A execução ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MIN). O PDSFF foi, certamente, um marco nas políticas





brasileiras para a faixa de fronteira, já que foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira.

O PDSFF teve tais méritos; contudo, teve também percalços: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira; funcionava “sob demanda” de parlamentares (o que concentrou os projetos em alguns estados); não previa participação formal da sociedade no programa; visava essencialmente projetos de infraestrutura; encontrou dificuldades técnicas nos municípios executores dos projetos aprovados; e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal. Esses pontos serão levados em consideração pelo governo seguinte.

Embora no plano interno a gestão Lula tenha dado continuidade a alguns aspectos do governo anterior – sobretudo no tocante à política econômica (GIAMBIAGI; VILELLA, 2005) –, no plano externo a diferença foi significativa. A política externa de Lula trouxe um modo distinto de buscar o desenvolvimento nacional através das relações externas. Vigevani e Cepaluni nomearam esse modelo como de “autonomia pela diversificação”, que, segundo os mesmos (2011, p. 136) pode ser assim resumido:

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

Através dessa centralidade em relação aos países do Sul, mas sem deixar de lado os países centrais do Norte, o Brasil buscou se projetar como potência no sistema internacional. Como observou Hurrell (2009), a preponderância regional deveria representar parte importante de qualquer reivindicação de status de grande potência.

Por conseguinte, a atuação política e econômica junto aos vizinhos torna-se prioridade. O novo contexto das relações no continente impacta as ações brasileiras para a faixa de fronteira. O plano de governo do candidato Lula (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002), apresentou a criação de uma “Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. Reconhecendo as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, propôs políticas para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a Amazônia e o Nordeste, a faixa de fronteira é citada.





A partir dessa constatação, o MIN buscou informações qualificadas sobre a faixa de fronteira para poder atuar. Isso foi feito através de uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fruto dessa parceria, em 2005 foi publicado estudo (BRASIL, 2005) no qual se fala em “reestruturação” da atuação na fronteira – tendo em vista o PDSFF, sobre o qual são feitas críticas, baseadas nas dificuldades encontradas.

Em documento específico (BRASIL, 2009), o MIN apresenta de modo detalhado os conceitos incorporados e que deram origem ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), bem como suas principais diretrizes, prioridades, linhas de ação e financiamento. Já na apresentação (BRASIL, 2009, p. 8), o documento deixa claro os pressupostos a respeito da faixa de fronteira

É com uma nova visão voltada à integração e ao desenvolvimento sustentável que o PDFF passou por uma profunda mudança de valores, de estratégias e de formas de atuação. As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul (...) Utilizando-se dessas estratégias (...) e pelo fortalecimento das relações internacionais, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis

A ideia base para a superação das desigualdades que marcam a fronteira é o estímulo ao desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais, em parceria com os países vizinhos. Essa visão é inédita em nossa história.

O PDFF traz um conjunto de propostas bastante ambicioso, que busca alterar um cenário que perdura há muito tempo na região de fronteira, com apoio federal, mas protagonismo local. Ocorre que o local/regional, na fronteira, é também internacional. Dessa forma, não é possível fomentar o desenvolvimento regional, nem coordenar políticas, nem planejar sem incluir nessas ações os países vizinhos, motivo pelo qual o PDFF apresenta uma “vertente internacional”.

A principal ação proposta nesse sentido é a criação e/ou fortalecimento dos Comitês de Fronteira (CF) – fóruns de discussão locais, de modo a aumentar o planejamento conjunto da atuação também conjunta, ganhando, assim, escala e evitando competições predatórias entre os municípios/países. Os CF também ajudam a identificar as demandas locais, promovem o debate público e conferem ganhos de transparência.

Outro aspecto importante diz respeito ao financiamento do programa. Ao contrário do que se imaginaria, um programa feito a partir de um estudo completo





e bem estruturado tem fontes de financiamento muito diversas e, na maior parte dos casos, não específicas. O documento do PDFF, aliás, dedica muito pouco espaço a esse item, e é bastante evasivo: apenas apresenta uma lista de possíveis fontes de recursos.

Dessa forma, o PDFF se sobressai dentre todas as anteriores políticas públicas para a faixa de fronteira. Elaborado a partir de um estudo acadêmico extenso, o PDFF inclui aspectos pouco explorados em iniciativas anteriores. O programa é, em geral, claro quanto aos seus objetivos e ações. Contudo, apresentou dois pontos fracos: a definição dos resultados esperados (bastante genéricos) e as fontes de financiamento.

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

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

A reeleição de Lula em 2006 indicaria a continuidade do PDFF. O documento que apresenta o PPA 2008-2011, inclusive, citou sua existência, em consonância com as iniciativas para integração física da América do Sul (BRASIL, 2007, p. 104). Nos relatórios anuais de avaliação do PPA, é possível observar que o PDFF vai perdendo espaço (e recursos) ao longo do segundo mandato Lula. Em 2010, não houve sequer previsão de recursos. Assim, após uma série de problemas de gestão, e de falta de apoio político decisivo, o PDFF acaba.

Ainda no governo Lula, as fronteiras apareceram como áreas prioritárias para a defesa nacional. A reformulação da Política de Defesa Nacional e a posterior Estratégia Nacional de Defesa contemplaram as preocupações com a região. Todavia, a abordagem passava também pela cooperação com os vizinhos, tendo alguns documentos citado as iniciativas do PDFF. É interessante notar não apenas a inclusão do desenvolvimento e da cooperação como auxiliares para a defesa, e sim que, a essa época, existiam de fato iniciativas com esse viés exclusivas para a faixa de fronteira. Assim, pela primeira vez, a parceria entre defesa e desenvolvimento na região de fronteira era de fato possível.





No final do governo Lula ocorre, quase concomitante ao fim do PDSFF, outra iniciativa importante para as fronteiras. Trata-se da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Seu surgimento tem início em 2007 com a criação do Comitê de Articulação Federativa – CAF, que, algum tempo depois, criou um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) para

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

Em julho de 2010, através de Exposição de Motivos Interministerial (MRE/MIN/SRI), é proposta a criação da CDIF, tendo sido discutida previamente no âmbito do GTI. Na análise ali desenvolvida (BRASIL, 2010, p. 105), constatou-se que

as ações empreendidas pelos agentes públicos federais, estaduais e municipais, embora bem-intencionadas, não vêm apresentando a efetividade esperada, traduzindo-se em resultados pontuais e políticas públicas fragmentadas. Percebeu-se que nenhum órgão ou instituição, individualmente, detém a capacidade de enfrentar o complexo desafio do desenvolvimento e da integração da Faixa de Fronteira, sem que conte com elevada articulação entre os órgãos federais e também entre as unidades federadas envolvidas e suas comunidades fronteiriças.

A CDIF nasce a partir dos entendimentos dos motivos que levaram ao fim do PDSFF, em uma tentativa de aprimorar a elaboração e execução de políticas públicas para a fronteira. Assim, percebe-se que o fim do PDSFF não significou a retirada do tema “fronteiras” da agenda política nacional. Ele persiste; e, com a CDIF, marca presença em vários ministérios e instituições. Em 8 de setembro de 2010, a CDIF é formalmente instituída através de decreto presidencial.

À CDIF caberá a definição dos critérios de atuação governamental na faixa de fronteira, tendo início no governo seguinte. Entretanto, a experiência acumulada desde o PDSFF constitui uma base a partir da qual pensar as políticas para a região. Na constituição da CDIF foi prevista a criação (e posterior incorporação) de Núcleos Regionais de fronteira. Com a atuação dos Núcleos Regionais, a CDIF pretendia caminhar rumo à regionalização da política fronteiriça, buscando nas fontes as principais demandas, dificuldades e oportunidades.

A criação da CDIF, em 2010, marca o final dos oito anos de governo Lula, balizados pela reelaboração do PDSFF, transformado em PDSFF; bem como sua execução e encerramento. A temática da fronteira, contudo, não deixou de existir. A partir





da experiência adquirida, a forma de atuação foi sendo reelaborada. O governo seguinte herdou, portanto, um histórico já relevante no tratamento das fronteiras; ou seja, funcionários públicos e instituições engajados e com experiência no tema. Além disso, a regionalização dos debates nos estados e municípios mobilizaram esses atores, que agora tinham mais demandas e acesso ao governo federal.

Conclusões

Este artigo buscou, através de um resgate histórico, evidenciar o papel que as fronteiras ocuparam e ocupam na política externa brasileira e em outras políticas públicas.

As fronteiras são essenciais para qualquer Estado, posto que delimita o início e o fim de sua soberania. Por isso, entende-se, sobretudo para aqueles Estados em formação, que deveriam ser defendidas com todas as forças. Assim foi no Brasil – o país tratou de assegurar seu território a partir da fixação militar em áreas consideradas estratégicas.

Durante a Guerra Fria, o Brasil posicionou-se como parte do “mundo ocidental”. Parte importante dos militares brasileiros acabou incorporando o ideal anticomunista a partir de estudos e visitas às escolas dos EUA. Com o golpe de 1964, tal visão passou a ocupar espaço privilegiado na formulação de políticas – o do Conselho de Segurança Nacional (CSN), à época, órgão de assessoramento direto do presidente e responsável pelas políticas para as fronteiras.

A ideia de que existiam “inimigos internos” e de que havia “fronteiras ideológicas” levou, mais uma vez, a considerar a fronteira como estratégica para a segurança: movimentos subversivos comunistas poderiam atuar ali e adentrar o território nacional.

Essa visão vai se flexibilizando ainda durante o período militar. As mudanças ocorridas após os anos 1970, que culminaram com o final da Guerra Fria, fizeram com que o anticomunismo deixasse de fazer sentido, sendo substituído, cada vez mais, por uma lógica de integração global. Em boa parte da América do Sul, os anos 1980 marcam o retorno da democracia e a aproximação para a integração regional.

No Brasil, o fim do regime autoritário não significou, todavia, uma mudança imediata no tratamento dado às fronteiras. O período inicial da redemocratização é marcado por conflitos entre a antiga visão (segurança, defesa e vigilância) e uma nova, ainda incipiente (que inclui o desenvolvimento local e a cooperação regional).





É no final dos anos 1990 que a situação vai se alterar significativamente. A estabilidade político-econômica faz com que outros temas da agenda política recebam maior atenção, possibilitando o desenvolvimento de políticas distintas para as fronteiras. A primeira delas, o PDSFF, originou-se em estudos do governo Cardoso. Constatou-se a defasagem da região e propôs-se seu desenvolvimento. O programa enfrentou dificuldades, embora tenha o mérito de ter sido o primeiro a olhar a faixa de fronteira como região de menor desenvolvimento e propor amenizar essa situação.

No governo Lula, essa visão ganha força e dá um salto qualitativo. A inclusão da faixa de fronteira na PNDR tornou necessário um estudo mais completo sobre a situação, fornecendo a base técnico-científica para a formatação de novo programa. Nesse, o desenvolvimento da fronteira teria de ser fomentado a partir de suas potencialidades e da cooperação local/regional. Os vizinhos, em ações de cooperação e integração, enfim faziam parte do plano.

O PDFF materializou esse pensamento em suas diretrizes, objetivos e ações. Entretanto, dificuldades persistiram. Em alguns momentos, o PDFF sofreu com a falta de recursos. Também ocorreram dificuldades no relacionamento com os municípios. Dada a magnitude da região, a centralização da política no governo federal trouxe dificuldades – muitos demandantes e demandas e pouco poder de resposta.

Com o fim do PDFF, os atores engajados no tema optaram por constituir um espaço permanente de diálogo – a CDIF. A atuação da CDIF se deu no sentido de institucionalizar o tema tanto no governo federal quanto nos municipais e estaduais. A criação de Núcleos Regionais de fronteira mantém vivo o debate, ao menos nesses locais, sobre seus problemas e possíveis soluções, levando – em alguns casos – as demandas ao governo federal, que agora atua a partir das necessidades constatadas localmente.

Pode-se dizer, portanto, que há uma mudança no tratamento das fronteiras. Entretanto, ela não ocorre imediatamente após a redemocratização; tampouco é um movimento linear. Acreditamos que o acompanhamento dos desenvolvimentos futuros é fundamental para a compreensão de como esse embate terminará (se é que terminará; afinal, nada impede que as duas visões coexistam sempre). Todavia, em nosso ponto de vista, o mais importante é que os analistas de relações internacionais estejam atentos para o tema das fronteiras – bastante relevante, mas, em geral, relegado a um segundo plano em uma área que, não obstante, pode contribuir sobremaneira para seu estudo.





Referências Bibliográficas

- BACKHEUSER, Everardo. Geopolítica e geografia política. In: *Revista Brasileira de Geografia*, São Paulo, n. 1, vol. 4, 1942, p. 21-38.
- BECARD, Danielly. *Relações exteriores do Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes. 2009
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei n° 785, de 20 de agosto de 1949*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm > . Último acesso em: 05/02/2014.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto n° 67.084, de 19 de agosto de 1970. Promulga o Tratado da Bacia do Prata*. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67084-19-agosto-1970-408584-publicacaooriginal-1-pe.html> > . Último acesso em: 06/02/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. 2005. Disponível em: < <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf> > . Último acesso em: 15/15/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem presidencial*. Volume 1. 2007. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf > . Último acesso em: 15/12/2014.
- BRASIL. COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. *Resolução CAF n.8, de 15/12/2008*. Disponível em: < <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/caf/Resolucao08.pdf> > . Último acesso em: 10/12/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. 2009. Disponível em: < http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157 > . Último acesso em: 15/12/2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na faixa de fronteira*. 2010. Disponível em: < <https://docs.google.com/file/d/0B5BeIYgngIvIS0ZzcWpDTIJ3MIE/edit?pli=1> > . Último acesso em: 15/12/2014.
- CARDOSO, Fernando H. *Avança, Brasil: proposta de governo*. 1998. Disponível em: < <http://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf> > . Último acesso em: 15/12/2014.
- CARVALHO, Thiago R. *O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso Do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira*. 2010. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS.





- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 2002
- CORREA, Luis Felipe S. A política externa de José Sarney. In: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). *Crescimento, Modernização e Política Externa. Coletânea Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. 1. ed. São Paulo: Programa de Relações Internacionais/Editora Cultura, v. I, 1996, p. 361-385
- ESPÓSITO NETO, Tomaz. *Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia, poder*. 2012. 322f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, EdUSP. 2013
- FERNANDES, Ananda S. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, v. 2, n. 4, 2009, p. 831-856.
- FURTADO, Renata. *Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte*. Curitiba, Ed. CRV. 2013
- GARCIA, Eugenio V. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília, Ed. UnB. 2006
- GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André. (orgs). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier. 2005
- GONÇALVES, Williams S.; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.
- HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa no Brasil em dois tempos. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, 1995, p. 5-23.
- HURREL, Andrew. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro, FGV. 2009
- FARIAS, Rogério S.; LESSA, Antonio C ; COUTO, Leandro F. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2, 2009, p. 89-109.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. In: *Perspectivas*, São Paulo, n. 4, 1981, p. 75-92.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 1, n. 1, 1989, p. 145-163
- MOURA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria. GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org). *Crescimento, Modernização e Política Externa (1930-1990)*. São Paulo: Ed. Cultura, v. I, 1996.
- OLIVEIRA FILHO, João p. A segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte. HÉBETTE, J (org.), *O cerco está se fechando*. Petrópolis, Vozes. 1991





- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: coligação Lula presidente*. 2002. Disponível em: < <http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf> > . Último acesso em: 15/12/2014.
- PINTO, Marluce. *Relatório final da Comissão Especial Mista Destinada a Reavaliar o Projeto Calha Norte*. Brasília, Congresso Nacional, 1997.
- TEIXEIRA SOARES, Aloísio. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército. 1973.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo, Ed. Unesp. 2011.
- VISENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar*. Porto Alegre, Ed. UFRGS. 2004.





A Política Externa do Império no Prata e a Missão Bellegarde ao Paraguai (1848-1852)

The Brazilian Empire Foreign Policy Towards the River Plate Basin and the Bellegarde Mission to Paraguay (1848-1852)

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.277

Pedro Henrique Verano¹

Resumo

A década de 1840 representa um momento de bastante importância para a política externa brasileira, uma vez que uma reorientação para seus negócios com os países da região do Rio da Prata foi posta em prática. A reorganização de forças que ocorria em praticamente todos os países desse espaço geográfico possibilitou diferentes iniciativas, assim como também demandou esforços reativos do Império para salvaguardar seus interesses. A aproximação que vinha sendo ensejada com o Paraguai, desde o início dessa década, teve grande importância nesse contexto, uma vez que compôs peça importante no tabuleiro estratégico da região, com destaque à rivalidade entre o Império e Buenos Aires. A análise da Missão Bellegarde ao Paraguai, sob o prisma das instituições políticas do Império, procura dar entendimento à formação de concepções de política externa no país e como elas influenciaram a sua atuação diplomática.

Palavras-chave: Brasil Império; Política Externa Brasileira do Império; Década de 1840.

Abstract

The 1840 is a decade of major importance for the Brazilian foreign policy, as a pragmatic and more active reorientation of the business towards the River Plate region. The reorganization of forces taking place in its geographical space has enabled several initiatives, as well as demanded reactive efforts from the Empire to safeguard its interests. The approach that had been intended with Paraguay since the beginning of the decade, had great importance in this context, having the rivalry between the Empire and Buenos Aires being in its epicenter. The analysis of the Bellegarde Mission to Paraguay, seen through the prism of the Political Institutions of the Brazilian Empire, intends to broaden the understanding of the shaping knowledge the formation of foreign policy concepts in the country and of how they influence diplomatic action.

Keywords: Brazilian Empire; Brazilian Empire's Foreign Policy; 1840s Decade.

¹ Doutorando em Relações Internacionais e Professor no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).
Artigo submetido em 24/11/2015 e aprovado em 19/05/2016.





Introdução

Entre os anos de 1840 e 1853, foram crescentes as tensões políticas na região platina, notadamente pelas disputas de poder entre o Império e Buenos Aires, sob o governo de Juan Manoel Rosas. O projeto expansionista de reconstruir territorialmente o que fora o Vice-Reino do Prata não somente mexia com os interesses brasileiros como, principalmente, de províncias argentinas, do Uruguai e do Paraguai. Progressivamente, diversas movimentações de forças ocorreram entre as partes envolvidas direta e indiretamente neste cenário.

Ao ter como objetivo central analisar a Missão Bellegarde ao Paraguai, este artigo visa compreender como esse esforço diplomático do Império esteve inserido nessa dinâmica de poder, empiricamente embasado na documentação diplomática trocada pelo representante em Assunção e com a chancelaria no Rio de Janeiro. Paralelamente, também são trabalhados os Anais da Câmara dos Deputados, do Senado e as Consultas da Sessão dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, onde são buscados tanto a formação de concepções de inserção internacional quanto a influência e o papel das elites políticas nos negócios estrangeiros do país.

Entende-se que é possível compreender o processo de consolidação da política externa brasileira para o Prata à luz de uma série de elementos ao longo da vigência da Missão Bellegarde. A análise documental cumpre, ao longo do artigo, a função de “dar voz” aos agentes de política externa do período destacado, sobre os quais o olhar do analista se debruça com fins de verificar, por meio do *process tracing*, como e por que determinada ação foi tomada. Tendo em vista o enfrentamento militar que poria frente a frente o Império e Buenos Aires (1851-1852), as dinâmicas de poder anteriores a esse evento ganham suma importância, ao estar nelas a formação dos blocos de alianças que caminhariam para o teatro de guerra.

Sobre as razões que levam Estados a colocarem nos seus cálculos estratégicos formar ou não uma aliança, parte-se das concepções Realistas desenvolvidas por Hans Morgenthau. No tabuleiro político do Sistema Internacional, em que os Estados têm diferentes níveis de poder, esse instrumento diplomático torna-se elemento central para o desenho da distribuição de capacidades entre os atores envolvidos. Conforme se depreende, na existência de um interesse ou inimigo em comum, as alianças tornam-se ferramentas essenciais para pender favoravelmente para si o balanço de poder (MORGENTHAU, 2003, p. 344-347), o que seria percebido como um dos pontos-chave das negociações de Bellegarde em Assunção.





Inicia-se o artigo com uma breve contextualização histórica da importância do Prata na política externa do Império, à luz das dinâmicas de poder ali configuradas. Em seguida, foca-se a análise direta da documentação diplomática, sobre a qual se destacam as instruções, visando compreender a visão estratégica que norteou esse empreendimento diplomático do Império com o Paraguai. A quarta e mais extensa parte compõe o corpo central deste texto, em que é observada a ação das instituições políticas brasileiras (Parlamento, Conselho de Estado e Ministério dos Negócios Estrangeiros) acerca do andamento dos trabalhos do diplomata acreditado em Assunção. Por fim, chega-se a etapa final da Missão em si, na qual se tem o resultado das negociações à luz do contexto do quadro da região platina.

Contextualização e Precedentes Históricos

A bacia do Rio da Prata pode ser entendida como uma das principais zonas de disputas de poder na América do Sul, cuja origem remonta ao processo de colonização luso-espanhol e à projeção de poder decorrente, com objetivos de controlar a navegação fluvial para os fins da exploração de metais preciosos e demarcar posições de fronteira no interior. As disputas militares entre o Império e Buenos Aires pelo controle da Banda Oriental são o exemplo de maior impacto de como o domínio sobre essa zona era tido como estratégico. O fim da Guerra da Cisplatina (1828), no entanto, colocou o Brasil em uma posição de relativo distanciamento das questões dessa sub-região, em virtude de pressões de origem interna. O início do Segundo Reinado, por outro lado, não somente influenciou o cenário endógeno como também afetou sobremaneira a posição do país sobre os negócios platinos.

A iniciativa do envio da Missão Pimenta Bueno ao Paraguai (1843) pode ser entendida como uma metonímia da política externa do Império para o Prata, a qual saía de uma política de neutralidade que perdurara por mais de uma década e ensejava progressivos passos mais incisivos (CERVO; BUENO, 2008, p. 109). Embora não tenha produzido tratados formais, esta missão abriu as portas para uma concertação entre ambos os países, a qual iria ser de grande relevância para o tabuleiro estratégico da região. Em decorrência do progressivo crescimento de poder de Buenos Aires, governada por Juan Manoel Rosas², fez-se necessário para

2 Juan Manoel Rosas, nascido em 1793 em Buenos Aires, tornou-se governador da Província de Buenos Aires em 1838, o que consecutivamente lhe dava o mandato de conduzir a política externa da Confederação Argentina (FLORIA; BELSUNCE, 2004, p. 511-513)





o Império a busca por múltiplas alternativas para evitar o surgimento de uma ameaça em potencial na região platina, ainda mais em virtude das consequências que as guerras civis na região tinham para o Sul do Brasil.

O reconhecimento formal da independência paraguaia, em 1844, provocou contenciosos diplomáticos relevantes entre os governos de Pedro II e Rosas, em função do entendimento argentino de que o Paraguai era parte da Confederação. A intenção de reconstrução territorial do Vice-Reino do Prata mostrava-se uma ameaça aos interesses brasileiros, em virtude de um eventual ganho de poder argentino, além de colocar em risco o tratado de 1828 que deu fim à Guerra da Cisplatina e apaziguou a disputa entre ambos pela sua posse. Conforme a escalada das tensões cresceu, a conformação das forças entre aliados, cujos interesses eram convergentes, esteve na linha de frente das iniciativas diplomáticas dos países envolvidos, dentre as quais a Missão Bellegarde.

Nesse âmbito, também compuseram as agendas temas como o direito de navegação nos rios da região e fronteiras. As diferentes concepções e embasamentos em acordos coloniais apontam para ambos os assuntos como grandes formadores dos conflitos existentes entre os Estados aqui analisados. Com o objetivo de minar a abertura internacional ensejada por Carlos Lopez no Paraguai, assim como das províncias de Corrientes e Entre Rios, o bloqueio à navegação fluvial foi utilizado pelo governo de Buenos Aires como forma de isolar seus adversários, assim como de forçar sua política de centralização das exportações em seu porto. A oposição a esse movimento de Rosas veio não somente do nível local, como provocou uma intervenção naval da França e da Inglaterra, as quais viam nesse fechamento um impedimento para suas políticas comerciais³.

As Instruções da Missão

Do mesmo modo que sua antecessora, a Missão Pimenta Bueno (1844-1847), a comandada por Pedro de Alcântara Bellegarde tinha como uma de suas motivações o posicionamento da Argentina quanto ao Paraguai. Os eventos subsequentes à chegada do primeiro diplomata brasileiro em Assunção muito preocupavam o governo brasileiro, com amplo destaque para a aliança ofensiva firmada entre

3 As intervenções militares francesas e britânicas no estuário do Prata tiveram início em fins da década de 1830, com o objetivo de pressionar o governo de Buenos Aires a permitir a navegação internacional para o comércio nos rios platinos. Perdurando até 1848, foi notável a resistência argentina, principalmente após a intensificação em 1845 do conflito.





paraguaios e correntinos, que decorreu de uma malfadada tentativa de anexação do território de Missões, gerando o temor de uma retaliação por parte de Rosas. Consequentemente, a forma como a qual Bellegarde deveria proceder ao longo do seu percurso até Assunção fora bastante influenciada pelos acontecimentos que poderiam ser desencadeados na região a qualquer momento (SOUZA, 1970, v. 3, p 1-13).

Neste dado momento, havia esforços em diversas frentes empreendidos por Buenos Aires no âmbito militar. A intervenção franco-britânica, o apoio dado aos *Blancos* uruguaiois na *Grande Guerra* (1839-1851), assim como as rivalidades internas da própria Confederação, estão dentre os problemas de maior escala com que este caudilho tinha de lidar. Apesar disso, na percepção que norteava a política externa brasileira da época, o temor de uma ação armada contra o Império era uma constante. Conforme se depreende da documentação desta missão ao Paraguai, o Visconde de Olinda – Ministro dos Negócios Estrangeiros do Império (1848-1849) – temia sobremaneira as intenções das forças militares reunidas por Rosas, em 1848, nas margens do Rio Paraná, que poderiam ter como objetivo intervir em território uruguaio a favor do partido *Blanco*, assim como retaliar o Paraguai pela invasão das Missões ou mesmo atacar o Império por seu apoio aos Colorados e a Carlos Lopez (SOUZA, 1970, v. 3., p. 6).

A despeito do grande interesse do Império na manutenção da independência paraguaia, mais importante era o Brasil estar apto a defender seu território de qualquer invasão, devendo ser considerada a relevância dos recursos empreendidos por causa dos movimentos iniciais da Praieira (SOUZA, 1970, v. 2, p. 34). Depreende-se dessa parte das instruções dadas a Bellegarde que o Império não se considerava capaz para ingressar em um confronto armado com Buenos Aires, em virtude da escassez de recursos militares brasileiros e da relativa superioridade argentina. Por esta razão, pode ser entendido o motivo pelo qual esteve presente dentro do cálculo diplomático do Império a possibilidade de ser firmada uma aliança com os paraguaios, tendo como premissa o fato de Buenos Aires ser um inimigo em comum, e por meio de um instrumento dessa ordem pender ao seu favor a balança de poder regional.

Apesar de a possibilidade de uma guerra entre o Império e a Confederação ser considerada, ao final de 1848, muito mais provável do que no início desse mesmo ano (Conselho de Estado, sessão de 8 de outubro de 1848), o então Chanceler brasileiro temia que um erro de cálculo na posição brasileira pudesse piorar essa já delicada situação, tornando o sigilo da Missão um dos aspectos





mais importantes para seu sucesso. Caso descoberto pela Argentina que outro diplomata brasileiro fora enviado para Assunção, além de expor os interesses do Império em continuar sua política de aproximação com o Paraguai, poderia ser um gatilho para uma retaliação militar de Rosas (SOUZA, 1970, v. 3, p. 1-13).

Destaca-se, dentre as instruções do Marquês de Olinda, o temor existente de que uma revolução, com origem na própria população paraguaia, pudesse derrubar o governo Lopez e se posicionar favoravelmente à incorporação à Argentina (SOUZA, 1970, v. 3, p. 6), além da já aventada possibilidade belicosa. Se essa hipótese fosse confirmada antes da chegada de Bellegarde a Assunção, deveria esse retirar-se e voltar ao Brasil; caso ocorresse após chegar ao seu destino final, também deveria regressar, deixando o Paraguai à sua própria sorte, sendo considerada por Olinda como “inútil, e até de graves implicações, uma missão diplomática do Brasil naquele Estado” (SOUZA, 1970, v. 2, p. 35). Contudo, outra possibilidade levantada por Olinda cogitava que a invasão de Rosas ocorresse diretamente sobre território imperial, implicando em Bellegarde apressar sua viagem e conduzir as negociações, associando uma guerra feita contra o Império como uma agressão ao próprio Paraguai, por ser ela decorrente do intuito de Rosas de impedir o prosseguimento da independência desse país em relação à Argentina.

Em uma diferente direção, a Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, em 8 de outubro de 1848, deu um parecer acerca da política a ser adotada pelo Império assim que tivessem cessado as intervenções francesa e inglesa no Rio da Prata. Embora nos dois pareceres emitidos ainda nessa sessão (esse número justifica-se em função de divergências por parte do Conselheiro Lopes da Gama) não seja mencionada nenhuma questão referente ao Paraguai, inferem-se questões tangentes ao país decorrentes das citações a Rosas e a seu aliado uruguaio, o General Oribe. Em ambos os casos, recomenda-se adotar uma posição de neutralidade, resultante de uma percepção de fragilidade do exército brasileiro para intervir militarmente na região, assim como a da existência de poucos ganhos a serem obtidos pelo Império caso fosse tomada uma postura beligerante.

A hipótese de atuar militarmente na região do Prata teria como incitador maior a tomada de Montevidéu por Oribe, o que poderia contribuir sobremaneira para a anexação do Uruguai por Rosas e que deveria ser evitada ao máximo para não piorar as condições do Brasil no equilíbrio de poder regional. A solução armada deveria ser evitada, tendo os Conselheiros Bernardo Pereira de Vasconcelos e Honório Hermeto Carneiro Leão sugerido, caso Oribe chegasse a dominar a capital uruguaia, formular um tratado definitivo de paz (em substituição ao provisório





assinado em 1828) e adiar o reconhecimento do governo do general até que uma assembleia constitucionalmente eleita confirmasse a legitimidade de sua presidência no país. Divergentemente, apesar de levar em consideração o receio do Encarregado dos Negócios Estrangeiros no Uruguai de uma possível invasão desse país ao Império, Lopes da Gama foi mais incisivo quanto à necessidade de o Brasil manter sua postura de neutralidade, devendo assim reconhecer prontamente a legitimidade do governo de Oribe, caso esse viesse a lograr seu objetivo de entrar em Montevideu (Conselho de Estado, sessão de 8 de outubro de 1848).

Esse parecer e a situação descrita pelos Conselheiros, comparados com as instruções de Bellegarde, caracterizam a postura relutante quanto à neutralidade do Brasil nas questões platinas. Apesar de ser percebido como altamente necessário evitar a reconstrução territorial do Vice-Reino do Prata, ora o posicionamento brasileiro era favorável à constituição de alianças que mitigassem as diferenças relativas de poder (o que poderia fomentar constrangimentos à provável ação militar rosista), ora era recomendado que se mantivesse um maior afastamento e neutralidade quanto às questões das repúblicas do Prata, com o mesmo objetivo de não fomentar um ataque de Rosas. Embora fosse consistente a visão de que o Brasil não estava nas suas melhores condições de confrontar Buenos Aires, o modo como essa situação deveria ser administrada ainda não estava definida.

As percepções no Império de que Rosas tinha o Brasil como maior rival na América do Sul decorria não somente das declarações emitidas por seu representante no Rio de Janeiro, mas também das recorrentes acusações proferidas por ele na imprensa portenha (Câmara dos Deputados, sessão de 21 de agosto de 1845). De acordo com o Marquês de Olinda, possível era que esses atos midiáticos feitos por Rosas tivessem como objetivo fomentar em meio à população buenairense um sentimento contrário ao Brasil, de modo a angariar maior apoio para uma possível guerra. Ao ser seguida essa mesma linha de pensamento, também é importante ser considerada a percepção que Olinda tinha acerca dos feitos e êxitos de Rosas, os quais provocavam a criação de um certo messianismo sobre sua figura em meio à população das mais diversas partes da região platina, ao ser atribuída a ele a imagem de grande libertador que iria tirar os povos do domínio autoritário dos caudilhos.

As ações diplomáticas empreendidas pelo Império para o Prata exemplificam a relutância existente no pensamento político do país acerca da tomada de uma postura mais incisiva quanto aos seus negócios na sub-região. Embora seja constatável que, até 1842, o Brasil adotava uma neutralidade quanto aos conflitos





existentes na Argentina e nos seus desdobramentos no Uruguai e Paraguai, não é possível afirmar que esse posicionamento desapareceu repentinamente, dando lugar a uma postura intervencionista. O fortalecimento de Rosas e de seus opositores caracterizava-se como uma das principais razões para o surgimento de uma percepção dentro dos principais quadros do Império da necessidade de alteração na política externa para a região. Ao passo que as revoltas contra o governo do Rio de Janeiro, como a Farroupilha (1845), eram solucionadas, maiores recursos estratégicos eram disponibilizados ao governo brasileiro para que pudesse, efetivamente, defender seus interesses. Na esfera econômica, as Tarifas Alves Branco (1844) abriram espaço para a discussão de outros temas nas instituições, pela grande atenção dada ao *Sistema de Tratados Desiguais* e suas consequências para o país (CERVO, 1981, p. 49-51; MANCHESTER, 1973)⁴.

Ao longo da Missão, uma das principais divergências entre os governos brasileiro e paraguaio deveu-se às interpretações destes acerca da necessidade da formação de uma aliança contra Rosas. Ao passo que Carlos Lopez almejava uma que contivesse cláusulas tanto ofensivas quanto defensivas, era desaconselhado ao imperador uma que tivesse como fim atacar Buenos Aires. Subsequentemente, questionavam fortemente a viabilidade de uma aliança mesmo que defensiva, por seus integrantes considerarem que grande parte dos ônus previstos em uma guerra recaíssem sobre os ombros do Brasil. Embora o cálculo estratégico feito pela diplomacia brasileira evitasse ao máximo que seus contatos iniciais com o governo paraguaio predispuessem retaliações de Rosas (Conselho de Estado, Sessão de 15 de maio de 1847), os protestos feitos por seu agente diplomático no Rio de Janeiro demonstram o quanto o reconhecimento da independência paraguaia fomentou sua rivalidade com o Império (Conselho de Estado, sessão de 11 de junho de 1845).

Diferentemente das instruções dadas a Pimenta Bueno, as de Bellegarde tinham ênfase nos crescentes conflitos existentes na região do Prata, decorrentes da postura crescentemente intervencionista de Rosas no Uruguai e na navegação fluvial. As ações paraguaias, tanto as diplomáticas quanto as militares, também contribuíram em grande parte para que houvesse um grande destaque à segurança regional,

4 É denominado como *Sistema de Tratados Desiguais* a série de acordos comerciais firmados entre o Brasil e diversos países europeus, com destaque para o com a Inglaterra (1828), à luz do processo de obtenção do reconhecimento da independência política de Portugal. Conquanto se tenha obtido êxito na esfera política, entende-se que os ônus econômicos decorrentes das baixas tarifas concedidas à importação foram um preço desproporcionalmente alto pago pelo Império, tendo em vista, inclusive, a vitória prévia na guerra de independência. Para mais detalhes ver Cervo, 1981.





como a formação de alianças, ou mesmo da conformação de forças e estratégias para o caso de um ataque buenairense ao Paraguai. Tendo sido sanadas por seu antecessor questões relativas ao reconhecimento da independência paraguaia e à navegação dos rios internacionais (que caso, formalmente acordada, deveria ser restrita às embarcações dos países tributários dos cursos d'água), restaram a Bellegarde negociações bastante polêmicas. Dentre estas, grande destaque foi dado à formação de possíveis alianças contra a Confederação Argentina, ao passo que as questões lindeiras ficaram para um segundo plano. A razão para essa discrepância pode ser encontrada em dois fatores complementares:

1. A preponderância da tese brasileira de que era necessário formar uma comissão para analisar melhor o *uti possidetis de facto*⁵ das regiões contestadas;
2. O maior impacto que o poder de Rosas tinha sobre as percepções das prioridades do relacionamento bilateral entre Brasil e Paraguai, tornando-o o grande ponto de convergência entre ambas as diplomacias.

Instituições Políticas do Império e a Missão Bellegarde

Ao longo da vigência da Missão Bellegarde (1848-1852), percebe-se uma baixa atuação direta das instituições políticas do Império do Brasil nos temas negociados por esse diplomata com o governo paraguaio. Embora praticamente não tenham sido debatidas no âmbito do Parlamento e do Conselho de Estado as relações entre o Brasil e o Paraguai, não é possível afirmar que a influência do pensamento dos homens de Estado que compunham esses órgãos de assessoramento do Imperador foi nula. Se ao longo do mandato de seu antecessor fora produzida grande quantidade de Atas do Conselho de Estado (por meio das quais as consultas feitas pelo Poder Executivo obtinham respostas das personalidades de maior importância e respeito no Império) (VERANO, 2014), entre os anos de 1848 e 1852 há um silêncio desse grupo político, assim como do Parlamento.

5 O princípio do *uti possidetis de facto* foi consagrado na formação das fronteiras coloniais portuguesas na América do Sul por Alexandre de Gusmão no Tratado de Madrid (1750). Embora não tenha existido um engajamento significativo da política externa brasileira em negociações lindeiras ao longo das duas primeiras décadas de independência, progressivamente foram surgindo na pauta diplomática com seus vizinhos, com a finalidade de evitar disputas militares por terras. Ao fim da década de 1840, as figuras de Duarte da Ponte Ribeiro e de Paulino José Soares de Souza surgem como os principais defensores desse princípio como alicerces nas negociações de fronteira do Brasil (SOARES, 1973; GOES, 1991; CORTESÃO, 2006).





Por efeito desses fatos, podem ser levantados três principais fatores que compuseram essa circunstância diferente da ocorrida ao longo da Missão Pimenta Bueno em relação ao caso da Bellegarde. Faz-se necessário, deste modo, elucidar que as teses e as conclusões decorrentes dos debates políticos ocorridos anteriormente não se desfizeram, ou seja, podem ser consideradas como aspectos que influenciaram o processo de tomada de decisão entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Pedro Alcântara Bellegarde e o governo de Carlos Lopez. A partir desse pressuposto, o primeiro fator a ganhar destaque é a existência de teses mais consolidadas acerca de como a diplomacia deveria atuar frente aos vizinhos platinos, diferentemente do período que compreendeu a Missão Pimenta Bueno, no qual essas ainda estavam em processo de construção, após o momento de saída da longa neutralidade que caracterizara os negócios estrangeiros do Império para com o Prata (VERANO, 2014; CERVO, 1981, p. 49-56). O segundo, influenciado diretamente por esse primeiro fator, pode ser atribuído à pessoa de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, cuja figura política frente à chancelaria brasileira trouxe, pela primeira vez, uma grande força que conseguiu formular concepções a serem seguidas pelo seu corpo diplomático, cujos sucessos se transformaram nos alicerces que fundaram tradições a serem seguidas pelo Brasil em sua história. O terceiro refere-se ao ressurgimento da pressão inglesa para o fim do tráfico de escravos, o que demandou grandes esforços do Conselho de Estado e do Parlamento.

Da Neutralidade Relutante para a Atuação Pragmática

Por decorrência do rompimento da postura de neutralidade do Brasil frente aos problemas existentes na região do Rio da Prata em direção a uma postura proativa quanto à defesa de seus interesses na região, por volta de 1842 (CERVO; BUENO, 2008, p. 109-111), surgiu a necessidade de serem formadas novas estratégias de atuação nesse eixo relacional. A análise da documentação das Atas do Conselho de Estado e dos Anais do Parlamento leva à constatação de uma inicial falta de clareza em como nortear os negócios, principalmente com Buenos Aires. Ao passo que se ampliaram as zonas de pressão, principalmente pelas intenções expansionistas de Rosas e a subsequente demanda paraguaia para a obtenção do reconhecimento de sua independência, formaram-se os primeiros impulsos no Brasil para a saída de um posicionamento de neutralidade e não intervenção rumo a uma política mais incisiva (VERANO, 2014). Embora essa grande rivalidade entre o Brasil e a Argentina possa parecer um fator estático que permeou toda a década de 1840,





existiram momentos nos quais a cooperação foi buscada, contudo sem lograr resultados concretos.

Ao longo da vigência da Missão Pimenta Bueno, cujo principal objetivo consolidado foi o reconhecimento da independência do Paraguai (fato que pode ser atribuído à missão, já que nenhum acordo documental ter sido firmado entre ambos os Estados), tornam-se mais claras as disputas que caracterizariam as relações entre Brasil e Argentina até o fim de 1852, com a queda de Rosas na batalha de Monte Caseros (CALÓGERAS, 1998, p. 580-590). Ao passo que o Império objetivava garantir as independências paraguaia e uruguaia, essa última tendo como base o tratado de 1828 e suas implicações legais que dispunham ao Brasil a capacidade de intervenção no caso de haver ameaças à sua independência., Rosas, por meio do exercício legal do comando da política externa da Confederação, procurava efetivar a tese de que o Paraguai de fato pertenceria ao seu país. Também intervinha auxiliando o partido *Blanco* no Uruguai, para difundir nesse país os interesses de Buenos Aires. Embora a rivalidade entre Brasil e Argentina possa parecer um fator estático durante a década de 1840, podem ser percebidos momentos nos quais se procurou a cooperação entre ambos, motivados por eventos específicos, como por ocasião da intervenção franco-britânica e da Guerra dos Farrapos, que o governo imperial encontrava grandes dificuldades de findar.

Seguindo essa linha, destacam-se os projetos de tratado que visavam o entendimento mútuo entre o Império e a Confederação de Rosas. Apesar dos protestos por parte de Buenos Aires quanto ao reconhecimento brasileiro da independência paraguaia, assim como das práticas intervencionistas do referido caudilho sobre a navegação fluvial na bacia platina, podem ser destacadas situações nas quais uma concertação entre os dois governos fazia-se necessária. Da parte do Império, destaca-se o tratado de 1843, que tinha como ponto central a cooperação entre ambos os Estados para pôr fim aos distúrbios causados pela Guerra dos Farrapos, o qual foi veementemente criticado na Câmara dos Deputados (Sessão de 21 de agosto de 1845), embora *a posteriori* de sua ratificação pelo Poder Executivo. Da iniciativa do governo de Rosas, o projeto de tratado de 1846 (Conselho de Estado, sessão de 30 de maio de 1846), com vista à formação de uma aliança para pôr fim à intervenção anglo-francesa no Rio da Prata, reflete o interesse da parte de Buenos Aires por entender-se com o Império, embora esse não tenha logrado frutos (Conselho de Estado, sessão de 28 de setembro de 1846).

Reafirmando o quanto era tido como importante que o governo brasileiro cooperasse nessa questão, a reclamação oficial, datada do mesmo ano, demonstrava





a insistência nas pressões feitas por Rosas para que o Império, com base o tratado de 1828, interviesse conjuntamente para repelir a atuação estrangeira, entretanto a postura de neutralidade frente à ação franco-britânica tenha sido mantida pelo Brasil (Conselho de Estado, sessão de 28 de setembro de 1846). Conclusivamente, pode ser afirmado que, à época que essas propostas foram postas em pauta, existia uma percepção de que era possível serem estabelecidas relações cooperativas entre ambos, a despeito de essas tentativas de entendimento terem surgido somente em questões específicas. Consequentemente, conforme se observa a inexistência de quaisquer propostas formais de entendimento entre ambas as chancelarias no Parlamento ou no Conselho de Estado após esse período, depreende-se que a percepção que passou a prevalecer nos meios políticos do Império acerca das relações entre Brasil e Argentina era de que os interesses amplamente divergentes de ambos os países dificultavam sobremaneira as tentativas de cooperação.

Ao longo da Missão Pimenta Bueno, puderam ser percebidos os alicerces que constituíram o pensamento político brasileiro sobre como as relações com o governo paraguaio deveriam ser mantidas. As amplas discussões que permearam o Parlamento e o Conselho de Estado acerca de como tratar dos negócios exteriores entre o Brasil e o Paraguai são o principal embasamento para essa afirmação, uma vez que em seu seio uma série de princípios foi construída por meio do debate entre seus membros. O principal temor do Império, de que o recém-inaugurado governo de Carlos Lopez se aliasse com Juan Manoel Rosas, foi posto por terra nos primeiros momentos subsequentes à chegada de Pimenta Bueno a Assunção. A condensação entre esses países, a fim de compor um projeto acordado de reconstrução territorial do Vice-Reino do Prata, não mais estava no escopo das preocupações do Império, restando somente a possibilidade de uma anexação forçada oriunda de Buenos Aires (VERANO, 2014).

Sendo essa hipótese descartada e até mesmo ratificada pelas pressões da diplomacia paraguaia para que o Brasil compusesse uma aliança ofensiva, visando derrubar Rosas do governo da Confederação Argentina, surgiu a possibilidade de que uma agenda de negociações pudesse ser conformada entre Assunção e o Rio de Janeiro, de modo a suprimir as pendências decorrentes do pouquíssimo contato entre os dois países até então. Embora tenham sido mantidas as grandes polêmicas nas relações entre Brasil e Paraguai, dentre as quais se têm destaque a definição das fronteiras entre ambos os países, com o consequente aumento das tensões militares no Prata, que eram influenciadas sobremaneira pela presença da Inglaterra e da França, essas pendências diplomáticas perderam o destaque que





tinham no relacionamento bilateral, ganhando precedência questões mais urgentes e sobre as quais já havia relativa concordância, como a percepção de que Rosas seria a grande ameaça às independências das repúblicas platinas.

Observados esses fatores, pode-se concluir a existência de parâmetros já consolidados nas instituições políticas brasileiras acerca das posições adotadas entre o Brasil e o Paraguai em suas negociações diplomáticas. A percepção de Rosas como um inimigo comum, apesar de o Império optar uma posição de aparente neutralidade, atuando preferivelmente por meio de auxílios aos grupos internos argentinos contrários a esse caudilho, assim como de maneira similar no Uruguai, contribuía fortemente para a formação de um entendimento entre os dois países. Posto que os paraguaios pressionassem o governo brasileiro para que fossem aceitos os limites do tratado colonial de Santo Ildefonso, ao passo que o Império preferia que fosse formada uma comissão de análise para que o *uti possidetis de facto* fosse implementado nessa definição, esse imbróglio diplomático foi encapsulado, de modo que somente após a queda de Rosas os debates acerca desse tema foram retomados⁶. Por decorrência de uma ameaça externa comum aos dois países, as divergências foram postas de lado, a fim de que os interesses externos comuns fossem bem-sucedidos.

As Concepções de Política Externa do Visconde do Uruguai

Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, pode ser considerado um dos mais importantes políticos do Império, principalmente no que concerne à pasta dos Negócios Estrangeiros. Definidor de doutrinas que lograriam frutos para o país, assim como reorganizador do serviço diplomático brasileiro, o referido homem de Estado teve uma duradoura gestão frente à chancelaria, ganhando grande destaque ao ser comparada com as que se estabeleceram ao longo da década de 1840, quase todas de curta duração. Não somente a durabilidade de sua gestão na pasta se destaca, mas também o fato de que, entre sua segunda nomeação, em 8 de outubro de 1849, até sua retirada em setembro de 1853 (TORRES, 2011, p.17), dois gabinetes de partidos diferentes estiveram à frente do sistema parlamentar brasileiro. Esse fato é um dos poucos casos existentes

⁶ As negociações entre Brasil e Paraguai acerca dos limites entre ambos os países somente foi retomada com a Missão Paranhos, já em meados da década de 1850. Conforme seria observado nesse momento posterior, um entendimento entre ambas as diplomacias não se mostrou possível, tendo sido adiadas as negociações, a fim de que um consenso fosse formado, embora essas pendências somente tenham sido sanadas após a Guerra do Paraguai (DORATIOTO, 1989, p. 59).





na história do Brasil, ocorridos apenas com personalidades políticas de grande expressão⁷ cujos mandatos passaram ao largo de disputas partidárias: a pessoa de Paulino José Soares de Souza certamente pode ser incluída em tal panteão, como um dos grandes nomes da política exterior do Brasil.

Embora de curta duração, sua primeira gestão na pasta dos Estrangeiros ocorreu ao longo do ano de 1844, sendo já possível identificar os principais aspectos que caracterizariam sua forma de comando. Uma aproximação pragmática para com o “hemisfério americano” destaca-se, cuja origem pode ser atribuída não somente aos ideais que fundamentaram esse pleito ainda na década de 1830 – a maior simetria nas relações –, mas também a quantidade de pendências que dificultavam as relações entre o Império e seus vizinhos, como a definição de fronteiras e as políticas de poder implementadas por Rosas na região (FERREIRA, 2013). Em decorrência do pouco tempo à frente desse Ministério, assim como das alternâncias de poder internas do país, não foi possível que suas teses fossem aplicadas continuamente, fato que contribui para a caracterização do período que vai até o seu retorno à Chancelaria como de “neutralidade relutante”⁸ (VERANO, 2014).

Em decorrência da maior estabilidade político-institucional proporcionada pela criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros (1847), o qual trouxe consigo uma melhor definição nos gabinetes políticos que compunham a base governativa do Império, foi possível também uma maior estabilidade dos líderes das respectivas pastas ministeriais (BARBOSA, 2007). Dessa forma, enquanto perdurasse a legislatura, a definição dos Ministros era feita pelo Presidente do Conselho, de modo que uma maior continuidade dos nomes que compunham cada Ministério tornava-se mais provável. O grande período durante o qual o futuro Visconde do Uruguai comandou a Chancelaria Imperial, em decorrência disso, pode ser compreendido não somente por sua capacidade governativa e sucesso em empreender uma política externa frutuosa, mas também em virtude de um quadro político com maior estabilidade, favorável à implementação de políticas de mais longo prazo, não sendo interrompidas por súbitas trocas de governo (FERREIRA, 2013).

7 Dentre esses homens de Estado, o que teve sua trajetória mais marcante de atemporalidade frente ao Ministério das Relações Exteriores foi o Barão do Rio Branco (1902-1912), cujo profissionalismo e sucesso em suas empreitadas tornaram-no uma referência para as futuras gerações da diplomacia brasileira.

8 O conceito de *Neutralidade Relutante* visa explicar o processo de formação de pensamento político contido nas instituições políticas do Império à luz do *status* formalmente neutral com que as relações com os países do Prata eram tratadas (VERANO, 2014).





Um dos principais motivos que notabilizou sua passagem pelo Ministério foi a definição de uma doutrina para a negociação das fronteiras brasileiras. A despeito da existente tradição advinda de Alexandre de Gusmão e do seu uso nas negociações do Tratado de Madri (1750), o *uti possidetis de facto*⁹, ou seja, o direito de propriedade do território para a nação que de fato o ocupar, não era um princípio consensual dentro dos quadros políticos do Império, muito em virtude da influência exercida pelos limites estabelecidos pelos tratados coloniais. A despeito de o desenho fronteiro entre as colônias hispano-americanas e a lusitana ter sido definido com aquele tratado, as instabilidades e disputas entre ambos os colonizadores fizeram com que outros acordos lindeiros fossem estabelecidos, como o Tratado de Santo Ildefonso (1777) e o de Badajóz (1801) (GOES, 1991, p. 114-118). Desse fato, infere-se que, embora existisse um parâmetro de onde as colônias começavam e terminavam na América do Sul, esse assunto não era ponto pacífico, mas, sim, motivo de origem de grandes controvérsias, com destaque para os casos dos territórios coloniais na região do Prata, devido à sua importância estratégica. Por fim, deve-se destacar que a grande faixa ladeira do Brasil, embora estivesse relativamente bem traçada, não contava com delimitações precisas, devido à ausência de comissões demarcadoras em diversas partes do território e às diferentes nomenclaturas adotadas por nativos e por exploradores para os rios e acidentes geográficos que serviam como parâmetros delimitadores.

Novas Reflexões sobre Velhos Assuntos: a Pressão Internacional contra o Tráfico de Escravos

Ao longo da parte final da década de 1840, um novo tema de grande importância surgiu na política externa brasileira. Embora não seja, de fato, inovador, pois seus debates remontam a tempos anteriores à própria independência política do Brasil, pode-se dizer que há um recrudescimento dessa questão, tomando frente nos debates políticos das instituições. A pressão internacional contra o tráfico de escravos acaba por ressurgir em virtude da publicação da *Bill Arbedeen* na Inglaterra, em 1848 (BETHELL, 2002). Mesmo que, desde 1831, o tráfico de escravos estivesse proibido no Império pela Lei Feijó¹⁰, sua prática ainda era

9 Deve-se observar que o primeiro chanceler brasileiro que fez ampla defesa do uso do *uti possidetis de facto*, no Império, foi Duarte da Ponte Ribeiro, contudo, os sucessos decorrentes dessa doutrina de limites vieram mais veementemente na gestão do Visconde do Uruguai (CERVO; BUENO, 2008, p. 92-93).

10 A Lei Feijó, embora tenha sido o primeiro instrumento legal brasileiro a tentar extinguir o tráfico de escravos,





realidade, tendo a permissão de ataque à navios suspeitos de tráfico concedida às embarcações britânicas pela *Bill* causado relevantes repercussões no Brasil, uma vez que colocava em risco os lucros advindos do infame comércio.

Para a compreensão desta mudança de foco nas instituições, é importante ter noção das limitações existentes na própria estrutura político-administrativa destas no Império. Diferentemente do que há hodiernamente, em que existe um complexo aparato estatal de apoio aos políticos e às pastas ministeriais, no período analisado esses alicerces são bastante precários. Referencial importante é o próprio número diminuto de sessões parlamentares que ocorriam ao longo do ano, como, por exemplo, no ano de 1845, quando somente durante cinco meses houve sessões plenárias do Senado. O Conselho de Estado, por sua vez, tinha seu funcionamento restrito pela própria inexistência de uma estrutura física específica para suas reuniões, as quais ocorriam em salas do Paço de São Cristóvão. A estrutura disponível e o próprio rito de trabalho eram, desse modo, limitadores da pluralidade dos temas debatidos, sendo mais comumente tratados um a um, conforme exigiam um entendimento proveniente desses estadistas, embora isso não desfizesse a importância de suas ideias para a prática política.

O tráfico negreiro, além de ter forte vínculo com uma tradição social presente desde o período colonial, que relacionava poder e riqueza à posse de cativos para o exercício laboral (SILVA, 2011, p. 43), recaía sobre o cerne da economia do país, macroestruturado basicamente na exportação de bens primários cuja produção se encontrava alicerçada no escravagismo. Pela mesma lógica, a atividade negreira sustentava uma porção importante da elite brasileira, que tinha grande poder de pressão sobre os políticos do Império, quando não eram eles próprios membros do governo. Em uma direta vinculação, o desenvolvimento do setor agroexportador do país esteve diretamente relacionado às diversas dinâmicas do escravagismo, que incluíam desde a captura, na África, o traslado ultramarino, até sua comercialização no Brasil. De modo tácito, é possível afirmar que ações que viessem a desamarrar todo esse ordenamento eram vistas com temor pelas elites do Império, por colocar em risco a estrutura sobre as quais elas estavam apoiadas.

As sessões do Conselho de Estado que versaram sobre o tráfico, ao longo da Missão Bellegarde, tiveram substantiva preeminência sobre todas as outras

foi somente com a promulgação da Lei Euzébio de Queiróz, em 1850, após a entrada em vigor da britânica *Bill Arbedeen*, em 1848, que o tráfico de escravos foi extinto *de jure* no Brasil





debatidas dentro desta instituição¹¹. O pragmatismo e intervencionismo que passou a existir na ação britânica sobre os navios negreiros, diferentemente das pressões políticas que anteriormente eram seu instrumento preferencial, passaram a impactar a economia brasileira progressivamente. Concomitantemente, observam-se significativas repercussões políticas que tomaram conta de boa parte da agenda não só do Conselho como do Parlamento, deixando outras pautas de política internacional em estado latente.

À luz da função primordial dos órgãos da burocracia do Império aqui analisados para a política externa (formação de ideias e concepções), em paralelo ao que anteriormente fora dito sobre as suas limitações operacionais, procura-se dar entendimento sobre como o tema do combate internacional ao tráfico de escravos reduziu a atenção do Parlamento e do Conselho de Estado para o Prata. Apesar de as relações entre o Império do Brasil e esses vizinhos estarem cada vez mais tensas e a possibilidade de guerra mais evidente, já havia uma série de preceitos anteriormente desenvolvidos com os quais tanto o Ministério como Bellegarde podiam contar para basilar suas ações.

Resultados da Missão

O grande legado da Missão Bellegarde ao Paraguai, em termos gerais, pode ser atribuído ao fato de ter sido assinado, em 25 de dezembro de 1850, o Tratado de Aliança Defensiva entre o Império do Brasil e a República do Paraguai. As modificações sistêmicas decorrentes do recrudescimento das relações regionais no Prata, em virtude da maior iminência de um conflito militar entre o Brasil e a Confederação de Rosas, tornaram possível que esse tipo de acordo, que outrora fora veementemente criticado, fosse aprovado. Embora esse caso constitua uma passagem recorrentemente retratada pela historiografia brasileira (CERVO; BUENO, 2008; CALÓGERAS, 1998; RODRIGUES; RODRIGUES 1995; HOLANDA, 1965), o que se destaca aqui é o fato de não ter havido nenhuma repercussão, tanto no Parlamento quanto no Conselho de Estado, acerca da assinatura desse acordo internacional. Comparativamente à Missão Pimenta Bueno, assim como no episódio do envio do representante diplomático paraguaio ao Brasil, em cujos casos as pretensões de Carlos Lopez de formar uma aliança contra Rosas foram

11 Dentre os temas debatidos na Seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, entre os anos de 1849 e 1853, dentre os quarenta e seis pareceres firmados, dezenove têm em seu título o tema “tráfico de escravos”, afóra os que versavam sobre os negócios entre Brasil e Grã-Bretanha que continham aspectos desse mesmo tema.





veementemente criticadas nos meios políticos do Império, o tratado negociado por Bellegarde teve consequência diametralmente oposta.

No caso da Câmara, conforme pode ser analisado na sessão do dia 10 de janeiro de 1852, há a distribuição do texto do tratado aos parlamentares, embora nenhum comentário tenha sido feito acerca do conteúdo do mesmo. Este fato pode ser atribuído ao tempo que se passou entre a assinatura do supracitado tratado bilateral e sua chegada ao Parlamento, quando já havia, praticamente, uma definição de como o conflito militar entre o Império e seus aliados contra Rosas seria definido, pela progressiva perda de apoio interno que o caudilho buenairense sofria, o que contribuiu para corroer suas forças militares. No âmbito do Conselho de Estado, por ser uma casa revisora e de aconselhamento direto do Imperador, com a existente definição das diretrizes de como o relacionamento com o Paraguai deveria ser lidado no caso de alianças, não houve necessidade de serem feitos novos debates, pois as teses já se encontravam definidas e a forma como o Tratado de Aliança se compôs respeitava os preceitos anteriormente debatidos no Conselho.

A Missão Bellegarde ao Paraguai tem características que a destaca no que concerne aos temas e acordos firmados, assim como aos seus impactos nas instituições políticas do Império. Por efeito do fortalecimento das rusgas entre o Império e Buenos Aires, decorrentes da posição desse governo de reconstruir territorialmente o Vice-Reino do Prata, do impedimento à navegação fluvial nessa bacia, assim como do apoio a grupos contrários aos interesses brasileiros no Uruguai, a aproximação política entre Brasil e Paraguai tornou-se mais favorável. A despeito dos temas que se tornariam pendências diplomáticas entre os dois países, como a definição dos limites territoriais e a forma como a navegação nos rios internacionais compartilhados por ambos seria feita, o fato de existir uma potência percebida como rival pelos dois países proporcionou que essas referidas agendas de negociação fossem deixadas em espera, a fim de que interesses mais imediatos fossem atendidos.

Embora não se possa afirmar que Brasil e Paraguai tornaram-se aliados históricos, pois o acordo de Aliança Defensiva somente circunscreveu a necessidade que ambos tinham de combater as ações interventivas de Rosas, pode-se entender que houve relativo sucesso do empreendimento diplomático liderado por Bellegarde. Em decorrência das boas relações mantidas com o vizinho guarani, foi possível ao Império fortalecer o pleito da independência do Paraguai, assim como aproximar esse país para sua órbita de aliados, numa atitude de preparo, caso a rivalidade





entre o Império e Buenos Aires se acirrasse. Mas já que, em termos práticos, as forças paraguaias não tiveram atuação direta nos combates contra as tropas de Rosas (e a aliança, logo após a queda do governador de Buenos Aires em Monte Caseros, se findou, devolvendo as praças diplomáticas aos temas ainda pendentes do relacionamento entre Brasil e Paraguai), pode ser afirmado que a aliança entre os dois países não se tornou necessária em seu escopo prático, ou seja, militar. Conforme se depreende dos momentos posteriores aos analisados no presente trabalho, com o fim da inimizade comum aos dois países, a proximidade que se formou ao longo da década de 1840 deu lugar a um sistema de progressivas tensões, as quais culminariam com o confronto bélico que marcou a década de 1860, a Guerra do Paraguai.

Conclusões

A análise das documentações históricas relativas à Missão Bellegarde revelou aspectos para a compreensão da política externa brasileira para o Prata. Tendo como ponto de partida as heranças da missão predecessora, que partiu de um diálogo mais restrito ao âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, desprendendo-se em direção às instituições, tinha-se como resultado esperado para a Bellegarde um cenário similar. Percebeu-se, desde as instruções do Marquês de Olinda, uma preocupação crescente nas relações com a Argentina, de modo que essa ação diplomática fora tratada com bastante cautela, porém com muita importância para as relações sub-regionais. De um cenário em que relativa concertação ainda era possível, dirigiu-se para uma progressiva heterogeneidade de posições entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, de modo a dissociar cada vez mais as forças que viriam a entrar em conflito.

Tendo como embasamento os quase inexistentes pronunciamentos das instituições que o presente artigo analisou, o Parlamento e o Conselho de Estado, procurou-se dar resposta para essa forma de inação observada em ambos. Elementos diferentes, porém, complementares, foram importantes para esse esforço compreensivo: dentre eles, as já existentes concepções de como se relacionar com o Paraguai no subsistema platino; a chancelaria do Visconde do Uruguai; e o surgimento de um novo tema que demandou grande atenção das instituições: o combate inglês ao tráfico negreiro. A conglomeração desses é a resposta que se dá a pergunta de pesquisa que movimentou este trabalho, que teve, no





episódio histórico destacado, a assinatura de uma aliança entre o Império e o Paraguai a partir da percepção de que o governo de Rosas, em Buenos Aires, era um inimigo comum.

A comparação entre os mandatos de Bellegarde e de Pimenta Bueno demonstra uma constante nas agendas do relacionamento brasileiro-guarani, sobre os quais poucos avanços foram conseguidos por ambos os empreendimentos políticos. O acirramento das tensões platinas, contudo, serviu como elemento de coesão sobre um aspecto que, por fins da década de 1840, era praticamente ponto pacífico: a necessidade de conter o expansionismo de Rosas, perigoso para os interesses de ambos os países. A relutância que outrora caracterizava as posturas brasileiras para promover uma saída de sua condição formalmente neutral mostrou-se cada vez mais insustentável, percebida pela assinatura do Tratado de 1850.

Os esforços diplomáticos da década de 1840 podem ser entendidos como centrais na construção das dinâmicas de poder que culminaram na Guerra contra Rosas e que puseram por terra seu governo em Buenos Aires, em 1852. Mesmo sem atuações diretas das instituições ao longo do seu mandato, que seria findado já em 1853, é possível, sim, entender as concepções que nortearam os caminhos traçados nas negociações de Bellegarde em Assunção como influenciadas, mesmo que parcialmente, pelo Parlamento e pelo Conselho. Nesse sentido, procura-se por fim ressaltar a importância da análise sobre essa Missão, uma vez que ela é um componente central nos caminhos traçados pela política externa brasileira do Império para seu principal eixo de atuação, o subsistema do Prata.

Referências Bibliográficas

- BARBOSA, Silvana Mota. *O Conselho de Ministros no Império do Brasil*. Locus: Revista de História. v. 13, nº 1, p. 52-62. 2007.
- BETHELL, Leslie. *Abolição do comércio brasileiro de escravos: A Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do comércio de escravos: 1807-1869*. Brasília: Senado Federal. 2002.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. *Anais da Câmara dos Deputados (1840-1853)*. Brasília, 1978.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Conselho de Estado (1842-1889): consulta da Seção dos Negócios Estrangeiros*. Brasília: 1978.
- BRASIL, Senado Federal. *Anais do Senado do Império (1840-1853)*. Brasília, 1978.
- CALÓGERAS, João Pandiá. *A Política Exterior do Império*. Volume 3. Brasília: Editora Senado Federal. 1998.





- CARVALHO, José Murilo de. *Teatro de Sombras: a política imperial*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ. 1988.
- CERVO, Amado. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: UnB. 1981.
- CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB. 2008.
- DORATIOTO, Francisco. *As Relações entre o Império do Brasil e a República do Paraguai (1822-1889)*. Brasília, 2 v. Tese – UnB/his. 1989.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. *Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai): a construção dos instrumentos da diplomacia brasileira*. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. Brasília: FUNAG. 2013.
- FLORIA, Carlos. BELSUNCE, César. *Historia de los Argentinos*. Buenos Aires: Larousse. 2004.
- GOES, Synésio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: IPRI. 1991.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II: O Brasil Monárquico. São Paulo: Difusão Europeia do Livro. 1965.
- MANCHESTER, Alan Krebs. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- RODRIGUES, José Honório; RODRIGUES, Leda Boechat (Coord.) *Uma história diplomática do Brasil: (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1995.
- SILVA, Alberto da Costa. *População e Sociedade*. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir). *História do Brasil Nação: 1808 – 2010*. Volume 1: Crise Colonial e Independência. Rio de Janeiro: Editora Objetiva. 2011.
- SOARES, Teixeira. *História da Formação das Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1973.
- SOUZA, José Antônio Soares. *A Missão Bellegarde ao Paraguai (1849-1852): Documentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, v. 2 e 3. 1970.
- TORRES, Miguel Gustavo. *O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2011.
- VALLE, Diana Jorge. *A Influência do Conselho de Estado nas relações entre o Império brasileiro e os países do Rio da Prata (dissertação)*. Ministério das Relações Exteriores: Instituto Rio Branco. 2011.
- VERANO, Pedro Henrique. O Conselho de Estado e a Missão Pimenta Bueno ao Paraguai: formação de tendências de política externa no Brasil Império. *Meridiano 47* (UnB), v. 15, p. 3-10, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/10266>. Acesso em 20 dez. 2016.





Enriquecimento de animosidades: o início da política nuclear brasileira

Enrichment of animosities: the beginning of Brazilian nuclear policy

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.514

Túlio Sérgio Henriques Ferreira¹

Vanessa Horácio Lira²

Resumo

O artigo trata do início da política externa do Brasil para a questão nuclear e analisa o processo decisório das políticas adotadas pelo governo brasileiro sobre o tema. Estuda o período entre as primeiras atividades de pesquisa nuclear no Brasil, na década de 1930, e os desdobramentos da CPI da Energia Atômica instaurada no governo de Juscelino Kubitschek em 1956. Conjuntura na qual o Brasil vivencia transição política, debate sobre o desenvolvimento econômico e sentimento antiamericanista. No período são celebrados quatro acordos bilaterais com os EUA referentes à questão nuclear. Negociações que refletem interesses defendidos por distintos grupos sociais, políticos e econômicos da nação brasileira. Identificam-se quais atores compuseram o quadro dos processos decisórios, como atuaram e como suas decisões influenciaram na política externa brasileira para os átomos.

Palavras-chave: acordos atômicos; Brasil; CPI da Energia Atômica; Estados Unidos; política externa; política nuclear; recursos físséis.

Abstract

The article discusses the beginning of Brazilian foreign policy towards nuclear issue and analyzes Brazilian decision-making process on the subject. Thus, it investigates the period from the first nuclear researches in Brazil, in 1930, to the outcomes of *CPI da Energia Atômica*, established in 1956 during Juscelino Kubitschek's government. In this context, Brazil was experiencing political transition, economic development debate and anti-American sentiment. In this context four bilateral agreements were celebrated with US towards nuclear

1 Professor Adjunto do Departamento Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

Artigo submetido em 01/09/2016 e aprovado em 15/11/2016.





issue. Negotiations that reflect defined interests supported by different social, political and economic groups of Brazilian society. The article identifies which actors have participated on the decision-making framework, how they have acted and how their decisions have influenced Brazilian nuclear foreign policy.

Keywords: atomic agreements; Brazil; fissile resources; CPI Atomic Energy; foreign policy; nuclear policy; United States.

Introdução

A explosão das bombas atômicas assustou o mundo e provocou questionamentos morais e éticos. Também despertou a cobiça dos Estados. Deter tal tecnologia era sinal de poder. No Brasil, a formulação da política externa sobre esse tema levou, inicialmente, à polarização entre as posições do ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq). Este artigo trata do início da política externa brasileira para a questão nuclear. Tem como objetivo analisar o processo decisório das políticas adotadas pelo governo brasileiro sobre o tema. Estuda o período entre as primeiras pesquisas atômicas no Brasil, na década de 1930, e os desdobramentos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Energia Atômica instaurada em 1956 no governo de Juscelino Kubitschek. Conjuntura na qual o Brasil vivencia transição política, debate sobre o desenvolvimento econômico e sentimento antiamericanista. No período, são celebrados quatro acordos bilaterais com os EUA, referentes à questão nuclear, os chamados “acordos atômicos”. Negociações que fazem emergir interesses de distintos grupos sociais, políticos e econômicos do Brasil.

O estudo, ancorado em conceitos da análise de política externa e metodologia histórica, demonstra como diferentes grupos de interesse influenciaram (ou não) na condução da política exterior adotada pelo Brasil para a questão nuclear. Para tanto, utiliza-se modelo analítico de Margaret Hermann (2001) conjugado com ilustração empírica colhida em documentação primária e secundária obtida no Ministério das Relações Exteriores do Brasil/MRE e no *National Archives and Records Administration/NARA*.

São analisadas 4 sequências de decisões para a política nuclear até que se instaure a CPI da Energia Atômica no Brasil no governo JK³. Os fatos serão

3 Apesar de não consistir propriamente em uma decisão de política externa, a decisão para a CPI parte da repercussão nacional dos documentos secretos trocados entre o Brasil e os EUA, pondo em discussão a política externa brasileira.





apresentados em sequência cronológica, destacando-se as quatro conjunturas dos acordos atômicos (1945/1952/1954/1955) como os pontos focais da análise. Tal escolha se justifica por serem tais momentos sínteses das percepções e ações dos atores envolvidos no evento. Como ensina Hermann (2001), os *policymakers* percebem um problema de política externa quando enxergam algo que mereça atenção ou oportunidade de ganho. Seus objetivos acabam por conformar agendas de política externa que, confrontadas com os ambientes doméstico e internacional, modulam o grau de percepção e ação sobre determinado tema. No caso em tela, as diferentes percepções referentes à política nuclear brasileira levariam à defesa de posições dos atores envolvidos no tema e, também, tornaria clara a posição de cada um no momento da assinatura dos acordos bilaterais com os EUA.

Portanto, os “tomadores de decisão” são indivíduos ou conjunto de indivíduos que detêm a capacidade de comprometer os recursos do Estado em determinada conjuntura e, quando se defrontam com um problema, possuem autoridade para adotar determinado curso de ação. A esse conjunto de tomadores de decisão, Hermann (2001) chama de *authoritative decision unit*. Tais unidades são classificadas em três tipos: a) *the powerful leader*; b) *the single group*; c) *the coalition of autonomous actors*. Nesse sentido, o estudo classifica qual modalidade de decisão conformou-se no momento da assinatura de cada um dos acordos atômicos acima referidos. Ainda, considerando que os problemas de política externa envolvem normalmente um conjunto de decisões nas quais atuam diferentes competências de governo, Hermann (2001) denomina essa sequência de decisões como uma *occasion for decision*, momento em que os *policymakers* fazem suas escolhas. No caso em análise, identificar as ocasiões para decisão permite-nos nomear e reconstruir os movimentos dos principais atores envolvidos nas decisões (HERMANN, 2001). Finalmente, busca-se qualificar cada “ocasião para decisão” (ou momento de acordo atômico) com um dos seis possíveis resultados: 1) prevalência da posição de uma parte; 2) concordância; 3) consenso; 4) *lopsided compromise*; 5) impasse e; 6) ação simbólica fragmentada. Sendo que, em cada possível resultado, os membros das unidades de decisão recebem *payoffs* simétricos ou assimétricos, fato que acaba por conferir maior ou menor estabilidade ao resultado (HERMANN, 2001).

Assim, o trabalho será dividido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresentará a percepção da importância da matéria-prima para a tecnologia nuclear. Fato que levou Brasil e EUA a estabelecerem o 1º Acordo Atômico (1945). A segunda parte dedica-se ao momento em que a bipolaridade





passa a ser variável influente na política externa brasileira, gerando divergências entre o Itamaraty e o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) durante a consecução do 2º Acordo Atômico (1952). A terceira parte trata dos impasses gerados ao longo das negociações que culminam no 3º Acordo Atômico (1954), refletindo o dilema dos distintos modelos de desenvolvimento defendidos no Brasil. A quarta parte abrange o estabelecimento do 4º Acordo Atômico (1955), a decisão para instauração da CPI da Energia Atômica e suas consequências para tal política.

Átomos no país tropical – a descoberta do potencial nuclear brasileiro

O período entre e pós as Guerras Mundiais do século XX vivenciou verdadeira “corrida” entre os países em busca do domínio da tecnologia nuclear e das reservas dos minerais radioativos (ROSA, 1985). O Brasil era um dos países que possuíam reservas de urânio e tório. Recursos ambicionados pelos EUA e que passam a habitar a agenda de diálogos bilaterais entre o Brasil e a superpotência do Norte. Em 1940, Brasil e EUA iniciam o Programa de Cooperação para Prospecção de Recursos Minerais (ANDRADE, 2006). Esse acordo possibilitou que geólogos e especialistas estadunidenses fizessem um levantamento no território brasileiro para identificar o potencial das reservas de tório, urânio e petróleo do país (GUILHERME, 1957; OLIVEIRA, 1999). Em 1945, durante a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, os EUA negociaram com o Brasil um acordo para venda dos minerais físséis. No mês anterior, o secretário de Estado norte-americano havia visitado o Brasil e solicitado ao presidente Vargas um contrato para exploração das areias monazíticas (CAMPBELL; HERING, 1975, p. 286 *apud* MOURA, 1990). Para tanto, o governo brasileiro concorda assinar o 1º Acordo Atômico, pelo qual concordava vender cinco mil toneladas anuais de monazita no período de três anos (SOARES, 1977, p. 174 *apud* OLIVEIRA, 1999; GUILHERME, 1957).

Todavia, tal acordo não foi plenamente aceito no Brasil. Com a deposição de Getúlio Vargas e ascensão de Eurico Gaspar Dutra, a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional (CSN) propõe ao presidente um ajuste no acordo. O presidente da Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos (CEFME) propõe ao CSN que as cotas anuais da monazita se tornem fixas (SKIDMORE, 1982). Ao mesmo tempo, debatia-se no Congresso projeto de lei contrário à exportação da monazita





(GUILHERME, 1957)⁴. Havia quem defendesse que o CSN, responsável pelos problemas relativos à defesa do país, deveria previamente assentir a “exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do País” (CF BRASIL, 1946).

No governo Dutra, observa-se o aumento do papel do Congresso Nacional como “supervisor” da PEB e a diminuição da “personalização” do processo decisório, com o momentâneo afastamento de personagens como Getúlio Vargas e Osvaldo Aranha do proscênio da política nacional. Há, ainda, claro fortalecimento do papel do MRE. Naquela conjuntura, o Itamaraty busca maior aproximação com os estadunidenses (MOURA, 1990). Contudo, surgem divergências na agenda de política externa para a questão nuclear, questionando-se a política de exportações da monazita para os EUA firmadas no 1º Acordo Atômico.

A Comissão de Energia Atômica (CEA), órgão da ONU, torna-se o palco das negociações sobre os temas nucleares internacionais. Nesse âmbito, os EUA defendem gestão internacional das reservas de urânio e tório. O Brasil, representado pelo almirante Álvaro Alberto⁵, baseando-se no princípio das “compensações específicas”⁶, defendia melhores preços para as matérias-primas e a transferência de tecnologia para os países exportadores dos minerais físséis (ANDRADE, 2006; MOURA, 1990). Posição também apoiada pelo CSN e pela CEFME (ATA DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1947). Observa-se que, após a celebração do 1º Acordo, novos (ou nem tão novos) atores buscam influir no processo decisório sobre o tema. Raul Fernandes (Itamaraty) convoca o CSN para instruir o representante brasileiro na ONU. A CEFME passa a defender a restrição das exportações de areias monazíticas brasileiras (MOURA, 1990). O almirante Álvaro Alberto destaca a falta de órgãos responsáveis pela energia atômica no Brasil – fato que levaria à criação, no governo Dutra, do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) (ANDRADE, 2006).

Contudo, a vontade de aquisição da tecnologia nuclear pelo Brasil esbarrava na Lei McMahon (EUA), que proibia a troca de tais informações entre os países (GUILHERME, 1957). Nessa conjuntura, o presidente dos EUA, Henry Truman,

4 Projeto de Lei nº 418/47 do Deputado José Maria Crispim (GUILHERME, 1957).

5 Álvaro Alberto da Mota e Silva havia sido professor de química na Escola Naval, na qual introduziu a física nuclear e suas aplicações na grade curricular da escola. Conheceu Albert Einstein e Enrico Fermi (ROCHA FILHO; GARCIA, 2006).

6 As compensações específicas exigidas constituíam: 1) compra de sais de cério e terras raras, em igual quantidade à da monazita *in natura*, a fim de proteger as indústrias nacionais de tratamento químico; 2) auxílio para aquisição e montagem de um reator nuclear no Brasil e; 3) auxílio para obtenção de equipamentos para refinar a monazita (BANDEIRA, 1994).





visita o Brasil tendo como uma de suas agendas a renovação do 1º Acordo Atômico. O Itamaraty era favorável à renovação, mas o CSN impede tal acordo (MOURA, 1990). Porém, Hildebrando Acioli, chanceler interino brasileiro, e Herchel Johnson, embaixador norte-americano, estabelecem o chamado “Acordo Administrativo”, autorizando a manutenção das pesquisas geológicas e da exportação da monazita (GUILHERME, 1957). No entanto, havia preocupação de ambos os governos sobre a situação das negociações bilaterais sobre o tema (NARA. Johnson a Secretaria de Estado, 6 jan., 1950). Se o Itamaraty defendia a continuidade das exportações dos minerais, a CEFME apoiava as exigências de Álvaro Alberto no plano internacional e defendia a priorização do desenvolvimento da tecnologia no país.

Assim, de modo a identificarmos o processo de decisão e as consequências do 1º Acordo Atômico (1945), devem ser observados alguns fatos. Antes de sua assinatura, durante a II Guerra Mundial, o Brasil havia firmado com os EUA entendimentos para fornecer informações geológicas sobre as areias monazíticas. Afirmam Bandeira (1998) e Moura (1990) que o interesse do Brasil não era a guerra, mas benefícios quanto à sua posição militar na região e na nova ordem internacional. Nesse sentido, distintos projetos de industrialização estavam em negociação (BANDEIRA, 1998). Portanto, exportar as areias monazíticas era uma decisão estratégica proveitosa nos campos militar e econômico. O interesse em ampliar a cooperação junto à superpotência ocidental emanava do Itamaraty, único ator com capacidade decisória sobre o tema naquele momento. Essa instituição consistia em burocracia especializada e unidade de decisão que possuía a autoridade de empenhar os recursos da sociedade e escolher determinado curso de ação (HERMANN, 2001). Ao intermediar os diálogos para consecução do acordo por meio da troca de notas com a embaixada norte-americana (OLIVEIRA, 1999), o Itamaraty torna-se o *single group* para a decisão do primeiro acordo atômico (HERMANN, 2001). Contudo, após a celebração do acordo, atores como o CSN e a CEFME passam a tentar influenciar ou mesmo modificar decisões (GUILHERME, 1957).

Portanto, tal prevalência da posição da vontade do Itamaraty naquele momento provocou assimetria na distribuição de *payoffs* entre os atores interessados no tema. Se, por um lado, o Itamaraty apoiava a renegociação do primeiro acordo; por outro, debatia-se, no Congresso, lei contra as exportações. Ainda, a CEFME apoiava a agenda de Álvaro Alberto nas Nações Unidas e o CSN havia aconselhado a não-renovação do acordo. A própria criação da CEFME, ligada ao CSN, refletia a preocupação dos militares em limitar a exportação dos minérios atômicos. (WRODEL, 1986, p. 36, *apud* SOUZA, 2011). Tais divergências e assimetrias no





processo de decisão acabam desestabilizando os acordos firmados, ficando clara a disputa de distintos grupos de interesse que, diante da opção nuclear, buscam influenciar nas escolhas que serão tomadas ao longo da década de 1950.

Futebol político no gramado radioativo – nacionalismos e interesses (1951-1952)

Getúlio Vargas retorna à presidência da República em 1951. Entretanto, os desafios internos e externos que o novo governo enfrentaria acabariam por desestabilizá-lo. Do ponto de vista da questão nuclear, Vargas teria o desafio de conciliar diferentes interesses, tendo em vista o acirrado debate em torno da melhor estratégia para o desenvolvimento do país. Fato que inflamava ânimos civis e militares. As alternativas para o desenvolvimento nacional faziam divergir o papel do Estado e do capital estrangeiro. Ainda, o gerenciamento dos recursos energéticos – o petróleo e os minérios atômicos – era, também, tema de grande controvérsia (PEIXOTO, 1980).

No cenário de Guerra Fria, a política externa dos EUA é modificada visando manter seu nível de influência na região através da “rigidez ideológica”. A prioridade era garantir o livre fluxo de investimentos privados e o fornecimento das matérias-primas fundamentais para sua produção industrial. Nesse sentido, diminui-se a margem de manobra de países dependentes como o Brasil (HIRST, 1990). Durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em março de 1951, os acordos bilaterais entre Brasil e Estados Unidos versavam sobre financiamento para a industrialização e garantia de suprimentos bélicos. O Brasil propunha exportar manganês e areias monazíticas. João Neves da Fontoura, ministro das Relações Exteriores, acreditava que tais concessões brasileiras trariam bons resultados ao país. Assim, agenda-se a visita de técnicos estadunidenses ao Brasil para o estudo das condições necessárias ao estabelecimento de pesquisas brasileiras sobre os elementos físséis (AHI. João Neves a Dulles, 12 abr., 1951) (BANDEIRA, 1998).

A nova estratégia dos EUA para a América Latina impunha contrapartidas ao Brasil (CERVO; BUENO, 2002). Paralelo às discussões no campo militar, negociava-se o envio de tropas brasileiras à Guerra da Coreia (HIRST, 1990). Vargas negociava a concessão do manganês e da monazita, em troca de armamentos para as Forças Armadas (BANDEIRA, 1998). Para tanto, o presidente da *Atomic Energy*





Commission (AEC), Gordon Dean, visita o Brasil e renova o Acordo Atômico. Acordo que “na realidade, selava a interferência dos Estados Unidos sobre o processo decisório da política nuclear brasileira” (HIRST, 1990, p. 11). No entanto, são claras as divergências em relação ao acordo. O almirante Álvaro Alberto defendia que os EUA propiciassem o aperfeiçoamento de cientistas brasileiros nos EUA, o auxílio na construção de um reator no Brasil e informações sobre refinamento e produção (AHI. Franco ao MRE, 31 out., 1951).

Tais demandas estavam relacionadas à vontade de se criar um conselho de pesquisas que promovesse o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no Brasil. Tal vontade, já expressa há mais de duas décadas, acaba por se materializar na criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), em 1951, presidido pelo próprio Álvaro Alberto⁷ (ANDRADE, 2006). As exportações dos principais minérios radioativos passavam a ser monopólio do CNPq, que só as autorizaria mediante “compensações específicas”. Essas estabelecidas secretamente pelo CSN (com a participação do CNPq e do Estado-Maior das Forças Armadas) buscando o *know-how* da tecnologia nuclear, facilidades para a compra de equipamentos e o desenvolvimento de capacidade de produção da energia atômica pelo Brasil (BANDEIRA, 1994). Contudo, tal posição do CNPq entrará em choque com as diretrizes defendidas pelo Itamaraty (SANTOS, 2008).

Observa-se que o “programa atômico” do Governo Vargas adota política tripartite: prospecção mineral, industrialização do urânio e desenvolvimento da tecnologia nuclear⁸. O CNPq ficava encarregado de formar especialistas na área, construir infraestrutura para pesquisa e industrialização do urânio e obter matéria-prima. Álvaro Alberto acreditava que o Brasil atingiria independência econômica e, conseqüentemente, segurança nacional por meio da ciência e da energia nuclear (SANTOS, 2008; ANDRADE, 2006). Em resposta às demandas de “compensações específicas”, os EUA argumentavam com as restrições impostas pela Lei McMahon, fato que dificultava a assinatura do 2º acordo atômico nos termos pretendidos pelo CNPq (BANDEIRA, 1994; GUILHERME, 1957).

A solução encontrada pelo governo Vargas foi a criação da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME). Proposta pelo chanceler João

7 Lei n. 1.310/51. O CNPq era uma autarquia vinculada diretamente à Presidência da República.

8 Pela lei, o CNPq adquiria toda a produção das empresas de capital privado que realizavam a extração e industrialização da monazita. Além da Orquima – Indústrias Químicas Reunidas S.A, faziam parte também do leque de empresas: Sulba S.A.; Inaremo (Indústrias Nacionais de Refinação da Monazita Ltda.); Mibra (Monazita e Ilmenita do Brasil S.A.) (ANDRADE, 2006).





Neves da Fontoura, tal instituição, subordinada ao Itamaraty e presidida pelo ministro das Relações Exteriores, foi criada pelo Decreto nº 30.583/02/1952 para assumir o controle das reservas minerais (em detrimento do CNPq). Tal manobra institucional foi fundamental para viabilizar a assinatura do 2º Acordo Atômico sem nenhuma “compensação específica” (GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006). O referido acordo previu o fornecimento total de 7.500 toneladas de monazita, sais de cério e terras raras por um período de três anos (GUILHERME, 1957; BANDEIRA, 1994). Contudo, os EUA realizam o total da compra em apenas um mês (ANDRADE, 2006; GUILHERME, 1957). Fato a destacar foi a posição do vice-presidente do CNPq, coronel Dubois Ferreira, que aprova tal acordo sem o aval do conselho deliberativo da própria instituição. Álvaro Alberto havia sido enviado por Vargas ao exterior (ANDRADE, 2006). O CSN nem foi consultado, tomando conhecimento da transação sete meses depois da assinatura. Ocasão em que manifesta seu descontentamento pela Exposição de Motivos n. 696, de 14/10/1952 (BANDEIRA, 1998).

Divergências também foram manifestas na execução do acordo, tanto a partir da percepção do crescente interesse comum das partes em relação aos recursos físseis (AHI. Pinto ao Embaixador do Brasil, 12 ago., 1952) e, posteriormente, quanto ao cumprimento do acordo (AHI. Carvalho a Vicente Ráo, 15 set., 1953). Assim, apesar de colocar a execução integral do 2º Acordo Atômico em risco, os EUA continuam demonstrando interesse na monazita brasileira (AHI. Pinto ao Embaixador do Brasil, 12 ago., 1952). Evidencia-se o constrangimento exercido pela conjuntura da Guerra Fria. Para os EUA, era importante assegurar os materiais estratégicos e o envio de tropas à Coreia. Para o Brasil, desenvolvimento era palavra-chave, seja através do incentivo à indústria nacional ou por meio da atração de capital estrangeiro. Dessa forma, a manobra política do Itamaraty em propor a criação de um órgão com atribuições anteriormente dadas ao CNPq contribuiria para a assinatura do acordo com os EUA. Mas, ao mesmo tempo, marcaria seu resultado a assimetria de *payoffs*, pois, o CSN não é consultado, a Orquima⁹ fica descontente com o material estocado e o CNPq não recebe as pretendidas ‘compensações’.

Dessa forma, no processo decisório que levou ao 2º Acordo Atômico (1952), encontramos dois atores autônomos: o CNPq e o Itamaraty (a CEME era vinculada

9 A Orquima era de iniciativa privada, presidida por Augusto Frederico Schmidt (ARCHER *apud* ROCHA FILHO; GARCIA, 2006). A empresa era responsável pelo processamento das areias monazíticas (VASCONCELLOS, 2000).





ao MRE). Nos termos de Hermann (2001) constitui-se *a coalition of autonomous actors*, quando duas ou mais entidades têm a capacidade decisória; mas, apenas em concordância, podem alocar tais recursos. Na ocasião do 2º Acordo, não encontramos, inicialmente, concordância entre as unidades de decisão. Itamaraty e CNPq possuíam agendas distintas para a mesma matéria. Contudo, no momento da decisão, o acordo foi aprovado com o aval do CNPq, representado pelo coronel Ferreira. Álvaro Alberto, mesmo ausente, estava ciente dos termos da negociação e negocia nos EUA a inclusão no acordo da compra de um acelerador de partículas.

Como resultado, observamos uma ação simbólica fragmentada (com pontos de impasse) na qual cada membro da unidade de decisão busca agir por conta própria e/ou se mostra insatisfeito com o comportamento dos demais (HERMANN, 2001). Dessa forma, encontramos ações unilaterais por parte do CNPq, quando Álvaro Alberto propõe uma agenda provisória sem que todos do Conselho Deliberativo do próprio CNPq soubessem (ANDRADE, 2006); e do Itamaraty, quando propõe a criação do CEME (dentro do MRE) para assumir o controle das reservas minerais. Mais uma vez, a assimetria de *payoffs* se faz presente, uma vez que o CSN havia sido excluído do processo decisório e o CNPq havia falhado na barganha pelas compensações específicas. Portanto, o “futebol político” das areias monazíticas no Brasil ainda traria novos lances e emoções (NARA. Johnson a Secretaria de Estado, RJ, 4 jan., 1951).

Castelos de Areia – a quimera da usina nuclear no Brasil (1953-1954)

Em abril de 1953, Álvaro Alberto reitera ao Itamaraty a necessidade de manutenção do princípio das “compensações específicas”. Nesse sentido, reivindicam-se facilidades na aquisição de reatores experimentais e na produção de energia. Vontade compartilhada pela secretaria geral do CSN (BANDEIRA, 1998). O almirante leva ao AEC um programa de cooperação técnica no campo da energia atômica. Os EUA concordam, propondo assistência na tecnologia de reator nuclear e treinamento de cientistas brasileiros. Em contrapartida, o Brasil oferece suprimentos de minério concentrado (AHI. Carvalho a Vicente Rao, RJ, 28 set., 1953). Entretanto, de acordo com Bandeira (1998), Gordon Dean permanecia na posição de recusa de qualquer cooperação sobre reatores, apenas permitindo o acesso de tecnologia já desclassificada.





Tais dificuldades nas negociações ameaçavam levar a Orquima S.A. à bancarrota, uma vez que essa empresa detinha toneladas de materiais nucleares estocadas. Oficiais da Orquima e do CSN planejam, então, construir um reator e uma usina nuclear com a aprovação de Vargas. Assim, Álvaro Alberto estabelece negociações com países europeus, fato que terá implicações nos diálogos com os EUA (WEIS, 1993). Relação que ainda era afetada pela política de contenção do governo Eisenhower, que tornava essencial o aprimoramento da tecnologia nuclear para garantir a superioridade dos EUA no sistema internacional (PECEQUILO, 2011).

No início de 1954, com a revisão da Lei McMahon, as informações sobre reatores de pesquisa de baixa potência puderam ser divulgadas. Assim, os EUA começam a fazer acordos de cooperação com outros países. Era o início do programa “Átomos para a Paz” (ANDRADE, 2006). Representantes do CNPq e da AEC se reuniram para discutir o projeto de exploração do urânio. Para a AEC, a cooperação entre entidades públicas e privadas era benéfica e desejável. Assim, o Brasil poderia adquirir parte da tecnologia nuclear em troca do acesso dos EUA às áreas do território brasileiro que possuíssem minérios uraníferos (AHI. Muniz a Vicente Rao, Washington, 14 jul., 1954). O governo estadunidense entendia a importância das fontes de recursos estratégicos. Passa-se a defender a política da estocagem (AHI. Muniz a Vicente Rao, Washington, 14 jul., 1954).

No entanto, a busca de novas parcerias pelo Brasil no campo da energia atômica começa a preocupar os EUA. O embaixador Walter Walmsley recomenda ação imediata do governo dos EUA para que o Brasil fosse atendido, em parte, em sua demanda por financiamentos para seu programa de desenvolvimento econômico (NARA. Walmsley ao Departamento de Estado, RJ, 8 jun., 1953). Assim, o governo estadunidense concorda em renegociar o Acordo de 1952. Propõe comprar da Orquima cinco mil toneladas de monazita e cinco mil toneladas de sulfato sódico de terras raras e a quantidade de sais de tório resultante desse processamento, pelo valor de 6,7 milhões de dólares em trigo do excedente norte-americano (100 mil toneladas) (WEIS, 1993; GUILHERME, 1957).

Ato contínuo, em 20 de agosto de 1954, firmava-se o 3º Acordo Atômico, aprovado por Vargas na tentativa de minimizar as divergências com os EUA em decorrência das políticas nacionalistas adotadas no Brasil (ANDRADE, 2006). O CNPq protesta contra tal acordo e recomenda sua revogação, alegando que ele contemplava somente interesses comerciais (GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006). Getúlio suicida-se em 24 de agosto de 1954, quatro dias após a assinatura do entendimento bilateral (SKIDMORE, 1982).





O 3º Acordo Atômico (1954), apesar de também ter sido firmado durante o segundo governo Vargas, dá-se em conjuntura diferenciada. Na ocasião, Álvaro Alberto já havia proposto à AEC um programa de cooperação técnica. Com apoio do CSN, ele defendia junto ao Itamaraty a necessidade das “compensações específicas”. Contudo, a AEC resistia em disponibilizar os recursos tecnológicos requeridos e, ao mesmo tempo, buscava garantir o fornecimento da matéria-prima. Ocorre que, com a anterior denúncia do 2º acordo pelos EUA, a Orquima e o CSN começam a defender a construção de um reator e uma usina nuclear. Álvaro Alberto começa a negociar a compra de três ultracentrífugas alemãs. Também busca novas parcerias no setor, sendo as negociações com a França um exemplo. Todos esses fatos acabam preocupando o governo dos EUA (ANDRADE, 2006). De fato, CNPq, CSN e Orquima haviam atuado, com a aprovação do presidente Vargas (sem consultar o Itamaraty), buscando resolver a questão do material estocado e da obtenção de tecnologia através de parcerias internacionais “alternativas”. Porém, tais planos são interrompidos quando os EUA optam pela renegociação e firmam o 3º Acordo Atômico. Nesse processo, encontramos a prevalência, mais uma vez, da posição do Itamaraty, *single group* que assegura a vitória de sua posição no acordo.

Também encontramos nesse acordo uma distribuição de *payoffs* que atendia aos interesses do *single group*. Enquanto o CNPq exigia o cumprimento integral do acordo anterior, o Itamaraty firma o “Acordo do Trigo”, que previa a liberação do trigo *Hard Winter* nº 2, à medida que fossem exportados os minérios brasileiros (OLIVEIRA, 1999). Ao receber um ofício confidencial do Departamento Econômico e Consular do Itamaraty, juntamente com uma cópia do acordo, a divisão técnica-científica do CNPq protesta sobre os termos estabelecidos. No ano seguinte, o conselho deliberativo do CNPq aprova uma resolução contrária ao acordo, que previa interesses puramente comerciais (GUILHERME, 1957; ANDRADE, 2006).

Nesse período, os jornais com orientações mais críticas aos EUA, como Imprensa Popular, denunciam exportações clandestinas das areias monazíticas e acusam os EUA de exercer “imperialismo ianque”. Apontam, ainda, a “subserviência do governo de Vargas aos seus patrões de Wall Street” (Imprensa Popular, 1953) com a anuência do Ministério das Relações Exteriores. A morte de Getúlio geraria disputa política e grande agitação no país. A política externa brasileira entra na pauta das discussões do Congresso Nacional com a denúncia feita pelo deputado Roberto Moreno sobre o contrabando dos minerais atômicos do Espírito Santo (Imprensa Popular, 1953). No turbilhão gerado pelo reavivamento do sentimento





nacionalista e pelas manifestações de antiamericanismo, o escândalo dos documentos secretos irá ganhar força no debate nacional, culminando com a instauração da CPI da Energia Atômica.

Areias escaldantes – o debate no Congresso Nacional (1955-1959)

Café Filho, ao assumir a presidência da República após o suicídio de Getúlio Vargas em agosto de 1954, altera a política nuclear (OLIVEIRA, 1999). Retira a capacidade negociadora externa do CNPq e empossa o general Juarez Távora na chefia da Casa Militar, para liderar a corrente contraposta às ideias de Álvaro Alberto no CNPq, instituição que abrigava sentimentos contraditórios referentes às políticas nacionalistas no campo nuclear (FAUSTO, 2008; ANDRADE, 2006). A *Atomic Energy Commission* também convivía com críticas a tais políticas, chegando a atribuir ao almirante Álvaro Alberto as dificuldades na negociação sobre o tema nuclear (NARA. Hoover a embaixada dos EUA, Washington, 4 fev., 1955).

A AEC orientava a embaixada norte-americana no Rio de Janeiro a apresentar ao governo brasileiro um programa que permitisse prioridade aos EUA na compra de todo urânio excedente produzido (NARA. Hoover a embaixada no Brasil, Washington, 4 fev., 1955). (Tudo indica que tal programa estava relacionado à Orquima, que passava por dificuldades uma vez que o CNPq não possuía recursos para adquirir sua produção) Em setembro de 1954, o CNPq recomendou que o governo concedesse autorização à empresa para que exportasse óxido de tório, na expectativa de obter as “compensações específicas”. Logo após, o Itamaraty submete à apreciação do CNPq a proposta do governo norte-americano para a compra adicional de 200 toneladas de óxido de tório por dois anos consecutivos (GUILHERME, 1957).

Segundo Bandeira (1994), diante da divergência entre o MRE e o CNPq, Juarez Távora decide intermediar diretamente os diálogos com a embaixada estadunidense. Nesse contexto, quatro *documentos secretos* são trocados, nos quais Távora constatava que as “compensações específicas” seriam negadas e que se buscava exclusividade com o Brasil no campo da energia atômica (BANDEIRA, 1994). Em meio a esses diálogos, o general afirma ao embaixador estadunidense James Clement Dunn que daria prioridade ao acordo proposto (NARA. Dunn a Secretaria de Estado, RJ, 22 mar., 1955). O próprio chanceler Raul Fernandes





escreve a Dunn afirmando a disponibilidade do Brasil em fazer o acordo (NARA. Dunn a Hoover, RJ, 6 abr., 1955).

No início de 1955, Juarez Távora articula com o ministro Raul Fernandes a obtenção de uma declaração do governo norte-americano sobre os equipamentos e a ajuda técnica que ofereceriam em contrapartida à exportação dos minerais físséis (GUILHERME, 1957). Semanas depois, Álvaro Alberto seria exonerado da presidência do CNPq (BANDEIRA, 1994). Na ocasião da demissão do almirante, o embaixador Dunn ressalta a necessidade de uma orientação peremptória dos EUA na condução da política nuclear brasileira (NARA. Dunn a Secretaria de Estado, RJ, 22 mar., 1955). Para o embaixador, um acordo melhoraria a imagem dos EUA no Brasil e poderia influenciar na questão do petróleo (NARA. Dunn a Hoover, RJ, 6 abr., 1955). Dessa forma, Raul Fernandes apoia a proposta da Orquima, pela qual os EUA comprariam 300 toneladas de óxido de tório. No CNPq, a exportação também é aprovada, contudo, com algumas mudanças. Com isso, após exposição do chanceler Macedo Soares a favor do acordo, o presidente Juscelino Kubitschek aprova o 4º Acordo Atômico (GUILHERME, 1957).

Assim, de modo a resumir as negociações do 4º Acordo Atômico (1955), temos: a proposta, feita ainda no governo Café Filho, era para que os EUA comprassem toda a produção do urânio excedente da Orquima. Havia, naquele momento, entendimento dos *policymakers* sobre a necessidade do acordo (OLIVEIRA, 1999). O Itamaraty apoiava a proposta da AEC para que se estabelecesse um programa de reconhecimento conjunto dos minerais físséis através da exclusividade das exportações por uma empresa brasileira. O CNPq, além da resolução do problema da Orquima, queria obter as já famosas “compensações específicas”. No entanto, tendo em vista a emergência de divergências entre as agências envolvidas no processo decisório, Juarez Távora decide negociar diretamente com a embaixada dos EUA no Brasil. De modo autônomo, ele garante ao representante estadunidense o acordo proposto. Da mesma forma agia o ministro Raul Fernandes ao escrever pessoalmente ao embaixador Dunn sobre a disponibilidade do Brasil em firmar a negociação. Os EUA não tinham interesse nas “compensações específicas”. Assim, a única saída seria afastar Álvaro Alberto da presidência do CNPq, visto como obstáculo às negociações. Posteriormente, no governo Kubitschek, CEME e CNPq, presidido por Baptista Pereira, acabam por aprovar a proposta¹⁰.

10 Antes de sair, Álvaro Alberto, articula a criação da Comissão de Energia Atômica (CEA) dentro do CNPq, estabelecendo a separação da energia nuclear das atividades de ciência e tecnologia na instituição.





Do ponto de vista analítico, mais uma vez encontramos a emergência do *single group* na decisão. Dessa vez, o grupo era formado pelo Itamaraty, representado pelo ministro Raul Fernandes e o general Juarez Távora, esse último assumindo liderança no processo decisório. Fato não observado nos acordos anteriores. Conforme descrito, Juarez Távora troca correspondências secretas com os representantes dos EUA, gerando forte reação política no Brasil. Como consequência, instaura-se CPI para discutir a política nuclear brasileira. Apesar de não ser um *powerful leader*, Távora representava um grupo que possuía alinhamento com os EUA e ressalvas à agenda posta pelo CNPq (ANDRADE, 2006). Por conseguinte, esse entendimento facilitou a aprovação da proposta após a diminuição das capacidades do CNPq (primeiro, quando o governo Café Filho retira seu poder de negociar no exterior; depois, com a exoneração do Almirante Álvaro Alberto de sua presidência), e facilitou o estabelecimento do 4º Acordo Atômico pelo *single group*.

Dessa forma, temos o que Hermann (2001) conceitua como *lopsided compromise* (prevalência dos interesses de um grupo quando ele concorda em ceder em algumas de suas demandas). Assim, os *policymakers* envolvidos no tema concordam sobre a necessidade do acordo, observando-se a flexibilização dos interesses do Itamaraty frente às demandas do CNPq (OLIVEIRA, 1999). Contudo, apesar de tal vontade negociadora, permanece a assimetria de *payoffs* com a prevalência das posições do Itamaraty. Tal assimetria ganharia força, dada a importância que o tema nuclear ganha em âmbito nacional. Em meados de 1955, a imprensa criticava os termos dos acordos estabelecidos entre Brasil e EUA. Naquele momento, o país vivencia sentimento de descontentamento e repulsa aos EUA, pois a expectativa da nova sociedade brasileira, mais industrializada e urbanizada, não condizia com a prioridade global da política externa norte-americana que punha fim à “política de bons parceiros” (FERREIRA, 2012).

A decisão de se criar a CPI¹¹ refletia a longa disputa de interesses entre diferentes setores políticos do país (SALLES, 1958)¹². No centro dos debates, fartamente estampado nas páginas da imprensa nacional, estava a pressão “indevida” feita ao governo brasileiro pelos EUA, com o consentimento do Itamaraty (ANDRADE, 2006). Após ser informado da existência dos documentos secretos por Edmundo Barbosa da Silva, chefe do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty, o Presidente Kubitschek autoriza Renato Archer a proferir

11 Criada por meio da resolução nº 49 de 10/12/1956.

12 Ao mesmo tempo, o Projeto de Lei n. 944/1956 do deputado Dagoberto Salles era debatido no Congresso, para criação e regulamentação da Comissão Nacional de Energia Atômica (ANDRADE, 2006).





acalorado discurso na Câmara, em 6 de junho de 1956 (ARCHER *apud* ROCHA FILHO; GARCIA, 2006). Com a exposição dos documentos secretos, explicitava-se a insatisfação do governo norte-americano com a atuação de Álvaro Alberto no CNPq e as ameaças de suspensão da cooperação dos EUA com o Brasil caso as negociações com a Alemanha fossem executadas. Também ficava clara a existência não oficializada de um “tratado” de pesquisa conjunta de minerais radioativos, assim como de contratos de compras individuais de urânio (SALLES, 1958; ARCHER *apud* ROCHA FILHO; GARCIA, 2006).

Entre as consequências da CPI estão a proposição da formulação de legislação específica sobre energia atômica e a aprovação das Diretrizes da Política de Energia Atômica. Tais resoluções buscavam a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), a formação de pessoal especializado, a produção de combustíveis nucleares e o cancelamento das exportações de óxido de tório aos EUA. Além disso, pretendia-se que qualquer negociação externa sobre a matéria-prima deveria ser aprovada pelo Congresso. A CNEN é criada e posta sob o comando da Presidência da República, logo assume todas as responsabilidades do CNPq na área nuclear (ANDRADE, 2006). Posteriormente, surgiria o Instituto de Energia Atômica (IEA) (ANDRADE, 2006).

Ao longo de 1956, a insatisfação por parte do governo norte-americano com o Brasil aumentava. Os EUA interpretavam a iniciativa do CSN de suspender as vendas do tório e a intenção anunciada pelo governo brasileiro em abandonar o Programa Conjunto para o Reconhecimento dos Recursos do Urânio como resultado da “*communist-nationalist campaign*” no Congresso Nacional do Brasil. Contudo, JK e Macedo Soares afirmam ao embaixador norte-americano, Ellis O. Briggs, que isso havia sido apenas uma “manobra tática” para desviar a atenção da agitação. E que não refletia em nenhuma mudança no interesse do governo brasileiro em cooperar no setor atômico com os EUA (NARA. Holland a Bernbaum, 10 set., 1956). Os entendimentos com a AEC para a construção de reatores de potência no Brasil levam à ampliação de um acordo já existente (AHI. Embaixada brasileira a Soares, Washington, 9 mai., 1956). Entretanto, os EUA observavam a possibilidade de o Brasil cancelar o acordo de exploração (NARA. Dulles para embaixada norte-americana em Lima, RJ, 5 set., 1956). Sob clima de desconfiança, as conversações sobre o reator de pesquisas prosseguem (NARA. Dulles a embaixada dos EUA, 14 set., 1956).

O diplomata Maurice Bernbaum constata que o Brasil só teria interesse em exportar materiais nucleares caso adquirisse vantagens no campo da energia





atômica. Segundo ele, essa barganha representava uma nova política das exportações desses materiais, mas que não se confundiria com uma mudança na cooperação com os EUA (NARA. Rubottom a Bernbaum, 28 set., 1956). Assim, Amaral Peixoto tentava fazer concessões para que as divergências fossem dirimidas, demonstrando interesse no programa de prospecção de urânio e deixando em aberto a possibilidade de um novo acordo (NARA. Embaixada dos EUA para Departamento de Estado, RJ, 21 dez., 1956). Ficava claro que interessava ao governo brasileiro conseguir investimentos norte-americanos para a consecução do Plano de Metas colocado em curso no governo JK.

No início de 1957, a cooperação Brasil-EUA caminhava a passos lentos, tanto a respeito dos reatores de pesquisas, quanto dos reatores de potência. Nas negociações entre a CNEN e a AEC para renovação do acordo de prospecção, propõe-se cláusula que previa controle indireto dos EUA sobre as reservas de urânio brasileiras, ditando que todas as vezes que o Brasil desejasse vender urânio no mercado internacional, os EUA teriam a preferência. Como essa mudança precisava da aprovação da AEC, a solução temporária encontrada foi estender o acordo vigente até 1957 (NARA. Briggs a Bernbaum, RJ, 27 maio, 1957). O mesmo ocorreu sobre a provisão de combustíveis para os reatores (NARA. Briggs ao Departamento de Estado, RJ, 27 maio, 1957). Diante das demandas brasileiras, o secretário de Estado Foster Dulles aponta o impasse em documentação secreta enviada à embaixada dos EUA no Brasil (NARA. Dulles a embaixada dos EUA, Washington, 11 jun., 1957).

A situação interna no Brasil seria influente para o resultado de tais negociações com os EUA. Segundo relata a embaixada norte-americana, se o acordo fosse feito nos termos pretendidos pelos EUA, ele seria atacado pela oposição nacionalista, que exercia influência na opinião pública. Assim, sendo impossível a mudança no acordo, advogava-se o encerramento das negociações (NARA. Briggs a Rubottom, 13 jun., 1957). Conforme o exposto na documentação trocada entre Brasil e EUA, observava-se que o almirante Cunha (presidente da CNEN) sofria pressão para continuar negociando, uma vez que EUA negociavam no plano externo acordos bilaterais (NARA. Briggs ao Departamento de Estado, 13 jun., 1957), ao mesmo tempo que propunham uma troca de notas com o Brasil (NARA. Embaixada dos EUA à Secretaria de Estado, RJ, 27 jun., 1957). Nesse sentido, a AEC faz contraproposta concedendo um artigo que correspondia à sugestão do Brasil e resguardando outro que mantinha vantagens aos EUA na produção uranífera brasileira (AHI. Peixoto ao MRE, 28 jun., 1957). Em julho de 1957, o governo





brasileiro acaba concordando em assinar o acordo Átomos para Paz (NARA. Departamento de Estado à embaixada dos EUA, 26 dez., 1957). Ao final do ano de 1957, o Acordo Misto para Prospecção de Urânio no Brasil estava concluído (AHI. Embaixador do Brasil ao MRE, Washington, 31 jul., 1957). Assim, vemos que a política nuclear sobre as exportações dos minerais atômicos, apesar dos apelos mais “autonomistas”, não foi alterada em sua essência (ANDRADE, 2006). Dessa forma, a dependência do Brasil aos EUA no setor nuclear permaneceria até meados de 1961 (ANDRADE, 2012).

Portanto, observa-se que o programa desenvolvimentista do governo Kubitschek, ao buscar capital estrangeiro, deixava em segundo plano o desenvolvimento da ciência e tecnologia no país. O orçamento do CNPq havia sido reduzido e os recursos para a pesquisa científica e qualificação de pessoal não eram prioridades. Dessa forma, as empresas que se instalavam no Brasil evitam a transferência de tecnologia da matriz, utilizando-se somente mão de obra local (ANDRADE, 2006). Repetia-se, assim, o dilema da aquisição de capacidade tecnológica própria. Drama típico dos países em desenvolvimento.

Conclusões

Levando-se em consideração os fatos expostos nesta análise, evidencia-se que a política relativa à energia nuclear provocou debates e questionamentos na sociedade brasileira desde seu início. Se hoje o domínio de tecnologia representa poder político e militar, no Brasil da década de 1950 representava também a possibilidade de desenvolvimento econômico. Ainda, fica claro que a construção da política nuclear brasileira fez emergir os interesses de diferentes grupos sociais do país. Nesse sentido, aclaram-se atores e interesses que, coabitando a cena política nacional, faziam parte do processo decisório sobre o tema. Portanto, pode-se afirmar que a formulação da política externa levou em conta aspectos internos e externos processados pelos tomadores de decisão atuando no âmbito das distintas instituições envolvidas nas “ocasiões para a decisão”. Fato que corrobora a hipótese da existência desta diversidade de interesses defendida pelo estudo.

A partir do quadro teórico formulado por Margaret Hermann (2001) foram identificados: a) o problema envolvido – exportações dos recursos atômicos do Brasil; b) os atores das unidades de decisão e como eles atuaram – Itamaraty, Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), Conselho de Segurança Nacional (CSN),





Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos (CEFME) e; c) como tais unidades de decisão atuaram frente às conjunturas internas e externas.

Importante ressaltar a conjuntura da década de 1950 que, ao reorientar a política externa norte-americana para a América Latina, faz emergir profundos descontentamentos no Brasil. Assim, avoluma-se o sentimento “antiamericanista” em um país que havia iniciado sua industrialização e caminhava em busca dos “melhores caminhos” para seu desenvolvimento econômico. Sendo assim, as “compensações específicas” barganhadas por Álvaro Alberto eram percebidas como oportunidade de se criar e solidificar a indústria nuclear nacional através da busca de capital necessário aos investimentos para a industrialização. Demanda obstruída, em alguma medida, pela política externa dos EUA. Ficava evidente a existência de distintas concepções sobre o papel do capital externo no país. Contraposição que acaba transferida para a medida do grau de alinhamento que o Brasil deveria possuir com a superpotência do Norte. Portanto, os momentos de decisão sobre a política nuclear no Brasil são importantes do ponto de vista analítico para que se observem as diferentes concepções de interesse nacional existentes no período.

Em linhas gerais, encontramos, nas quatro “ocasiões para decisão” estudadas, interesses orbitando entre: cooperação militar, projetos de desenvolvimento/ industrialização e status político no sistema internacional. Após toda a análise do processo decisório, destacamos que houve distribuição assimétrica de *payoffs* entre os membros das unidades de decisão em cada ocasião. Isso significa que os resultados dessas decisões se tornaram instáveis, com maior possibilidade de serem revistas (HERMANN, 2001). Por esse motivo, concluímos que a decisão para instauração da CPI da Energia Atômica ocorre devido ao interesse de se rever escolhas adotadas no acumulado histórico da política nuclear brasileira até aquele momento. Vimos que durante os processos decisórios para a consecução dos Acordos Atômicos, o Itamaraty exerceu, majoritariamente, a autoridade em decidir problemas referentes à energia atômica. Dessa forma, no momento que leva à decisão para a CPI, encontramos alguns atores que, insatisfeitos com as escolhas do Itamaraty, irão influenciar e questionar as escolhas adotadas pelo governo brasileiro. Exemplo disso é o posicionamento crítico adotado por atores do CNPq e o CSN (ANDRADE; SANTOS, 2013). Mesmo assim, durante o processo de investigação da CPI, pouca mudança ocorre nas escolhas referentes à questão nuclear, fato que indica a “vitória” daqueles que defendiam política nuclear mais alinhada aos EUA.





Referências Bibliográficas

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY – AHI

AHI. João Neves a Dulles, 12 abr., 1951.

AHI. Franco ao MRE, 31 out., 1951.

AHI. Carvalho a Vicente Ráo, 15 set., 1953.

AHI. Pinto ao embaixador do Brasil, 12 ago., 1952.

AHI. Carvalho a Vicente Rao, RJ, 28 set., 1953.

AHI. Muniz a Vicente Rao, Washington, 14 jul., 1954.

AHI. Embaixada brasileira a Soares, Washington, 9 mai., 1956.

AHI. Peixoto ao MRE, 28 jun., 1957.

AHI. Embaixador do Brasil ao MRE, Washington, 31 jul., 1957.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *A opção nuclear: 50 anos rumo à autonomia*. Rio de Janeiro: Editora MAST, 2006.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. *A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960*. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum., Belém, v. 8, n. 1, 2013, p. 113-128. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v8n1/v8n1a07.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

ATA DA DÉCIMA SESSÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1947. Ata da décima sessão realizada no dia 27 de agosto de 1947. 7 páginas. Disponível em: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116912>. Acessado em: 18/12/16.

BANDEIRA, Moniz. *O Milagre Alemão e o Desenvolvimento do Brasil: As Relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)*. São Paulo: Editora Ensaio, 1994.

BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: I. Presença dos EUA no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1998.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Artigo 87; inciso IV. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm > . Acessado em: 11/12/2014.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Artigo 180; inciso III. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm > . Acessado em: 02/02/2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.121, de 3 de abril de 1946.

BRASIL. Lei n. 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas e dá outras providências.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (Brasil). Resolução nº 49 de 11 de fevereiro de 1956. Diário do Congresso Nacional, Brasília, 11 fev. 1956. Seção 1, p. 1109.





Contrabando Americano de Areias Monazíticas. 1953. Imprensa Popular. Rio de Janeiro. 17. Nov. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/108081/per108081_1953_01655.pdf. Acessado em: 15/03/2016.

Crime de lesa-pátria.1953. Imprensa Popular. Rio de Janeiro. 17. Mar. Disponível em: http://memoria.bn.br/pdf/108081/per108081_1953_01372.pdf. Acesso em: 15/03/2016.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 13ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *O Antiamericanismo de Cátedra: Desenvolvimento e Nacionalismo no Brasil na década de 1950*. 2012. 228p. Tese de doutorado – Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2012. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Orientador: Professor Dr. Antônio Carlos Lessa.

GUILHERME, Olympio. *O Brasil e a era atômica*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1957.

HERMANN, Margaret G. *How decision units shape foreign policy: A theoretical framework*. *International Studies Review*, v. 3, n. 2, 2001, p. 47-81.

HIRST, Mônica. *O Pragmatismo Impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

MOURA, Gerson. *O Alinhamento Sem Recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION – NARA

NARA. Johnson a Secretaria de Estado, 6 jan., 1950.

NARA. Johnson a Secretaria de Estado, RJ, 4 jan., 1951.

NARA. Walmsley ao Departamento de Estado, RJ, 8 jun., 1953.

NARA. Hoover a embaixada dos EUA, Washington, 4 fev., 1955.

NARA. Dunn a Secretaria de Estado, RJ, 22 mar., 1955.

NARA. Dunn a Hoover, RJ, 6 abr., 1955.

NARA. Holland a Bernbaum, 10 set., 1956

NARA. Dulles para embaixada norte-americana em Lima, RJ, 5 set., 1956.

NARA. Dulles a embaixada dos EUA, 14 set., 1956.

NARA. Rubottom a Bernbaum, 28 set.,1956.

NARA. Embaixada dos EUA para Departamento de Estado, RJ, 21 dez., 1956.

NARA. Briggs a Bernbaum, RJ, 27 maio, 1957.

NARA. Dulles a embaixada dos EUA, Washington, 11 jun., 1957.

NARA. Briggs a Rubottom, 13 jun., 1957.

NARA. Embaixada dos EUA à Secretaria de Estado, RJ, 27 jun., 1957.

NARA. Departamento de Estado à embaixada dos EUA, 26 dez., 1957.





- OLIVEIRA, Odete Maria de. *Os descaminhos do Brasil nuclear*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1999.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos EUA: continuidade ou mudança*. 4ª edição. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011.
- PEIXOTO, Antônio Carlos. O Clube Militar e os confrontos no seio das forças armadas (1945-1964). In: ROUQUIÉ, Alain (Org). *Os Partidos Militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.
- ROCHA FILHO, Alvaro; GARCIA, João Carlos Vitor (Orgs). *Renato Archer: energia atômica, soberania e desenvolvimento: depoimento*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2006.
- ROSA, Luiz Pinguelli. Da gênese da bomba à política nuclear brasileira. In: HERRERA, Amílcar; ARNT, Ricardo. *O Armamentismo e o Brasil: a guerra deles*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- SALLES, Dagoberto. *Energia Atômica: Um Inquérito que Abalou o Brasil*. São Paulo: Editora Fulgor, 1958.
- SANTOS, Tatiana Lopes dos. *Os militares e a política nuclear brasileira*. In: XIII Encontro de História Anpuh-Rio, 2008. Disponível em: < http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1212880733_ARQUIVO_Osmilitareseapoliticanuclearbrasileira.pdf > . Acessado em: 30/11/2014.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.
- SOUZA, Fabiano Farias de. A política nuclear brasileira entre 1945-1964. *Revista Litteris*, março, nº 7. 2011.
- VASCONCELOS, Mari Estela de, 2000. *Resolução da mistura tório e terras raras por precipitação fracionada e tecnologia de troca iônica*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN).
- WEIS, Michael. *Cold warriors and coups d'état: Brazilian-American relations, 1945-1964*. University of New Mexico Press, 1993.





Comunidades epistêmicas e de prática em defesa na Argentina e no Brasil: entre a organicidade e a plasticidade¹

Epistemic and practice defense communities in Argentina and Brazil: between the organic and plasticity

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.510

Samuel Alves Soares²
Marina Gisela Vitelli³

Resumo

Amparado em uma discussão conceitual sobre comunidades epistêmicas e sobre comunidades de prática, é objetivo do texto tratar de analisar a condução política das questões militares e de defesa na Argentina e no Brasil. Comunidades epistêmicas referem-se a grupos de pessoas com conhecimento socialmente legitimado que atuam junto a Estados para produzir políticas, enquanto as comunidades de prática aludem aos saberes e fazeres orientados, em última instância, para a busca de transformações nas estruturas sociais. Apresentados e desenvolvidos os conceitos, voltamo-nos para os casos em tela, discorrendo sobre cada um deles, para então indicar as diferenças de posturas nos dois países. Enquanto na Argentina formou-se uma comunidade epistêmica que influenciou sobre os contornos fundamentais da política de defesa no retorno da democracia, no Brasil não surgiu um ator semelhante, ainda que se argumente o surgimento de uma comunidade de prática, uma protocomunidade epistêmica. Ainda que dissonantes, os dois países vêm produzindo ações e visões compartilhadas que fortalecem mecanismos de cooperação na área.

Palavras-chave: Argentina; Brasil; Defesa; comunidades epistêmicas; comunidades de prática.

1 Uma primeira versão deste texto foi apresentada no XIII Congresso da Brazilian Studies Association, em 2016.

2 Professor Livre-Docente da Universidade Estadual Paulista-UNESP, professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) do qual é coordenador, pela UNESP e do curso de Relações Internacionais da mesma instituição. Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES/UNESP). Coordenador do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos da UNESP. Pesquisador 2 do CNPq.

3 Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUCSP), Bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Doutora em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de Rosario.

Artigo submetido em 29/08/2016 e aprovado em 15/11/2016.





Abstract

Based on a conceptual discussion of epistemic communities and communities of practice, this article aims to analyze the political leadership over military affairs and defense in Argentina and Brazil. Epistemic communities refer to groups of people in possession of socially legitimated knowledge, who work with governments to produce policies, while communities of practice allude to knowledge and action oriented, ultimately, to the search for changes in social structures. After presenting and developing the concepts, we turn to the cases, approaching each of them, and afterwards we point out some differences in terms of each country's outcomes. While an epistemic community emerged in Argentina, with influence over the basic outlines of defense policy, a similar actor did not developed with the return of democracy in Brazil, although we argue about the emergence of a community of practice, an epistemic proto-community. In spite of having gone through different processes, both countries have developed shared visions and actions that strengthen cooperation mechanisms in the area.

Keywords: Argentina; Brazil; Defense; epistemic communities; communities of practice.

Introdução

Tanto na Argentina quanto no Brasil, os assuntos relativos às políticas de defesa têm ganhando espaço nas agendas de pesquisa de sociologia, ciência política e relações internacionais na última década. Aos estudos sobre os processos de transição à democracia desde os autoritarismos, seguiram outros trabalhos sobre o grau de sucesso alcançado pelas mudanças institucionais em favor da condução política (DIAMINT, 2008; SAÍN, 2010; WINAND; SAINT-PIERRE, 2010), a relação entre a política de defesa e a política exterior dos governos democráticos (SAINT-PIERRE, 2010). Junto a trabalhos focados em um dos dois países, foram feitos também estudos em chave de comparação, contrastando semelhanças e diferenças em relação a questões como culturas estratégicas (SOARES; SOPRANO, 2014), as agendas políticas e acadêmicas (POCZYNOK, 2011).

No contexto dessa bibliografia, este trabalho se insere na discussão sobre os elementos que diferenciam as experiências pós-autoritárias dos dois países, especificamente no que se refere aos atores das respectivas políticas de defesa. Dentro do amplo grupo de estudos sobre o assunto, na Argentina tem se colocado o foco na participação de assessores parlamentares, envolvidos ao mesmo tempo em foros de discussão e pesquisa acadêmica (LALEFF ILIEFF, 2012; SOPRANO, 2012a; SOPRANO, 2012b; SOPRANO, 2013; VITELLI, 2015a). No Brasil, há análises





voltadas para avaliar o grau de condução política da defesa (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010) ou o afastamento entre a política externa e a política de defesa (ALSINA JR, 2003), evidenciando o distanciamento de atores das definições mais centrais nesse campo.

Tendo em consideração os avanços e os desafios pendentes nessas agendas de pesquisa, o objetivo deste texto é retomar os processos de condução das questões militares e da defesa de Argentina e Brasil a partir das concepções de comunidades epistêmicas, em primeiro plano, e subsidiariamente das comunidades de prática. A primeira opção é justificada porque é possível identificar atores, posições, interesses, crenças compartilhadas entre os membros comunitários – com base em uma organicidade construída – tal como se argumenta ser a situação da Argentina. Já as comunidades de prática caracterizam-se por maior plasticidade se comparadas conceitualmente às comunidades epistêmicas. Busca-se sustentar que tal é o caso do Brasil.

O texto está organizado em seis seções. Na primeira nos ocupamos de aprofundar o conceito de comunidades epistêmicas, procurando tensioná-lo na medida de seu uso mais restritivo, para na sequência indagar sobre o alargamento conceitual. A terceira seção remonta ao caso argentino, a quarta ao brasileiro. À guisa de conclusão, colocamos frente à frente os dois casos, para então traduzi-los em suas especificidades.

Os princípios do conceito: maior peso da visão científica

Ainda que seja possível rastrear o conceito de comunidades epistêmicas em trabalhos de John Gerard Ruggie (1975) e de Ernst Haas (1978), foi ao final dos anos 1980 e em princípios dos anos 1990 que esta conceitualização surgiu nos debates em relações internacionais, dando lugar a um conjunto de pesquisas empíricas que, em maior ou menor medida, dedicavam-se aos grupos de especialistas envolvidos em processos de coordenação internacional de políticas.

De maneira clara, o desenvolvimento do conceito se dinamizou em 1992, a partir da publicação do volume dedicado ao tema na revista *International Organization*, um dos mais importantes fóruns de discussão sobre teoria das relações internacionais em geral e sobre cooperação e regimes internacionais em particular. Foi nesse contexto que se analisou o papel desempenhado por especialistas em posição de negociação nos Estados na construção de regras





internacionais para assuntos de grande complexidade técnica. Não constituem mera casualidade que os estudos de caso publicados no número 1 do volume 46 da citada revista trataram do controle de armas estratégicas, da regulação internacional de emissão de clorofluorcarbonos e do sistema monetário internacional do pós-guerra.

Na publicação, coordenada por Peter M. Haas, junto com outros trabalhos subsequentes, houve a apresentação de uma perspectiva restritiva ao conceito, tão logo discutida por outros trabalhos com novos enfoques. Os questionamentos principais orientavam-se para interrogar até que ponto seria correto equiparar comunidades epistêmicas a grupos de cientistas, transmitindo a ideia de que o conceito designa comunidades de especialistas das ciências exatas, com vinculação prioritária com o âmbito acadêmico. Outras críticas arguíram sobre as implicações das primeiras conceitualizações com respeito à relação que existe entre tais comunidades e os governos. Dessa forma, surgiam perguntas como: as comunidades epistêmicas atuam como consultores externos? Qual é a relação com as burocracias especializadas do Estado? Pode uma comunidade epistêmica existir no interior do aparato estatal e ainda conservar sua essência conceitual?

Tal como explicou Haas, o enfoque sobre comunidades epistêmicas se baseia no pressuposto de que a identificação e reconhecimento de interesses dos Estados derivam de como os decisores, ou seus assessores, entendem os problemas em situações caracterizadas por incertezas. É desta maneira que os Estados estabelecem a amplitude de ações consideradas apropriadas em áreas que impliquem na formulação de políticas. (1992, p. 2).

Em função do exposto, e segundo a define Haas, uma comunidade epistêmica é “uma rede de profissionais que possuem reconhecida *expertise* e competência sobre um tema determinado e que reclamam autoridade sobre um conhecimento que é relevante para a formulação de políticas vinculadas a esse tema ou campo” (1992, p. 3). Concretamente, o conceito buscava responder à crescente participação de especialistas na formulação de políticas domésticas com repercussão internacional, em um contexto sistêmico marcado por incertezas relativas aos impactos das decisões estatais, produto da interdependência e da crescente complexidade das questões. Tais temas, em virtude de sua alta tecnicidade, tornavam imprescindível aos decisores recorrer a especialistas para o assessoramento prévio à formulação de políticas.

Haas (1992) propôs quatro elementos como definidores das comunidades epistêmicas. No que concerne às ideias compartilhadas com o grupo, essas se dividem em *crenças causais* e *crenças sobre princípios ou normas*. Ainda que as





primeiras sejam do tipo analítico, produto do conhecimento gerado em relação às problemáticas do domínio da comunidade, as quais servem para “elucidar as múltiplas vinculações entre ações de política e resultados desejados”, as segundas são de tipo normativo e “provêm uma base lógica fundada em valores para a ação dos membros”. Por sua parte, o conjunto de *critérios de validade* se referem aos pressupostos metodológicos da comunidade epistêmica, definidos intersubjetiva e internamente para produzir consensos sobre as maneiras apropriadas nas quais se origina e se desenvolve o conhecimento comum. Finalmente, a comunidade epistêmica se caracteriza por compartilhar *uma meta*, um propósito relacionado com a ação, a qual Haas descreve como “um conjunto de práticas associadas a uma série de problemas para os quais se enfoca a competência da comunidade”, valorizado como um aporte para a melhoria do bem-estar social (1992, p. 3). Para permitir distinguir a comunidade epistêmica de outro tipo de grupos, como os grupos profissionais, os grupos de interesses e as agências burocráticas, torna-se necessário identificar a totalidade dos quatro elementos.

Outro importante aporte conceitual desenvolvido no referido volume da revista foi o estudo de caso escrito por Adler sobre uma “comunidade epistêmica de controle de armas estratégicas”, no qual o autor apresenta cinco dimensões para estudar o agir dessas comunidades. As primeiras delas são as *unidades de variação*, definida pelo autor como “testes de novas variantes conceituais, interpretações e significados baseados em expectativas, as quais circulam nas comunidades políticas e acadêmicas”⁴. A dimensão seguinte é a *inovação*, que se refere tanto aos processos pelos quais as comunidades de intelectuais “empacotam” essas unidades de variações e disso criam um entendimento coletivo sobre o tema em questão (ADLER, 1992, p. 104), como também aos conceitos que surgiram desses processos, as *inovações intelectuais*. Tal dimensão ressalta as atividades desenvolvidas por comunidades epistêmicas vinculadas à criação de um novo pensamento, que em ocasiões supõe, mais que o surgimento de um novo conhecimento, a vinculação de ideias novas e velhas ou a resignificação do pensamento tradicional a partir de novas combinações de ideias preexistentes.

Em terceiro lugar, considera a *seleção*, isto é, os processos políticos que determinaram quais políticas foram efetivamente adotadas por um governo. Os decisores traduzem em políticas concretas as ideias da comunidade epistêmica que

4 Consideramos que um elemento importante a ser considerado nessa dimensão é a identificação de entendimentos do pensamento estabelecido questionados pela comunidade, confrontando-os com os argumentos incipientes do grupo, ao tempo que se assinalam as ações contextuais que afetaram a evolução do pensamento.





passaram pela prova dos interesses desses decisores, como também pelos filtros da dinâmica da política doméstica. A comunidade epistêmica alcança influência mediante uma atividade de *lobby*, de persuasão sobre a validade de suas ideias (1992, p. 124). A seleção política também implica que os membros da comunidade epistêmica podem ser recrutados para ocupar postos em um governo, como também podem ser criadas agências novas que se dedicam à temática abordada por uma comunidade epistêmica, se essa ainda não exista.

Passando ao nível externo da atuação das comunidades epistêmicas, Adler define a variável da *difusão*, a qual põe em destaque a transmissão das expectativas, os valores e outros tipos de ideias sobre outras nações, tanto por meios diretos (propostas de negociação, encontros de cúpula, conferências técnicas e foros científicos) como indiretos (declarações, debates, audiências legislativas, artigos na imprensa e publicações acadêmicas). Finalmente, as *unidades de modificação efetiva* destacam “o comportamento normativo padrão entre dois ou mais Estados que resultam em parte devido à inovação, à seleção e à difusão de expectativas” (ADLER, 1992, 105). De outro modo, nessa variável se percebe como as ideias geradas por comunidade epistêmica e eleitas pelo poder político doméstico, a partir da difusão internacional ou bilateral, se corporificaram em acordos, mecanismos e instituições de cooperação.

Certamente, tal esforço conceitual de Adler contribuiu para um melhor entendimento do fenômeno social que se designa através do conceito “comunidade epistêmica”, sublinhando o seu lado mais dinâmico. Precisamente, o aporte que realizam permite sustentar o processo que ocorre entre dois atores: a comunidade epistêmica e a classe política que adota a visão impulsionada pela primeira. Nesse sentido, entendemos que, metodologicamente, mais que variáveis, tais elementos deveriam ser entendidos como ferramentas para um estudo de *process-tracing* (COLLIER, 2011), isto é, rastrear um processo causal com uma sequência cronológica, mostrando a vinculação concreta entre tais variáveis – parte da cadeia causal proposta pela teoria.

A ampliação do conceito: a possibilidade de uma comunidade epistêmica da defesa

Levando em conta que, no seu surgimento, o conceito foi utilizado para analisar a participação de cientistas, nas políticas nacionais e processos de





barganha internacionais sobre assuntos de alta tecnicidade, surge o questionamento sobre a sua validade para estudar os atores da política de defesa, um assunto eminentemente político. Importa deixar claro que a concepção restrita do que é uma comunidade epistêmica não surgiu dos trabalhos de Haas, mas sim dos estudos de caso que se seguiram a sua conceituação. Não obstante, as discussões críticas sobre a visão restrita das comunidades epistêmicas em geral referenciaram-se aos trabalhos do autor. Entre tais aportes críticos, destacamos dois trabalhos: o de Andreas Antoniadis (2003) e o de Mai'a Davis Cross (2013). O fundamental da redefinição do conceito decorreu do questionamento da associação entre comunidade epistêmica e conhecimento científico, entendido como vinculado às ciências exatas e ao âmbito acadêmico-universitário, como também foi repensada a noção de incerteza e a necessidade de considerar a comunidade epistêmica como algo separado do governo. Abordaremos na continuação tais reflexões.

Em seu trabalho “Comunidades Epistêmicas, Epistemes e a Construção da Política (mundial)”, Antoniadis sustentou que, longe de caracterizar-se pelos cânones de cientificidade, o que importa é o conhecimento que se torna relevante para comunidades ou socialmente reconhecido, independente de seu caráter científico, no sentido indicado, ou não. Chegou a essa conclusão destacando uma dimensão de tais comunidades que havia sido deixada de lado nos estudos anteriores: a dimensão normativa do epistêmico, vista desde a relação entre poder e saber proposta por Michel Foucault e a teoria construtivista.

Assim, ainda que reconheça a relevância de estudar a maneira como as *comunidades epistêmicas ad hoc* – coalizões que buscam a resolução de um problema particular – influem sobre os processos de formulação de determinadas políticas, para entender a construção e a mudança da política mundial é necessário reconhecer a existência de comunidades de pensamento (*thought communities*) “organizadas por redes baseadas em conhecimento reconhecido, cujos membros compartilham um entendimento comum sobre um problema particular ou uma cosmovisão e buscam transformar suas crenças em discurso e em prática social dominante” (ANTONIADES, 2003, p. 26).

São várias as implicações de tal distinção. Em primeiro lugar, supõe separar o conceito do requisito de cientificidade do conhecimento. Ao sublinhar o reconhecimento social da autoridade do saber próprio da comunidade epistêmica, Antoniadis enfatiza a vinculação entre o grupo e o contexto social em que atua. Trata-se de uma autoridade reconhecida pela sociedade em que essa comunidade está enraizada e não em virtude de uma adequação a um método particular.





Destarte, a legitimidade do conhecimento provém do contexto externo, não da adesão no âmbito interno a um conjunto de regras e métodos. Por outro lado, a proposta do autor permite pensar em *comunidades epistêmicas em sentido holístico*, na medida em que buscam o estabelecimento e a perpetuação de crenças e visões em discursos sociais permanentes, oferecendo como um possível exemplo a comunidade epistêmica dos economistas keyenesianos.

O autor esclarece que na prática ocorre uma superposição das comunidades epistêmicas *ad hoc* e holísticas, ressaltando que essas últimas transmitem a ideia central de seu argumento: que o conceito de comunidades epistêmicas serve para conhecer o papel dessas na construção da política mundial. São, em última instância, comunidades de poder. Tal construção ocorre em dois níveis interligados: um de caráter cognitivo, a produção da realidade da política mundial; e outro de caráter prático, que é a maneira particular na qual influem sobre a formulação de políticas específicas. Decerto o primeiro nível é o mais fundamental, e seguindo uma lógica eminentemente construtivista, o nível cognitivo implica o controle sobre o fator-chave das interações sociais: o conhecimento socialmente reconhecido, que habilita o poder de impor discursos. Tal como adverte o autor, não se pode perder de vista que – a partir de suas crenças normativas e de seu conhecimento especializado – as comunidades epistêmicas desejam influir sobre a realidade social, “uma vontade que é constitutiva de sua existência”, o que para Antoniades constitui a dimensão normativa da ação das comunidades epistêmicas (2003, p. 30).

Davis Cross coincide com Antoniades e agrega um fator adicional. Por um lado, a autora entende que o importante é que haja um reconhecimento social da legitimidade desse conhecimento, como sucede com o saber próprio de autores não cientistas como os diplomatas, os juízes, os oficiais militares e os especialistas em defesa⁵. Por outro lado, o aporte da autora, que se deixa entrever nessa passagem, é que a chave é o *profissionalismo*, não a ciência. Tal característica é entendida pela autora como uma qualidade interna da comunidade que contribui para o seu grau de coesão, um fator-chave para a possibilidade de influir sobre as políticas que essa comunidade possa alcançar.

5 A autora assinala como exemplo os altos oficiais militares que participam de academias com projeção internacional, como West Point ou a Escola das Américas. Essas têm o potencial para transformar-se em comunidades epistêmicas, sempre e quando se proponham a perseguir objetivos de políticas baseando-se em suas normas profissionais compartilhadas e na sua *expertise*. Somente é possível identificar tal aspecto se é adotado um conceito amplo de conhecimento especializado, isto é, não necessariamente científico.





Sobre essa base, Davis Cross formula uma definição em termos mais amigáveis que os utilizados por Haas: “Em outras palavras, as comunidades epistêmicas são redes de especialistas que persuadem a outros sobre suas crenças causais e metas de políticas compartilhadas, em virtude de seu conhecimento profissional” (DAVIS CROSS, 2013, p. 142)⁶.

Em síntese, ainda que o que outorga especificidade e caráter explicativo ao conceito de comunidades epistêmicas é o quanto e como especialistas conseguem influir sobre a formulação de interesses estatais em virtude de contar com um conhecimento reconhecido como válido, isso não constitui razão para assumir que atores com conhecimento especializado não científico não possam ser igualmente persuasivos, e ainda operar de acordo com critérios iguais ou similares aos científicos.

Finalmente, com respeito ao tipo de vinculação estabelecida entre os especialistas e os governos, Haas (1992) havia sustentado que tais redes de especialistas são consultadas pelos atores governamentais, que selecionam politicamente os entendimentos advindos coletivamente dos membros da comunidade epistêmica. Todavia, nessa afirmação não estava claro um aspecto que se tornou evidente mais tarde: que em certas ocasiões as comunidades epistêmicas não permaneciam totalmente fora do Estado, senão que com ele estabeleciam uma relação de sinergia importante. Antoniades (2003) apontava que há situações em que ondas se consolidam no interior de uma burocracia, seja esta local, nacional ou transnacional, produzindo a institucionalização de sua influência no processo de formulação de políticas. Podem ter ainda um envolvimento indireto, quando atuam como consultores, assessores e fontes de informação, situação em que influem sobre a definição da agenda ou mudam a forma com que os temas já existentes sejam conceituados.

Por sua parte, Davis Cross sustenta que o importante é identificar que tipo de sinergia ocorre entre os governos e as comunidades de especialistas. Destaca inclusive que em certos momentos as comunidades epistêmicas estão localizadas

6 O componente de companheirismo ou espírito de corpo foi destacado como indicador por Davis Cross, que põe a ênfase no grau de profissionalização dos membros da comunidade, assim como nos elementos de socialização compartilhados, entendidos como indicadores da coesão interna do grupo, um elemento que a autora relaciona diretamente com o grau de influência sobre as políticas que tais comunidades podem exercer. Destarte, Davis Cross propõe interrogar-se sobre se as relações profissionais atingem patamares além daqueles dos papéis burocráticos formais: se esses membros somam um alto grau de *expertise* em suas posições institucionais; e se compartilham experiências de aprendizagem e treinamento; se se reúnem fora do trabalho, de maneira informal (2013, p. 154).





no interior das estruturas de governo, embora ainda conservem sua independência. Essas situações podem incrementar suas chances de influência sobre as políticas e, ainda mais, a participação no interior do governo pode mesmo servir de origem às comunidades epistêmicas.

Evitar o alargamento conceitual

Consideramos fundamental encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a necessidade do refinamento conceitual e, por outro, o risco de cair em uma associação excessivamente estreita entre as comunidades epistêmicas e as comunidades científicas. O trabalho de definição conceitual é importante para tornar menos equívocos os fenômenos sociais designados por um conceito, já que existem outros atores coletivos com participação nas dinâmicas da cooperação internacional, com similitudes e diferenças.

Assim sendo, sustenta-se que as comunidades epistêmicas podem estar estabelecidas dentro de um Estado, porém cabe indagar como distingui-las de um grupo burocrático regular. De forma similar, seguindo-se a Davis Cross, em que medida o profissionalismo é uma variável crucial para entender essas comunidades? Como evitar confundi-las com as profissões? Propondo-se priorizar as crenças normativas, as visões de mundo, que diferenças há em relação a um partido político, a uma ideologia como as das *advocacy networks*?⁷ Se o fundamental é o momento do conhecimento, que critério tomar para não as igualar à comunidade acadêmica, algo que usualmente acontece devido à familiaridade dos termos?

Em primeiro lugar, é útil aclarar que o conceito designa um grupo de pessoas “de carne e osso”, isto é, deve ser possível identificar cada um de seus membros, distinguindo o nível de participação nas atividades do grupo, ou o grau de reconhecimento de cada um por parte de outros atores, sua permanência dentro do grupo ou a diversidade de afiliação institucional, podendo essa, inclusive, ser múltipla. Uma comunidade epistêmica pensada como um conjunto

7 Margaret Keck e Kathryn Sikkink definiram as *Transnational Advocacy Networks* como “redes de ativistas, distinguíveis em grande parte da centralidade que têm as ideias e os valores na motivação de sua criação”. Tais redes incluem “atores que trabalham internacionalmente sobre uma problemática, unidos por valores compartilhados, um discurso comum e intercâmbios densos de informação e serviços”. Essa interação centrada no intercâmbio de informação reforça “a capacidade de atores internacionais não tradicionais para mobilizar estrategicamente informação com o fim de criar novas questões e categorias e persuadir, pressionar e obter influência sobre outras organizações e sobre os governos” (KECK; SIKKINK, 1999, p. 89).





de pessoas tem um início no tempo, apesar de que se pode rastrear antecedentes não comunitários.

Em segundo lugar, como se indicou anteriormente, trata-se de um grupo de pessoas que possui um conhecimento socialmente reconhecido, o qual é produzido, reproduzido e modificado a partir de instâncias de interação nas quais participam esses membros de maneira mais ou menos regular. Em função de tal elemento epistêmico, a referência é sobre práticas associadas à reflexão, à pesquisa, à discussão e à publicação de resultados, todas entendidas em sentido amplo, isto é, não necessariamente devem coincidir com os cânones das atividades científicas, como a realização de projetos de pesquisa estruturados e a publicação em periódicos científicos.

Certamente, esse conhecimento é crucial para o conceito de comunidades epistêmicas e, seguindo Haas (1992), está conformado por crenças causais – ideias sobre as relações entre determinadas causas e determinados efeitos em uma área de ação política – e outro tipo de ideias mais normativas: como deveriam ser as políticas para obter o bem-estar da sociedade. Essa conceituação é fundamental para diferenciar as comunidades epistêmicas de outros coletivos. Por um lado, as crenças surgem de seu conhecimento e não de seus interesses ou ideais. A diferença com os segundos é que são crenças que passaram pela prova da reflexão e da discussão sem condicionalidades nem dogmas durante as instâncias já descritas. Conservam, portanto, um elemento relativo a princípios éticos, porém esses são difíceis de separar das crenças causais. Por outro lado, o que as diferencia de fenômenos sociais que podemos denominar como “correntes de pensamento” é o grau de profissionalização e de interação das comunidades, ainda que tais correntes *a priori* possam não cumprir tal requisito. Por exemplo, pode-se dizer que a política exterior de tal presidente se inspirou em um pensamento autonomista e, a de outro, no neoliberalismo. Ambas são conjuntos de crenças causais e normativas, mas não necessariamente indicam a existência de um grupo de pessoas organizadas para atuar com o propósito de influir sobre a orientação externa de um governo. Esta é uma pergunta empírica que deverá ser respondida com uma pesquisa concreta.

Contudo, se é importante entender que as comunidades epistêmicas possuem crenças normativas, um propósito orientado ao bem-estar geral e um grupo de pessoas interagindo, como diferenciá-las das *advocacy networks*? A chave está em que essas crenças e esse propósito são inseparáveis desse conhecimento socialmente reconhecido, surgido e trabalhado em instâncias ligadas ao cognoscível. As *advocacy*





networks, pelo contrário, realizam atividades mais similares à dos *lobbies* – neste caso, *lobbies* humanitários –, baseadas na comunicação e no convencimento em lugar da busca por contrastar teorias. Claramente, as comunidades epistêmicas não são *lobbies* porque esses defendem interesses particulares, enquanto que as aspirações das primeiras, fundadas em seu conhecimento específico sobre determinados temas, estão ligadas a resultados benéficos para a sociedade.

Por último, consideramos que, por vezes, as comunidades epistêmicas se formam ou existem no interior do Estado, mas, ao contrário das burocracias, tal pertencimento não é constitutivo do conceito, como são os tipos de crenças e o propósito comum. As comunidades epistêmicas podem ou não tomar parte de uma burocracia estatal, internacional ou transnacional. O que faz a diferença é a capacidade de influir sobre as políticas.

Uma comunidade epistêmica argentina da defesa

Em trabalhos anteriores sustentamos que a política de defesa argentina posterior à restauração da democracia em 1983 não pode ser entendida separada da existência de uma comunidade epistêmica (VITELLI, 2015a; VITELLI, 2015b). Tal comunidade se formou pela ação de um conjunto de atores políticos – acadêmicos e militares – com o propósito fundamental de dar lugar a uma política de defesa democrática. Depois de décadas de interrupções da ordem constitucional sob o controle das Forças Armadas, os partidos políticos, os militares não comprometidos com os crimes do “Proceso” e os acadêmicos que se aproximavam pela primeira vez da temática da defesa foram constituindo um coletivo em torno de ideias causais e normativas e à meta antes mencionada.

Ainda que a defesa não constitua um tema tecnicamente complexo, na Argentina de 1983 a incerteza e a complexidade eram os dados fundamentais da realidade política. A guerra das Malvinas e a queda do governo do “Proceso” deixavam duas prioridades claras: a construção da governabilidade democrática e a reinserção da Argentina na política internacional. Para o primeiro desafio, era fundamental reformular as relações civis-militares de maneira que as Forças Armadas nunca mais atuassem como um condicionante da vida política do país. No que se refere ao seu lugar na comunidade internacional, a Argentina deveria negociar seu retorno desde um lugar de desprestígio construído a partir das violações dos direitos humanos e da invasão das ilhas do Atlântico Sul.





Em função deste cenário, tanto o radicalismo, desde seu papel de governo, como o peronismo, desde seu lugar de oposição, se envolveram internamente em um processo de reflexão sobre a relação que deveria estabelecer-se entre civis e militares, assim como a orientação da política de defesa em relação aos seus vizinhos e ao mundo⁸. Tais debates foram levados ao Congresso por ocasião das negociações da Lei de Defesa Nacional, aprovada em 1988. Junto aos legisladores, os que assessoravam o processo, e que argumentavam em favor de uma ou outra concepção sobre a defesa na democracia, foram convertendo-se em autênticos especialistas, alguns aproveitando seu passado militar, outros, pela sua formação em direito, sociologia ou ciência política⁹. O debate não se circunscreveu ao recinto parlamentar: os legisladores e suas equipes de assessores participaram – e em certas ocasiões organizaram – de múltiplos eventos acadêmicos de reflexão e pesquisa sobre a questão militar, instâncias tanto nacionais como de alcance internacional, atividades a partir das quais foram se transformando nos detentores de um conhecimento especializado, socialmente reconhecido¹⁰.

O governo radical se aliou com um setor do justicialismo conhecido como peronismo renovador, em função da convergência relativa à crítica à doutrina de segurança nacional, formulação importada que estabelecia como prioridade das Forças Armadas o combate às derivações domésticas do conflito entre o capitalismo e o comunismo, um conflito total, permanente e sem fronteiras. Todas as forças da nação deviam estruturar-se com base no combate ao inimigo do Ocidente, até mesmo quando encarnados em cidadãos do país, fazendo desaparecer os limites entre a defesa externa e a segurança interior. A doutrina da segurança nacional e suas implicações para a vida política do país e para o pensamento estratégico das forças armadas constituem a principal *unidade de variação* sobre a qual trabalhou a então nascente comunidade epistêmica.

8 Junto com a atividade parlamentar, ambos partidos políticos foram constituindo, como parte de suas estruturas, oficinas permanentes destinadas à reflexão sobre a questão militar e a defesa nacional. No calor da crescente conflitividade entre os setores militares e os governos constitucionais, em particular na rebelião da Semana Santa, o justicialismo constituiu, em 1987, sua Secretaria de Defesa. Por sua parte, o radicalismo criou em outubro de 1988 sua Comissão de Defesa (MIGUENS; DRUETTA; TIBILETTI 1994, p. 223).

9 Nos referimos a Ramón Orieta, Luis Tibiletti, Gustavo Druetta e Mario Rossi – por parte do Partido Justicialista (PJ) – e José Manuel Ugarte, Ángel Tello e Andrés Fontana como assessores da União Cívica Radical. Alguns anos mais tarde se somaram outros nomes, como Marcela Donadío, Rut Diamint e Jaime Garreta.

10 Entre as mais relevantes, cabe mencionar as atividades organizadas pela Escola de Sociologia da Universidade de Buenos Aires e a Associação Argentina de Investigação sobre Forças Armadas e Sociedade (AAIFAS): o “Seminário sobre Sociedades Democráticas e Sociedades Militaristas” de 1984 e a “Conferência sobre Forças Armadas, Estado, Defesa e Sociedade”, de 1988.





Frente a este legado da Guerra Fria, o consenso a que chegaram o radicalismo e o peronismo renovador foi a completa subordinação do poder militar ao governo democrático e a correspondente circunscrição do âmbito da ação dos militares. Tal premissa, que constituiu a *inovação intelectual* fundamental da comunidade epistêmica, é a essência da lei 23.554 aprovada em 1988, principal indicador da *seleção política* das ideias desse coletivo. Pontualmente, o artigo nº 2 dessa norma designa como espaço de atuação das Forças Armadas os conflitos surgidos a partir de agressões de origem externa, enquanto a segurança pública seria o âmbito de ação das forças de segurança, regida pela lei de Segurança Interior, sancionada em 1991, também como fruto dos debates e complexas negociações entre os referidos atores, marcando o início da constituição da comunidade epistêmica argentina da defesa.¹¹

Em outras palavras, militares – na ativa ou na reserva –, assessores parlamentares e acadêmicos se articularam informalmente como um coletivo com os mesmos propósitos: dar lugar a uma política de defesa democrática, dependente da consecução de três metas: formular um patamar normativo que garantisse o controle civil das forças armadas; a formação de especialistas civis em temas de defesa; e a construção da política de uma defesa pacífica. A orientação estratégica defensiva da política de defesa foi fundamentada a partir de conceitos como a suficiência defensiva, a construção de confiança e transparência e a desarticulação das hipóteses de conflito com os países vizinhos, resumidos em um modelo de segurança cooperativo, e constituiu-se em uma crença advogada pelo grupo. O modelo se orientava pela prevenção dos conflitos a partir de medidas de transparência e confiança para reduzir ao mínimo as possibilidades e alcances das agressões, constituindo a legitimação conceitual dos mecanismos de medidas de fomento da confiança e da transparência e das instâncias de diálogo político sobre temas de defesa¹².

11 O limite entre a defesa externa e a segurança interior tornou-se plasmado no conceito de Segurança Estratégica Regional. Havia fortes críticas a proposições que visavam ampliar o campo que constituía a segurança por implicar sérios riscos para a vida democrática, já que se assemelhava à noção do estratégico como abarcando todos os âmbitos de uma sociedade política, tal como no período da doutrina de segurança nacional. Em virtude disso, propunham que a dimensão diretamente relacionada com o uso potencial do poder militar constituiria um referente exclusivo da noção de Segurança Estratégica.

12 Os membros da comunidade epistêmica cumpriram um papel central na proposta de funcionamento dos esquemas de diálogo bilateral sobre defesa: o Comitê Permanente de Segurança entre Argentina e Chile (COMPERSEG) e o Mecanismo Permanente de Análise Estratégica (MAE), entre Argentina e Brasil. Igualmente importante foi a participação em duas instâncias hemisféricas que promoveram o modelo de segurança cooperativa nas Américas: a Comissão sobre Segurança Hemisférica da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e as Conferências Ministeriais de Defesa das Américas.





Mais adiante, e durante a década de 1990, parte dessa comunidade epistêmica criou uma organização civil vinculada ao trabalho das Comissões de Defesa do parlamento, porém delas distinta. Dessa forma, “SER en el 2000” se converteu em dinamizador de uma série de eventos de discussão de conceitos e posições sobre o que deveria ser uma política de defesa democrática, estabelecendo um diálogo com outras instituições acadêmicas, da sociedade civil e militares, em torno de coincidências e também de discordâncias. Essa comunidade epistêmica em formação dialogava em escala nacional, mas também começava a estabelecer fortes e diversificados laços de diálogo com instituições de outros países, em particular com Chile (Flacso-Chile); Brasil (Núcleo de Estudos Estratégicos-Unicamp, Secretaria de Assuntos Estratégicos); Estados Unidos (National Defense University) e Espanha (Ministério de Defesa)¹³.

Observe-se que as crenças mencionadas passaram por todas as etapas do processo que descreve Adler: em sua origem ocorreram debates em torno de unidades de variação (ideias anteriores, como a Doutrina de Segurança Nacional), as discussões representaram momentos de inovação conceitual, o governo as selecionou politicamente para incluí-las em normas e em estratégias de ação, ao tempo que a comunidade buscou a difusão desses conceitos, fundamentalmente para a região. A unidade de modificação efetiva que surgiu desse processo foi o diálogo político regional sobre defesa, institucionalizado a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, entretanto impossível de entender sem compreender as instâncias prévias de discussão sobre segurança regional e sobre a construção de confiança e transparência.

Uma protocomunidade epistêmica de defesa no Brasil

Enquanto na Argentina o regime autoritário entrou em colapso após a derrota na Guerra das Malvinas, o processo no Brasil foi bastante distinto. Estabelecido, maiormente, intramuros do próprio regime, a autonomia militar foi mantida na

13 “SER en el 2000” organizou o Seminário Permanente sobre as Forças Armadas do ano 2000, ciclo que se prolongou durante seis anos em que foram realizados sessenta e cinco encontros de debates e discussão, com participação de especialistas da Argentina e do exterior, sobre uma diversidade de temas, entre eles: a situação nacional, regional e internacional; a política de defesa nacional, sua repercussão sobre as três forças e as relações civis-militares; os esquemas de segurança coletiva e alianças regionais; os conceitos estratégicos, como a dissuasão e a suficiência defensiva; os processos de integração regional, as operações de paz e os processos de reforma e reestruturação das Forças Armadas.





quase totalidade, trazendo à tona um significativo desafio ao sistema político, que era equacionar a *questão militar*, isto é, estabelecer marcos mínimos para as relações civis-militares. Gozando de autonomia e ausente um descrédito das instituições militares frente à opinião pública, o tema da defesa não se transformou em agenda política, e, desta forma, as definições estratégicas permaneceram condicionadas à caserna e de forma fragmentária, já que cada Força definia os objetivos, metas e rumos. Dessa maneira, os temas relacionados à área permaneciam enclaustrados nas instituições militares.

Um tratamento mais orgânico havia sido estabelecido nas lindes da Doutrina de Segurança Nacional, repetindo, de certa forma, a situação da Argentina. No caso brasileiro, contudo, uma maior sistematização pode ser notada tendo em vista o papel assumido pela Escola Superior de Guerra. A ESG não apenas reproduziu os ditames definidos nos Estados Unidos da América, como adicionou elementos singulares ao sistema político brasileiro, em especial a visão dos *autoritários instrumentais* (BRANDÃO, 2005), refratários ao considerado utopismo liberal de participação da sociedade nas decisões políticas, ou ainda, a fragilidade da concepção de emergência de uma sociedade civil, sendo mais razoável considerar a necessidade de fortalecimento do Estado, esse sim o aparato político consistente a ponto de “produzir” uma sociedade. A ESG guardava reminiscências de seu papel aglutinador de interesses de classes e integrador com o braço armado do Estado, as Forças Armadas (OLIVEIRA, 1976).

Ao adicionar tais elementos à formulação do War College, a ESG estabelecia parâmetros de definição do campo político e das excepcionalidades advindas de uma situação considerada de guerra no desenrolar da Guerra Fria. As instituições militares tomaram para si a tarefa soberana de estabelecer os momentos excepcionais (SCHMITT, 1992), como em 1964, o que configura a situação da necessidade de distinguir os campos da política entre amigos e inimigos. Para o pensamento militar, em sua matriz esguiana, as características de debilidade política e de fragmentação do social seriam atributos comuns à sociedade como um todo, reforçando as teses do autoritarismo instrumental. Somente as Forças Armadas se manteriam coesas e organizadas. Ao subsistir um quadro de incompreensão da importância do poder militar por parte da sociedade civil e do descaso pela segurança por parte da classe política, às instituições militares caberia a soberania na decisão sobre a emergência de crises e, por estes parâmetros, estariam reduzidas as possibilidades de subordinação do poder militar ao poder civil (SOARES, 2005). O ponto central é que tal mentalidade, ainda vigorante nos primeiros anos após o





início da redemocratização, apontava para as Forças Armadas a tarefa de definir os rumos da segurança.

Embora o pensamento esguiano tenha crenças causais e normativas, e tenha sido elaborado por um grupo de agentes com certa legitimidade social, deve se notar que não se trata do tipo de conhecimento associado às comunidades epistêmicas, que tem como um quesito indispensável ser pensamento livre, submetido à crítica pelos pares, de sorte a promover o sentido de variação. Já na origem afasta-se da conceituação de comunidades epistêmicas.

Com esse delineamento geral em vigor, a Constituição Federal de 1988 manteve como função das Forças Armadas a garantia da lei e da ordem, permitindo que houvesse deslizamentos jurídicos do artigo 142 daquele documento, ao artigo 144, que engloba o uso das referidas forças na segurança pública. Reside nesse aspecto uma das graves debilidades democráticas do país, já que não instituiu distinção entre a defesa – orientada para o exterior – e a segurança pública, umas das principais preocupações da comunidade epistêmica argentina da defesa. Na combinação entre a mentalidade militar, o documento de mais alto nível do país e as características da transição estava montado o quadro em que foram se delineando os termos para a definição inicial da orientação para a área. Esse peso ampliado das instituições militares nas definições nesse campo não significa, por certo, exclusividade nos processos de decisão. Aponta, entretanto, para uma característica singular do sistema político brasileiro à época do fim do regime de exceção. O desdobramento é que havia uma questão militar em tela, ocupando o nível dos decisores políticos e movimentando um conjunto amplo de acadêmicos voltados a analisar e mesmo propor alternativas para a redução da autonomia militar no campo mais geral da política, o que era acompanhado de temores de retrocessos.

Note-se que a questão militar não implica, diretamente, o tratamento das questões de defesa e de segurança internacional. Nesse caso, o aparato governamental brasileiro, ao iniciar a transição, concedeu pouca ou nenhuma atenção ao tema, ocupado com o desafio mais premente da questão militar em si. Somente em 1995, dez anos após o fim do regime autoritário, haveria um primeiro esboço de política de defesa, amplo o suficiente para não produzir resistências mais acentuadas e por isso tendendo ao amorfismo, mas que teve o mérito de inaugurar a prática da definição política da defesa. E posteriormente, em 1999, seria criado o Ministério da Defesa, uma decisão de destaque para configurar um exercício de condução política da área. Aponte-se essa decalagem de tempo





entre o término do regime autoritário e as primeiras ações concretas oriundas do poder político.

Será também nesse período que a temática da defesa, e não mais apenas a questão militar, passa a ganhar mais espaço nas análises acadêmicas. Há uma relativa sincronia entre esse movimento de ampliação e a criação de novos cursos de relações internacionais no país, até então em número muito restrito. Uma nova agenda de política externa e a perspectiva de que o país poderia e deveria ocupar um novo patamar de inserção internacional constituem o bojo conjuntural que impulsionava o debate sobre temas até então praticamente circunscritos ao meio militar. A partir de 1995, tal movimento se amplia consideravelmente e novos grupos de pesquisa¹⁴ se afirmam e ocupam importante espaço de reflexão na área.

Do ponto de vista adotado nesse texto, não se poderia considerar a existência efetiva de uma comunidade epistêmica em defesa. Os esforços, ainda que crescentes, eram também fragmentados e os impactos no processo decisório ainda merecem ser analisados em profundidade para que se possa conhecer o seu grau de efetividade. Entretanto, a ampliação do número de grupos de pesquisa, fóruns de debates, publicações atinentes à área ganham relevo. Um dos frutos mais visíveis desse processo foi a criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ABED –, em 2005. É interessante apontar que a comunidade acadêmica de estudos de defesa no Brasil conseguiu se institucionalizar e multiplicar cursos sobre a temática, publicações importantes e projetos de pesquisa, alguns com financiamento do Ministério da Defesa, o que não aconteceu na Argentina. A comunidade acadêmica da defesa não conseguiu fornecer um influxo direto sobre as decisões políticas, sem o que não se pode considerá-la, efetivamente, como uma comunidade epistêmica de defesa.

Contudo, se não são perceptíveis aderências mais diretas com o conceito de comunidades epistêmicas, há que se tensionar as proposições e considerar uma perspectiva que atua em sentido inverso. Das formulações de Haas (1992) e Adler (2003) extrai-se que o mote para a atuação das comunidades epistêmicas são as demandas originadas no Estado. No caso brasileiro, o indicativo é que a origem não foi precipuamente no Estado, mas sim ensejada pelas próprias Forças Armadas. Não será aqui o lugar mais apropriado para aprofundar a discussão, porém ressalte-se que as Forças Armadas brasileiras saíram do regime autoritário

14 Grupos de pesquisa são inaugurados em distintas universidades brasileiras ao longo dos anos 2000, em especial. Sem indicar uma lista exaustiva, cabe destacar grupos na UNESP, USP, UNB, UFRGS, UFS, UFPA, UFSCar, UFF, UFPB, UEPB, UFPE, UFSC.





eivadas da concepção de que exercem um papel que seria precípua do Estado, isto é, que em momentos considerados de crises e incertezas, cabem-lhe as tarefas de imposição da ordem, conforme estabelecido na Constituição Federal. Estariam dessa forma dotadas do múnus estatal, e fundamentadas em uma autossuficiência proclamada.

Se essa análise é minimamente sustentável, a autonomia relativa das Forças Armadas no caso brasileiro permite situar a transição de outra forma. A incerteza, no caso argentino, fornecia o combustível para considerar medidas entendidas como emergenciais, com destaque para o controle civil das Forças Armadas, um dos propósitos principais da comunidade epistêmica. No Brasil, mormente pelas características conservadoras de seu sistema político, e somada a autonomia das Forças Armadas, a emergência transfigurou-se como complacência. Nesse sentido, pode-se propor que comunidades epistêmicas podem agir no sentido de definir agendas e não apenas a elas responder. Nesse caso, para evitar o alargamento conceitual, pode-se considerar que as próprias Forças Armadas constituíram uma *protocomunidade* epistêmica, autoinvestidas de conhecimento necessário para dar conta dos temas de defesa e, importante advertir, reconhecidas por parcelas significativas da sociedade.

Retomando a perspectiva histórica, a partir de 2005, o quadro vai se alterando significativamente. É lançada nova versão da Política de Defesa, nesse mesmo ano, e, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END). Em 2012, além de novas versões desses dois documentos normativos, a primeira edição de um livro branco de defesa. Importa destacar que a comunidade acadêmica brasileira participou, de alguma forma, do processo de debate. Todavia, do ponto de vista comparativo a outros países, como a Argentina, o debate foi bem menos inclusivo. Há que se notar, ainda assim, que certas concepções passam a configurar nos documentos normativos, e sua origem não mais reside exclusivamente nas Forças Armadas. A título de exemplo, passa a fazer parte das concepções brasileiras a perspectiva do alargamento dos campos das ameaças, próprio da Escola de Copenhague. São traços que permitem notar a ampliação do debate, porém sem que se possa identificar iniciativas orgânicas que constituam uma base referendada de legitimidade de um esforço consentâneo, próprias às comunidades epistêmicas. Os saberes desses atores – indivíduos e grupos ligados ao meio acadêmico – não atendem aos requisitos conceituais para que os consideremos como parte de uma comunidade epistêmica. Falta-lhes atender claramente aos quatro fatores considerados por Haas (1992).





Por outro lado, reforce-se que as instituições militares continuam a prevalecer na definição das linhas mais gerais da estratégia nacional de defesa. Duas razões contribuem para isso. Primeiro, porque constituem um aparato burocrático bem organizado e detentor de conhecimento técnico sobre algumas dimensões da defesa. Segundo, porque são militares a maioria dos funcionários do Ministério da Defesa. Ainda que deva registrar-se a relevância da Secretaria de Assuntos Estratégicos na elaboração da primeira versão da END, em análise detalhada do documento nota-se a perspectiva de cada uma das Forças, sendo que a estratégia contempla os projetos mais caros a cada uma das instituições militares, sem que necessariamente configurem um todo ajustado adequadamente. Assinale-se que sequer o documento versando sobre a política de defesa é referido no documento, indicando que a estratégia tem peso mais relevante e é reflexo das condicionantes institucionais e não propriamente uma tradução efetiva de condução política. A título de exemplo, a perspectiva de projeção de poder já estava presente em documentos da Marinha e do Exército desde a década de 1990, pelo menos. Ao estabelecer a dissuasão como linha mestra da estratégia – diferentemente da Argentina em que a estratégia é de corte defensivo – alinhava-se, de fato, a dissuasão com a projeção de poder. As implicações são várias, pois não deixam claro como tal estratégia se insere no âmbito regional, já que é contraditório estabelecer a dissuasão com quem se pretende cooperar.

Se acadêmicos não constituíram uma comunidade epistêmica, e menos ainda assessores parlamentares, já que não atuaram organicamente e ainda não atuam com desenvoltura nesse campo, além de faltar-lhes uma legitimidade social mais definida, há que se considerar outra alternativa conceitual. O processo de aprendizagem leva a constituição de novos saberes, na medida em que indivíduos ou grupos “compartilham uma preocupação ou uma paixão por algo que eles fazem e buscam aprender a fazer melhor” (WENGER, 1999), o que se configura como uma *comunidade de prática*. Adler chega a considerar as comunidades epistêmicas, entre outras, como subconjuntos de comunidades de prática (2008). A questão-chave do conceito refere-se à capacidade desses indivíduos ou grupos para transformar as estruturas sociais. É possível considerar que não há um empreendimento específico das comunidades de prática no sentido de definição clara de metas ou de objetivos consensuais. Há, nesse caso, uma conceituação bem mais flexível, pois pode abarcar também as *advocacy network*, por exemplo. O seu caráter plásmico autoriza identificar processos de aprendizagem e práticas, na perspectiva de que essas são “sustentadas por recursos comunitários, tais como





rotinas, sensibilidades e *discursos*” (2008, p. 199) (grifo nosso), isto é, agência e estrutura se sobrepõem e nem sempre é possível colocar os atores face a face.

Interpõe-se esse conceito, de maneira breve, como forma de propor que o grau de maturação das comunidades de prática não atinge o mesmo nível das comunidades epistêmicas. Dessa forma, é possível sustentar que os atores envolvidos nas questões de defesa no caso brasileiro – em certo sentido, militares e instituições militares, acadêmicos, funcionários de governo e de Estado – constituem-se em plasmas distintos, distantes de configurarem uma comunidade embebida de horizontes definidos e tendentes a certa univocidade. Bem ao contrário, são percepções distintas, quer para os que advogam que a um papel relevante no sistema internacional deva corresponder uma estrutura militar à altura de potências e que no plano regional a orientação deve ser de caráter instrumental, quer àqueles postulantes de uma perspectiva de fortalecimento do regionalismo como forma precípua de organizar-se para uma postura efetivamente defensiva, ou, no limite, dissuasória e de âmbito regional. E isso apenas para indicar duas possíveis posições, entre tantas outras.

Reflexões finais: entre a organicidade e a plasticidade

Argentina e Brasil transitam por veredas permeadas por assimetrias, distintas perspectivas, diversificadas narrativas a apontar objetivos e refletir identidades. Observados os processos históricos da condução das questões militares e das questões de defesa, há visíveis diferenças. Entretanto, ainda que sejam posturas e postulações diferenciadas, o papel regional desempenhado pelos dois países nos últimos trinta anos, e mais ainda a partir de 2003, com o ascenso de Néstor Kirchner e Lula da Silva aos respectivos governos, orientou-se para robustecer a região da América do Sul, além de uma relação recíproca cada vez mais distante da possibilidade de conflitos abertos. Entretanto, as disparidades e as questões ainda não totalmente resolvidas geraram duas ordens de questões no âmbito nacional e com desdobramentos regionais e mesmo globais.

A Argentina criou as condições para que se efetivasse um mecanismo suficiente de condução política da defesa dentro de parâmetros democráticos. Esse feito é claramente creditado ao papel desempenhado por uma comunidade epistêmica ativa e dotada de clareza política, pelo menos até dezembro de 2015. Até o momento organiza-se para contemplar uma estratégia defensiva, inclusive





aduzindo a que a defesa cooperativa regional é suporte e fortalecimento da defesa nacional, conforme se nota em seus documentos normativos.

No Brasil, por sua parte, houve o entendimento de governos de variados matizes que o formato de tratamento da questão militar funcionaria mais a contento se não houvesse uma forte revisão do passado, e que as questões de defesa são mais bem conduzidas em formato de *consórcio*, com uma presença marcante das Forças Armadas e de militares na definição dos objetivos políticos da defesa. Seriam comunidades de prática orbitando entre posturas singulares, sem que ainda sejam produzidos resultados alinhados a uma grande estratégia.

A fragilidade, contudo, não reside apenas nessa dimensão nacional, como é o caso brasileiro. Os avanços regionais ainda carecem de maior contato e troca de saberes entre comunidades de prática sul-americanas, quiçá de comunidades epistêmicas que possam, enfim, contribuir para promover identidades regionais. Por ora, os avanços institucionais são reveladores de maior aproximação, porém ainda distantes de pactuarem crenças regionais compartilhadas. Os países ainda se prendem aos valores tradicionais de afirmação das soberanias, hipostasiando os Estados e estabelecendo estratégias apropriadas aos tempos das formações territoriais, concepções pouco aderentes às novas realidades, em que as ameaças são difusas e não respeitam limites geográficos estabelecidos. De um ponto de vista regional, e a partir de novos marcos conceituais e políticos, a organicidade de uma – a Argentina – e a plasticidade de outro – o Brasil – já “não correspondem aos fatos”.

Referências Bibliográficas

- ADLER, Emanuel. The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992, p.101-45. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2706953> > . Acesso em: 10/04/1996.
- ADLER, Emanuel. The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, an NATO's Post Cold War Transformation. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 2, 2008, p. 195–230. Disponível em: < <http://ejt.sagepub.com/content/14/2/195> > . Acesso em: 31/01/2010.
- ALSINA Jr, João Paulo Soares. Síntese Imperfeita. Articulação Entre Política Externa e Política de Defesa Na Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003, p. 68–77. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso > . Acesso em: 24/04/2004.





- ANTONIADES, Andreas. Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society*, v. 17, n. 1, 2003, p. 21-38. Disponível em: < www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0953732032000053980 > . Acesso em: 25/11/2015.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. Dados, *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, 2005, p. 231-69. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a01v48n2.pdf > . Acesso em: 23/02/2006.
- BRASIL. Política de Defesa Nacional, 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm > . Acesso em: 02/10/2005.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa, 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm > . Acesso em: 20/12/2008.
- COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, 2011, p. 823-830. Disponível em: < <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8407185&fileId=S1049096511001429> > . Acesso em: 23/05/2015
- DAVIS CROSS, Mai'a K. Rethinking epistemic communities twenty years later. *Review of International Studies*, v. 39, n. 1, 2013, p. 137-60.
- DIAMINT, Rut. La historia sin fin, el control civil de los militares en Argentina. *Nueva Sociedad*, n. 213, 2008, p. 95-111. Disponível em: < <http://nuso.org/articulo/el-control-civil-de-los-militares-en-argentina/> > . Acesso em: 12/10/2012
- HAAS, Ernst B. *Scientists and World Order: The Uses of Technical Knowledge in International Organizations*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992, p. 1-35. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2706951> > . Acesso em: 02/06/2010
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, v.51, n. 159, 1999, p. 89-111.
- LALEFF ILIEFF, Ricardo. Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia Argentina. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, vol. 7 n. 21, 2012, p. 20-37. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70923429003> > . Acesso em: 30/07/2013.
- MIGUENS, José Enrique, Gustavo DRUETTA, e Luis TIBILETTI. La reubicación de las FF.AA. en la sociedad democrática. En AAVV, *Por 100 años de democracia*. Buenos Aires: Eudeba, 1994, p. 215-34.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas: Política E Ideologia No Brasil: 1964-1969*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- POCZYNOK, Iván. Caminos cruzados. Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina 1983-2003. *Militares e Política*, n. 9, 2011, p. 24-51. Disponível em: < www.lemp.historia.ufrj.br/revista/Caminos_cruzados.pdf > . Acesso em: 20/06/2012.





- RUGGIE, John Gerard. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, v. 29, n. 3, 1975, p 557-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002> . Acesso em: 23/05/2008.
- SAÍN, Marcelo. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A política de defesa e política externa: coerência ou desencontros? In VARGAS, Alejo, *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2010. p. 203-226.
- SCHMITT, Carl. *O Conceito de político*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SOARES, Samuel Alves. A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993). *Teoria & Pesquisa*, n. 46, 2005, p. 49-81.
- SOARES, Samuel Alves. SOPRANO, Germán. Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no Começo do Século XXI: entre a Confiança Mútua e as Culturas Estratégicas em Dissonância. In PASOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos, VIEIRA, Noemi Ramos, y SIMONETTI, Miriam Cláudia Lourenção. (Orgs). *Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas*, 1ed. Marília: Cultura Acadêmica Editora, v.1, 2014,. v. 1, p. 187-209.
- SOPRANO, Germán. Debates legislativos y leyes sobre la defensa nacional y las FFAA. Un análisis comparado en tres períodos de la historia política argentina: 1895-1916, 1946-1955 y 1983-2001. En *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, La Plata, dezembro de 2012a.
- SOPRANO, Germán. La definición de una agenda de defensa para la democracia en Argentina. Trayectorias individuales y experiencias colectivas de políticos, militares y expertos civiles en el seminario y la revista Seguridad Estratégica Regional en el 2000. In CANCINO, Hugo et al. (Editores), *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual. América Latina en sus culturas: de los procesos independistas a la globalización*. Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S.A. Segreti; Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Católica de Córdoba; Universidad Veracruzana, México. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, 2012b.
- SOPRANO, Germán Entre el Congreso y el ministerio. Análisis de las relaciones entre diputados y senadores nacionales, asesores legislativos, académicos y funcionarios civiles y militares en el proceso de definición de la política de defensa y militar en la argentina (1983-2001). En *IV Jornadas de Historia Política*. Universidad de la República, Montevideo, julho de 2013.
- VITELLI, Marina. Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional. *Relaciones Internacionales*, v. 24, n. 48, jun. 2015a p. 33-57.





VITELLI, Marina. Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional. Cuadernos de Política Exterior Argentina (CERIR), n. 121, 2015b, p. 1-44.

WENGER, Etienne. *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WINAND, Érica Cristina Alexandre; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*, v. 29, n. 2, dezembro de 2010, p. 3-29. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002>. Acesso em: 02/02/2011.





As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL

The reasons for existence of the UNASUR South American Defense Council

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.485

Tamires Aparecida Ferreira Souza¹

Resumo

Com o desenvolvimento do regionalismo, a presença de ameaças transnacionais, além de problemas e soluções estrategicamente sensíveis às constituições históricas, nasce a necessidade de uma cooperação que una os países de uma determinada região. Nota-se um movimento de medidas interestatais, em que os Estados desejam consolidar novas vias para o progresso cooperativo no campo da defesa, como através do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), da União de Nações Sul-Americanas. A proposta de formação do primeiro conselho sub-regional de defesa da América do Sul fez-se a partir da justificativa de enriquecimento dos mecanismos de cooperação militar e extensão do nível de confiança mútua a toda a região. O presente artigo objetiva analisar o CDS por meio de seus fatores sistêmicos, institucionais e operacionais. Para tanto, será utilizada a técnica de entrevista, realizada com autoridades e representantes do Conselho, na Argentina e no Brasil. Verificou-se, com a pesquisa, que o CDS conta com significativos avanços no campo de medidas de confiança e de indústria e tecnologia de defesa, bem como na construção de estruturas permanentes do órgão. Contudo, o Conselho encontra-se em fase de aprimoramento, apresentando dificuldades em relação a consensos e transparência, não compondo ainda uma voz sul-americana única em defesa.

Palavras-chave: Cooperação; Defesa; América do Sul; União de Nações Sul-Americanas; Conselho de Defesa Sul-Americano.

Abstract

With the development of regionalism, the presence of transnational threats and solutions strategically sensitive to the historical constitutions come the need for a cooperation that unites countries of a certain region. A movement of inter-state measures is noted which the

¹ Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e bolsista CAPES do projeto Pró-Defesa 3. Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Artigo submetido em 07/06/2016 e aprovado em 08/09/2016.





States want to consolidate new ways for cooperative progress in the defense field, as through the South American Defense Council (CDS), of the Union of South American Nations. The proposal for the establishment of the first South American sub-regional security council was made under the justification of the possibility of enrichment the military cooperation mechanism and extension of the mutual confidence level throughout the region. This article aims to analyze the CDS through its systemic, institutional and operational factors. Therefore, it will be used the interview technique, carried out with authorities and representatives of the Council, in Argentina and Brazil. Through the research was founded that the CDS account with significant advances in the field of confidence measures and defense industry and technology, as well as in the construction of permanent structures in the organ. However, the Council is in the process of improvement, presenting difficulties regarding consensus and transparency, not composing yet an only South American voice in defense.

Keywords: Cooperation, Defense, South America, Union of South American Nations, South American Defense Council.

Introdução²

Com o fim da Guerra Fria, criou-se um cenário de regionalização de conflitos e de suas soluções, proporcionando a busca pela compreensão das condições que moldam os sistemas regionais (SOLINGEN, 1998, p. 5). Nesse contexto, os Estados necessitam buscar formas coletivas, já que as ameaças³ atuais perpassam as fronteiras nacionais e regionais. Concomitante ao fato de que nenhum Estado está invulnerável a alguma ameaça, o que requer a cooperação com outros países, para que assim as inseguranças sejam discutidas e solucionadas, e o entorno, bem como os Estados, tornem-se mais seguros (UNITED NATIONS, 2004, p. 1-16).

Em relação ao caso sul-americano, nota-se, especialmente durante o século XXI, a busca por uma cooperação tanto bilateral como multilateral, com destaque para a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Vale ressaltar que, apesar dessa conjuntura cooperativa, ainda há a presença de ameaças, construindo-se a necessidade de um aprofundamento dos processos cooperativos em defesa, associado à confiança mútua e a transparência entre os países. Nesse cenário, destacamos nossa compreensão sobre o termo cooperação em defesa como um processo que abrange os âmbitos político, militar e de indústria de defesa e que busca preservar a soberania dos Estados e impedir possíveis conflitos.

2 Agradecimento especial às contribuições do Prof. Dr. Marco Cepik.

3 Segundo Saint-Pierre (2007, p. 3) “ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe”.





O presente artigo⁴ tem como objetivo analisar o Conselho de Defesa Sul-Americano, desde sua estrutura à sua atuação. Para tanto, o estudo se pautará em seus fatores sistêmicos, que abrangem o reconhecimento internacional do CDS e seu poder de influência sobre os seus Estados membros; institucionais, referentes à estrutura organizacional e ao comprometimento dos Estados membros; e operacionais, voltados aos Planos de Ação e às medidas e ações tomadas pelo seu Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED-CDS).

Destacamos a utilização da técnica de entrevistas nesse artigo, com a finalidade de compreender a opinião dos entrevistados no que tange as questões centrais referentes ao Conselho de Defesa Sul-Americano e ao processo de cooperação em defesa na região, tendo como base as dinâmicas e os posicionamentos da Argentina e do Brasil. Foram realizadas entrevistas com seis autoridades⁵, em 2014, com apoio de um roteiro semiestruturado, gerando, aproximadamente, três horas de gravação de áudio no total. Objetivando-se uma análise sobre o CDS, procurou-se ouvir os entrevistados a respeito: da compreensão do conceito de cooperação em defesa e sua aplicação à região sul-americana; análise do CDS por meio de seus fatores institucionais (estrutura organizacional e comprometimento dos Estados membros) e operacionais (Planos de Ação e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa); avaliação do poder de ação do Conselho na região e nos Estados membros, especialmente nos casos da República Argentina e da República Federativa do Brasil⁶; e sugestões de aprimoramentos do CDS.

Assim sendo, o artigo encontra-se estruturado por uma primeira seção voltada à análise da UNASUL e da origem de seu Conselho de Defesa. Já as segunda, terceira e quarta seções estão pautadas na reflexão mais aprofundada sobre o CDS, cerceando seus fatores sistêmicos, institucionais e operacionais, respectivamente. A última seção contempla as considerações finais, correspondentes às conclusões sobre os fatores apresentados ao longo do artigo, bem como suas implicações para o processo cooperativo em defesa na América do Sul.

4 O presente artigo consiste em uma adaptação de parte do quarto capítulo da dissertação de mestrado da autora.

5 A manutenção do anonimato dos entrevistados é pré-requisito para a reprodução de suas declarações. Dessa forma, as rodadas de entrevistas realizadas foram: Entrevistado 1: Terceiro escalão do CEED-CDS; Entrevistado 2: Terceiro escalão do CEED-CDS. Entrevistado 3: Segundo escalão do CEED-CDS; Entrevistado 4: Primeiro escalão do Ministério da Defesa da República Argentina; Entrevistado 5: Terceiro escalão do Ministério da Defesa da República Argentina. Entrevistado 6: Segundo escalão do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil.

6 Restringimo-nos a esses dois países devido à impossibilidade de realização de entrevistas com pessoal de outros Estados membros do CDS.





União de Nações Sul-Americanas e o advento do CDS

A União de Nações Sul-Americanas⁷ é uma instituição voltada à cooperação regional, partindo do viés político, porém abrangendo as vertentes econômica, de infraestrutura, social e de defesa (SANAHUJA, 2013, p. 56-57), compondo uma ferramenta estratégica de inserção internacional de seus países membros, com o efetivo fortalecimento da região como “sujeito político” (GARCÍA, 2010, p. 30). Faz-se importante destacar que sua criação teve como incentivo a busca por uma organização própria sul-americana, pautada em interesses históricos, políticos e culturais, desvinculada de interferências extrarregionais (RIBEIRO, 2014, p. 25).

Desde sua consolidação, a UNASUL vem desempenhando um papel de mediador para a solução de conflitos regionais, como no caso Colômbia, Equador e Venezuela, de 2008, originado pelo ataque colombiano ao acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), estabelecido em território equatoriano, próximo à fronteira; e em reivindicações de autonomia nas províncias bolivianas, com o ataque ao gasoduto de Tarija e aos campesinos favoráveis ao governo de Evo Morales. Nos eventos que passam a se originar, a UNASUL articulou-se com o seu Conselho de Defesa para a resolução das instabilidades, especialmente em 2010, no Equador, com a tentativa de golpe policial ao governo de Rafael Correa; em 2012, com o golpe de Estado do parlamento ao presidente do Paraguai, Fernando Lugo; e na crise política na Venezuela, com a crescente violência perpetuada mesmo com a eleição de Nicolás Maduro como presidente (BATALLA, 2014, p. 10-14). Apesar da capacidade intrarregional da UNASUL, sua presença em foros internacionais ainda não constitui um “mecanismo de projeção da região” (SANAHUJA, 2013, p. 58-60), estando em processo de consolidação.

Por meio da UNASUL, os países sul-americanos buscaram uma via alternativa às propostas da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, estabelecendo um “sistema paralelo” com capacidade de resolução de conflitos e atuante em conjunto com a OEA, quando necessário (DREGGER, 2009, p. 64). A partir de março de 2008, o ex-ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, iniciou suas visitas aos países sul-americanos para obtenção de apoio à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, sendo uma de suas reuniões realizada na Junta Interamericana de Defesa, nos Estados Unidos,

7 A UNASUL está formada por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.





ressaltando que tal iniciativa não seria uma aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (GALERANI, 2011, p. 57).

Em dezembro de 2008, os países constituintes da UNASUL se reuniram em uma Cúpula Extraordinária, no Brasil, determinando a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. O documento assinado designa que o CDS é um órgão de consulta, cooperação e coordenação dos assuntos de defesa regidos pelos princípios da Carta das Nações Unidas, da Carta da Organização dos Estados Americanos e das decisões e mandados do Conselho de Chefes de Estado e do Conselho de Governo da UNASUL. Enfatiza-se também o respeito à soberania, à autodeterminação, à integridade territorial dos Estados e a não intervenção em assuntos internos. Ademais, garante o respeito às instituições democráticas, aos direitos humanos e não discriminação, no âmbito da defesa, com o fim de reforçar e garantir o Estado de Direito (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008a).

Os objetivos gerais do CDS perpassam: a) consolidar a América do Sul como zona de paz; b) construir uma identidade de defesa sul-americana, respeitando as características sub-regionais e nacionais; c) criar consensos para o fortalecimento da cooperação regional na vertente de defesa (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008b). Sua estrutura, como instância executiva, está composta por ministros e vice-ministros da Defesa dos países membros da UNASUL, com participação dos representantes dos ministérios das Relações Exteriores, em delegações nacionais. A presidência fica a cargo do ministro da Defesa do país que ocupa, de forma temporária, o mesmo cargo na UNASUL (MOREIRA, 2009, p. 13).

Nesse cenário, observa-se a relação do CDS com os processos cooperativos em matéria de defesa na região sul-americana, de forma geral, sintetizado pelo entrevistado 4, sendo uma opinião partilhada por todos os outros entrevistados, “o principal veículo, o mecanismo de promoção da cooperação em defesa está dado no marco multilateral através de UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano”. Assim, como explicado pelo ex-ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim (2013, p. 161, tradução nossa), “a coordenação entre nossos países é importante para aumentar a eficácia das medidas de dissuasão e também para aprofundar a confiança que já existe entre países da América do Sul. Entre nós, a cooperação é a melhor dissuasão”⁸.

8 “la coordinación entre nuestros países es importante para aumentar la eficacia de las medidas de disuasión y también para profundizar la confianza que ya existe entre países de la América del Sur. Entre nosotros, la cooperación es la mejor disuasión”.





Dado esse panorama geral, iniciaremos a análise do Conselho por meio de três fatores delimitados (sistêmicos, institucionais e operacionais), que permitirão caracterizar e compreender o mesmo através de seus diferentes níveis e aspectos de maior relevância que o compõe.

Fatores Sistêmicos: reconhecimento internacional do CDS e seu poder de influência sobre seus Estados membros

De acordo com Saint-Pierre e Palacios Junior (2014, p. 29), dois eventos tiveram efetiva influência sobre o projeto de criação e aperfeiçoamento do CDS, sendo esses, “o bombardeio colombiano ao Equador” e “os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA”⁹. Tais acontecimentos permitiram qualificar o Conselho como um órgão capaz de solucionar os conflitos da região, sem interferências extrarregionais, e efetuar, de forma complementar, a construção de medidas de confiança mútua. Além disso, a proposta brasileira pautou-se na constituição de um conselho voltado à região, especialmente por buscar promover uma “concertação regional” ampliada no âmbito estratégico, com membros que partilham semelhanças culturais e geográficas, promovendo a construção de consensos e a solução de dificuldades compartilhadas (ABDUL-HAK, 2013, p. 147-148).

No entanto, o processo para a consolidação desse Conselho não esteve ausente de discordâncias, como a realizada por Uribe, ex-presidente colombiano, em 2008, que ressaltou as diferentes concepções entre os países da região a respeito das FARC, bem como a importância de preservação da OEA para a resolução de crises regionais. De forma paralela, o Uruguai também se mostrou relutante, especialmente com o papel predominante que seria dado ao Brasil no que refere à segurança da região. Após visita realizada pelo ex-presidente brasileiro, Lula da Silva, à Colômbia, Uribe anunciou a inclusão do país no Conselho, delimitando o “rechaço de grupos violentos, sem importar qual sua origem” (LEÃO; MORINI, 2013, p. 220-221) Assim, de acordo com o entrevistado 1, “o CDS tem sido, antes de tudo, um foro de consenso e de boa vontade política, formado por 12 países que acreditam que a integração regional é, sem sombra de dúvida, fator de estabilidade e prosperidade da América do Sul”.

⁹ Acordo, firmado em 2009, referente às sete bases militares no território colombiano com a presença de tropas estadunidenses, voltadas para a luta contra o narcotráfico e o terrorismo. Contudo, em 2010, a Corte Constitucional da Colômbia rejeitou o mesmo.





Nesse cenário, faz-se essencial a compreensão da percepção de como os países sul-americanos veem o Conselho. Para tanto, nos utilizaremos da visão brasileira e argentina. Assim, segundo o entrevistado 1,

Vejo a UNASUL como uma ideia que partiu do Brasil [...] Com a chegada do Lula no poder, de uma certa forma, teve-se a ideia de perpetuação no poder que envolvia a predominância brasileira no âmbito sul-americano, e essa predominância não poderia ser de maneira “imperialista” [...] Parte do que se pensou foi justamente a criação da UNASUL nesta questão de *soft power*, ou seja, você ajuda os outros a crescerem junto com você e de certa forma você se torna líder por eleição. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Partindo da visão brasileira, observa-se sua iniciativa para a criação do Conselho em uma conjuntura regional formada por uma América do Sul propícia a tal empreendimento, visto a presença de governos voltados ao campo cooperativo, de forma a buscarem avanços conjuntos em diversos âmbitos, como em defesa, ao mesmo tempo nota-se um âmbito hemisférico marcado por uma baixa interferência estadunidense¹⁰. Os anseios do Brasil cerceavam a busca por uma maior autonomia nacional e regional, privilegiando os países do hemisfério sul e objetivando um papel de liderança na região, para consolidar-se como fonte de um processo cooperativo capaz de unir os Estados sul-americanos.

No caso da Argentina, o Conselho constituir-se-ia uma plataforma de projeção política sem a necessidade de desprendimento de grandes investimentos monetários para os projetos, especialmente devido ao limitado orçamento para a defesa do país (COMINI, 2010, p. 19-21). Desta forma, segundo o entrevistado 4,

Temos aprofundado a inserção da Argentina no Conselho de Defesa. O Conselho tem sido uma das melhores criações da UNASUL, e que nos permite articular uma doutrina comum, para o qual se criou a Escola Sul-Americana de Defesa [...]; uma investigação em comum, que se realiza no Centro de Estudos Estratégicos; e no âmbito da reunião de ministros, vice-ministros e especialistas, nos têm servido para que abordemos, de maneira particularizada,

10 Nota-se a diminuição da influência direta estadunidense marcada, segundo Guarnizo (2011, p. XIX), pelas dificuldades perante as guerras do Afeganistão e Iraque, o unilateralismo pregado na doutrina Bush e a crise financeira de 2008, somadas aos problemas domésticos do governo Obama. Contudo, destaca-se a existência de políticas com parceiros como Colômbia, México e a América Central, para o combate ao narcotráfico e fluxo de armas (DÍAZ, 2011, p. 107-139); bases militares estadunidenses na região sul-americana; bem como recursos monetários providos à Colômbia e ao Equador no âmbito militar, e ao Peru para apoio econômico e social (COSTA, 2009, p. 19-20).





temáticas de meio ambiente, recursos naturais [...] ciberdefesa. (PRIMEIRO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA ARGENTINA, 2014)

Como ressaltado pelo entrevistado 3,

Todas as esperanças são postas no Conselho de Defesa, não somente porque tem sido o mais ativo desde a criação da UNASUL, mas porque estão os Ministérios da Defesa, nos parece o melhor modo de avançar em uma política de cooperação na América do Sul, e com os países centro-americanos e do Atlântico Sul; parece-nos um instrumento que temos que avançar desde investigação e doutrina até a complementaridade econômica na produção de bens militares. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

A visão argentina configura uma abordagem para além da busca por uma liderança regional, perpassando o campo do anseio pela consolidação do Conselho de Defesa, justificando-se por crer no órgão como um instrumento capaz de proporcionar um processo cooperativo benéfico aos países da América do Sul, envolvendo questões de defesa nacional e regional, especialmente no referente à doutrina e às medidas de confiança mútua, para que assim ocorresse um aperfeiçoamento e crescimento compartilhados.

Já no que se refere à influência do CDS em suas políticas e decisões nacionais, foi enfatizado pelo entrevistado 6 que “o poder de ação do Conselho é relativo, a partir do momento que não possui um caráter intervencionista e respeita estritamente a soberania de cada membro”. Mesmo assim, como resumido pelo entrevistado 1, “na prática, o que observamos é que o Conselho vem atuando de forma efetiva nos países, como um instrumento de resolução de controvérsias, buscando fatores de convergência de interesses para a região”.

Com isso, nota-se que, como outras instituições regionais da América do Sul, a UNASUL e seu Conselho se inserem em um contexto marcado pela busca de uma baixa institucionalidade, pautada na manutenção da autonomia e soberania nacionais. Como resultado, o órgão apresenta-se vulnerável frente aos anseios e ações de seus Estados membros. Sendo assim, o CDS limita-se ao âmbito consultivo, marcado por um reconhecimento regional por parte dos Estados, especialmente por seu caráter de resolução de conflitos e problemas, apesar de ainda estar em estágio inicial de atuação, e de promoção de consensos, porém sem um papel de representação da região, no campo da defesa, na esfera internacional.





Fatores Institucionais: estrutura organizacional do Conselho e comprometimento de seus Estados membros

O CDS está composto por uma Instância Executiva que realiza duas reuniões anuais, o que, de acordo com o entrevistado 6, “para o cenário dinâmico, como o que temos hoje, precisamos de um instrumento mais ágil para responder aos anseios da região no trato com os assuntos de defesa”. Com isso, originou-se uma proposta de criação de uma comissão, sendo que “na V Reunião Ordinária de Ministros do CDS, ocorrida no Suriname, em fevereiro de 2014, o Brasil apresentou e foi aprovada proposta no Plano de Ação corrente, para estudar a criação desta comissão permanente”. Esta, de acordo com o mesmo, “seria um complemento para as instâncias já existentes, como o CEED-CDS e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), voltados mais para a área acadêmica e de formação em Defesa”, especialmente devido à “falta de uma instância que proporcione o debate político com mais frequência”. Tal aspiração por uma maior interação entre os membros do Conselho exemplifica o interesse dos Estados em se fazerem mais ativos, contudo, deve-se considerar que as propostas podem, em alguns momentos, cercear o campo da retórica.

Em paralelo, Amorim relatou que

É necessário fortalecer o CDS não somente com instituições [...] mas também por meio de mecanismos que permitam um contato mais constante de nossas Forças Armadas e entre nossos estabelecimentos de defesa, sobretudo entre nossos oficiais do Estado-Maior. Nesse sentido, creio que é hora de pensar em uma criação de Comissão de Assessoria Militar que funcione permanentemente junto à Secretaria Geral da UNASUL. Tal comissão, evidentemente subordinada aos Ministros e às autoridades civis, serviria como foro de análise, de intercâmbio de ideias, e de formação de uma visão conjunta. (AMORIM, 2013, p. 162, tradução nossa)¹¹

A proposta de uma Comissão de Assessoria Militar, como apresentado por Amorim, desperta questões referentes às relações civis-militares. Nota-se que

¹¹ “Es necesario fortalecer al CDS no solo con instituciones [...] sino también por medio de mecanismos que permitan un contacto más constante de nuestras Fuerzas Armadas y entre nuestros establecimientos de defensa, sobre todo entre nuestros oficiales de Estado Mayor. En ese sentido, creo que es hora de pensar en una creación de Comisión de Asesoría Militar que funcione permanentemente junto a la Secretaría General de UNASUR. Dicha comisión, evidentemente subordinada a los Ministros y a las autoridades civiles, serviría como foro de análisis, de intercambio de ideas, y de formación de una visión conjunta.”





existem países que não possuem ministros da Defesa civis, e que, em alguns momentos, tais são representados por seus vice-ministros, ou como no Brasil, pelo chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o qual é um militar. Da mesma forma, no interior do Centro de Estudos Estratégicos do CDS, os representantes enviados são, dependendo do país membro, militares ou civis. Assim, observa-se a inexistência de uma concreta hierarquia de subordinação entre civis e militares no interior do Conselho.

Para o entrevistado 1, “todas as deliberações são em prol de tentar chegar a um acordo comum”, e que, como sublinhado pelo entrevistado 2, “pelo que eu observo o CDS é uma organização de destaque no âmbito da UNASUL”. Entretanto, existem dificuldades e contradições no processo cooperativo do Conselho, que influenciam o comprometimento dos Estados no órgão e seu funcionamento. Como primeiro elemento tem-se a oposição aos Estados Unidos, que, segundo o entrevistado 1, “nem todos os países têm essa contraposição. O que não acho que é de todo mal [...] mas destas discussões eu vejo que emperram certas decisões e atividades que o CDS poderia avançar”. Destaca-se que os Estados buscaram consolidar um conselho pautado em uma cooperação exclusivamente sul-americana, contudo, deve-se considerar que os Estados Unidos são nossos parceiros históricos, ao mesmo tempo em que a região não possui uma indústria em defesa consolidada, capaz de suprimir acordos extrarregionais. Desta forma, apesar de parcerias com os Estados Unidos constituírem-se como possíveis fontes de desconfiança, a região ainda não possui a capacidade de se fecharem si mesma no campo da defesa.

Ademais, como apresentado por Rezende (2013, p. 207), uma grande dificuldade também abrange a questão conceitual, como será discutido na próxima seção, especialmente no que se refere ao caráter dado às Forças Armadas e à sua doutrina. O entrevistado 3 complementou alegando que

outra dificuldade no campo do Conselho é que existem algumas atividades em que os países são requeridos a brindar informações sobre seu sistema de defesa, seu orçamento, suas composições, número etc., e existem alguns países que tendem a demorar mais nesse traslado de informações, e provavelmente em alguns países isso se deve aos menores níveis de compromisso, mas também muitas vezes se deve ao fato que dentro do Ministério da Defesa de cada país não existe o mesmo nível de desenvolvimento institucional em matéria de cooperação internacional. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)





Em resumo,

Creio que em todas as organizações e instituições sempre é muito normal e comum que haja resistências às mudanças, de alguma maneira tudo o que estamos falando constitui mudanças nos nossos países e em nossas instituições associadas à defesa, provavelmente essa resistência às mudanças seja o que determina o maior ou menor compromisso que assumem alguns países em matéria de cooperação através do Conselho de Defesa. Contudo, creio que o balanço final entre muito e pouco compromisso é que todos os países participam do Conselho, assistem as reuniões e contribuem com o orçamento. E creio que o balanço é positivo entre os problemas e os obstáculos/dificuldades [...] [já que] ao fazer algo novo e entre tanto países – doze – não sempre tudo vai ser fácil.

Não obstante, verificamos uma desaceleração do processo cooperativo dentro do CDS, devido a algumas mudanças no cenário sul-americano, especialmente com trocas presidenciais, já que a figura personalista foi um elemento essencial para a concretização do projeto do Conselho. Nota-se uma mudança política do Brasil governado pelo presidente Lula da Silva, associado ao ministro da Defesa Nelson Jobim, em comparação com as políticas da presidente Dilma Rousseff, com o ministro da Defesa Celso Amorim, concomitantemente, soma-se a atual instabilidade política no país, com manifestações sociais e o processo de impeachment da ex-presidente. O entrevistado 2 confirmou tal situação, declarando que o Conselho “perdeu um pouco essa liderança brasileira”, sendo complementado pelo entrevistado 1, que disse que “hoje em dia a coisa está meio solta, mas como já tem toda uma regulamentação que foi feita naquela época a coisa continua, mas sem tanta ênfase”. Contudo, deve-se considerar que o Brasil não exerceu um papel de líder desde o início das atividades do Conselho, inserindo-se como um ator secundário, voltado à criação de diversos processos cooperativos, tanto bilaterais como multilaterais, capazes de abranger o hemisfério sul, sem priorizar uma iniciativa. Paralelamente, teve-se um agravamento a esse cenário, marcado pela progressiva crise na Venezuela, com o falecimento de Hugo Chávez, bem como a eleição de Mauricio Macri na Argentina, rompendo com as políticas kirchneristas e seu expressivo entusiasmo pela cooperação no âmbito do CDS.

Com isso, verifica-se um Conselho pautado em anseios para seu fortalecimento, especialmente com a criação de estruturas permanentes, como o CEED-CDS e a ESUDE. Paradoxalmente, tem-se o comprometimento dos Estados membros, o fortalecimento da confiança e transparência, e a convergência de políticas nacionais





de defesa que constituem ainda grandes dificuldades, as quais impactam nas atividades do CDS, como será analisado na próxima seção.

Fatores Operacionais: Planos de Ação e o CEED-CDS

Em 2009, na primeira reunião do Conselho, em Santiago do Chile, aprovou-se o Plano de Ação 2009-2010, objetivando a implementação dos desígnios formadores do Conselho em quatro eixos: 1) Política de Defesa; 2) Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; 3) Indústrias e Tecnologia de Defesa; 4) Formação e Capacitação. Ademais, foi acordado o reconhecimento dos Planos de Ação como marcos institucionais da UNASUL, sendo eficientes ferramentas de planificação e mecanismos de transcendência histórica, que permitem a unidade de critérios e perspectiva estratégica no Conselho. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012). Como delimitado pelo entrevistado 3 “os Planos de Ação constituem verdadeiros exemplos concretos de cooperação”.

Podemos ressaltar alguns pontos tangíveis de análise sobre os Planos de Ação (de 2009-2014) desenvolvidos pelo Conselho. No que se refere à presença de assimetrias de responsabilidades assumidas nos eixos de cooperação do CDS, especialmente no terceiro (Indústrias e Tecnologia de Defesa), no qual os países mais ativos são Argentina, Brasil e Venezuela, em que o segundo país tem assumido quase um terço das atividades promovidas (SANAHUJA; ESCÁNEZ, 2014, p. 515-516). Nesse campo, para Rodrigo Baena, é essencial o incentivo ao fomento da indústria de defesa não apenas do Brasil, mas também dos países constituintes da UNASUL (REZENDE, 2013, p. 197-198). Como ressaltado pelo ex-ministro Amorim,

O fortalecimento da indústria brasileira de material de defesa é um dos eixos de nossa estratégia nacional e condiz com a diretriz, nela inscrita, de estímulo à integração da América do Sul: “essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana”. (AMORIM, 2012, p. 12)

Um importante exemplo é o desenho e o processo de construção de um avião de treinamento básico – UNASUL I. Tal projeto já apresenta alguns avanços, como observado na 1ª Reunião Presencial do Comitê Consultivo e Comitê Técnico





Assessor 2014 do Programa UNASUL I, destinada à seleção do motor, da certificação da aeronave e dos custos para seu desenvolvimento (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014d). Como exposto pelo entrevistado 2, o projeto UNASUR I, “que [...] está sendo estudado na Argentina e é aberto a todos os países que queiram participar, [...] [sendo que] mesmo os que não participam já fizeram encomendas desse avião, então [busca-se] priorizar a indústria sul-americana, que é importante”.

Durante a IV Reunião Ordinária do CDS, em novembro de 2012, onde ocorreu a elaboração do Plano de Ação 2013, também se aprovou um projeto para a produção conjunta de um sistema de aviões não tripulados (VANT) na América do Sul (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012), liderado por Brasil e Equador. Em 2014, efetuou-se a terceira reunião do grupo de trabalho, em que o general de divisão Mattioli ressaltou que “seguramente, o novo VANT não será o melhor do mundo, mas será aquele que poderemos construir, como resultado da interação entre os países e de seus distintos meios” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014c, tradução nossa)¹². Contudo, deve-se ressaltar que tais iniciativas ainda estão em estágio inicial, especialmente devido à conjuntura de crise econômica tanto na Argentina como no Brasil.

Em relação ao quarto eixo dos Planos de Ação (Formação e Capacitação), reconhecem-se expressivas iniciativas dos Estados membros, como o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, desenvolvido pelo Brasil; o Curso de Capacitação Técnica Polar, articulado pela Argentina; o Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, já em sua terceira edição; o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana para altos funcionários dos Ministérios de Defesa, também em seu terceiro ano; o primeiro Curso Sul-Americano de Defesa e Pensamento Estratégico, sob responsabilidade do Equador; e o primeiro Curso Sul-Americano de Direito Internacional e Direitos Humanos das Forças Armadas, coordenado pelo Peru (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014c). Assim, para Amorim (2013, p. 160, tradução nossa) “todos esses cursos e seminários promovem a compreensão mútua, facilitam o diálogo e fomentam a formação de uma visão comum”¹³.

Já no referente à estrutura e organização dos Planos de Ação, nota-se que os

12 “seguramente, el nuevo VANT no será el mejor del mundo, pero será aquel que podremos construir, como resultado de la interacción entre los países y de sus distintos medios”.

13 “todos esos cursos y seminarios promueven la comprensión mutua, facilitan el diálogo y fomentan la formación de una visión común”.





mesmos tiveram grande evolução, sendo o Plano de Ação 2013 um bom exemplo, visto que, diferente dos anteriores, está marcado por uma divisão entre: país responsável pela ação, corresponsáveis, e lugar e período de realização. De acordo com o entrevistado 6,

O Plano de Ação 2013 contou com 27 iniciativas distribuídas dentro dos quatro (4) eixos mencionados. Foi obtido um bom índice de conclusão alcançando, praticamente, 93%, tendo somente ocorrido a postergação [de] duas (2) atividades para o ano de 2014. O Plano deste ano [2014] contempla 25 iniciativas, que estão em pleno desenvolvimento pelos países e com a expectativa de alcançar a totalidade no seu cumprimento. (SEGUNDO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2014)

Além disso, destacamos a presença de um maior pragmatismo nos Planos de Ação, em especial os de 2012-2014, marcados ainda por uma maior objetividade. Isto pois, os planos anteriores estavam formulados por grandes metas e desafios, o que resultou em ações incompletas para o tempo determinado do plano, a exemplo, o de 2010-2011, que contou com 21 atividades, porém com apenas quatro finalizadas no prazo estabelecido, estando 17 em execução. De forma complementar, o entrevistado 3 relatou que

talvez o [que] seja conveniente melhorar é que no Plano de Ação anual se levam a cabo muitas atividades e não necessariamente todas vão com um sentido de direção estratégica, e sim, às vezes, há uma tendência à dispersão. Isso penso que pode ser melhorado na medida em que os países possam se colocar de acordo em trabalhar com maior precisão, quais são as direções estratégicas, [e] as temáticas que queremos consolidar. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Em paralelo, ainda como parte dos Planos de Ação, analisa-se a constituição do primeiro conjunto de medidas de confiança, único na América do Sul, estando composto por: intercâmbios de informação – conformação e organização dos sistemas nacionais de defesa; gastos implicados; atividades militares intra e extrarregionais a serem realizadas por cada umas das Forças Armadas; mecanismos de verificação dos compromissos assumidos anteriormente (situação nas zonas de fronteira, visitas a instalações militares e cooperação militar); além do conjunto de garantias relativas às políticas e aos cursos de ação, no que tange a proscrição do uso da força, conservação da região como zona livre de armas nucleares e





não realização de acordos cooperativos que interfiram na “soberania, segurança, estabilidade ou integridade territorial” dos Estados membros (GARRÉ, 2010, p. 13-14).

Destaca-se assim, segundo o entrevistado 5, “outra forma de cooperação em nível regional constitui os exercícios militares, que podem ser tanto entre dois países como mais”. Em 2011, foi desenvolvido pelo CDS o primeiro exercício combinado regional, UNASUL I, voltado à construção de modelos de “interoperabilidade militar combinada em matéria de planejamento e condução” (tradução nossa)¹⁴, em que participaram em seu “desenho, planejamento e implementação” praticamente todos os países membros, com exceção de Guiana e Suriname (TORRE, 2012, p. 296-297). Em 2013, foi realizado, sob coordenação da Argentina, o terceiro exercício combinado – UNASUL III, sob a carta de Operações de Manutenção da Paz e Ajuda Humanitária, que, segundo o entrevistado 5, “incluiu nos exercícios, entre outros elementos, as mulheres e a proteção de civis em operações de paz”.

Em 2009, desenvolveu-se o primeiro Caderno de Defesa, fruto do Plano de Ação de 2009-2010. Para o ex-ministro da Defesa do Equador, Javier Cevallos, os países da América do Sul devem empreender políticas capazes de fortalecer a institucionalidade da defesa, por meio de cooperação, promovendo uma “agenda regional de gestão de defesa que permita afiançar a governabilidade e consolidação da democracia e da paz na região” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2009, p. 5, tradução nossa)¹⁵. O segundo Caderno de Defesa foi desenvolvido em 2010, e de acordo com Cevallos, esse caderno compila o processo de adoção das Medidas de Fomento a Confiança e Segurança, bem como a visão política e acadêmica sobre sua instauração e institucionalização na UNASUL. O emprego de tais medidas, pautadas em um procedimento com intercâmbio de informações, comunicação sobre atividades militares e verificação da situação das fronteiras, pode ser considerado um grande avanço (CDS-UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2010, p. 7-8).

No Plano de Ação 2009-2010, foi aprovada a criação de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho, com sede fixa em Buenos Aires (Argentina) (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2009). O centro busca trabalhar de forma compartilhada com os Centros de Estudos Estratégicos Nacionais (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 30-31), funcionando como, segundo o entrevistado 1,

14 “Interoperabilidad militar combinada en materia de planeamiento y conducción”.

15 “una agenda regional de gestión de Defensa que permita afianzar la gobernabilidad y consolidación de la democracia y la paz en la Región”.





uma “instância de produção de estudos estratégicos para o assessoramento do CDS. Sua missão é gerar conhecimento e difusão do pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa e requerimento do Conselho”.

No que tange a presença e o trabalho dos Estados membros no Centro, nota-se, como declarado pelo entrevistado 1,

No Centro [...] nem todos os países participam, existem alguns como o Brasil que tem dois delegados em tempo integral, alguns só um, alguns se utilizando do Adido Militar, que dobra a função, [...] outros, como Uruguai, devido à proximidade, ele fica indo e vindo [...], e ainda tem outros que não participam do Centro. Então o Centro tem que buscar as informações necessárias diretamente com o Ministério da Defesa [MD] do país, o que é complicado, já que [os delegados] funcionam como um elo com o MD. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Contudo, verifica-se que, ainda segundo o entrevistado 1, existem quatro trabalhos em curso no centro, voltados para “fomentar as medidas de confiança” entre os países sul-americanos. A primeira e a segunda atividades voltam-se ao registro de gastos em defesa e ao Formulário Sul-Americano de Inventários Militares (FOSIM). Como terceiro ponto, tem-se a Institucionalidade em Defesa, referente ao processo comparativo de normas, regulamento e documentos dos países membros, com o intuito de encontrar pontos em comum no âmbito da defesa. O quarto trabalho enfoca o campo das questões de gênero, como destacado pelo entrevistado 5, existe um projeto concluído em relação à “temática da mulher e as Forças Armadas”, abrangendo “a presença da mulher em todas as Forças Armadas, nos países, de diferentes níveis, das diferentes políticas de gênero dos países para aceitar as mulheres na carreira militar”; atualmente, tem-se desenvolvido um segundo informe com enfoque na UNASUL, sendo que “a ideia é que estes projetos e estudos sirvam para que os países pouco a pouco homologuem políticas em matéria de gênero e da mulher nas Forças Armadas”. Nesse cenário, segundo o entrevistado 1, vale destacar que “em tão pouco [tempo] conseguimos uma unanimidade entre doze países das América do Sul em prol do andamento destes trabalhos, isso é um avanço enorme”.

Como primeiro trabalho apresentado, adotou-se um conjunto de medidas de transparência de informações sobre gastos e indicadores econômicos de defesa (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA, 2012a), motivado pela construção de uma metodologia que permitiria um aprimoramento na





“transparência” e na “responsabilidade fiscal, não apenas entre os Estados e Governos da região, mas também entre estes e suas sociedades” (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 24-25). Assim, em 2012, instituiu-se o primeiro Registro Sul-Americano de Gastos de Defesa como um instrumento comum de medição dos gastos de defesa realizados pelos países membros da UNASUL (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA, 2012a), pautado em informações remetidas pelos membros correspondentes ao período de 2006-2010.

Outro expressivo progresso referente às atividades do centro foi exposto pelo entrevistado 3, em que

Um dos primeiros debates que se criou dentro do Conselho de Defesa foi que existem países que queriam tratar a temática de segurança dentro do Conselho, e países como Argentina, que disseram que eu não posso me intrometer nisso porque no meu país, por lei, as Forças Armadas não interferem em temas de segurança. Então, foi pedido que o Centro de Estudos Estratégicos elaborasse um estudo para resolver esse problema. Então o que sim concluímos é que em efeito o Conselho poderia tratar toda a temática sobre defesa nacional, e vimos que UNASUL, como estrutura, não tinha um âmbito onde discutir e buscar cooperação em matéria de segurança, e [a] [...] recomendação foi a criação de um novo conselho que seja de segurança e da temática de criminalidade e delitos. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Desse modo, diante da situação de ausência de um conselho capaz de voltar-se a questões referentes à segurança nacional, crime organizado e delitos transnacionais, criou-se o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. De forma auxiliar aos trabalhos de tal Conselho, o CEED-CDS realizou o avanço em alguns conceitos, como a compreensão da definição de segurança pública¹⁶ (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA, 2012b).

Ademais, segundo o entrevistado 3, o centro tem trabalhado no projeto América do Sul 2020-2025, voltado à prospecção de demandas internacionais dos recursos naturais da região, bem como “quais são os riscos e ameaças que convergem na exploração destes recursos”. No Comunicado dos Vice-Ministros e Chefes de Delegação dos Ministérios da Defesa de 2014, houve o reconhecimento dos recursos naturais como “ativos estratégicos de interesse comum”, bem como da necessidade de garantir sua soberania e proteção, sendo efetivada por meio da cooperação, utilizando-se de marcos jurídicos, doutrinas e conceitos comuns,

¹⁶ Vide documento CEED, 2012b.





bem como a formação e educação dessa temática por meio do CEED-CDS e da ESUDE (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014b). Além disso, destaca-se a elaboração de um Atlas de Mapas de Riscos de Desastres Naturais na América do Sul e um Sistema de Informação para a Gestão do Risco de Desastres (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014a), concomitante a um Protocolo de Cooperação entre Ministérios da Defesa da Região, voltado a ações conjuntas frente desastres naturais (BRASIL, 2014).

Outro ponto de grande relevância, e já introduzido anteriormente, é o referente aos conceitos, que despertam divergências expressivas entre os países. Contudo, com a realização do I Foro Sul-Americano de Políticas e Estratégias de Defesa da Região e do IV Seminário Sul-Americano de Enfoques Conceituais, Riscos e Ameaças à Região, foi possível definir alguns conceitos gerais sobre defesa regional, como um conjunto de “medidas, ações, métodos ou sistemas, que os Estados Nacionais [...] assumem e coordenam em uma lógica cooperativa para alcançar e manter as condições de segurança para a região” (tradução nossa)¹⁷; ameaça regional, considerada como “possíveis feitos de tal natureza que afetem negativamente os interesses e a segurança regional” (tradução nossa)¹⁸; risco regional, estabelecido como “todos os fatores prováveis com capacidade e potencialidade manifesta de afetar a segurança regional” (tradução nossa)¹⁹; e segurança regional, como a “condição que permite aos países sul-americanos alcançar os interesses regionais, livres de pressões e ameaças de qualquer natureza” (tradução nossa)²⁰ (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2013a).

No que se refere às atividades desenvolvidas pelo centro atualmente, nota-se a presença de divergências capazes de interromper trabalhos já iniciados, remetendo-se ao campo do comprometimento dos Estados, em que a cooperação perdeu seu papel de destaque frente à soberania e autonomia dos países, como alertado pelo entrevistado 2,

julgo que vai ser necessário que o Centro se mobilize, ou mesmo os países se mobilizem, de forma a voltar a aquela questão inicial sobre o fomento da confiança mútua, porque hoje já existem algumas rugas pequenas entre

17 “Medidas, acciones, métodos o sistemas, que los Estados Naciones [...] asumen y coordinan en una lógica cooperativa para alcanzar y mantener las condiciones de seguridad para la región”.

18 “Posibles hechos de tal naturaleza que afecten negativamente los intereses y la seguridad regional”.

19 “Todos los factores probables con capacidad y potencialidad manifiesta de afectar la seguridad regional”.

20 “Condición que permite a los países suramericanos alcanzar los intereses regionales, libres de presiones y amenazas de cualquier naturaleza”.





alguns países que fazem com que essa unanimidade esteja sendo arranhada, de forma que trabalhos já consensuados anteriormente, como o registro de gastos que teve que ser cortado algumas coisas do trabalho que já tinha sido feito. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Um relevante avanço, referente à construção de instâncias permanentes no interior do CDS, é a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), que está situada na cidade de Quito (Equador). Segundo o entrevistado 5,

Consideramos a ESUDE importante porque [...] para lograr o que é a integração e a cooperação de uma maneira mais fluída no que é o CDS; é necessário contribuir para a criação de uma entidade em matéria de defesa. O que seria muito difícil devido às assimetrias e dissimilitudes dos países da UNASUL [...] A constituição identitária estratégica regional é muito importante para a geração da doutrina, por isso a proposta é muito importante. (TERCEIRO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA ARGENTINA, 2014)

O entrevistado ainda ressaltou que “não se pretende que se crie uma doutrina que anule os pensamentos dos Estados quanto a matérias de defesa, e sim tratar de encontrar aqueles pontos em comum que ajudem a reforçar essa identidade, uma aproximação”. Como apresentado na IV Reunião de Trabalho para Consolidar a Proposta de Criação da Escola Sul-Americana de Defesa, em 2013, a escola se volta à formação e capacitação, contribuindo para o avanço gradual de uma visão compartilhada em defesa e segurança regional, tendo como, dentre outros objetivos, promover o fortalecimento e a compreensão da UNASUL e do CDS; o intercâmbio entre especialistas; a reflexão de temas estratégicos para uma visão sul-americana; e a difusão de debate entre a Escola, o CEED-CDS e os Centros de Defesa Nacional (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2013b). Como relatado pelo mesmo entrevistado, “esses são todos os objetivos ideais, também como dizemos temos em conta que estamos em uma etapa embrionária, primária, da escola, onde ainda nunca se foi colocada em funcionamento”. Assim, segundo o entrevistado 5,

Parece-me que é um projeto muito bom, excelente, onde se trabalha de uma maneira cooperativa com os países, com um grande impulso dos três países responsáveis Argentina, Brasil e Equador. Contudo [...] um dos obstáculos que se manifestou tem que ver com o tema orçamentário. Como sabemos criamos uma institucionalidade muito grande, e pode ser que não tenhamos os recursos para que possa funcionar de uma maneira adequada. (TERCEIRO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA ARGENTINA, 2014)





Nota-se, portanto, a existência de expressivos avanços no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, que perpassam as metas dos Planos de Ação e duas instâncias permanentes com graus relativos de desenvolvimento, especialmente o CEED-CDS, constituído de projetos fomentados pelos Estados membros e com grandes ambições para o fortalecimento da confiança e transparência sul-americana. Ademais, verificam-se iniciativas embrionárias, como em relação à indústria e tecnologia de defesa, bem como consensos conceituais mais aprofundados que afetem as políticas e normas nacionais dos Estados membros. Por conseguinte, são consideráveis as conquistas obtidas pelo CDS, porém, devemos destacar também suas dificuldades e a necessidade da superação de desconfianças entre os Estados e de impasses nacionais e regionais, para que assim haja avanços mais expressivos capazes de fortalecer os países membros e a região no campo da defesa.

Conclusões

Dessa forma, à guisa de conclusão, para o entrevistado 1,

A cooperação regional é fator relevante para o fortalecimento da presença sul-americana no mundo [...] A América do Sul só será um polo de poder se toda a região atingir o desenvolvimento econômico e social almejado por seus povos [...] Em síntese, pode-se afirmar que o CDS, ao harmonizar percepções e promover ações que fortalecem a confiança mútua, tem sido um ator destacado no processo de cooperação entre os países da América do Sul. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Assim sendo, por meio de três fatores, pudemos analisar o CDS, compreendendo que, no seu âmbito sistêmico, o mesmo ainda não possui um reconhecimento internacional, estando centrado apenas no campo regional, refletindo a organização em que está inserido, a UNASUL, que ainda não constitui uma instituição de presença internacional e de inserção, nessa esfera, de seus países membros. Ainda nesse contexto, faz-se importante destacar a ausência de uma voz sul-americana única em defesa, que possa ser levada ao âmbito internacional e a outras instituições.

No que se refere ao fator institucional, a estrutura organizacional do Conselho ainda está em formação, como a da UNASUL, exigindo ainda mudanças e aprimoramentos, como sugeridos por nossos entrevistados, visto a necessidade de





comissões permanentes que permitam a continuidade do diálogo e das iniciativas. Já no relativo ao comprometimento dos membros, nota-se que, mesmo se fazendo presentes, dificuldades ainda persistem, abrangendo o campo do consenso e da transparência.

O Estado argentino caracterizava-se por seu relativo comprometimento e otimismo para a concretização das medidas do CDS. Mesmo estando inserido em uma crise nacional, seu envolvimento era expressivo nos planos de ação e na construção do CEED-CDS, sendo seu viés mais atuante o âmbito das políticas de defesa e formação e capacitação. Contudo, a conjuntura atual configura uma menor participação, especialmente com a eleição de Mauricio Macri e sua maior ligação com potências extrarregionais. Já o Brasil, em contrapartida, compõe-se como o país que iniciou as dinâmicas para a criação do Conselho, considerado como um possível líder nesse processo, todavia, não se consolidou como um Estado atuante, perdendo ainda mais seu fôlego ao longo do tempo, o que refletiu em um comprometimento sem assumir uma liderança ou uma completa dedicação ao Conselho, especialmente com o cenário de instabilidade política e econômica, marcado por um processo de impeachment da ex-presidente Rousseff e de manifestações populares. Nota-se assim uma situação compartilhada entre os países sul-americanos e suas instituições, em que as questões nacionais se sobressaem em relações aos processos cooperativos, inseridos em um segundo plano.

O viés operacional reflete os Planos de Ação e a criação do CEED-CDS, como instância permanente. Por meio dos mesmos, foram conquistados avanços, como a construção de medidas de confiança e transparência, o registro de gastos em defesa, o FOSIM, os treinamentos conjuntos, a ESUDE e a construção de consensos relativos a alguns conceitos, como de recursos estratégicos e de defesa, ameaça, risco e segurança regionais, além de planejamentos referentes à indústria e tecnologia de defesa, com o avião de treinamento básico UNASUL I e um sistema de aviões não tripulados.

Dessa forma, o CDS está cerceado por iniciativas, anseios e inconstantes percepções dos Estados da região, configurando possíveis instabilidades, especialmente relativas às medidas para uma maior transparência entre os membros. As questões de defesa ainda permanecem como difíceis elementos de cooperação, pois exigem uma expressiva confiança e comprometimento entre os países, já que são referentes à manutenção da defesa e segurança dos Estados, de suas populações e da região como um todo.





Referências Bibliográficas

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG. 2013.
- AMORIM, Celso. Los desafíos geopolíticos para la Suramérica del Siglo XXI. *Densidades*, Buenos Aires, n.14, 2013, p. 153-162.
- AMORIM, Celso. *Estratégia de defesa do Brasil e da América do Sul: aula magna do Ministro de Estado da Defesa, na Escola Militar do Chile*. 23 mar. 2012. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/aula_magna_escola_militar_chile_marco_2012.pdf]. Acesso em: 20 dez. 2014.
- BATALLA, Isabel C. Entre la construcción de una alternativa regional y el diálogo global: el papel de Unasur. In: FLACSO-ISA, 2014, Buenos Aires, Global and Regional Powers in a Changing World, University of Buenos Aires, Anais Eletrônicos. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/678a12b1-0f7a-4f82-b224-0536c18fbafe.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.
- BRASIL. *Ministério da Defesa. Sistema online vai permitir apoio mútuo entre países sul-americanos em casos de desastres naturais*. 17 set. 2014. Disponível em: [<http://www.defesa.gov.br/noticias/13733-sistema-on-line-vai-permitir-apoio-mutuo-entre-paises-sul-americanos-em-casos-de-desastres-naturais>]. Acesso em: 10 out. 2014.
- CDS-UNASUR. *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Abya-Yala, Cuadernos de Defensa, 2. 2010.
- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA. *Registro Suramericano de gastos de defensa: avance preliminar: resumen ejecutivo*. 2012a. Disponível em: [<http://www.gedes.org.br/downloads/520ea114a42dd196326e02c61e275c1f.PDF>]. Acesso em: 15 maio 2012.
- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA. *Unasur y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos*. 2012b. Disponível em: [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf]. Acesso em: 20 ago. 2014.
- COMINI, Nicolás. El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.230, 2010, p. 14-22.
- COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins*, São Paulo, n.7, 2009, p. 01-23.
- DÍAZ, Emilio S. R. Seguridad, geopolítica y geoestrategia ¿Ha cambiado la geopolítica de Estados Unidos en América Latina? In: ESPAÑA. Ministerio de Defensa. *El futuro de las relaciones latinoamerica-Estados Unidos*. Madrid. (Monografías del CESEDEN, 121). 2011, p. 103-142.





- DREGER, Fabrício Brugali. *Integração na América do Sul: a Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano*. 2009. 102 f. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GALERANI, Kleber Antonio. *Conselho Sul-Americano de Defesa: gênese, desenvolvimento inicial e desafios (2008-2010)*. 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GARCÍA, Carlos A. C. La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. *Revista de Ciencias Sociales*, San José, n.38, 2010, p. 29-40. Disponível em: [<http://www.flacso.org.ec/docs/i38chaves.pdf>]. Acesso em: 20 jun. 2015.
- GARRÉ, Nilda. La Cumbre de Bariloche y su impacto en la consolidación de la paz y seguridad en Sudamérica. In: UNASUR. *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Abya-Yala. (Cuadernos de Defensa, 2). 2010, p. 12-14.
- GUARNIZO, Catalina Niño. La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina. (Org.) *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fescol. 2011, p. XVII-XXXI.
- LEÃO, André; MORINI, Cristiano. O Conselho de defesa sul-americano da Unasul e a política externa brasileira: há espaço para “hegemonia consensual” do Brasil? *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.2, n.3, 2013, p. 212-236. Disponível em: [<http://ojs.ws.ufgd.edu.br/index.php?journal=moncoes&page=article&op=view&path%5B%5D=2821&path%5B%5D=1698>]. Acesso em: 10 ago. 2015.
- MOREIRA, Angela. Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa. *Boletín RESDAL*, Buenos Aires, 2009, p. 02-20.
- REZENDE, Lucas Pereira. *Sobe e desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva*. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- RIBEIRO, Jeancezar D. S. Princípios norteadores das políticas de defesa comum do Conselho de Defesa da UNASUL. In: FLACSO-ISA, 2014, Buenos Aires, Global and Regional Powers in a Changing World, University of Buenos Aires, Anais Eletrônicos. Disponível em: [<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/cebcf568-9835-49e9-be18-42b7bd67e854.pdf>]. Acesso em: 10 nov. 2014.





- SAINT-PIERRE. Héctor Luis. *As “Novas Ameaças” às Democracias Latino americanas: Uma Abordagem Teórico Conceitual*. 2007. Disponível em: [https://www.academia.edu/8476365/AS_NOVAS_AMEA%C3%87AS_%C3%80S_DEMOCRACIAS_LATINOAMERICANAS_UMA_ABORDAGEM_TEORICO_CONCEITUAL]. Acesso em: 01 nov. 2014.
- SAINT-PIERRE. Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Jr. As medidas de confiança do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.57, n.1, 2014, p. 22-39. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n1/0034-7329-rbpi-57-01-00022.pdf>]. Acesso em: 25 jul. 2015.
- SANAHUJA, José Antonio. UNASUR: logros y dilemas. In: ORTIZ, María. (Org.). *La Diplomacia de las Cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José: FLACSO. 2013, p. 55-60.
- SANAHUJA, José Antonio; ESCÁNEZ, Francisco J. Verdes-Montenegro. Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI, Haroldo (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe: ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Managua: CRIES. 2014, p. 487-529.
- SOLINGEN, Etel. *Regional orders at Century's Dawn: global and domestic influences on grand strategy*. Princeton: Princeton University Press. 1998.
- TORRE, Pablo Celi de. El anclaje suramericano de integración y seguridad regional. In: ESPAÑA. Ministerio de Defensa. *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*. Madrid. Cuadernos de Estrategia, 158, 2012, p. 274-303.
- UNITED NATIONS. *A more secure world: our shared responsibility: Report of the high-level panel on threats, challenges and change*. New York: United Nations Publications. 2004
- UNASUR. 2012. aprueba plan para producir aviones de entrenamiento básico. *Telesur*, 29 nov. 2012. Disponível em: [<http://www.telesurtv.net/articulos/2012/11/29/unasur-aprueba-plan-para-producir-aviones-de-entrenamiento-basico-304.html>]. Acesso em: 11 dez. 2012.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano*. 2008a Disponível em: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=pt]. Acesso em: 02 jul. 2011.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. 2008b. Disponível em: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt]. Acesso em: 30 jun. 2011.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Memorias del seminario: modernización de ministerios de defensa*. Quito: Imprefepp. 2009.





UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Realización de la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano con el objetivo de que Suramérica se proyecte como zona de Paz y Cooperación Mutua*. 28 nov. 2012. Disponível em: [http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=566%3Arealizacion-de-la-iv-reunion-ordinaria-del-consejo-de-defensa-suramericano-con-el-objetivo-de-que-suramerica-se-proyecte-como-zona-de-paz-y-cooperacion-mutua&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es]. Acesso em: 23 dez. 2012.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS Consejo de Defensa Suramericano – CDS. *Acta: I Foro Suramericano Políticas y estrategias de defensa de la región y IV Seminario Suramericano de Enfoque conceptuales, riesgos y amenazas a la región*. 2013a. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/719575de-184e-440e-a1aa-d24fe577d6cc/UNASUR-CS-DFS-ACT-13-0006.pdf>]. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Acta: IV reunión de trabajo para consolidar la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el marco del CDS/UNASUR*. 2013b. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9ecad7fb-37f6-4400-add6-55c4a009a7b3/UNASUR-CS-DFS-ACT-13-0004.pdf>]. Acesso em: 30 ago. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Acta: elaboracion del atlas de mapas de riesgo de desastres naturales en Suramerica*. 2014a. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c1209ec9-7361-4508-be8f-13fa96f48b69/UNASUR-CS-DFS-ACT-14-0005.pdf>]. Acesso em: 01 dez. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Comunicado de los viceministro y jefes de delegacion de los ministerios de defensa del Consejo de Defensa Suramericano-UNASUR*. 2014b. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>]. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS.. *Conclusiones del Taller para realizar un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales estratégicos de la región*. 2014c. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b579318b-0172-42ae-8581-62eb7da20007/UNASUR-CS-DFS-INF-14-0002.pdf>]. Acesso em: 01 dez. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Primera reunión presencial del Comité Consultivo y Comité Técnico Asesor 2014 del Programa UNASUR I*. Acta acuerdo. 2014d. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/59f787d6-80eb-4f82-ab4cb02c9bd30513/UNASUR-CS-DFS-ACT-14-0010.pdf>]. Acesso em: 01 dez. 2014.





O Brasil e o acender das luzes das independências de Angola e Moçambique (1974-1975)

Brazil and the independences of Angola e Mozambique (1974-1975)

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.513

José Alejandro Sebastian Barrios Diaz¹

Resumo

O artigo explora o sentido do reconhecimento das independências de Angola e de Moçambique para a política externa brasileira. Em abordagem histórica, concentrando-se nos anos de 1974 e 1975, esses processos são analisados à luz do cenário internacional e do pragmatismo responsável de 1974, que alterou o comando geral da diplomacia brasileira e almejou a universalização das relações internacionais do país. Fundamentado em pesquisa documental no Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília e no Centro de Pesquisa e Documentação Histórica do Brasil Contemporâneo, bem como na literatura especializada da área de política externa brasileira, o artigo coloca duas questões intimamente vinculadas para compreender esse momento: (i) por que o Brasil reconheceu essas independências?; (ii) de que modo foram as primeiras gestões do governo Geisel para tornar esse reconhecimento possível? Em síntese, o reconhecimento das independências não foi um fenômeno criado *ex nihilo*, mas dominado por interesses de expansão da ação internacional do Brasil.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Angola; Moçambique; Independência.

Abstract

The article explores the sense of the recognition of the Angolan and the Mozambican independence for Brazilian Foreign Policy. Drawing on a historic approach and focusing on the years of 1974 and 1975, this process is analysed in the light of the international context and that of the “Responsible Pragmatism” of 1974, which altered the general command of Brazilian diplomacy and longed for the universalization of Brazilian international relations. Grounded on documentary research conducted in the Historical Archives of Itamaraty and in the Center of Research and Historical Documentation of Contemporary Brazil, as well as

¹ Bacharel em relações internacionais, mestre em cooperação internacional & desenvolvimento e doutorando em relações internacionais na Universidade de Brasília.

Artigo submetido em 31/08/2016e aprovado em 25/11/2016.





in the Brazilian foreign policy specialized literature, the article raises two closely related issues to understand this point: “ (i) Why did Brazil recognized Angola’s and Mozambique’s independence? (ii) How were the first efforts of the Geisel government to make this recognition possible?”. In summary, the recognition of the independence was not a phenomenon created *ex nihilo*, but dominated by the interests of expansion of Brazilian diplomacy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Angola; Mozambique; Independence.

Introdução

No dia 21 de junho de 1974, no Hotel Embaixador, na Beira, Moçambique, o cônsul-geral do Brasil em Lourenço Marques, Octávio Berenguer César, encontrou-se com o senhor Miguel Murrupa, ex-membro do comitê central da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), para discutir o futuro incerto das relações bilaterais entre os países que ali representavam em caráter não oficial. Algumas semanas depois, em 27 de julho do mesmo ano, o governo de Lisboa anunciou, por intermédio do presidente general António Spínola, o reconhecimento “da independência dos povos africanos que vivem sob seu domínio desde o século XV”, informava o cônsul por meio de telegrama secreto (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO EM LOURENÇO MARQUES, 1974) para o Itamaraty em Brasília.

Por certo, o assunto era delicado e iria receber mais atenção do governo brasileiro no contexto das descolonizações de Angola e de Moçambique. Nesse sentido, a política externa brasileira (PEB) era uma realidade impermeável e alheia ao mundo das lutas de libertação em África e encontrou, na possibilidade de apoiar as independências de Angola e de Moçambique, uma estratégia para promover as relações entre o Brasil e outros países africanos.

A mudança produzida por uma década de luta contra o domínio colonial nas colônias africanas portuguesas², associada ao contexto internacional de choque do petróleo e de recessão econômica, criou oportunidades para assegurar uma transformação na inserção internacional do país. Com esse reconhecimento, a diplomacia de Brasília pôde dar novo alento e reforçar sua presença naquele continente, a partir do engajamento com dois pontos estratégicos da luta anticolonial na África: Angola e Moçambique, entre 1974 e 1975. Esses dois países eram o estandarte da libertação da zona austral do continente, o primeiro “a joia da coroa” para Lisboa, e o segundo “a pérola do Índico”.

2 Em Moçambique, a luta armada começou em 1964, com a Frente de Libertação de Moçambique. No caso de Angola, a luta armada eclodiu em 1961, com o Movimento Popular de Libertação de Angola.





A despeito da longa história compartilhada e dos laços culturais, políticos, sociais, dentre outros, do Brasil com países africanos, longos séculos transcorreram sem que fosse possível uma aproximação em matéria de política exterior. Sabemos que as relações do Brasil com a África não são recentes, datam da colônia, da independência e do Império³.

Todavia, no campo da política exterior, não foi possível transformar essa ontologia afro-brasileira em uma diretriz segura de inserção internacional, nem formular uma política coerente⁴ para o continente africano, a não ser a partir de 1974. Recordar-se que entre a década de 1950 e os primeiros anos da década de 1970, as relações Brasil-África eram condicionadas pelas relações com Portugal, com a exceção do ensaio africanista de 1961-1964.

A política externa que surge em 1974, o pragmatismo responsável, lança um esforço voltado para “estar presente onde estivera ausente” (BRASIL, 1975) e o mundo afro-asiático era a maior expressão dessa urgência. Havia muito em jogo para as relações internacionais do Brasil; no caso particular daquele continente, o desafio era eliminar os atritos políticos com as colônias portuguesas, que surgiram com as posições adotadas por Brasília a favor de Lisboa, e que o reconhecimento das independências em 1975 teve lugar central para superá-los, no plano discursivo e prático.

O foco deste artigo recai em analisar o processo de reconhecimento das independências de Angola e de Moçambique, nos anos 1974 e 1975. Nesse sentido, o artigo coloca duas questões intimamente vinculadas: (i) por que o Brasil reconheceu essas independências?; (ii) de que modo foram as primeiras gestões do governo Geisel para tornar esse reconhecimento possível?

A hipótese é de que, tomados isoladamente, o reconhecimento de ambos os países parece um simples gesto de soberania da diplomacia brasileira, mas considerando que o aprofundamento das relações do Brasil com a África era uma diretriz da diplomacia do governo Geisel, que naquele momento Angola

3 Para o embaixador Alberto da Costa e Silva, a independência do Brasil, as preocupações com o tráfico de escravos e as navegações comerciais cortaram o diálogo com cidades e reinos no continente africano e o Brasil se concentrou na questão diplomática com a Grã-Bretanha, cuja intenção era cessar o tráfico de escravos e o comércio entre a América e África (COSTA E SILVA, 2011, p. 23).

4 Entende-se que a falta de coerência da PEB era resultado de uma tensão de forças mais ou menos conservadoras que ignoravam a aproximação ao continente africano; a incoerência expressava-se na falta de relações com as colônias portuguesas, no uso do discurso anticolonialista e também na postura em relação à descolonização nas Nações Unidas. Uma política coerente, ao contrário, é uma política soberana, de Estado para Estado. É o que o embaixador Paulo Antônio Pereira Pinto (2016) chama de “uma política internacional (...) com respeito àquele continente”.





e Moçambique eram os dois bastiões da luta anticolonial no continente e o ambiente de recessão econômica mundial, o reconhecimento das independências não foi um fenômeno criado *ex nihilo*, mas dominado por interesses de expansão internacional do Brasil, de um projeto de poder⁵. Assim, o reconhecimento dessas independências tem papel constitutivo para a aproximação com o continente. As primeiras gestões ocorrem em 1974 com a aproximação direta do Itamaraty aos movimentos de libertação de Angola e de Moçambique e nas negociações sobre o futuro das relações bilaterais, complementadas pela postura do Brasil contra as agressões armadas rodesianas e sul-africanas em Moçambique e contra a prorrogação da independência em Angola.

A pesquisa para este artigo foi conduzida no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores em Brasília (AHI), no Centro de Pesquisa e Documentação Histórica do Brasil Contemporâneo (CPDOC) e na biblioteca do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Todas as fontes primárias citadas obedecem à organização dos arquivos visitados, mas no caso do CPDOC a consulta foi *on-line*. No Itamaraty, o principal arquivo consultado, as fontes estão organizadas por postos e assuntos, que variam de numeração e tema, arquivadas conforme o tipo de documentação, no universo temporal desta pesquisa (1974-1975), com incursões em décadas passadas, necessárias para melhor compreender o tema.

O texto está organizado em três partes, além desta introdução e das observações finais. A análise desenvolvida respeita o contexto internacional da época, descrito na primeira parte, enfatizando o lugar das descolonizações africanas nesse cenário. Em seguida, recorre-se à história da política externa brasileira para, na terceira parte, recolocar o reconhecimento das independências nas molduras em que elas ocorreram.

O contexto histórico

O contexto internacional do período em pauta é a *détente* entre as duas superpotências da Guerra Fria. Em meio à bipolaridade da ordem mundial, a distensão proporcionou mais possibilidades de atuação para os Estados que se

5 Toda política exterior faz parte de um projeto de poder que avalia o lugar de um determinado Estado no mundo. No caso do Brasil, naquele governo específico, era necessário romper os limites sistêmicos da Guerra Fria para universalizar a inserção internacional do país. Essa universalização ficaria incompleta sem a presença do Brasil no continente africano. Logo, foi necessário transformar a postura do Brasil em África, de maneira que os reconhecimentos das independências de Angola e Moçambique tiveram um lugar central nesse processo.





encontravam limitados pelo jogo das grandes potências. Foi caracterizada como um momento de desgaste no poder internacional de ambos os atores hegemônicos. Nesse sentido, era um cenário em que Estados como o Brasil encontraram lugar para adotar políticas mais autônomas, afastando-se do alinhamento direto a um dos centros de poder.

Desse contexto, surgiram importantes fenômenos para a política internacional: a assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear em 1968; a ideia de uma Nova Ordem Econômica Internacional, lançada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974; o *aggiornamento* do terceiro mundo enquanto ator nas relações internacionais, a partir do Movimento dos Não Alinhados; a guerra do Yom Kippur; o debate Norte-Sul pelo desenvolvimento; a entrada da China na Organização das Nações Unidas em 1971 e seu primeiro teste nuclear ; as descolonizações africanas, dentre outros.

A primeira metade da década de 1970 foi marcada por sucessivas crises econômicas, como o fim dos padrões de Bretton Woods e o primeiro choque do petróleo, o qual motivou o governo brasileiro a aceitar a necessidade de reorientar o comando da política exterior, a fim de adaptar-se à nova realidade. Esse último fenômeno foi inesperado para o governo brasileiro, que vivia a “opulência” do nacional-desenvolvimentismo. Ainda nos anos 1960, o preço do barril de petróleo estava em torno de US\$ 2,70 a unidade. No primeiro choque do petróleo, em 1973, o barril subiu de US\$ 3 para US\$ 12, gerando um quadro de crise econômica para países em desenvolvimento e dependentes da exportação de petróleo como o Brasil, sétimo maior exportador mundial do produto naquele momento (TOSCANO, 2004, p. 8).

O desenvolvimentismo no Brasil e o crescimento econômico característico desse período fizeram aumentar a demanda por petróleo e derivados. Conforme Toscano (2004, p. 1), o país produzia 20% do petróleo que consumia e importava 80%, a maior parte do Oriente Médio, fator que, associado à recessão, gerou desequilíbrio no balanço de pagamentos (um déficit na ordem de 4,7 bilhões de dólares em 1974).

Dois fenômenos marcaram a segunda metade do século XX em África: a construção da nação e a edificação do Estado. Segundo Elaigwu (2010, p. 537), esse cenário foi resultado do combate político pela independência no continente após a Segunda Guerra Mundial. O mundo assistiu a uma transformação no cenário internacional com o surgimento de uma série de Estados como a Líbia (1951), o Marrocos (1956), Gana (1957) e outros.





A Organização das Nações Unidas tornou-se uma plataforma anticolonialista e no final desse ano aprovou-se a Resolução 1514 (UNITED NATIONS, 1960) na Assembleia Geral em 1960, submetida por 43 países afro-asiáticos, que pediu o fim da exploração e da dominação colonial e o respeito à integridade territorial dos países que iriam surgir. Portugal esteve dentre os nove países que se abstiveram de votar.

O ano de 1960 mostrou a força continental da busca por independência e das lutas que deram um fim ao colonialismo. Entre janeiro e dezembro, dezessete⁶ países subsaarianos tornaram-se independentes e criou-se um cenário alvissareiro para as outras colônias africanas. No caso específico de Angola e de Moçambique, o colonialismo português não havia enfraquecido com o pós-guerra e mantinha-se uma rigorosa hierarquia entre os grupos sociais (na relação entre colono e colonizador) e pelas múltiplas possibilidades de exploração do trabalho escravo (CABAÇO, 2009, p. 10).

Na altura da independência, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), fundada em 1962, era o principal movimento desse país. Em Angola, diferentemente, havia nesse mesmo momento três movimentos, com distintas orientações, que se antagonizaram⁷, eram eles o Movimento Popular de Libertação da Angola (MPLA) de 1956, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) de 1961 e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) de 1966.

A região da África Austral era a zona que representava a luta contra o colonialismo porque estava composta por territórios não autônomos, como Angola, Moçambique e a atual Namíbia, território conhecido como *South-West Africa*, sob administração da África do Sul, mas também por países com regimes racistas, como as Rodésias e a África do Sul, que institucionalizou a segregação racial com a política oficial do *apartheid*.

A dimensão africana da política externa brasileira

Do ponto de vista diplomático e político, as relações do Brasil com o continente africano foram introduzidas no início dos anos 1960, com antecedentes imprecisos

6 São eles: Camarões, Togo, Madagascar, República Democrática do Congo, Somália, Benin, Nigéria, Burkina Faso, Costa do Marfim, Chad, República Centro-Africana, República do Congo, Gabão, Senegal, Mali, Nigéria, Mauritânia. Ver mais em Elaigwu (2010, p. 545).

7 O MPLA, de esquerda, era apoiado pela União Soviética, a FNLA, mais "moderada", recebeu apoio da CIA, e a UNITA recebeu apoio da África do Sul.





nos anos 1950. O chanceler Osvaldo Aranha alertou o presidente Juscelino Kubistchek em 1957 sobre consequências de desconsiderar a força que tinham as descolonizações (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p. 62).

Outro antecedente foi o memorando (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA NA ÍNDIA, 1959) do embaixador brasileiro na Índia, José Chocrane de Alencar que, em 15 de fevereiro de 1959, buscou chamar a atenção do chanceler Negrão para o papel do Brasil nas descolonizações afro-asiáticas, da qual a Índia foi pioneira em 1947. O embaixador citou a revista alemã *Der Spiegel*, que entrevistou o premiê da Guiné Sékou Touré, em que argumentava que a “dissolução (colonial) havia começado” e que “nada poderia mudar isso”. O embaixador acreditava ser dever do Brasil “adotar uma política no sentido de associação às aspirações afro-asiáticas” e manifestou alinhamento com as diretrizes políticas de sua época ao argumentar que “não seria, quiçá, antagônico ao pensamento íntimo de alguns dirigentes americanos”.

Em 1959, a localização de Moçambique no Índico foi objeto de discussão pelo diplomata José Maria da Gamboa (ARQUIVO DO ITAMARATY, ENTREPOSTO EM LOURENÇO MARQUES, 1959), particularmente o porto de Lourenço Marques (atual Maputo), que poderia ser um entreposto de “depósito franco” para estimular o comércio do Brasil com o Oriente. Dessa comunicação surgiu a ideia de transformar o consulado honorário naquela capital em consulado-geral e substituir o consulado-geral da Cidade do Cabo por uma “repartição de carreira simples”. A criação desse entreposto sugeriu ainda medidas análogas para Angola (e também Macau) de maneira a contemplar novos objetivos nas relações com Portugal.

No mesmo memorando, expõem-se os motivos do interesse brasileiro no porto de Lourenço Marques, que era “um dos portos mais bem estruturados de toda a costa oriental africana e recebeu 1.278 navios em 1956 e sua posição geográfica o transformou em um escoadouro do comércio dos países vizinhos”. A proposta ligava mercadorias brasileiras pelo Atlântico ao Índico e ao Pacífico em linhas marítimas europeias e asiáticas, com escala em Lourenço Marques, porto que recebia vinte linhas de cargueiros regulares desde Bombaim, Goa, Calcutá, Manila, Austrália e Nova Zelândia.

Nas palavras do diplomata José Maria da Gamboa, “Lourenço Marques seria a concessão mais importante e útil que Portugal poderia oferecer ao Brasil”. Uma outra questão é que o Brasil importava minério de cobre e de estanho da região congoleza do Katanga, ligada à Moçambique por uma ferrovia que terminava em Lourenço Marques. Segundo esse memorando, 4,7% do total das exportações da





África portuguesa eram destinados aos mercados orientais, representados por China, Japão e Austrália, de modo que o Brasil queria aproveitar essas conexões para incrementar seu comércio externo com países do Oriente via Lourenço Marques.

Para o diplomata, “a presença do Brasil em Lourenço Marques” se justificava principalmente “pelo interesse comercial em ampliarmos nossas exportações para os mercados da Ásia e Oceania”. Por outro lado, viu a inércia e a natureza das relações entre Brasília e Lisboa ao afirmar que:

Permanecem em uma atmosfera de sentimentalismo, pela ênfase quase exclusiva emprestada aos aspectos históricos comuns. As declarações e discursos que marcam o contato de personalidades brasileiras e portuguesas estão recheadas de louvores a Camões, navegantes e laços de amizade, sem que sejam acompanhadas de resultados realmente proveitosos (ARQUIVO DO ITAMARATY, ENTREPOSTO EM LOURENÇO MARQUES, 1959).

De maneira geral, segundo Pinheiro (1994, p. 252), entre 1946 e 1954, o Brasil “apoiou ativamente” os poderes coloniais e votou contra ou absteve-se de votar nas resoluções colonialistas nas Nações Unidas. Nos anos 1950, a África ainda não tinha um valor político para o Brasil. O que preocupava a diplomacia brasileira em relação à África era a formação de um Mercado Comum Europeu (em 1950) e o comércio entre esses dois continentes que, baseado na exportação de produtos africanos concorrentes com o Brasil (café, cacau e algodão), poderia prejudicar a economia brasileira (SARAIVA; GALA, 2012, p. 5).

Para Selcher (1970, p. 81), o Brasil não fez nada para tornar-se conhecido naquele continente e por isso não elaborou uma política coerente com seus interesses na região. Lembrando o embaixador Adolfo Bezerra de Menezes, para quem a “África era mais remota que crateras lunares”, o autor afirma que a discussão sobre esse continente no Brasil é tardia e que o Brasil tinha os pré-requisitos para ter um papel na África mais importante que qualquer outro país da América Latina.

Os motivos dessa postura eram os compromissos do Brasil com uma política internacional “anticomunista” e pelos vínculos assumidos pelo Estado brasileiro com Portugal. A partir dos anos 1950, o Brasil apoiou a França, contra a descolonização da Argélia, país cuja guerra começou em 1954 e que se tornou independente em 1962. Outros exemplos são a Tunísia e o Marrocos, processos nos quais o Brasil foi um mero “espectador passivo” (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p. 5).





O traço característico das relações entre Brasil e Portugal era a “retórica da afetividade” e um de seus efeitos foi a concepção de que suas relações diplomáticas só poderiam ser entendidas à luz de suas “identidades culturais”, como se houvesse “uma aliança natural e indestrutível que transcendia a volatilidade das conjunturas” (GONÇALVES, 2003, p. 15). Tal aliança foi negociada no governo de Getúlio Vargas, em 1953, ratificada em 1954 no governo de Café Filho e regulamentada no governo de Juscelino Kubitschek em 1960, e o produto dessa relação foi uma política externa brasileira orientada para a defesa do império colonial português. O início do apoio do Brasil à política portuguesa foi aceitar que Portugal não deveria ceder às reivindicações de incorporar Goa, Damão e Diu ao país indiano do sudeste asiático⁸.

Um exemplo do apoio brasileiro ao colonialismo português está no discurso do representante do Brasil, Donatello Grieco, na Quarta Comissão da XI Assembleia Geral das Nações Unidas em 30 de janeiro de 1957, sobre o item Territórios Não Autônomos, na qual afirma que “o Brasil foi província portuguesa, e os brasileiros orgulham-se da obra civilizadora” e que o Brasil herdou da colonização lusitana “o amor a todos os semelhantes, sem preconceitos de raça ou condição social” e que a “ancestralidade lusitana” é motivo de “autêntico orgulho” e que “formavam uma grande família” (GRIECO, 1957, p. 228).

Segundo Villela (1953, p. 246-252), foram estabelecidos quatro princípios no tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, de 1953, quais sejam: (i) consulta mútua e obrigatória perante os temas internacionais, entendendo a consulta como “prova de confiança”; (ii) igualdade de direitos entre portugueses e brasileiros, princípio apresentado no artigo quarto, desenvolvido no artigo quinto e ampliado no sexto; (iii) constantes atualizações para que o tratado corresponda a uma execução a longo prazo, por meio de leis e regulamentos necessários para sua melhor aplicação e implementação; (iv) o compromisso de desenvolver uma comunidade luso-brasileira no mundo, que daria “um novo rumo nas relações das duas coletividades atlânticas”.

Entretanto, na década de 1960, a presença brasileira na África independente já era uma realidade. A Tabela 1 mostra o alcance da diplomacia nessa década.

8 Os territórios coloniais dos portugueses na Índia eram Goa, que compreendia também as ilhas de Andegiva, São Jorge e Morcego; Damão, com Dadra e Praganá-Nagar-Avele; e Diu, com Gogola e Simbor. Portugal tinha uma aliança com os Estados Unidos, pela concessão de base militar no arquipélago dos Açores. Em 1956, o governo norte-americano cancelou uma viagem de Nehru à Washington. Em 1961, a Índia ocupou militarmente esses territórios e o Brasil já estava comprometido com o Tratado de Amizade e Consulta, de modo que o Brasil passou a representar os interesses de Lisboa em Nova Déli (BEGUE, 2007, p. 18).



**Tabela 1. Relação das embaixadas do Brasil em África na década de 1960**

Categoria do Posto e Cidade	Data
Embaixada em Argel	1962
Embaixada no Cairo	1958
Embaixada em Rabat	1959
Embaixada em Túnis	1959
Legação em Pretória	1947
Embaixada em Acra	1961
Embaixada em Dacar	1961
Embaixada em Lagos	1962
Embaixada em Niamei	1961
Embaixada em Nouakchott	-
Embaixada em Bamaco	-
Embaixada em Lomé	1962
Embaixada em Adis Abeba	1961
Consulado em Argel	1918
Consulado na Cidade do Cabo	1937
Consulado em Lourenço Marques	1961
Consulado em Luanda	1961
Consulado em Nairóbi	1961

Fonte: elaborada pelo próprio autor com documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília. 2016.

Em mensagem ao Congresso Nacional em 1961, o presidente Quadros expôs as diretrizes gerais de sua política exterior. No quinto ponto, do “Mundo Afro-Asiático”, propôs uma política de condenação do colonialismo e do racismo e manifestou interesse em criar representações do Brasil no continente e ainda afirmou que “não aceitamos qualquer forma ou modalidade de colonialismo ou imperialismo” (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) houve uma inclinação africanista na formulação da política exterior. Amorim (2011, p. 473) considera que nesse momento produziu-se o primeiro desenho de uma ação voltada para o continente africano, com o envio do jornalista Raymundo de Sousa Dantas como o primeiro embaixador negro do Brasil para Gana. Nesse sentido, para Cervo e Bueno (1992, p. 219), o governo de Quadros, se cotejado aos anteriores, deu o maior destaque ao continente africano até então.

O golpe de 1964 colocou o Brasil na órbita do alinhamento ao bloco ocidental na Guerra Fria e afastou a possibilidade de qualquer interlocução com os movimentos que já se encontravam em luta em Angola e Moçambique. Pinheiro





(1994, p. 264) alega que os países africanos tinham perdido importância para a concepção de política externa de Castelo Branco, salvo a África do Sul, principal parceiro comercial naquele continente, com quem o país manteria relações ao longo do regime do *apartheid*.

Em 1972, o ministro Gibson Barboza visitou nove países⁹ do continente africano entre os meses de outubro e novembro, na busca de estreitar as relações bilaterais. É nesse governo, segundo Pinheiro (1994 p. 269), que o governo brasileiro começa a entender os vínculos com Portugal como um “obstáculo ao seu desenvolvimento”. É relevante observar que no âmbito do boicote por países africanos à Israel, Portugal e África do Sul, havia possibilidade de o Brasil ser igualmente punido no que diz respeito às importações de petróleo.

Em telegrama secreto (CPDOC, MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1973) de 23 de fevereiro de 1973, o chanceler Mario Gibson Barboza expôs o resultado da viagem ao ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Rui Patrício, e apresentou notícias muito positivas das relações do Brasil com a África nos nove países que visitou. Para o ministro, a viagem “não significava o envolvimento do Brasil no problema africano português”. Reportou ainda que houve “grandes dificuldades para incluir declarações conjuntas em que não se contivessem ataques, mesmo indiretos, a Portugal.”

Nessa conversa, o chanceler português propôs que o próximo encontro de ministros do Exterior do Brasil e de Portugal fosse realizado em Angola ou em Moçambique, mas o representante brasileiro considerou o pedido “fora de questão”. Ao ver seu interlocutor insistir pela conveniência do pedido, Barboza respondeu que “isso seria interpretado pelos africanos como um desafio e resultaria num desgaste a mais para o Brasil nas Nações Unidas e na África”. Complementou ainda que tal encontro “seria tomado como um reconhecimento pelo Brasil do status de província que Portugal reclama para aqueles territórios” (Idem).

O crescente interesse no continente chocava-se com uma concepção limitada sobre o lugar da África na formação do Brasil. A embaixada brasileira em Lisboa promoveu, no final de 1972, na sede da Mocidade Portuguesa¹⁰, uma palestra intitulada “O Africano na Cultura e Literatura Brasileira”, proferida pelo professor e adido cultural Gladstone de Mello (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA EM

9 Costa do Marfim, Togo, Gana, Daomé (atual Benim), Zaire (atual R.D Congo), Camarões, Nigéria, Senegal e Gabão, entre 25 de outubro e 22 de novembro de 1972.

10 Organização Nacional da Mocidade Portuguesa, criada em 1936 e extinta em 1974, fazia parte do regime autoritário do Estado Novo português.





LISBOA, 1973). Essa comunicação é exemplo da ambivalência da PEB e mostra o nível em que se manifestava o apoio à Portugal, no momento em que afirmou ter sido, na colonização do Brasil:

Verificada a pouca serventia do índio para trabalhar nas lavouras, na criação de gado ou na construção de casas, principalmente pelo seu grande atraso cultural (...) Apelaram os senhores do engenho, os criadores e, mais tarde, os mineradores para a mão-de-obra africana.

Em suas observações, o Adido comentou que:

Foi terrível, desumano e criminoso o cativo, mas não há como negar que a sorte do preto no Brasil veio a ser melhor. Na África, esperava-o a morte ou a estagnação cultural (...) ele a pouco e pouco acendeu, e entrou a participar, em menor ou maior grau, nos benefícios da civilização.

Essa inquietação e crescente interesse da diplomacia brasileira em África não passou despercebida pelos vizinhos sul-americanos. Em 1973, a embaixada do Brasil em Caracas (ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA EM CARACAS, 1973) enviava cópia do jornal venezuelano *El Nacional*, publicado em 14 de junho de 1973, cuja reportagem “África sola para Argentina y Brasil”, de José Ricardo Eliashev, comentava a presença de nove embaixadores africanos nas Nações Unidas em Buenos Aires. O jornalista assinalou a “intensa disputa” diplomática entre Brasília e Buenos Aires para a conquista do “vasto mercado do continente negro” e que a Argentina “desconhecia a importância estratégica que, para uma das potências latino-americanas, tinha a África” e ressaltou o “peso geopolítico” do esforço promovido pelas visitas do ministro Gibson Barboza ao continente. A “ofensiva do Brasil em África” foi “caracterizada por um critério cegamente comercial”.

Outro observador do Itamaraty no mundo, desta vez na África do Sul, o ministro De Salvo Coimbra, anexou (ARQUIVO DO ITAMARATY, LEGAÇÃO NA CIDADE DO CABO, 1973) um recorte do jornal *To the point* com a notícia “Brazil’s inroads”, onde afirmara que a “essência da política africana do Brasil busca melhorar seus laços com a África Negra ao mesmo tempo em que retém suas relações diplomáticas e comerciais com Portugal e África do Sul”.

O interesse de países africanos no Brasil também existia. Em 1973, os arquivos do Itamaraty mostram que algumas autoridades africanas visitaram o Brasil.





O ministro dos Negócios Estrangeiros do Zaire, Karl Bond; o ministro dos Negócios Estrangeiros da Costa do Marfim, Usher Assouan; o ministro do Planeamento da Costa do Marfim, M. Diwara; o ministro da Agricultura da Tanzânia, J. Munjai; o ministro do Transporte e Obras Públicas da Nigéria, L. Okonnu, dentre outros.

Na década de 1970, a PEB ainda colidia com as dificuldades políticas e limites que envolviam o relacionamento com Portugal. Um exemplo foi a votação da Resolução 3061 das Nações Unidas sobre a recomendação da retirada das tropas portuguesas da Guiné-Bissau (UNITED NATIONS, 1973), uma decisão que implicava o reconhecimento tácito dessa colônia como um país independente. O Brasil votou contra, por entender que “seria anti-jurídico” conceder o reconhecimento a um governo que não tinha “o total controle do território nem era reconhecido pela maioria da população” (ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO, s/d). No entanto, a Guiné-Bissau foi a primeira colônia africana de Portugal a tornar-se independente, em 1974, e assim foi reconhecida pelo governo de Brasília.

De fato, a coerência da política exterior brasileira emergiu e foi possível graças aos triunfos dos movimentos de libertação em Angola e em Moçambique e pelo esgotamento do regime salazarista em 1974. Nesse caso, foi a África quem ajudou o Brasil em sua política africana e não o contrário: os processos de descolonização em Angola e Moçambique deram legitimidade para as aspirações africanas do governo brasileiro e o país se libertou das amarras do Tratado de Amizade, momento em que assume um posicionamento inteiramente novo, de ruptura com os períodos anteriores, reconhece o direito à independência de ambos os países e inicia o diálogo com os respectivos movimentos de libertação.

É nesse momento que a dimensão africana da PEB adquiriu contornos mais precisos. Ao chegar no poder, Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, iniciaram um processo de abertura do regime autoritário, no qual a política exterior teria o importante papel de conduzir o Brasil à universalização de suas relações, lógica subjacente da retomada de um projeto de poder de inserção internacional do Estado brasileiro, que explica o porquê do reconhecimento. Os primeiros passos dessa universalização foram o reconhecimento da China comunista, o reconhecimento do direito à autodeterminação da Palestina e o reconhecimento das independências de Angola e de Moçambique.

Em 1975, o Departamento de África, Ásia e Oceania (DAO) do Itamaraty era responsável por 86 países, que constituam as fronteiras da diplomacia brasileira. Em relatório de 1974 (CPDOC, DAO, 1974) para o chanceler Azeredo da Silveira, o chefe do DAO argumentou que a África representava uma oportunidade para





expandir as relações comerciais; deu atenção à Nigéria, que ocupava o lugar de décimo primeiro mercado para as exportações brasileiras de bens de consumo. Angola foi o segundo maior mercado para os produtos do Brasil na África e previa-se cooperação na área de prospecção e exploração de petróleo. Havia um levantamento das empresas brasileiras que operavam no exterior, salvo na América do Norte, conforme Tabela 2 a seguir.

Tabela 2. Empresas brasileiras operando no exterior em 1974

Região	Número de empresas no exterior
América Latina	15
Europa	5
África, Ásia e Oriente	7
Total	27

Fonte: elaborado pelo autor a partir de pesquisa no CPDOC, no fundo de pesquisa do Embaixador Azeredo da Silveira, 2016.

O ministro Azeredo da Silveira (Idem) subscrevia a ideia de “África Lusófona”¹¹ e tinha esperança na permanência da língua portuguesa nas colônias e nas “vantagens de um bom relacionamento com Angola e Moçambique”, que compreendeu nos seguintes termos:

esses Estados representam para a expansão do nosso comércio e nossa penetração na África, não se pode deixar de pensar o relevante valor estratégico desses Estados.

Mais adiante, observa:

Mesmo para os nossos interesses de planejamento estratégico, pois Angola e, sobretudo, Moçambique, na rota do nosso abastecimento de petróleo e do comércio com o Japão, se constituem as únicas alternativas válidas para o que poderia ser proporcionado pela África do Sul.

Um gesto de soberania?

As primeiras gestões para tornar o reconhecimento das independências possíveis foram realizadas em Brasília em 1974, no sentido de buscar um

11 Uma espécie de reconhecimento do valor histórico, cultural e social dos laços compartilhados entre as ex-colônias de Portugal, e do papel do idioma português como vetor de aproximação em matéria de diplomacia. Anos mais tarde, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa iria nascer desse tipo de concepção.





entendimento de alto nível, sem intermediários, entre as partes envolvidas. Por esse motivo, Silveira determinou a Ítalo Zappa, chefe do DAO, uma avaliação sobre o possível papel do Brasil nesses processos e a possibilidade de estabelecer relações com os movimentos. O ministro propôs criar em Lourenço Marques e Luanda uma representação especial, para observar de perto e manter contato com os movimentos de libertação. Essa foi a principal estratégia da diplomacia brasileira.

A segunda gestão foi a missão chefiada por Ítalo Zappa, e composta pelo embaixador do Brasil no Quênia, Frank Mesquita, e o conselheiro Sérgio Weguelin Vieira. Elaboraram um relatório secreto de 28 páginas sobre as entrevistas com os líderes da FRELIMO, do MPLA, da FNLA e da UNITA, o qual foi encaminhado ao chanceler e ao presidente. De Dacar, no Senegal, a missão partiu para Nairóbi, no Quênia, a fim de confirmar por telefone a realização das entrevistas com os líderes dos movimentos.

O Relatório apresentado por Ítalo Zappa (ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO DO DAO, 1974) mostra que seu objetivo era:

Fazer chegar à direção de cada um daqueles movimentos – todos reconhecidos por Portugal como legítimos representantes das populações de Angola e Moçambique – a expressão do interesse com que o governo brasileiro acompanhava o processo de descolonização dos dois territórios; explicar-lhes que esse interesse era, em primeiro lugar, ditado pela solidariedade do Brasil para com todos os povos empenhados em obter sua autonomia, preservar a integridade de seus territórios e procurar seu desenvolvimento por decisão própria e sem interferência de governos estrangeiros; acrescentar que, em relação à Moçambique e Angola, com os quais o Brasil tem afinidades especiais, o interesse se convertia em virtual dever de oferecer sua colaboração aos governos independentes que ali serão instalados.

No caso de Moçambique, a entrevista com o líder da FRELIMO, Samora Machel, realizou-se em Dar-es-Salam, na Tanzânia, no domingo, 1º de dezembro de 1974. Juntos de Machel estiveram o secretário de Informação, Jorge Rebelo, e Sérgio Vieira, secretário da presidência, que expressaram ressentimentos com a falta de apoio brasileiro e as expectativas dos moçambicanos quanto ao Brasil durante a fase de libertação.

Esse problema encerra particular interesse para avaliar a narrativa triunfalista da diplomacia de Brasília sobre sua inserção no continente africano, como se fosse desprovida de conflitos e baseada em uma visão objetificada da suposta “amizade” que sempre existiu nos laços com esses países. Naquele período, Angola e Moçambique estavam encerrando a etapa militar de suas lutas de libertação por





meio dos acordos de Alvor e de Lusaka, em 1975 e 1974, respectivamente, em que o governo de Lisboa reconhecia os direitos de autodeterminação, de independência e onde foram negociados os termos para o estabelecimento de um governo de transição, embriões da vida nacional desses países.

Ainda em Dar-es-Salam, a missão encontrou o fundador da FNLA, Holden Roberto, que comentou o fato de sua última entrevista com alguma autoridade brasileira ter ocorrido em 1961 (treze anos antes). Zappa lembrou que “o comportamento do Brasil no passado pode ter sido objeto de reparos”, mas o angolano manifestou uma “mágoa” e que o papel do Brasil poderia ter “salvado muitas vidas e encurtado longo período de provações” e aceitava a “colaboração desinteressada que o Brasil oferecia”.

No dia 2 de dezembro, o grupo entrevistou-se com Agostinho Neto do MPLA, também em Dar-es-Salam, sem entrar no mérito sobre “qualquer ressentimento à alegada omissão do Brasil no processo de descolonização”. De regresso à Nairóbi, mantiveram contato com a FNLA, com outros interlocutores, notadamente no dia 6 de dezembro, com Johnny Eduardo, encarregado das relações exteriores, e com Ngola Kabangu, encarregado do interior.

Nesse mesmo dia, 6 de dezembro, deslocaram-se para Luanda, onde iriam encontrar, no dia seguinte, a partir de intermediação do cônsul brasileiro naquela cidade, os representantes da UNITA e com a mais alta autoridade local, o alto comissário do governo português para Luanda, o almirante António Alva da Rosa Coutinho. A missão terminou com a partida do grupo em retorno ao Brasil, no dia 9 daquele mês.

No mesmo documento, a avaliação de Zappa, talvez muito alvissareira para o caso de Moçambique, considerou que “os futuros integrantes dos governos de Moçambique e de Angola se mostram agora inteiramente abertos” e que “eliminaram-se as suspeitas de ressentimento, que existia ou ainda existe, mas agora em grau muito menor”.

A condição para manter relações soberanas com Angola e Moçambique era assegurar e cultivar o diálogo com todos os movimentos de libertação fora da esfera das relações com Portugal. Essa foi a primeira vez em que a diplomacia brasileira iria operar nas frentes das descolonizações africanas e teve que considerar duas realidades: (i) a marcha sobre Luanda de três movimentos de libertação¹² e (ii) as notícias da FRELIMO sobre indecisão do futuro das relações bilaterais.

12 O MPLA controlava a capital Luanda, a FNLA a região norte do país e a UNITA a região Sul.





Durante o processo de libertação colonial, os três movimentos em Angola receberam assistência do exterior e houve interferência das grandes potências na região, notadamente da África do Sul, com apoio da União Soviética e de Cuba ao MPLA. O Brasil aceitava a tese do predomínio do MPLA sobre a descolonização angolana. Depois da independência, restou a questão da permanência de tropas cubanas em Angola. Conseqüentemente, o reconhecimento do governo do MPLA, um movimento de libertação marxista, em pleno regime militar no Brasil, fazia parte da estratégia brasileira de evitar “deixar” Angola aos braços da União Soviética ou de Cuba e perder espaço no subsequente engajamento com Luanda.

Moçambique também recebeu apoio e assistência do exterior e houve interferência da África do Sul e da Rodésia, o atual Zimbábue. A Resistência Nacional Moçambicana foi organizada pelo regime de Ian Smith¹³ como um movimento anticomunista para fazer frente à FRELIMO, que Samora Machel entendia como um inimigo externo que produziu uma “guerra de desestabilização”. A FRELIMO adotou um regime marxista na libertação e no pós-independência. Enquanto coalizão de outros movimentos de libertação, FRELIMO liderou a luta armada desde o início em 1964 e não houve necessidade de questionar o acolhimento da FRELIMO enquanto representante do povo moçambicano.

A situação do Brasil para a FRELIMO era bastante indefinida. A diplomacia da FRELIMO classificou os países como “irmãos”, os africanos membros da Organização da União Africana e os países socialistas; como “amigos”, principalmente os escandinavos e os governos holandês e britânico; e como “reacionários”, considerados por Samora Machel os fascistas, a Espanha e o Chile.

Uma correspondência (ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO EM LOURENÇO MARQUES, 1975) do consulado em Lourenço Marques para a Secretaria de Estado, em 12 de junho de 1975, mostra preocupação do cônsul Berenguer Cesar com a “possibilidade de não lograr o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e Moçambique independente” e que “os novos dirigentes estão obviamente marcando uma distinção entre os países que apoiaram o movimento de libertação e os que nada fizeram por ele”.

No mesmo documento, o cônsul Berenguer Cesar considerou que “caso malogrem todos os esforços, estamos justificados em nos retirarmos, conscientes de que demonstramos melhor boa vontade e fizemos o possível”. Caso fosse assim, os últimos encargos seriam o “destino a ser dado ao patrimônio do consulado,

13 Primeiro-ministro da Rodésia entre 1954-1979.





ao pessoal brasileiro nele lotado e, ainda, do atendimento a ser dado aos interesses de cidadãos brasileiros residentes em Moçambique”.

Em Angola, por outro lado, o conflito entre os movimentos de independência acirrou-se em suas vésperas e houve declarações sobre sua possível prorrogação, principalmente por Portugal. Considerando as divergências crescentes entre os movimentos, houve pressa pelo Brasil em reconhecer Angola e a representação especial acreditava que o Brasil poderia desempenhar um papel no sentido de preservar a data da independência. Por meio de telegrama secreto (ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975a), o diplomata Ovídio de Melo demonstra o interesse brasileiro na independência ao afirmar que:

Com a protelação, estaremos abrindo mão da dianteira que ganhamos sobre outros países com a abertura da Representação Especial. À medida que o tempo passe, mais países virão, teremos mais competidores. Enquanto não resolvermos este assunto, a Representação Especial em nada diferirá do antigo Consulado, pessimamente instalado.

Nesse sentido, o representante especial em Angola teve de elaborar um plano de evacuação de brasileiros de Luanda (ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975b), pelo agravamento da luta entre a FNLA e MPLA. Não se conhecia o número de nacionais que estavam na capital ou no país, mas colocaram-se avisos nos jornais locais. Ovídio de Melo encontrou a solução para o plano de evacuação em uma retirada pelo mar, pelo “Cabo Orange”, que se encontrava no porto de Luanda.

Naquele momento, a via aérea era “impraticável em caso de emergência, o aeroporto não era seguro e de difícil acesso”. Conta o diplomata sobre uma aeronave brasileira que levou medicamentos e demorou quatro dias para chegar. O navio chegou a zarpar quando houve ameaça de invasão da capital, com cerca de 25 brasileiros mais portugueses e angolanos. Ovídio de Melo ajudou os brasileiros que partiam a trocarem suas moedas por dólares no navio, porque os bancos estavam em greve.

Um episódio (ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975c) particular mostra o nível da manutenção e do zelo com que Ovídio de Melo conduziu a diplomacia em Luanda, que expressa a posição-chave que significava essas relações para Brasília. Uma firma publicitária brasileira, companhia “Reunidas de Comunicação”, contratada pelo FNLA para organizar propaganda política e eleitoral, tinha como chefe o jornalista brasileiro Luís





Fernando Câmara Cascudo, que havia ressuscitado um jornal local, o “Província de Angola”.

Nesse sentido, Ovídio escreveu telegrama (ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975d) ao jornalista para reforçar a “necessidade de evitar qualquer atitude que pudesse ser caracterizada como intromissão política nas lutas” pois esse inconveniente “poderia ser interpretado como intervenção brasileira na conturbada situação interna de Angola” e lembrou ao jornalista que “estivemos politicamente presentes durante toda esta fase de transição”.

No caso particular de Angola, três pontos da política perseguida pelo Brasil devem ser observados: (a) o caráter neutro do país; (b) que a não intervenção em assuntos internos não impediu reconhecer o governo do MPLA; e (c) que o país condenava qualquer intervenção estrangeira, fosse de Cuba ou de Portugal.

Para Santos (2014, p. 284), Samora Machel pensava o lugar do Brasil na política moçambicana a partir de três posições: (i) negou o pragmatismo da diplomacia brasileira, (ii) promoveu a soberania de Moçambique frente às ingerências que o país foi palco (na época do colonialismo) e (iii) manifestou apoio aos movimentos de esquerda no Brasil.

O processo de aproximação com Moçambique foi mais problemático do que com Angola. A decisão da FRELIMO, de não permitir a criação de uma representação especial antes da independência e não permitir que o Estado brasileiro participasse das cerimônias de independência em 25 de junho de 1975, expressa que os ressentimentos ainda continuariam por tempo indeterminado. O único representante brasileiro nessa data não era um funcionário do Estado, mas Luiz Carlos Prestes, secretário-geral do Partido Comunista Brasileiro, que manteve contatos com a FRELIMO na Europa e na Argélia, onde viveu exilado e foi recebido por Machel. Não houve nenhuma autoridade oficial do Brasil nas cerimônias de independência de Moçambique.

O ressentimento de Moçambique sobre a postura do Brasil era uma realidade naquela altura. Ainda em 1979, procurando aproximar os dois países, Ítalo Zappa, embaixador em Moçambique, convidou Samora Machel para comparecer à posse do presidente-general João Figueiredo, proposta que não foi aceita pelo presidente moçambicano.

Em síntese, essas primeiras gestões, orientadas pelo ministro Azeredo da Silveira e realizadas pelo grupo chefiado por Zappa, consistiram em (a) iniciar o diálogo com os futuros governantes de Angola e de Moçambique, (b) tentar





eliminar suspeitas ou ressentimentos que neles ainda pudessem existir com relação ao Brasil, com mais sucesso em Angola do que em Moçambique e (c) deixar claro que estavam abertos os canais para a cooperação e comércio com o Brasil, os dois principais instrumentos de criação de confiança entre Brasília, Luanda e Maputo.

Conclusões

Este artigo apontou os antecedentes da dimensão africana da política externa brasileira e as primeiras gestões para tornar possível o reconhecimento das independências da República Popular de Angola e da República Popular de Moçambique. A obra do Brasil foi traçada por conveniências e interesses particulares, desenhados pelo contexto de recessão econômica, mas inspirados no desejo de universalização das relações internacionais do Brasil, projeto de poder do governo naquela altura.

Nesse sentido, as observações deste trabalho põem em evidência que o reconhecimento das independências foi uma inflexão na política exterior do Brasil. Em 11 de novembro de 1975, o governo brasileiro reconheceu a independência de Angola e do seu governo, o MPLA, por decreto em Brasília e em Luanda. A independência de Moçambique foi reconhecida em 25 de setembro do mesmo ano. Essa inflexão tem como eixo condutor o Itamaraty, na figura de Azeredo da Silveira, Ítalo Zappa e Ovídio de Melo. A falta de reconhecimento poderia ter implicado o isolamento do Brasil no continente africano, uma vez que os Estados africanos, da Argélia à Tanzânia, e a Organização da Unidade Africana, junto do Comitê de Libertação, prestaram solidariedade aos movimentos em ambos os países.

Por último, cabe referir que o reconhecimento foi um fator determinante para a inserção e ampliação dos vínculos da diplomacia brasileira em África. A principal consequência desse processo foi a manutenção e a expansão das relações bilaterais do Brasil com o continente africano. Em 1976, criaram-se seis embaixadas em Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, Alto Volta (atual Burkina Faso) e Lesoto. Em 1977, abriram-se postos no Benin e na Guiné-Conakry. Nesse sentido, o reconhecimento das independências fez parte de uma concepção estratégica da política externa que entendia Moçambique e Angola como dois pontos focais para a presença brasileira no continente africano.





Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. *Breves Narrativas Diplomáticas*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.
- ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO EM LOURENÇO MARQUES. Telegrama Secreto do Consulado-Geral em Lourenço Marques para Exteriores em 3 de março de 1974. “Relações Bilaterais. Encontro com Dr. Murrupa. Pedido de bolsa no Brasil”. Caixa n. 5, Lourenço Marques 001 a 269.
- ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA NA ÍNDIA. Ofício nº65 de José Chocrane de Alencar, embaixador do Brasil na Índia, para o embaixador Francisco Negrão de Lima, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Nova Déli, 15 de fevereiro de 1959. AMRE. Caixa 03 900.1 (00), Política Internacional, de (10) a (98).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, ENTREPOSTO EM LOURENÇO MARQUES. Memorando Confidencial de José Maria da Gamboa para o chefe do Departamento Consular, de 17 de fevereiro de 1960. “Criação do Consulado Geral em Lourenço Marques e Consulado Simples em Luanda. Entrepostos Moçambique e Angola. Relações Brasil-Portugal”. Caixa 923 (42) (88).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA EM LISBOA. Telegrama Secreto da Embaixada de Lisboa para Exteriores, de 5 de janeiro de 1973, n. 11, do embaixador Luís Antônio da Gama e Silva. Caixa Lisboa Ofícios (01) (73).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, EMBAIXADA EM CARACAS. Telegrama Secreto. Embaixada do Brasil em Caracas para DAO, n. 505, em 15 de junho de 1973. “Relações do Brasil com a África” do embaixador Lucillo Haddock Lobo. Caixa 920 (B46) (A).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, LEGAÇÃO NA CIDADE DO CABO. Telegrama Secreto. Legação do Brasil na cidade do Cabo para Exteriores, n. 58 de 11 de abril de 1973. “Artigo sobre a política de penetração brasileira na África”. Caixa 691.7 (B46) (A30).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, SECRETARIA DE ESTADO .Telegrama Secreto da Secretaria de Estado s/d caixa 691.7 (B46) (A30)
- ARQUIVO DO ITAMARATY, MISSÃO DO DAO. Relatório da Missão com os Representantes dos Movimentos de Emancipação de Angola e Moçambique em 1974. Missão do Chefe do DAO”. AMRE, 900 (B-46) (A) – Relações Políticas. Caixa 273. Secreto.
- ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO EM LOURENÇO MARQUES. Telegrama Urgente-Secreto, do Consulado-Geral em Lourenço Marques para Exteriores, s/n, d 12 de junho de 1975. Caixa 900 (B46) (A20).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975a Telegrama Secreto de Ovídio de Melo da Representação Especial do Brasil em Luanda. Sem classificação (ilegível).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975b. Telegrama Secreto de Ovídio de Melo Representação Especial do Brasil em Luanda para Exteriores, n. 193 em 25 de agosto de 1975. “Remessa de Planos de Evacuação de Brasileiros de Angola”. Sem caixa.





- ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975c. Telegrama Secreto da Representação Especial do Brasil em Luanda para Exteriores, n. 251 em 24 de abril de 1975. “Começo do envolvimento do Brasil na luta entre os movimentos armados angolanos. Caixa ANGOLA 900.2 (F42) (A).
- ARQUIVO DO ITAMARATY, REPRESENTAÇÃO ESPECIAL EM LUANDA, 1975d. Telegrama Secreto da Representação Especial do Brasil em Luanda para Exteriores, n. 253 em 24 de outubro de 1975. “Política de Equidistância frente à intervenção estrangeira em Angola”. Caixa: 900 (B46) (A19).
- BEGUE, Sandrine. *Le Fin de Goa et de l'Estado da India: Decolonization et Guerre Froide dans le Sous Continente Indien (1945-1962)*. Vol. I. Lisboa: Coleção Biblioteca Diplomática do Ministério dos Negócios do Estrangeiro de Portugal, 2007.
- BRASIL. Presidente (1961). Discursos selecionados do presidente Jânio Quadros. Brasília: Fundação Nacional Alexandre de Gusmão, 2009.
- BRASIL. Resenha de Política Externa do Ministério das Relações Exteriores, 1975.
- CABAÇO, José Luís. *Moçambique: identidade colonialismo e libertação*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 1992.
- COSTA E SILVA, Alberto. *Um Rio Chamado Atlântico*. O Brasil na África e a África no Brasil. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2011.
- CPDOC, MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1973. Telegrama Secreto da o Chanceler para o Presidente da República em 23 de fevereiro de 1973. CPDOC. classificação AAS MRE 1974.10.00 de 00.10.1974 a 04/03/1979.
- CPDOC, DAO, 1974. Telegrama Secreto do DAO para Secretaria de Estado. 22 de janeiro de 1974, n. 13, Arquivo Antonio Azeredo CPDOC. classificação: AAS mre ag 1974.01.22.
- ELAIGWU, Isawa J. Construção da nação e evolução das estruturas políticas. In: MAZRUI, Ali (ed.). *História Geral da África VIII. África desde 1935*. Comitê Científico Internacional da UNESCO, 2010.
- GONÇALVES, Williams da Silva. *O Realismo da Fraternidade: Brasil-Portugal. Do Tratado da Amizade ao caso Delgado*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- GRIECO, Donatello. Representante do Brasil, Donatello Grieco, na Quarta Comissão da XI Assembléia Geral das Nações Unidas em 30 de janeiro de 1957. *Scientia Iuridica*, v. IV, nº29, maio-junho de 1957, p. 116-123, Sala de Revistas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra > . Acesso em: 18 de novembro de 2016.
- PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos. O Itamaraty e a África: as origens da política africana no Brasil. *Estudos Históricos*, nº 39, janeiro-junho de 2007, p. 57-81. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2561/1520> > . Acesso em: 20 de junho de 2016.





- PEREIRA PINTO, Paulo Antonio. Brasil e África: parceria e compaixão. *Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*. Disponível em: < <http://www.mundorama.net/2016/06/28/brasil-africa-parceria-e-compaixao-por-paulo-antonio-pereira-pinto/> > . Acesso em: 15 de junho de 2016.
- PINHEIRO, Leticia de Abreu. *Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government: the President, the Military and the Foreign Minister*. Thesis submitted for the degree of PhD of International Relations. Department of International Relations/ London School of Economics and Political Science, 1994.
- SANTOS, Vanicléia Silva. Brasil e Moçambique nos anos 1974-1986: economia e política externa no diálogo Sul-Sul. *Revista de Ciências Humanas*, v. 14, n. 2, 2014, p. 277-301. Disponível em: < <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol14/artigo1dvol14-2.pdf> > . Acesso em: 16 de junho de 2016.
- SARAIVA, José Flávio Sombra; GALA, Irene Vida. *O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul*, 2012. Disponível em: bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf 2012 > . Acesso em: 16 de junho de 2016.
- SELCHER, Wayne Alan. *The afro-asian dimension of Brazilian foreign policy, 1956-1968*. Thesis submitted for the degree of PhD of International Relations. The University of Florida, Political Science International Law and Relations, 1970.
- TOSCANO, Danielle Maria Barandier. *A influência do Sistema Petróbras sobre a ação externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2004.
- UNITED NATIONS. *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, adotada pela Assembleia Geral em 1960. Disponível em: < <http://www.un.org/en/decolonization/declaration.shtml> > . Acesso em: 20 de julho de 2016.
- UNITED NATIONS. United Nations General Assembly. Resolution 3061 XXVIII. “*Illegal Occupation by Portuguese Military Forces of Certain Sectors of the Republic of Guinea Bissau and Acts of Aggression Committed by them Against the People of the Republic*”, adotada pela Assembleia Geral em 1973. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/281/33/IMG/NR028133.pdf?OpenElement> > . Acesso em: 20 de julho de 2016.
- VILLELA, Álvaro Machado. O Tratado de Amizade e Consulta entre Portugal e o Brasil. *Scientia Iuridica*, v. III, nº 10, outubro-dezembro de 1953, p. 244-259, Sala de Revistas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra > . Acesso em: 18 de novembro de 2016.

Nota: os documentos originados do Arquivo Histórico do Itamaraty e do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) são fontes primárias.





Reconsidering the consistency between principles and practices for Technical Cooperation between Developing Countries: A critical analysis of ProSavana

Reconsiderando a consistência entre princípios e práticas para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: Uma análise crítica do ProSavana

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.354

Niels Søndergaard¹

Abstract

The present article analyses the relationship between principles and practices for Technical Cooperation between Developing Countries (TCDC), in the case of Brazilian-Mozambican collaboration within the ProSavana programme. The notion of horizontality can be identified as a strong part of the ideational basis for Brazilian development cooperation. Such egalitarian conceptions are also strongly reflected within the discourse of the ProSavana programme, but their effectuation encounters a range of complications related to the practical implementation and difficulties with aligning the multitude of different motivations, development perceptions and particular interests permeating the programme. Analysis aimed at the implications of the initiative at the local level indicates that a series of socio-economic issues, related to land tenure and community inclusion might conflict directly with the notion of horizontal cooperation. The article therefore argues that a layered approach, with a focus beyond inter-governmental relations, and comprising of local community consultancy and civil society inclusion, is necessary for such cooperation projects to be consistent with their basis of principles.

Keywords: Cooperation, development, agriculture, South-South relations, Mozambique.

¹ Doutorando no Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília, (UnB).

Artigo submetido em 08/03/2016 e aprovado em 18/07/2016.





Resumo

O presente artigo analisa a relação entre princípios e práticas na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), no caso da colaboração Brasileira-Moçambicana dentro do programa de ProSavana. O conceito de horizontalidade pode ser identificado como uma parte substancial da base ideacional na cooperação pelo desenvolvimento do Brasil. Tais concepções igualitárias também refletem fortemente dentro do discurso do programa de ProSavana, porém, a sua efetuação encontra uma série de complicações relacionadas à implementação prática e dificuldades de alinhar a multiplicidade de diferentes motivações, percepções sobre o desenvolvimento e interesses particulares que permeiam o programa. Análise focada nas implicações dessa iniciativa no nível local indica que uma série de questões socioeconômicas, relacionadas à posse de terra e inclusão de comunidades, possa contrariar a noção de cooperação horizontal. O artigo portanto argumenta que uma abordagem abrangendo diferentes níveis de foco, indo além das relações inter-governamentais, e que compreende consulta das comunidades locais e inclusão da sociedade civil, é necessária para que tais iniciativas sejam coerentes com a sua base de princípios.

Palavras chaves: Cooperação, desenvolvimento, agricultura, relações sul-sul, Moçambique.

Introduction

South-South cooperation, and the question of whether such initiatives represent a fundamentally alternative model for development assistance, has gained evermore attention along with its increasing proliferation from the turn of the millennium. The present article evaluates the consistency between the conceptual basis and practical implementation of Technical Cooperation between Developing Countries (TCDC) in the case of the Brazilian engagement within Mozambique, through the ProSavana trilateral development initiative. The concept of horizontality and principles adjacent to this notion are reviewed within literature focusing upon South-South cooperation, and scrutinized in relation to their appearance within Brazilian TCDC. The underlying principles for Brazilian cooperation practices have gained a more concrete character within the Brazilian Cooperation Agency's (ABC) essential guidelines for development projects². These guidelines serve to structure the analysis of ProSavana in order to evaluate to what extent the dimensions to

² The central guidelines for Brazilian technical cooperation are formulated by the ABC as: 1) emphasis on home country development priorities, 2) preference for programs which deepen political and economic relations, 3) emphasis upon knowledge transfer, 4) emphasis upon human recourse training, consultancy and institutional infrastructure support, 5) preference for programs with local recourse mobilization, 6) prioritization of projects with high multiplier effects and, 7) orientation towards projects with concentrated results. (ABC, 2005).





which they relate are characterized by horizontal interactions between Brazil and Mozambique. Though the trilateral constitution of ProSavana also comprises Japan, emphasis is put on the Brazilian engagement within Mozambique, which is considered a significant case in displaying the opportunities, limits and trade-offs that result from cooperation strategies with highly multifaceted objectives. The article applies a dual analytical focus upon official governmental interactions as opposed to local stakeholders and rural communities, in order to understand how the differentiated consequences produced at these two levels entail different sets of conclusions regarding the horizontal nature of the ProSavana initiative.

Perspectives on cooperation between developing countries

Cooperation between Third World countries emerged as an alternative development path in the 1960's, inspired by the same ideological currents that led to the Non-Aligned Movement, and has strong roots stretching back to Bandung Conference of 1955. Its incipient institutionalization began with the Buenos Aires Plan of Action, created at the UN Conference of 1978, within which it was formulated as Technical Cooperation between Developing Countries (TCDC). Today, it is often treated as a phenomenon within the category of South-South cooperation, which is defined by the United Nations Development Program as '*a broad framework for collaboration among countries of the South in the political, economic, social, cultural, environmental and technical domains.*' When South-South cooperation is supported by traditional donator countries or by multilateral organizations, it is characterized as 'triangular cooperation' (UNDP, 2016).

The surge in cooperation initiatives amongst developing countries after the turn of the millennium has also spurred a great amount of academic interest in mapping, critically scrutinizing and conceptualizing this type of international engagement. Fantu Cheru (2011) ascribes great importance to the room of maneuver which the translocations within the international system, from a bipolar towards a more multipolar order, have left for developing countries (CHERU 2011, p. 47). Cheru stresses how this has resulted in a newfound 'policy space' (Ibid) within which developing countries have gained an unprecedented opportunity to pursue an offensive strategic engagement in order to alter global economic arrangements to their favor (Ibid, p. 45). Some of the essential changes around which the





interests of developing countries may converge are pinpointed by the author as a more democratized system for global governance, an increasingly horizontal international trade regime as well as the re-evaluation of aid conditionality (Ibid 2011, p. 50-52).

Francisco Simplício similarly perceives the present momentum for cooperation amongst developing countries as a unique historical opportunity, due to the unprecedented monetary and technical recourses that have become available in these parts of the world (SIMPLÍCIO 2011, p. 35). The task at hand is to define a range of institutional and financial mechanisms through which these capabilities may be transformed into a mutually beneficial cooperation between the partners involved (Ibid, p. 19). Simplício also underlines the importance of the logic permeating South-South cooperation being essentially different from that of North-South arrangements, through an increased attention to home countries development priorities, combined with an aspiration towards mutual gain which serves to dissolve the 'donator-recipient' paradigm (Ibid, pp.4-5). The surging trend of Southern cooperation initiatives is even characterized by Patrick Clairzier (2011) as directly consequential of the negative experiences faced by developing countries, due to the free-marked oriented conditionality of North-South official development assistance (CLAIRZIER, 2011).

Thus, cooperation amongst developing countries may, in this perspective be seen as a trend of collective contestation of an externally imposed developmental vision. An analogous perspective is expressed by Diego Rodrigues (2010), who underlines how the institutionalization of coalitions of developing countries has become a strategic recourse in order to confront inequalities embedded within the international system, through more horizontal modes of cooperation (RODRIGUES, 2010). The notion of horizontality as opposed to verticality, is also central to Caicedo and Castro (2010), and lies at the hearth of their explanation of how the power to define ideas and their concomitant development models, has been deprived from the South. The horizontal mode of cooperation is, thus, born out of, and simultaneously foments, a crucial ability to reflect upon themselves as generators of legitimate development experiences (CAICEDO; CASTRO 2010, p. 93). Yet, Caicedo and Castro also draw attention to the danger of South-South cooperation assuming the same vertical character as that of North-South relations, and thereby spur inequality within the South (Ibid, p. 99). In relation to this question, Renu Modi accentuates how the nature of relationships between emergent intermediate states and African countries is of a somehow more 'genuine' nature, and involves





projects with a broader development impact, empowering African countries and stimulating their independent engagement at the global level (MODI, 2011).

This raises the question of whether the shared development experiences of countries of the Global South have indeed produced some sort of kinship and congenial mutual empathy. Nel & Taylor (2013) have analyzed the notion of South-South solidarity through use of the Durkheimian distinction between mechanical and organic solidarity. While the first refers to a more objective identification of affiliation with an ‘other’ which is in a less fortunate situation than oneself, the latter is associated with a much deeper appreciation of the distinctiveness of this ‘other’, and with the recognition of the essence of his/her needs. Through an evaluation of the relationships between a group of relatively powerful emerging states and less recourse-endowed and smaller countries, Nel & Taylor identify a clear tendency amongst the dynamic emergent economies to disregard the interests of their more fragile peers. As the character of South-South cooperation often does not reach beyond what is termed as mechanical solidarity, the authors underline that this type of engagement losses its essence and runs the risk of becoming a fetishisation of growth and trade. (NEL; TAYLOR 2013, pp.1106-1107)

Though some of the prevailing perspectives on technical cooperation amongst developing countries diverge to some degree over the issue of distribution of benefits between nations, they do tend to converge to the extent that they all apply a state-centric perspective. Sanusha Naidu (2011), for example, emphasizes the differentiated impacts which the entry of emergent intermediate states has *within* African countries. This approach begs a range of questions related to how this affects the ability of civil society and social movements to promote their own interests and poses the question of whether the “national interests” of African governments are indeed analogous to the “national interests” of the population at large (Ibid, p. 211-212). Thus, Naidu draws analytical attention to civil society struggles for inclusivity and the issue of how South-South cooperation affects social development (Ibid, p. 215-216).

Brazilian cooperation and the notion of horizontality

Reducing asymmetries within the international system has been a central Brazilian policy priority since the turn of the millennium. This urge for transformation has resulted in an activist foreign policy through which the aspiration to create





consensus for change within the South has been backed by investment, the provision of technical assistance and political support for other developing countries (PINO 2012, p. 194). Since the creation of the Brazilian Agency for Cooperation (ABC) in 1987, the intention has been to pursue a strategy for international cooperation emphasizing a non-vertical approximation with other developing countries (MENDONÇA; FARIA 2015, p. 7). Various Brazilian governments have sought to distinguish ‘aid’ and ‘assistance’ from ‘cooperation’, which reflects the will to dissociate Brazilian initiatives from the perceived paternalism and political interference of traditional development assistance on a more fundamental ideational level (INOUE; VAZ 2013, p. 509-510).

Cooperation initiatives with other developing countries gained unprecedented significance during the administrations of the centre-left President Lula da Silva, and many political and organizational recourses were allocated to this area. Lula’s restructuring of the Foreign Ministry also meant that the Africa Department was separated from the Middle East Department, which implied a stronger bureaucratic specialization in African affairs (MENDONÇA; FARIA, 2015 p. 11). The Lula government’s spotlight on Africa is illustrated by the number of presidential visits to African countries, totaling 29, distributed on 12 trips from 2003 to 2010 (MUKWEREZA 2015, p. 5). The 30% increase in the number of Brazilian embassies abroad during the Lula period was also strongly felt in Africa. This was highly linked to the increase in cooperation projects, which served as a foreign policy instrument related to the goal of projecting international influence, the opening of markets and support for the internationalization of Brazilian companies (INOUE; VAZ 2013, p. 529). The explicit objective of fomenting the global engagement of Brazilian companies was a marked foreign policy concern during the Lula government (CERVO; BUENO 2011, p. 544-545). This goal thereby constituted a tendency which coincided with the African focus, and also concretely became manifest through the significant personal efforts of the president as a distinguished representative of Brazilian business in the continent, which helped secure a range of major agreements. Though some Brazilian companies have been present in Africa since the 1980’s, recent diplomatic engagement has served to open many new doors for businesses exploiting the opportunities of the booming raw material prices at the time. This has been characterized as a second wave of Brazilian investment, which not only includes the more established private players within construction and resource extraction, but also a range of newly internationally oriented small and medium companies (RENZIO et al. 2014, p. 11).





The principles of Brazilian international cooperation can be traced back to the Bandung Conference (1955) and the Buenos Aires Plan of Action (1978) and aims at substituting an assistencialist approach with one of mutually beneficial cooperation (MILHORANCE 2013, p. 6). As a fundamental guideline for Brazilian engagement in South-South cooperation, the notion of horizontality has come to assume an outstanding importance (CABRAL; SHANKLAND 2012, p. 3; INOUE; VAZ 2013, p. 510; PATRIOTA; PIERRI 2013, p. 129; STUENKEL 2014, p. 3;). The ABC defines horizontality as one of the pillars of Brazilian technical cooperation and stresses its importance in relation to intensifying partnerships with developing countries, as well as its essentiality as part of a solidarity-oriented foreign policy (ABC, 2016 (1)). A range of significant principles for Brazilian TCDC which are either born out of, or adjacent to the idea of horizontality, can nonetheless be identified as; solidarity diplomacy (PATRIOTA; PIERRI 2013, p. 129) the principle of non-interference in domestic affairs (CABRAL et al 2013, p. 2), demand driven projects (BRY 2015, p. 453), appreciation of local knowledge (LEITE et al. 2014, p. 21), non-conditionality (SANTOS; CERQUEIRA 2015, p. 38), and no association with commercial interests (BARBOSA, 2012, p. 117-118). Considering these principles as sub-components of the general concept of horizontality within Brazilian cooperation, it becomes possible to treat this notion in a more concrete manner. It also permits the identification of different dimensions of this principle within ABC's guidelines for technical cooperation, which are stated as 1) emphasis on home country development priorities, 2) preference for programs which deepen political and economic relations, 3) emphasis on transference of knowledge, 4) emphasis on human recourse training, consultancy and institutional infrastructure support, 5) preference for programs with local recourse mobilization, 6) prioritization of projects with high multiplier effects and, 7) orientation towards projects with concentrated results (ABC, 2005). Through these guidelines, principles of horizontality appear to have assumed a more tangible nature, which thus allows a more concrete evaluation of the manner in which they characterize particular projects of Brazilian cooperation.

As Fernando Abreu, General Director of the ABC stressed in a 2013 article, the horizontal modality of Brazilian cooperation also serves an important functional purpose within the country's foreign policy, by intensifying relations with developing partner countries (ABREU, 2013, p. 7). Some of Brazil's 'comparative advantages' in terms of development cooperation are formulated by the ABC as 'Geographical location, cultural heritage, social and economic challenges common





to those of beneficiary countries' (ABC, 2016 (2)). Due to the subordination of Brazilian cooperation initiatives below the broader foreign policy framework, an important aspect has to do with the instrumental concern of projecting influence amongst developing countries, which in term is translated into an increased legitimacy and weight within international negotiations (PINO 2012, p. 198). Brazilian engagement in Africa has generally been justified through the horizontality and Southern solidarity discourse, which nonetheless has been partly challenged by the practical experiences generated by the increased presence of its corporations (CABRAL 2015, p. 5). Though the ABC clearly underlines that Brazilian cooperation is unrelated to any commercial purpose, its market-opening and trade facilitating potential has been hinted at (INOUE; VAZ 2013, p. 527). Vaz also underlines that in addition to other foreign policy objectives, the interests of the Brazilian agribusiness sectors have been a vital part of the country's strategy for agricultural cooperation in Africa (VAZ, 2015, p. 166).

The mutual presence of altruistic/solidary as well as pragmatic concerns in Brazilian cooperation policies, raises the question as to what degree they are compatible, or whether they might imply some inherently incongruent features which may compromise their horizontal character. Even though he accentuates that Brazil's cooperation efforts in Africa do indeed imply a noticeable economic aspect, Vaz stresses that it should not be perceived as a primary concern (VAZ 2015, p. 178). In spite of the large proportion of agricultural projects within Brazilian TCDC, no official policy has yet been formulated in relation to projects specifically within this sector. This may in part be explained by the fragmented nature of Brazilian institutions for agricultural governance (CABRAL; SHANKLAND 2012, p. 12; CABRAL et al 2013, pp.9-10). Hereby, the internal power struggles within the Brazilian agricultural regime spill over onto the international sphere, where – as the paper shall explore – new sub- and transnational issue coalitions emerge with the purpose of contesting or influencing the definition and implementation of agricultural cooperation projects.

A marked feature of Brazilian cooperation is that it relies extensively on technical and practical experiences accumulated within a range of public institutions (PINO 2012, p. 198). The Institute for Agricultural Research (Embrapa), for example, gained vital significance within the Brazilian cooperation policy (STOLTE 2012, p. 11). As the proportion of projects related to agriculture within Brazilian international cooperation amounted to 21,9% between 2003-2010 (SCHLESINGER 2013, p. 8), Embrapa has played a central role. In 2008 approximately half of





ABC's programs in Africa involved Embrapa's participation, through transfer and implementation of agricultural technology, training personnel and provision of access to Brazilian agribusiness (ARKHANGELSKAYA; KHAMATSHIN 2013, p. 165; MILHORANCE 2013, p. 13). Embrapa opened its first African office in Ghana in 2008, and by 2012 the institute was involved in projects in 15 different African countries, spanning over seed adaptation and conservation, improvement of crop resistance, soil optimization and post-harvest technologies (STOLTE 2012, p. 12). The ABC works closely together with Embrapa, but as it is an agency of the Foreign Ministry, its autonomy is limited and its function is often narrowed to coordination of operations (CABRAL; SHANKLAND 2012, p. 12-13; CABRAL et al 2013, p. 4). Embrapa has been strongly involved in triangular cooperation in its operations in different African countries, whereby either an international organization or a developed country finance the transfer and implementation of Embrapa's technological expertise (IZIQUE 2008, p. 35). Triangular cooperation projects have come to constitute around 20% of ABC's portfolio, and are highly concentrated in Mozambique (PINO 2012, p. 200). There is a tendency for such triangular initiatives to become an increasingly common feature of Brazilian TCDC (INOUE; VAZ 2013, p. 521). It has also been connected to the country's recent craving for recognition within multilateral fora and to gain a leading stand amongst developing countries (GARCIA et al. 2013, p. 14).

Brazil's foothold in Africa

Although often dated to the wave of decolonization in the 1960's, the birth of relations between Brazil and Africa can be traced to the late 1940's (SARAIVA 2010, p. 174). Relations were carried on and partially intensified throughout the authoritarian period, but Africa lost some relative weight as a Brazilian foreign policy priority by the end of the century. With Lula assuming the presidency in 2003, the emphasis on strengthening ties with the Global South meant that the African continent, – which had been less prioritized during Fernando Henrique Cardoso's years in power – became more significant to the Brazilian international strategy (FILHO 2012, p. 305). President Lula's visits to different African countries in 2003 and 2004 were landmarks in the rebirth of the transatlantic Southern approximation (SARAIVA 2010, p. 179). What has been known as Lula's presidential diplomacy, thus, was also emblematic of Brazil's African relations during his term. This is





reflected in a comparison of the number of cooperation agreements signed with different African countries during the eight years of Cardoso and Lula respectively: while during Cardoso's period a total of 36 agreements were signed, during Lula's this number surged dramatically to 238 accords (MENDONÇA; FARIA 2015, p. 14).

Agriculture has been one of the main focus points for Brazilian cooperation projects in Africa, and has accounted for 19% of total resources allocated to the area (RENZIO et al. 2014, p. 13). The partnership with Brazil became a development alternative to many African countries, while it simultaneously helped to secure Brazil some important international leverage, as was the case with the election of José Granizo da Silva as the Director General of the United Nations Food and Agricultural Organization (FAO) in 2011 (Ibid, p. 7). The public initiative has thereby been an essential factor, which has helped to garner diplomatic support and international standing, but it also appears to have been an important driver in order to spur intensifying economic relations (STOLTE 2012, p. 9). In the past decade, trade between Brazil and Africa expanded rapidly, growing from \$4,3 billion in 2000 to \$28,5 billion in 2013 (MUGGAH, 2015). Brazilian investments also surged during that period, from a \$69 billion in 2001 to \$214 billion in 2009, spread widely beyond Brazil's initial foothold in the Lusophone African countries (ECONOMIST, 2012).

The Brazilian history of rapid agricultural production increases in the past decades has also become a development experience which serves a purpose of attraction in relation to many African countries (CHICHAVA et al 2013, p. 21). The efforts to transfer these policies in form of development cooperation have even been referred to as making Brazil a grand exporter of social technology (STUENKEL 2014, p. 4). Such circumstances have paved the ground for the somewhat controversial statement by the former Brazilian Foreign Minister, Celso Amorim, that 'for every African problem, there exists a Brazilian solution' (AMORIM, 2011).

ProSavana and Mozambican realities

In Mozambique, agriculture holds a vital economic significance, as it is the primary source of livelihood for approximately 80% of the population. (CHICHAVA et al 2013, p. 5). Most of the country is situated on the Guinean Savannah, that stretches throughout 481 million square kilometers in 25 countries on the African sub-continent, and which is characterized by climatic conditions and soil types





that are largely similar to those on the Brazilian Cerrado savannah. At present, estimates suggest that only 6,8% of the area is occupied by agriculture. (HARBS; BACHA; HARBS. 2015, p. 63) Because Sub-Saharan Africa never has been through an agricultural green revolution similar to that of many other developing countries, it has been deemed the last agricultural frontier on the planet (WOERTZ; KEULERT 2015, p. 786). It is estimated that only around 14% of Mozambique's 36 million hectares of arable land are cultivated. Nearly all of the land is farmed by smallholders with an average farm size of 1,1 hectares (ROSARIO 2012, p. 3). Yet, evaluations of land use are extremely difficult to make because of crop rotation, and because land not directly cultivated also may hold a purpose as source of nutrition or even a specific cultural and religious significance (ROSSI 2015, p. 240). Agricultural productivity in Mozambique is nonetheless very low. A 2006 FAO study suggested that 38% of its inhabitants are undernourished (THALOR 2013, p. 148). The main reasons for the productivity problems in Mozambican agriculture have been singled out as the long period of internal conflict, the lack of infrastructure and investment from public and private sources, as well as poor governance (ROSARIO 2012, p. 5). In Mozambique, all land officially belongs to the state. Access is granted through the Land Use and Benefit Titles also called DUAT (*Direitos de Uso e Aproveito de Terra*). This permits foreign investors to lease the land in periods up to 50 years, for a fee down to US \$1 per hectare a year (CLEMENTS; FERNANDES 2013, pp. 51-52). Individuals holding a land certificate may choose to sell or rent out the land, which also creates room for the entry of private foreign capital, though investors are obliged to seek consultation with the local community regarding the specific use of the farmland (MILGROOM 2015, p. 592).

The ProSavana initiative was agreed upon in 2009, through a memorandum of triangular cooperation signed by Mozambique, Brazil and Japan. The goal is an extensive expansion of agricultural production and productivity in the provinces of Cabo Delgado, Niassa, Nampula and Zambésia, situated in what is known as the 'Nacala Corridor' in the northern part of the country, spanning over an area of around 540.000 square kilometers (PATRIOTA; PIERRI 2013, p. 132). These areas have been selected due to their heavy rainfall and what has been estimated as a high degree of available arable land (CLEMENTS; FERNANDES 2013, p. 54) as well as the climatic and topographical similarities with the Brazilian Cerrado (GARCIA et al 2013, p. 16). Embrapa describes ProSavana as a 'project for the improvement of the research capacity and technology transfer for the development of agriculture in the Nacala Corridor.' (EMBRAPA, 2016).





ProSavana has been structured around three central components: The first component, also known as the Investigation Plan, which is intended to run from 2011-2016, involves research with focus upon soil and plant properties and a series of crop tests. The second central component of the program, the Director Plan, consists of a mapping of the individual region's producers and characteristics, in order to define recommendations for cultivation and processing in six different areas. The third and final stage, the Plan for Model Extension, focuses on the proliferation of the techniques and models developed as part of the program. There is a long-term perspective for the gradual implementation of the initiative towards 2030. (HARBS; BACHA; HARBS 2015, p. 73-74)

The plan for ProSavana aims at constructing different clusters, within which the production and processing of one or a few similar crops is concentrated, in order to develop value added activities and reap the benefits of geographic proximity, concentration of input providers and economies of scale. The plan currently seeks to establish two clusters focusing on grains, one on horticulture, one on cashew production, one on tea, and finally an integrated horticulture/grain cluster. (SCHLESINGER 2013, p. 24) ProSavana relies strongly on the participation of Embrapa, which is responsible for technical aspects of the initiative, while the project department of the Getúlio Vargas Foundation's (*FGV Projetos*) main responsibility is to define the Master Plan and to bring private capital into the project. The program is implemented in cooperation with the Mozambican Agricultural Ministry (MINAG) (MILHORANCE; GABAS 2015, p. 7). Within the official Mozambican account of the program, the multifaceted purpose of productivity increases, employment creation, poverty reduction, food security and the incitement of marked-oriented rural development is emphasized (GOV. MOZ, 2016).

Although ProSavana wields a strong focus on family agriculture, it also implies a significant private sector aspect, related to agro-industrial expansion on the African Savannah. Therefore, while the operational aspects of the program are within the Foreign Ministry's area of responsibility through ABC, the Getúlio Vargas Foundation manages the mobilization of private capital from the Brazilian agribusiness sector, which so far has displayed a considerable amount of interest in the project. (VAZ 2015, p. 180) The foundation's goal is to raise some US\$2 billion amongst Brazilian and Japanese investors, offering a minimum annual return of 10% while aiming at 20-22% (BATISTA, 2012). The Nacala Corridor Fund focuses strongly on generation of returns for investors, through the implementation of an integrated and competition oriented agribusiness model (FUNDAÇÃO GETÚLIO





VARGAS, 2015). The FGV works in close conjunction with the DWS Investments, a Management enterprise below Deutsche Bank (SCHLESINGER 2013, p. 9).

In 2011, chairman of the cotton producers' association in MatoGrosso, Carlos Ernesto Augustin, emphasized cheap access to farmland, absence of environmental regulation and the relative proximity to the Chinese market, as factors that should raise interests amongst Brazilian agribusiness in repeating the agricultural expansion in the Cerrado region, some 30 years ago (MELLO, 2011). In 2012, the Mozambican Prime Minister at the time, Aires Bonifácio Baptista, also strongly urged Brazilian agricultural investors to come to the country, assuring them that they would face a favorable operational environment (CLEMENTS; FERNANDES 2013, p. 51). On the Japanese side, the main interest has been associated with depressing the price of certain strategic agricultural commodities imported by the country, by increasing the global supply.

Controversies and resistance

Issues pertaining to land distribution have been some of the most controversial aspects of ProSavana, and have given birth to much questioning and contestation regarding the program. The schism between traditional family farming and commercial agriculture, which so strongly characterizes Brazilian agricultural debates, seems to have been reproduced within a Mozambican context. As private investment is ingrained as a significant element within ProSavana, a large measure of uncertainty prevails regarding how much land is to be allocated to agribusiness expansion as opposed to internal food consumption, and where this is to be found (PATRIOTA; PIERRI 2013, p. 133). The Mozambican government has recently been very active in facilitating foreign land acquisition, and between 2004 and 2009, more than a million hectares were conceded to international investment. This made critical voices characterize the FRELIMO government as 'complicit in promoting land grabbing practices'. (CLEMENTS; FERNANDES 2013, p. 42)

The uncertainty and arbitrary information about the likely extent of Brazilian agribusiness expansion in Mozambique has also fueled much concern, as has been the case with the reports of official promises of designating as much as 6 million hectares for this purpose (GARCIA et al 2013, p. 31). Although official data indicate that 93% of the country's arable land is presently uncultivated, other assessments set that number much lower, at only around 7 million hectares; a number which is





likely to fall markedly in the near future due to the country's high rate of population growth (THALOR 2013, p. 150). Projections based on satellite pictures of the Lurio River Valley in the northeast of Mozambique point towards a more serious perspective of potentially up to 500.000 people affected and 100.000 displaced in that area alone (REUTERS, 2015). The divergence between official narratives of "land abundance" and the perceptions of the local population is often remarkable. The Niassa province serves as an example, as it is considered by program directors to be a scarcely populated region, with a high potential for extensive agricultural expansion. Yet, peasants living there claim that most of the area fit for cultivation already is occupied, and that there is no space for the introduction of crops which demand large trenches of farmland (SCHLESINGER 2013, p. 44).

A preliminary version of the Master Plan for ProSavana, which came to the public's knowledge in 2013, demonstrated that many projects were in a more advanced stage of planning, than had so far been presumed. Amongst other things, the plan aimed at abandoning crop rotation in favor of permanent soil use, the extension of land titles as part of the identification of suitable areas for agribusiness expansion, as well as the intensification of production through the increased use of fertilizer and improved seeds (ROSSI 2015, p. 254-255). In this regard, the project may be interpreted as an ambition towards an accelerated enclosure movement implying the commodification of land and the intensification of its use through modern agricultural inputs. Though the obtainment of land titles might serve as a means for the local rural population to document its claim to the land, the practical consequences of implementing a formalized system for land tenure, in a social context in which traditional norms imply fundamentally different definitions of the notion of land property, remain to be seen. The leaked plan also revealed that of 16 projects proposed, 6 implied the risk of non-voluntary relocations of the rural population (SCHLESINGER 2013, p. 29). In a similar manner, the use of the term 'available land' has come to refer to land that might be open for investment, – which does not discard the possibility that it already might be claimed by someone else (Ibid 2013, p. 29). Yet, the proposal for the Master Plan does not appear to outright exclude family agriculture, which is the focus of many central projects within it. Rather, it seems to be the case that family agriculture is sought incorporated into a more intensified and commercially oriented production model, which apart from the previously mentioned changes also implies the introduction of contract farming and development based on integration within product clusters for value added activities (MILHORANCE; GABAS 2015, p. 11).





A joint statement signed by a range of Mozambican and international NGOs in April 2013 also assumed a strongly critical stance towards the formulation of ProSavana in the leaked documents. These groups were strongly opposed to what they perceived as the forced abandonment of traditional farming practices, implying the insertion into a contract farming regime and a production model entailing dependence upon input purchases from agro-corporations (JOINT STATEMENT, 2013). Other worries have been expressed with regards to the fundamental restructurings of the socioeconomic rural structure, which local organizations fear that the ProSavana might bring about, by introducing a new set of employer-employee production relations and undermining more diverse cultivations for domestic consumption (GUARDIAN, 2014). Some of the criticism which has been directed at ProSavana has expressed an essential preoccupation with what appears to be an attempt to reproduce the Prodecer program for large-scale agricultural expansion on the Cerrado, from the 1970's. This critique thereby implies a contestation of the fundamental model for rural development, which resulted from the extensive introduction of commercial agriculture in central Brazil. The negative assessments of the potential impact of capital intensive agribusiness expansion in Mozambique revolves around the question of food security (CLEMENTS; FERNANDES 2013, p. 62), neglect of the needs of local communities (RENZIO et al. 2014, p. 14-15; CABRAL 2015, p. 5) as well as environmental degradation (CHICHAVA et al 2013, p. 22). The experiences and errors of the Cerrado cultivation nonetheless appear to have resulted in some measure of attention towards avoiding some of the potentially negative consequences of this development strategy. Embrapa does seem to have a certain degree of consciousness in terms of anticipating and possibly ameliorating environmental impacts. This has been expressed through Embrapa's project for soil preservation and recuperation in northern Mozambique (PATRIOTA; PIERRI 2013, p. 133). The provision of locally produced food for school meals stands as another initiative that pays attention to social development, inspired by Brazil's national program for school feeding (THALOR 2013, p. 156). Such initiatives, though, still constitute a relatively small part of the program portfolio, and it remains to be seen whether they may provide a viable path to guaranteeing a significant element of social and environmental sustainability within the general project.

Although ProSavana is still only just in its initial stages, the project has become widely contested by Mozambican farmers and civil society. In October 2012, the National Farmers Union (UNAC) published a statement which rejected





the implementation of the model for agricultural expansion on the Brazilian Cerrado within Mozambique. It also strongly criticized what was perceived as a top-down implementation of a pre-defined project, which did not take the demands of the rural population in the Nacala Corridor into consideration (UNAC, 2012). Particularly, the lack of consultation seems to constitute a very significant obstacle to the implementation of the programme. According to official sources, only about 1000 farmers were previously consulted, which amounts to about one in every four thousand peasants in the provinces included within ProSavana (ROSSI 2015, p. 242). The alleged lack of transparency has led to widespread fear of losing their land amongst farmers in the northern part of the country, and contributed to a negative perception of the initiative (CARVALHO, 2015).

The dispute about ProSavana has also gained an international dimension, as opposing forces in Mozambique have begun to form transnational links with peasant movements and NGO's abroad, and launched a joint campaign against it (MILHORANCE; GABBAS 2015, p. 11-12). In 2013, civil society organizations in Mozambique, Japan and Brazil published an open letter with a harsh critique of ProSavana (ROSSI 2015, p. 235-236). At the Second Triangular Peoples Conference in Maputo in July 2014, the ProSavana's focus on export-oriented agriculture was strongly contested, and social movements present at the event called for a fundamental redefinition of the purpose of the program, in the direction of strengthening the emphasis on food production for local communities (SUZETE, 2014).

Within Mozambique, lines of contestation can be identified between the government and a critical movement amongst peasants and rural organizations. The political elite within the country tends to accentuate the importance of modernization and the pursuit of a technology-intensive development model (CHICHAVA et al 2013, p. 24). This has led to a perception of traditional agriculture as backwards, and to a tendency to exclude smallholders from public policy programs within agriculture, which lean towards supporting export-oriented agriculture (MILHORANCE; GABBAS 2015, p. 10). The close ties between the agrarian and the political elite within Mozambique, also serve to cement a consensus of agricultural policies favoring foreign investment and more capital intensive production (CABRAL et al 2016, p. 17). In Brazil, segments within governmental institutions have characterized the mobilization against ProSavana as ideologically motivated, and strongly related to well-defined positions within the Brazilian struggle to define agricultural policies (CABRAL 2015, p. 13). Intra-institutional divisions nevertheless also appear to be evident in Brazil, as





the Ministry for Agrarian Development (MDA) – which normally is identified as supporting smallholders – has begun to distance itself from ProSavana and portrayed it as a model that should not be followed (CABRAL et al. 2016, p. 18).

Re-evaluating horizontality

In line with Naidu’s (2011) emphasis on the issue of civil society inclusion within South-South cooperation, the formulation and initial repercussions of ProSavana also point towards very different reactions and impact perceptions at the official level and at the local level, respectively. The official guidelines for Brazilian cooperation, which are strongly nurtured by principles of horizontality, must thereby be evaluated within both of these dimensions, in order to reach an understanding of whether the specific formulation and preliminary repercussions of the ProSavana initiative reflect their ideational basis. Chart 1 illustrates the difference in repercussions and critical assessments of ProSavana between these two levels of analysis, in relation to each of the essential guidelines for Brazilian cooperation projects:

Chart 1: Guidelines for Brazilian technical cooperation and their ramifications within the national and local dimensions of ProSavana

	State-to-state level analysis	Local level analysis
Emphasize projects linked to national programs and development priorities	The official Mozambican posture is strongly emphatic of the possibilities which Pro-Savanah contains in order to confront some of the crucial development challenges of the country.	The Director Plan in its present formulation has character of a top-down technically driven process, largely negligent to the particular needs of each region, which the absence of consultative mechanisms exacerbates.
Give preference to programs that provoke intensification of relations and open good perspectives for political, commercial and economic cooperation with partners	The central role of private foreign investment in ProSavana’s present formulation, has been strongly endorsed by the Mozambican government, and does hold the potential of intensifying politico-economic relations between Mozambique and Brazil.	It is highly uncertain whether private investments will produce constructive impacts amongst local populations and stakeholders. They risk becoming "isolated islands" and object of local recent due to any negative spillovers of the lax regulation which attracted investment in the first place. Transnational NGO mobilization against ProSavana indicates a tendency for this program to backlash upon the governments involved through the antagonization of rural communities and civil society.

continua...





	State-to-state level analysis	Local level analysis
Emphasize programs that enable transfer and absorption of knowledge within a critical perspective which produces innovation, creation and consequently, internalization.	The strong emphasis on transfer of agricultural technology within ProSavana implies a potential for significant technical innovation, through active internalization by Mozambican actors. The cluster-based development model is characterized by a strong element of specialization in the production of a particular crop, and above all, the Brazilian technical capacity in grain and cashew production holds the potential to boost production of crops with a high export-potential.	<p>The program contains a goal of technological transfers to industrialized agriculture as well as smallholders, but the balance between these two elements is still uncertain. Technological innovations imply differentiated consequences regarding the socio-environmental impacts of their adoption, particularly within the agricultural field.</p> <p>The introduction of specialized monoculture in certain regions of the country, also means that though tea, cashew and horticulture – in contrast to large-scale grain production – might be adopted by smallholders, this implies a profound restructuring in direction of commercial dependency away from self-sufficiency. Expansion of plantation cultures upon land previously used for a social purposerisks substituting self-sufficient family farming by wage labor, spurring the proletarianization of the rural workforce.</p>
Emphasize projects which integrate the basic components of technical international cooperation, such as consultancy, formation of human recourses, personnel training and complementation of institutional infrastructure.	The Master Plan lays a strong emphasis on supporting the Mozambican government's institutional planning capacity, as well as a significant element of technological transfer and training.	<p>The aim of technology transfer towards the Mozambican National Directorate of Rural Extension does reflect a considerable focus upon human and institutional capacity development at the local level.</p> <p>Yet, the strong emphasis upon the governmental partners in the formulation of the Master Plan means that so far, it has been articulated as a top-down implementation of a production model upon smallholders, without proper previous consultation and evaluation of needs formulated at the local level. Legalization of land entitlement risks spurring an enclosure movement, and the commodification of land which previously served a more diffuse, yet essential social purpose. Such a development collides strongly with the notion of local consultation and other fundamental practices of development assistance.</p>





	State-to-state level analysis	Local level analysis
Give preference to projects that are clearly matched by recourses mobilized by the counterpart and constitute a substantial part of the general budget.	Due to a lack of capital, Mozambican recourse mobilization has mostly been expressed as the promise of designating 6 million hectares of land to agribusiness expansion. In some sense, this does constitute a significant effort of recourse mobilization, but also raises the question of whether the close-to-unconditional opening of land markets to foreign capital is in line with the notion of non-conditionality of cooperation.	The difficulty of mobilizing recourses amongst subsistence farmers at the local level means that these have only gained a limited influence within the project formulation, and may be negatively affected by the concessions of common lands by the government to foreign investors. The strong accentuation of private investments in the project formulation also raises a critical question, related to whether the imperatives of capital return are compatible with inclusive rural development.
Prioritize projects that enable the creation of multiplier effects	The third stage of the Plan for Model Extension which implies the proliferation of techniques and models developed within the program contains a potential for generation of multiplier effects and important national spillovers within Mozambican agriculture at large.	Dispersion of the model developed in the Nacala Corridor, depending on the results of its final implementation, holds the risk of materializing as an intend to forcefully disseminate an exclusionary rural development model. It is furthermore questionable whether large-scale industrial monoculture will imply positive spillovers for local production.
Prioritize projects which guarantee a broad results, thereby avoiding the pulverization and dispersion of efforts	The marked geographical concentration of the ProSavana program within the Nacala Corridor reflects a planning structure which is highly likely to ensure that productive synergies are achieved between the different agriculturally related industries. If successfully executed, the replication of the Proceder program of the Cerrado does hold the potential to spur production of crops with a high export potential, and thus provide broader economic impacts.	At its present formulation, the program appears to be somewhat characterized by a uni-dimensional emphasis upon economic results, in terms of growth and exports. A more multifaceted perspective upon the diversified social, environmental and economic consequences of such a development model should be applied, so as to evaluate the whole scale of results from such a profound rural restructuring, and how they interact.

Source: author's own elaboration

The evaluation of ProSavana's estimated consequences, its repercussions and reception so far, indicates a very evident difference between the official and the local level. On the level of official interactions between Brazil and Mozambique,





there is a consistency between the underlying principles for Brazilian TCDC, the concrete guidelines they nurture and the resultant initiatives within ProSavana. Yet, this consistency cannot be identified at the local level, where the estimated impacts of the program either are not in accordance with the guidelines, or in case that they are, often fail to produce results reflective of horizontal interactions. This has become evident through what has come to assume the character of a top-down implementation of a predefined package of initiatives, with a minimum of resort to consultancy with the local population. The focus of the initiative appears to be the proliferation of an agro-industrial development model, and though smallholder segments are not directly excluded from the scope of the initiative, the present state of the program's planning reflects a presumption of their adaption and eventual insertion into this model.

The differentiated consequences of ProSavana which analysis through a local-level perspective reveals, also mean that essential elements of Brazilian technical cooperation such as demand-drivenness, appreciation of local knowledge and non-conditionality, are hard to identify within this context. Though official Brazilian-Mozambican relations with regards to ProSavana may be characterized by these principles, these do not seem to materialize on the level of the communities directly in contact with the program. The principle on non-interference in domestic affairs even contains the danger of an interpretation which leads to the neglect of the needs and demands of local stakeholders, by restricting planning and decision making to a sphere of intergovernmental exchanges.

Though a genuine intend of spurring inclusive social and economic development is apparent within the initial formulation of the Master Plan, a lack of attention to the affected rural populations autochthonous perceptions of development is evident. This approximates Nel and Taylor's (2013) notion of mechanical solidarity, because even though an altruistic intention of aiding someone identified as a less fortunate 'other' is evident, this condescending attitude does not entail an effort to understand the deeper nature of his/her needs. Such vertical imposition of the assisting party's own vision of development is reminiscent of the critique directed at much of the North-South development assistance.

The transfer of agricultural policies inspired by the Proceder program from Brazil towards Mozambique, in line with Milhorange (2013) may be perceived as permeated by a technical logic, which does not account for the capacity of the home country to absorb these policies, nor of their particular consequences within different national contexts. ProSavana thereby appears to be highly reflective of





Naidu's description of a present situation in Africa, in which rhetoric stressing a common identity is applied by wealthier developing countries, in order to push for the expansion of private capital into African markets. This has led to a dynamic by which the entrance of Southern capital has resulted in the formation of new class alliances and constellations of political interests (NAIDU, 2011). In this respect, it is interesting to observe how the nascent triangular constellation between the Mozambican politico-agrarian elite, and Brazilian public institutions and agribusiness has constituted the driving force at the core of this particular type of cooperation project between developing countries. It is equally remarkable how the opposing forces have consolidated themselves as a transnational movement, with a foothold in both Mozambique, Brazil and Japan.

The case of ProSavana indicates that new lines of contestation are being drawn. These materialize as an alignment between political elites and national champions of intermediate states, LDC ruling classes and international commodity corporations, in diametric opposition to peasant organizations, local NGO's, transnational grassroots networks and civil society organizations. This suggests the importance of a stronger attentiveness to the subnational level, but also of considering events and actors engaged at the transnational sphere, when analyzing the process of formulation and contestation of international cooperation projects.

Conclusion

The analysis of the case of ProSavana indicates that even though horizontal principles are essential to Brazilian TCDC, they appear to be present mostly at the intergovernmental bilateral level, while absent at the point of local implementation of the program. This is grounded in a certain lack of sensibility to the stratified impact of the project sought implemented, meaning that stakeholders on a range of different socioeconomic and geographical levels are affected. The same *sine qua non* character which is naturally ascribed to official home country participation and endorsement of development initiatives, does not seem to apply in relation to the approval of rural communities and civil society concerning ProSavana.

Evaluation of the degree to which the present state of the initiative reflects a compliance with the central guidelines for Brazilian technical cooperation therefore leads to a two-folded conclusion, suggesting a horizontal nature of





official interactions, contrasted by a vertical imposition in relation to the local level. This points to the importance of an attentiveness towards the broad range of national stakeholders which inevitably become involved or affected by large-scale development programs. It similarly becomes relevant to keep an eye on the process of transnational mobilization of a range of private and civil society stakeholders, as part of the process of formation and contestation of such initiatives.

The foregoing analysis also points towards a reevaluation of some of the constitutive principles below the notion of horizontal cooperation. As in the case examined, the principle of non-interference implies the danger of an interpretation which restricts dialogue and joint planning to the governmental level. In a similar way, examination of ProSavana also clearly indicates the presence of significant commercial interests, as well as the difficulties related to their reconciliation with inclusive social development. Yet, the foundational principles for Brazilian cooperation practices do appear to wield an undisputable power of attraction to other developing countries. The present analysis, therefore rather than refuting their intrinsic value, points towards the importance of ensuring their effective materialization in all of the dimensions of Brazilian TCDC initiatives.

References

- ABC. 2016, (1) Vertentes da Cooperação Internacional. Agência Brasileira de Cooperação. Ministério de Relações Exteriores. 2016. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes> > . Acesso em: 4 jun, 2016.
- ABC. 2016, (2) Cooperação Técnica Brasileira; Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais. Agência Brasileira de Cooperação, Ministério de Relações Exteriores. 2016. Disponível em: < http://www.abc.gov.br/training/informacoes/ABC_en.aspx > . Acesso em: 23 fev, 2016.
- ABC. 2005. Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT). Manual de Orientação. 2016. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes> > . Acesso em: 5 jun, 2016.
- ABREU, Fernando. J.M. A Evolução da Cooperação Técnica do Brasil. Mural Internacional. v. 4, n. 2. 2013, p. 3-16.
- AMORIM, Celso. 2011. A África tem Sede de Brasil. Carta Capital, 28/05 2011. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-africa-tem-sede-de-brasil> > . Acesso em: 14 fev, 2016.





- ARKHANGELSKAYA, Alexandra & KHAMATSHIN, Albert. South-South Cooperation in Agriculture: the India, Brazil and South Africa Dialogue Forum, in MODI, Renu, and Cheru, FANTU, (eds.) Africa Now: Agricultural Development and Food Security in Africa: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments. London: Zed Books. 2013. Cap. 9, p. 159-169.
- BARBOSA, Pedro. H.B. The Instrumental Bias of Brazilian Horizontal Technical Cooperation. *The Perspective of the World Review*, v. 4, n. 1, 2012, p. 113-145.
- BATISTA, Fabiana. Fundo da FGV quer captar US\$ 2 bi para investimentos em Mozambique. *Valor Econômico* 4/7, 2012. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/agro/2738490/fundo-da-fgv-quer-captar-us-2-bi-para-investimentos-em-mocambique> > . Acesso em: 20 fev, 2016.
- BRY, Sandra. The production of soft power: practising solidarity in Brazilian South–South development projects. *Canadian Journal of Development Studies*. v. 36, n. 4, 2015, p. 442-458.
- CABRAL, Lídia; SHANKLAND, Alex. Brazil’s Agriculture Cooperation in Africa: new paradigms? in III Conferência Internacional do IESE “Mozambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise internacional.” Maputo. Instituto de Estudos Sociais e Econômicos. 2012. Conference Paper no.23. Disponível em: < http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III_Conf2012/IESE_IIIConf_Paper23.pdf > . Acesso em: 2 fev, 2016
- CABRAL, Lídia; SHANKLAND, A., Favareto, A.; VAZ, A. C. Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. *IDS Bulletin*, v. 44. n. 4, 2013, p. 1-17.
- CABRAL, Lídia; RUSSO, Giuliano; WEINSTOCK, Julia. Brazil and the Shifting Consensus on DevelopmentCo-operation: Salutary Diversions from the ‘Aid effectiveness’ Trail? *Development Policy Review*, v. 32 n. 2, 2014, p. 179-202.
- CABRAL, Lídia..Priests, Technicians and traders: the Discursive Politics of Brazil’s Agricultural Cooperation in Mozambique. *China and Brazil in Africa Agriculture (CBAA), Future Agricultures Working Paper* 110. 2015, p. 1-26. Disponível em: < <http://www.future-agricultures.org/publications>. Acesso em 12 fev, 2016.
- CABRAL, Lídia; FAVARETO, Arilson; MUKWEREZA, Langton; AMANOR, Kojo. Brazil’s agricultural politics in Africa: More Food International and the disputed meanings of ‘family farming’ Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges. An international colloquium. 2016 Hague. Disponível em: < http://www.iss.nl/research/research_programmes/political_economy_of_resources_environment_and_population_per/networks/critical_agrarian_studies_icas/icas_colloquium/global_governancepolitics_climate_justice_agrariansocial_justice/. Acesso em 3 fev, 2016.





- CAICEDO, Jerónimo D.; CASTRO, Alejandro B. Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur. *Humania del Sur*. n. 8. 2010, p. 89-106.
- CARVALHO, Nelson. Camponeses do Norte de Mozambique Rejeitam ProSavana. *Deutsche Welle*. 15/5, 2015 Disponível em: < <http://www.dw.com/pt/camponeses-do-norte-de-mo%C3%A7ambique-rejeitam-prosavana/a-18452296> Acesso em 15 fev, 2016.
- CERVO, Amado. L.; BUENO, C. 2011. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora UnB.
- CHERU, Fantu. South-South cooperation: what prospects for a new Bandung Consensus? in MODI, Renu (ed.) *South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011, Cap.3, p. 42-58.
- CHICHAVA, Sérgio; DURAN, Jimena, CABRAL, Lídia; SHANKLAND, Alex; BUCKLEY, Lila; LIXIA Tang; YUE, Zhang. Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: the case of Mozambique. *China and Brazil in African Agriculture (CBAA)*, Future Agricultures working paper 049, 2013, Brighton. Disponível em: < <http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1637-chinese-and-brazilian-cooperation-with-african-agriculture-the-case-of-mozambique/file> > . Acesso em: 2 fev, 2016.
- CLAIRZIER, Patrick. Paths to Development through Trade: EU-Led Trade Liberalization vs South-South Cooperation. *Socialism and Democracy*, v. 25, n. 2, 2011, p. 64-80.
- CLEMENTS, Elizabeth A. & FERNANDES, Bernardo M. 2013. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 2, n. 1, p. 41-69.
- ECONOMIST. A New Atlantic Alliance. *The Economist*. Available from: <http://www.economist.com/news/21566019-brazilian-companies-are-heading-africa-laden-capital-and-expertise-new-atlantic-alliance>. Acesso em 03 fev, 2016.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Nacala Corridor Fund. 2015. Fundação Getúlio Vargas Projetos. Rio de Janeiro.
- FILHO, Pio Penna. África: desafios e oportunidades no novo milênio. *Revista de Educação Pública*, v. 21, n. 46, 2012, p. 303-318.
- GARCIA, Ana Saggiore; KATO, Karina; FONTES, Camila. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. *Misereor, PACS*, 2013, p. 6-64. Disponível em: < <http://www.pacs.org.br/files/2013/03/Relatorio-Africa.pdf> > . Acesso em: 5 fev. 2016.
- GOV, MOZ. Government of Mozambique. ProSavanah. What is ProSavanah. Disponível em: < <http://www.prosavana.gov.mz/what-is-prosavana/> Acesso em 15/02, 2016.
- GUARDIAN. Mozambique's small farmers fear Brazilian-style agriculture. *The Guardian*. January 1, 2014. Disponível em: < www.theguardian.com > . Acesso em: 7/6, 2016.





- HARBS, Renato; BACHA, Carlos J. C.; HARBS, Ricardo. Poderá a África ser concorrente do Brasil na Produção da Soja? *Revista de Política Agrícola*. ISSN 1413-4969. n. 3, 2015, p. 62-76.
- INOUE, Cristina Y. A. & VAZ, Alcides C. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, v. 25 n. 4, 2013 p. 507-534.
- IZIQUÉ, Claudia. O PAC da Embrapa. *Pesquisa PAPESP*, v. 144, 2008, p. 33-35.
- JOINT STATEMENT. 2013. Leaked copy of the Master Plan for the ProSAVANA programme in Northern Mozambique confirms the worst. Civil society groups warn secretive plan paves the way for a massive land grab. April 29, 2013. Disponível em: < www.grain.org. Acesso em 7 jun, 2016.
- LEITE, Iara C.; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura T.; POMEROY, Melissa; CONSTANTINE, Jennifer; NAVAS-ALEMÁN, Lizbeth, SHANKLAND, Alex; YOUNIS, Musab. Rising Powers in International Development. IDS – Institute for Development Studies. Evidence Report n. 59. 2014.
- MODI, Renu. Introduction in MODI, Renu (ed.) *South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage*,. Palgrave MacMillan: Houndmills, 2011. Cap. 1, p. 1-17.
- MELLO, Patrícia C. Mozambique oferece terra á Soja Brasileira. *Folha*, 14 aug 2011. Disponível em: < www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1408201102.htm. Acesso em 15 fev., 2016.
- MENDONÇA, Wilson Júnior; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, 2015 p. 5-22.
- MILGROOM, Jessica.. Policy processes of a land grab: at the interface of politics 'in the air' and politics 'on the ground' in Massingir, Mozambique. *The Journal of Peasant Studies*, v. 42, n. 3-4, 2015, p. 585–606.
- MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56 n. 2 2013, p. 5-22.
- MILHORANCE, Carolina; GABAS, Jean-Jaques. Reframing Development from the South? A Debate on the Internationalisation of Brazil's Rural Policies. International Conference of Public Policy, Milan, 1-4 July 2015. Disponível em: < <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1434294554.pdf> Acesso em 2 fev., 2016.
- MUGGAH, Robert. What is Brazil really doing in Africa? *The Huffington Post*, 04 jan 2015. Disponível em: < http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/what-is-brazil-really-doing_b_6413568.html > . Acesso em: 12 fev, 2016.





- MUKWEREZA, Langton..Zimbabwe-Brazil Cooperation through the More Food Africa Programme. China and Brazil in Africa Agriculture (CBAA), Future Agricultures working paper 116, Brighton, 2015. Disponível em: < <http://www.future-agricultures.org/publications> > . Acesso em: 5 dez.
- NAIDU, Sanusha. Civil Society in Africa: Perspectives on the Expanding Engagement with Southern Partners in MODI, Renu (ed.) South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage. Palgrave McMillian: Houndmills, 2011. Cap.12, p. 203-219.
- NEL, Philip & TAYLOR, Ian..Bugger thy Neighbour? Ibsa and South-South Solidarity. Third World Quarterly, v. 34, n. 6. 2013, p. 1091-1110.
- PATRIOTA, Thomas C. & PIERRI Francesco M. 2013. Brazil's Cooperation in Africa's Agricultural Development and Food Security in MODI, Renu, and Cheru, FANTU, (eds.) Africa Now: Agricultural Development and Food Security in Africa: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments. London: Zed Books. Cap. 7, p. 125-144.
- PINO, Bruno Ayllón. Brazil's contributions to international development: emerging coalitions and South-South cooperation Revista CIDOB d'afers internacionals, n. 97-98, 2012, p. 189-204.
- REUTERS. 2016.Mozambique agriculture plan could displace 100,000 farmers – activists. Reuters Bureau, 25 abr. Disponível em: < <http://www.reuters.com/article/mozambique-land-food-idUSL5N0YC35120150525> > . Acesso em 15 fev, 2016.
- RENZIO, Paulo de; SEIFERT, Jurek; GOMES, Geovanna Z.; ASSUNÇÃO, M. Solidarity among Brothers? Brazil in Africa: Trade, Investment and Cooperation. BRICS Policy Center, Policy Brief v. 4, n. 65. 2014, p. 9-16.
- RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 53 n. 1 p. 45-66, 2010.
- ROSARIO, Domingos M. From Negligence to Populism: An analysis of Mozambique's Agricultural Political Economy. FAC Political Economy of Agricultural Policy in Africa (PEAPA). Brighton, 2012. Southern Agricultures working paper 034. Disponível em: < <http://www.future-agricultures.org/publications> > . Acesso em: 3 fev. 2016.
- SANTOS, Roberta, F.; CERQUEIRA. Mateus, R.. Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 2015 p. 23-47.
- SARAIVA, José F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. Revista Brasileira de Política Internacional. Special edition, 2010, p. 169-182.
- SCHLESINGER, Sergio. Cooperação e investimento do Brasil na África: O Caso do ProSavanah em Mozambique. FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional & Oxfam, Maputo, 2013, p. 5-55.





- SIMPLÍCIO, Francisco. South-South development cooperation: a contemporary perspective, in MODI, Renu (ed.) South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage. Palgrave McMillian: Houndmills. Cap. 2 2011, p. 18-41.
- STOLTE, Christina.. Brazil in Africa: Just another BRICS Country seeking Recourses? Africa Programme and Americas Programme, Chatham House Briefing Paper, Royal Institute of International Affairs, AFP/AMP BP. 2012, p. 1-20.
- STUENKEL, Oliver. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? Política Externa, v. 23, n. 2. 2014, p. 1-7.
- SUZETE, Izaura. Parar com ProSavana e redefinir políticas agrícolas inclusivas e sustentáveis – exigem os povos de Moçambique, Japão e Brasil. Movimento de Mulheres Camponesas. 2014, Disponível em: < <http://www.mmcbrazil.com.br/site/node/193>. Acesso em 16 fev, 2016.
- THALOR, Kai. 2013. Brazil, Biofuels and Food Security in Mozambique, in Africa Now: Agricultural Development and Food Security in Africa: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments. London: Zed Books, 2013, Cap. 8, p. 145-158.
- UNAC. 2012. União Nacional de Camponeses. *Pronunciamento sobre o Programa ProSavana*. 02 oct. Disponível em: < <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/39-pronunciamento-da-unac-sobre-o-programa-prosavana>. Acesso em 08 fev. 2016.
- UNDP. United Nations Development Programme. United Nations Office for South-South Cooperation. What is South-South Cooperation? 2016 Disponível em http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html, Acesso em 19 mar 2016.
- VAZ, Alcides C. International drivers of Brazilian agricultural cooperation in Africa in the post-2008 economic crisis. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 58 n. 1. 2015. p. 164-190.
- WOERTZ, Eckart; KEULERTZ, Martin. Conference summary: Tropical Agriculture as ‘Last Frontier’? Food Import Needs of the Middle East and North Africa, Ecological Risks and New Dimensions of South-South Cooperation with Africa, Latin America and South-East Asia. International Journal of Water Resources Development, v. 31, n. 4, 2015, p. 785–789.





O Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: “arquipélago de economias de mercado” ou palco da competição interestatal capitalista?

*Southeast Asia amidst the United States and China:
“market economies archipelago” or inter-capitalist
competition stage?*

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.489

Bruno Hendler¹
Isabela Nogueira²

Resumo

Este artigo examina a projeção da China sobre o Sudeste (SE) Asiático a partir de três ciclos recentes: 1990-1997, 1997-2008, e de 2008 até hoje. Tem-se como hipótese que o SE Asiático tem se tornado um palco de grande relevância no jogo de poder e riqueza entre EUA e China desde 2008, e se afastado do cenário proposto por Giovanni Arrighi e Beverly Silver de formação de um “arquipélago de economias de mercado”, no qual as disputas por poder estariam subordinadas a ganhos coletivos por meio da interdependência econômica. Com foco na relação histórica SE Asiático-China, argumenta-se que, apesar do esforço diplomático desse país, o terceiro ciclo de relações com a região é mais agressivo e tem elevado as assimetrias nas esferas comercial, financeira e político-militar. Somando-se isso ao pivô estratégico da administração Obama, concluímos que o acirramento da disputa entre as potências é um cenário provável.

Palavras-Chave: Relações China-Sudeste Asiático; Arquipélago de Economias de Mercado; Competição Interestatal; Pivô Estratégico.

Abstract

The article analyses China’s projection on Southeast (SE) Asia based on three recent cycles: 1990-1997, 1997-2008, and 2008 to date. Our hypothesis is that SE Asia has become an increasingly important stage in the game of power and wealth between the US and China ever

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do LabChina (Laboratório de Estudos em Economia Política da China).

2 Professora Adjunta do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora do LabChina.

Artigo submetido em 14/06/2016 e aprovado em 03/11/2016.





since 2008, moving away from the proposed scenario by Giovanni Arrighi and Beverly Silver of a “world market economy” in which power disputes would be subordinated to collective gains obtained through economic interdependence. Focusing on SE Asia-China historical relationship, we argue that despite the latter’s diplomatic effort, the third cycle (from 2008 onwards) is more aggressive and generates higher asymmetries through trade, financial and political-military spheres. This process, coinciding with the strategic pivot of the Obama administration, tends to intensify the dispute between the great powers over the region.

Keywords: China-Southeast Asia Relations; Market Economies Archipelago; Inter-State Competition; Strategic Pivot.

Introdução

As mudanças tectônicas que a ascensão da China vem provocando no sistema-mundo estão, como era de se esperar, promovendo transformações estruturais na periferia asiática. Encravado entre o Subcontinente Indiano, o Nordeste Asiático e a Oceania, localizado entre as principais rotas navais do Pacífico e do Índico e berço de um dos principais blocos econômicos da atualidade, o Sudeste (SE) Asiático é um dos palcos principais das disputas internacionais por poder e riqueza da contemporaneidade. Juntos, os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) respondem por um PIB de US\$ 2,57 trilhões (dados de 2014) e têm de lidar com a benção/maldição da proximidade com a China – um mercado consumidor em expansão (principalmente de commodities e de produtos industriais de baixo valor agregado), mas também um concorrente de empresas nativas que buscam saltos na cadeia produtiva.

Na esfera geopolítica, o SE Asiático é, também, uma região extremamente dinâmica, pois a ausência de dilemas nucleares faz com que as esferas convencionais de poder militar e de diplomacia tenham margens ainda maiores de atuação e transformação. Mas a ausência de Estados nucleares significa maior vulnerabilidade às pressões sistêmicas das grandes potências – seja na Guerra Fria entre URSS e EUA, ou no pós-Guerra Fria entre China e EUA.

Diante disso, o presente artigo tem como hipótese a ocorrência de um novo e terceiro ciclo de interações do SE Asiático com as pressões sistêmicas no pós-Guerra Fria. O primeiro, de 1989 a 1997, foi marcado pela normalização das relações bilaterais com a China e a gradual redução das forças de Washington, que, na ausência da URSS, buscava o isolamento de Pequim com base na ameaça geopolítica e nas violações dos Direitos Humanos em Tiananmen. O segundo, de





1997 a 2008, caracterizou-se pela ofensiva multilateral chinesa, aderindo a normas e organizações regionais para reduzir a percepção de ameaça de sua “ascensão pacífica” e, acima de tudo, pelos empréstimos a juros baixos e valorização do renminbi como formas de resgate das economias do SE Asiático atingidas pela crise financeira de 1997. A atuação chinesa torna-se ainda mais decisiva nesse período diante do vácuo de poder deixado pelos norte-americanos, cujo foco na Guerra ao Terror deslocara boa parte das atenções de Washington para o Oriente Médio.

Por fim, o terceiro ciclo, ainda em andamento, é marcado por três processos: o “retorno” dos EUA à Ásia com o advento do pivô estratégico do governo Obama, uma nova política externa chinesa para o mundo e para a região, muito mais assertiva e propositiva, e o aprofundamento dos laços econômicos da China com o SE Asiático, acompanhado de uma dubiedade entre discurso e postura em relação aos litígios territoriais no Mar do Sul da China, especialmente com Vietnã e Filipinas. E é precisamente essa encruzilhada de projeções sistêmicas que corrobora nossa hipótese de que o SE Asiático se torna uma região mais distante de um “arquipélago de economias de mercado”, conforme sugerido por Giovanni Arrighi, e mais próxima do sistema interestatal capitalista pautado pela competição entre Estados e empresas.

Este artigo está dividido em seis partes além desta introdução. Na seção seguinte, apresentamos a tese de Arrighi e Silver de bifurcação das capacidades sistêmicas e da suposta constituição de um “arquipélago de economias de mercado” integrado na região, e na seção três fazemos uma breve revisão da história das relações da China com o Sudeste Asiático. A seção quatro está dedicada à análise das duas primeiras fases das relações econômicas e políticas no pós-Guerra Fria. E a seção cinco detalha a pressão competitiva e conflituosa e mais recente, sendo sucedida pelas considerações finais.

Do “arquipélago de economias de mercado” à competição capitalista

Em sua última obra de grande porte, Arrighi (2008, p. 22) defendia a tese de que o gradual desengajamento norte-americano da Ásia Oriental no contexto de auge do “atoleiro” militar do Iraque, em 2008, implicaria em um processo de integração econômica das nações asiáticas que teria a China como principal força motriz e ofuscaria as principais tensões geopolíticas da região em prol do desenvolvimento. Para o autor (2008, p. 308), não haveria razão para uma corrida





armamentista na Ásia que beneficiaria, em última instância, a indústria bélica e a economia dos EUA e “solaparia a posição de credor que constitui a principal fonte do poder dos Estados asiáticos”.

No contexto da Guerra do Iraque e da crise financeira nos EUA em 2008, bem como da aproximação (bilateral e multilateral) da China com seus vizinhos ao longo dos anos 1990 e 2000, a conformação de um “arquipélago de economias de mercado” menos preocupadas com dilemas de segurança na Ásia Oriental parecia uma possibilidade concreta. Mas o “retorno” dos EUA à Ásia Oriental com o pivô estratégico do governo Obama e a posição mais assertiva da China no tocante a questões de comércio, segurança e defesa recolocam a região no caminho “normal” da competição interestatal e capitalista que caracterizam o sistema-mundo moderno.

Para colocar essas transformações em perspectiva de longa duração, é preciso resgatar a tese de Arrighi (2008) e Arrighi e Silver (2001, 2011) sobre a bifurcação das capacidades sistêmicas. Para os autores, a atual crise hegemônica norte-americana, iniciada com a chamada “crise sinalizadora” dos anos 1970, concentrou ainda mais os recursos militares globais nas mãos do Ocidente (em especial, do próprio EUA) ao passo que deslocou os recursos financeiros globais para a Ásia Oriental (em especial para a China), que estaria rumando para a formação de um arquipélago de economias de mercado cujas unidades políticas, embora fortalecidas em relação ao Ocidente, seriam movidas pela busca de riqueza nas cadeias de mercadorias sob a hegemonia do regime militar norte-americano.

Arrighi e Silver (2011) estão corretos ao apontar a China como principal ator de reciclagem da liquidez mundial para o Sul Global (e para o Sudeste Asiático em particular) e como uma base manufatureira com cada vez maior capacidade de ditar elementos da dinâmica de acumulação de capital mundial. Porém, os cenários apontados a partir desse processo são incertos e deixam algumas lacunas. Para os autores, uma nova hegemonia (um Estado, uma coalização de Estados ou um Estado-mundo) teria que acomodar e promover uma maior igualdade entre o Norte e o Sul Global. Nossa crítica, entretanto, está na fraqueza do conceito de hegemonia utilizado nos ciclos sistêmicos de acumulação, que não prevê a possibilidade de fissão de capacidades sistêmicas, e aponta para o estabelecimento de um modelo híbrido, no qual o poder político-militar seria mantido no Ocidente e o poder econômico na Ásia.

Tal modelo híbrido, entretanto, é falacioso tanto na sua perspectiva política quanto econômica. Ainda que os EUA tenham aumentado suas capacidades





militares globais, em termos regionais a China tem buscado firmar-se como um contrapeso geopolítico. China e Rússia também exercem pressões competitivas sobre a faixa do *rimland* da Eurásia (da Europa Oriental, passando pelo Oriente Médio, Cáucaso, Ásia Central e Ásia Oriental) que ameaçam os arranjos geopolíticos construídos pelos EUA durante e após a Guerra Fria. Isso significa dizer que a centralização das capacidades militares globais nas mãos dos EUA tem garantido cada vez menos retornos de poder quando dinâmicas regionais envolvendo Rússia e China estão em jogo.

Em segundo lugar, do ponto de vista do poder econômico, a suposta bifurcação também não se sustenta. Ainda que uma parte crescente e já crucial da acumulação de capital em escala global esteja se dando na China, as cadeias globais de valor e sua dimensão hierárquica continuam fazendo com que os detentores das grandes corporações (e das marcas) ocidentais continuem sendo aqueles que absorvem a maior parte da agregação de valor. Ainda que esteja havendo um processo contínuo de transformação estrutural e de subida da China nas cadeias globais, o país ainda está distante da capacidade das firmas norte-americanas de coordenação das cadeias e de absorção da massa de mais-valia assegurada justamente em função da elevada taxa de exploração da mão de obra chinesa.

De toda forma, o Sudeste Asiático aparece como um “laboratório de análise” dessa problemática precisamente porque se tornou uma região estratégica tanto do ponto de vista dos novos padrões de acumulação de capital em escala global, via sua inserção nas cadeias globais de valor que passam pela China, quanto por conta da dinâmica do poder regional fortemente afetada pela atuação dos EUA e da própria China. Dessa forma, ao cruzar fatores econômicos com político-estratégicos, pretende-se argumentar que, ao invés de um arquipélago de economias de mercado (no sentido *smithiano*) submetido à carapaça militar unilateral dos EUA, a Ásia Oriental (e uma sub-região específica, o Sudeste Asiático) já se tornou um palco privilegiado de disputas capitalistas (no sentido *braudeliano*) e interestatais com o protagonismo tanto de EUA e quanto da China.

Breve história da relação China-Sudeste Asiático

Na condição de um dos principais territórios tributários da China imperial, o SE Asiático tem um histórico milenar de relações com o que chamamos de China moderna. Spence (2000, p. 129-130) narra que, em contraste com as relações





conflituosas com os mongóis, zungars e russos ao norte, ou com as relações de desconfiança com os missionários europeus, as relações com países como Vietnã, Tailândia e a antiga Birmânia eram administradas pelo Ministério dos Rituais, com enorme poder simbólico e peso dos costumes. Isso só era possível porque esses países compartilhavam, em algum grau, da prática do confucionismo e do budismo, de algum tipo de organização burocrática similar e de muitos dos valores básicos da cultura chinesa. Sob essa perspectiva, a lógica constitutiva do poder imperial chinês, muito menos expansionista se comparada à dinâmica europeia e muito mais ancorada na manutenção de um sistema construído ao redor de uma economia política agrária, fez com que a diplomacia com os povos fronteiriços ao sul fosse vista como mais um aspecto da tarefa de gerenciar “a grande harmonia” que metafisicamente cabia ao imperador chinês. Isso permitiu o estabelecimento de um sistema baseado em poucos gastos militares e extensivo uso de rituais, mas igualmente abundante na manipulação das forças rivais do SE Asiático, o que na prática promovia uma periferia dividida, mas não completamente caótica ou materialmente desprovida (AGLIETTA; BAI, 2013; SPENCE, 2000).

Embora a corrente historiográfica que enfatiza a harmonia nas relações da China com o SE Asiático seja coerente e bem fundamentada, arriscamo-nos a propor uma interpretação distinta. A formação e a expansão do Estado chinês a partir das dinastias clássicas (Qin e Han, entre os séculos III a.C. e III d.C.) foi concebida a partir de duas noções diferentes de “fronteira”. De um lado, os limites territoriais ao norte, defensivos e militarizados para conter as sucessivas agressões dos povos nômades das estepes, reforçam a tese da natureza autocentrada, pacifista e não expansionista do Estado chinês. Nessa região, devido a elementos geográficos e sociológicos, a fronteira da China permaneceu muito semelhante à atual.

De outro lado, a tese do caráter não expansionista do Estado chinês choca-se com o processo milenar de expansão das fronteiras do império na direção sul, chegando até o atual norte do Vietnã na dinastia Tang (618-907). Embora a expansão também tenha ocorrido para o oeste em função da rota da seda, é no processo de incorporação de terras ao sul do Yangtzé, com o adensamento demográfico da etnia Han, melhoramento das técnicas agrícolas para o cultivo do arroz, incentivo ao comércio marítimo e difusão dos valores confucianos, que a China adquire o contorno territorial semelhante ao atual. Nesse sentido, a “fronteira sul” chinesa muito se assemelhou à “fronteira oeste” dos Estados Unidos no século XIX: uma verdadeira plataforma de difusão dos valores, instituições e população do núcleo civilizacional (a costa leste para os EUA e a planície em torno de Pequim para a





China) sobre sociedades com instituições e estratificações sociais menos complexas e regiões repletas de riquezas naturais. A inexistência de uma “grande muralha” no sul do país é uma pequena ilustração do caráter “móvel” da fronteira nessa direção. E embora o Vietnã tenha se tornado o grande freio ao expansionismo chinês desde sua independência no século X, o Império do Meio protagonizou inúmeras investidas militares, principalmente sobre o SE Asiático continental (Vietnã e pequenos reinos da região de Burma, Laos e Tailândia), mas também insular (Java e Formosa) (STUART-FOX, 2003).

Com isso, argumentamos que além da simples influência comercial e civilizacional da China sobre o SE Asiático, um terceiro elemento precisa ser levado em conta: a esfera militar. É claro que incursões militares como as levadas à cabo pela China imperial são altamente improváveis atualmente, mas a concepção geopolítica de que a projeção sobre o “ventre mole” do SE Asiático é um caminho possível, faz parte do cálculo das lideranças chinesas. Tal como os EUA projetou-se sobre a América Central com uma renovada narrativa expansionista após “fechar” suas fronteiras do oeste selvagem, a China pode fazer o mesmo sobre o SE Asiático. Assim, Robert Kaplan (2014) afirma que a China tem atuado como um “Estado westfaliano agressivo e inseguro” nos litígios territoriais do Mar do Sul da China, mas se olharmos para a história das longas durações, perceberemos que a China tem apenas lançado mão de mais um de seus artifícios de núcleo do sistema sinocêntrico tradicional. Em outras palavras, a obsessão chinesa pelo controle dos conjuntos de ilhotas na região pode ser interpretada como a expansão de um Estado westfaliano agressivo e inseguro ou como a mais recente versão de uma concepção geopolítica milenar que encara as fronteiras meridionais (antes terrestres e agora marítimas) como uma extensão “natural” da influência chinesa.

Em suma, a relação China-SE Asiático é historicamente hierárquica e desproporcional. Ela opunha, de um lado, o vasto território chinês, continental e unificado, de clima temperado e berço de uma importante capacidade de geração de excedente agrícola, a uma região de clima tropical, composta por uma mescla de arquipélagos e porções continentais irregulares habitados por povos que, em geral, não atingiram o grau de complexidade e organização social da China devido, essencialmente, à menor capacidade de geração de excedente agrícola e de consolidação de um Estado unificado. Em se tratando de um mundo pré-industrial, a explicação do excedente produtivo como causa da assimetria de poder, riqueza e prestígio entre a China e os povos do SE Asiático faz sentido, vide, por exemplo, as obras de Janet Abu-Lughod (1989), Andre Gunder Frank





(1998) e Jared Diamond (2006). Ademais, justifica a existência, por séculos, do chamado “sistema comercial-tributário”, em que as nações desta região prestavam deferência ao imperador da China em troca do direito de fazer negócios e de promover missões comerciais periódicas com o Império do Meio.

Com a fundação da República Popular da China (RPC) em 1949 e o processo de descolonização da Ásia nas décadas seguintes, a relação desse país com o SE Asiático adquiriu novos contornos. No contexto de autoafirmação da RPC e de consolidação da soberania dos Estados do SE Asiático em plena Guerra Fria, nada era tão improvável quanto o ressurgimento do sistema comercial-tributário. Isso porque a percepção de ameaças era mútua: a China de Mao, isolada das grandes potências, via os países recém-independentes do SE Asiático caírem sob a esfera de influência tanto da URSS (Vietnã) quanto dos EUA (Tailândia, Filipinas, Indonésia, Malásia e Cingapura), gerando uma sensação de duplo cerco. Por outro lado, o discurso revolucionário de Mao e o apoio material e ideológico às diásporas chinesas (principalmente aquelas vinculadas a partidos comunistas) fez com que muitos desses países rompessem relações com a RPC e tivessem na China comunista a principal ameaça às suas soberanias.

A abertura econômica chinesa, em fins dos anos 1970, e o reatamento de relações comerciais com os países do SE Asiático, nos anos 1980, foram o prelúdio para o processo de normalização das relações diplomáticas com a região, nos anos 1990 – inclusive com o Vietnã, que travara uma guerra de fronteira com a China em 1978. A partir de então, a política externa chinesa para seus vizinhos do SE Asiático passou da desconfiança para a aproximação e a cooperação pragmática, ainda que desentendimentos continuassem latentes.

A política externa da China para o SE Asiático: da normalização das relações bilaterais à *charm offensive*

Dois momentos moldaram a percepção da China sobre o SE Asiático, aproximando-a dessa região. O primeiro, em 1989, foi o contexto da dissolução da União Soviética e da crise política em Tiananmen. Com o fim da Guerra Fria, a China perdeu parte do poder de barganha junto aos EUA e tornou-se o alvo principal das críticas e sanções do Ocidente por violações de direitos humanos, uma vez que a contenção da URSS não era mais necessária. Porém, ao contrário dos ocidentais, os países asiáticos optaram por um tom moderado e reagiram a





Tiananmen como uma “questão interna” chinesa. Até o Japão, que endossara as sanções, retirou-se da coalizão ocidental antichinesa no ano seguinte (LI, 2009, p. 28). Assim, pela afinidade ao princípio da não intervenção em assuntos internos e pelo pragmatismo de romper com o isolamento ocidental, a China buscou, no começo dos anos 1990, a normalização das relações diplomáticas com boa parte dos países do SE Asiático.

Somados ao contexto de integração regional na América do Norte e na Europa, esses acontecimentos nutriram nas lideranças chinesas a percepção de que cooperação e integração regional seriam um caminho fundamental para a estabilidade e o desenvolvimento. Assim, o segundo momento veio ao final dos anos 1990. Em essência, as lideranças chinesas perceberam que uma abordagem multilateral em torno da ASEAN poderia diminuir a percepção de ameaça dos vizinhos em relação à “ascensão chinesa”, além de contrabalancear a presença norte-americana na Ásia (LI, 2009, p. 29). Até o final dos anos 1990, os Estados Unidos conseguiram ditar boa parte da institucionalização da dinâmica regional via seu controle na APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). Nesse sentido, a ASEAN e seus vários desdobramentos representavam a possibilidade de consolidação de um regionalismo com menor interferência norte-americana. É nesse momento que a China passa a adotar o que muitos especialistas denominaram de *charm offensive* (ACHARYA, 2008, p. 4), interpretando-o como o próprio uso do *soft power* enquanto políticas que deixam de lado o uso da força em prol de uma postura de diálogo, negociação e cooptação.

Essa *charm offensive* foi operacionalizada em diversas frentes. No âmbito econômico, a China solidarizou-se aos impactos da crise financeira de 1997, que atingiu em cheio muitas nações do SE Asiático. Ao contrário do FMI, o país forneceu pacotes de auxílio financeiro sem exigir contrapartidas políticas ou condicionalidades econômicas, além de resistir à desvalorização de sua moeda para incentivar as exportações dos países da região (ACHARYA, 2008, p. 3; KHAN, 2012, p. 98). A China também participou ativamente da criação da Iniciativa Chiang Mai, um mecanismo multilateral de *swap* que busca proteger os países asiáticos em caso de ataques especulativos. Buscou-se não apenas trocar informações sobre fluxos de capitais e monitorar possíveis abalos financeiros, mas estabelecer arranjos regionais que complementassem os instrumentos multilaterais existentes e evitassem novos choques sistêmicos. Como as trocas envolvem potencialmente as reservas chinesas, as pressões especulativas regionais estariam, em tese, minimizadas. Em conjunto, esses esforços visam evitar novas ingerências do FMI,





do Banco Mundial e das potências Ocidentais nas economias asiáticas, buscando na cooperação regional alguma fonte de autonomia em relação às interferências dos organismos multilaterais (NOGUEIRA, 2008).

É também nesse momento que o país se consolida como o duplo polo na economia mundial (MEDEIROS, 2008, p. 256), com altíssimos déficits comerciais com o Sul Global (inclusive com o SE Asiático) e superávits comerciais ainda maiores com os países desenvolvidos. Isto é, enquanto as exportações chinesas cresciam em direção à tríade desenvolvida (EUA, UE e Japão), esses superávits eram “transmitidos” aos países semiperiféricos e periféricos do Sudeste e Leste da Ásia via integração produtiva vertical. Segundo Mu e Siam-Heng (2011, p. 131):

Para recuperar sua competitividade, as economias da ASEAN alavancaram o novo papel da China alinhando-se mais de perto com a fase de processamento da produção da China. Isto é ilustrado pelas alterações das exportações da ASEAN para a China a partir do final dos anos 1990. Ao invés de bens manufaturados, os produtos intermediários e matérias-primas tornaram-se a maior parcela das exportações da ASEAN para a China. Este acordo económico entre a China e a ASEAN complementou a estratégia orientada para a exportação de ambos os lados³

Ainda no contexto de resgate das economias vizinhas após a crise de 1997, a China propôs um programa chamado *Early Harvest*, que derrubava as tarifas chinesas para produtos agrícolas oriundos da ASEAN. De fato, quando o projeto entrou em vigor, muitos dos países do SE Asiático foram beneficiados com o acesso privilegiado ao mercado chinês e apresentaram alto crescimento. E é precisamente o déficit comercial com os vizinhos da Ásia que passou a ser utilizado pela China como argumento para a integração regional e para a “boa vizinhança” em um jogo de soma positiva, em que todos saíam ganhando.

No tocante à diplomacia multilateral, quatro temores persistiam: a) o possível predomínio da agenda dos EUA; b) a internacionalização da disputa pelas Ilhas Spratly; c) a inclusão da questão de Taiwan (como um assunto regional e não de foro interno chinês); e d) as possíveis exigências de transparência militar (LI, 2009, p. 30). Apesar desses temores, a China iniciou uma ofensiva multilateral,

3 To regain their competitiveness, ASEAN economies leveraged China’s newfound role by aligning themselves more closely with the processing phase of China’s production. This is illustrated by ASEAN’s changes to its exports to China from the late 1990s onwards. Instead of manufacturing goods, intermediate products and raw materials became the primary composition of ASEAN’s exports to China. This economic arrangement between China and ASEAN complemented the export-oriented strategy of both sides. (MU, SIAM-HENG, 2011, p. 131)





assegurando-se que o *ASEAN way*, ou seja, a tomada de decisão gradual e por consenso, prevaleceria: em 1994, a China participou do ASEAN Regional Forum (ARF) pela primeira vez; em 1997, foi cofundadora do ASEAN + 3; em 2002, assinou quatro acordos com o ASEAN, incluindo a Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China; e em 2005, aderiu ao Tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN, obtendo o direito de participar do East Asia Summit (NATHAN, SCOBELL, 2012). Na esteira dessa aproximação, o acordo de livre comércio entre China e ASEAN (CAFTA) entrou em vigor em 2010 e seus impactos já podem ser sentidos.

Apesar da ofensiva multilateral, a diplomacia bilateral não foi enfraquecida. A maior parte dos litígios de fronteiras terrestres foi resolvida (especialmente com Laos e Vietnã), exercícios militares conjuntos com Tailândia e Cingapura tiveram lugar, a cooperação com os países da Bacia do Rio Mekong se fortaleceu e o SE Asiático passou a receber visitas sucessivas de diplomatas, acadêmicos e militares chineses. Ademais, o país prestou relevante serviço humanitário no combate à SARS, em 2003, e na reparação da devastação causada pelo tsunami de 2004, fortalecendo ainda mais a *charm offensive*.

O terceiro ciclo pós-Guerra Fria: o “retorno” dos EUA e a projeção da China

Assumindo as rédeas do país em meio à crise financeira de 2008, Barack Obama não tardou em alterar os rumos da política externa dos EUA. Uma das principais guinadas foi o chamado “pivô estratégico” para a Ásia e o uso contínuo do termo “Ásia-Pacífico” ao invés de “Ásia Oriental”, dando a entender que os norte-americanos, assim como os chineses, fazem parte da mesma “Bacia do Pacífico” e, portanto, têm interesses legítimos na região.

No tocante ao SE Asiático, o pivô estratégico surge como uma iniciativa mais complexa do que a levada a cabo por George W. Bush nos anos anteriores, a qual foi pouco atuante nas esferas diplomática e econômica e pautou-se, majoritariamente, pela cooperação militar e de inteligência no âmbito da Guerra ao Terror. Percebendo a crescente relevância da Ásia-Pacífico, Obama tratou de deslocar o foco de sua política externa do Oriente Médio, com a retirada de tropas do Iraque e do Afeganistão, para aquela região, canalizando esforços militares, diplomáticos e econômicos. E embora Japão, Coreia do Sul e Taiwan atraíssem





mais a atenção de Washington, o SE Asiático também ganhou importância, principalmente pelos efeitos da ascensão chinesa.

A ofensiva diplomática multilateral começou em 2009, quando Obama tornou-se o primeiro presidente norte-americano a encontrar-se oficialmente com os dez membros da ASEAN, no que viria a ser chamado, em 2013, de *US-ASEAN Summit*. Em 2010, foi criada a missão permanente dos EUA para a ASEAN e, já no segundo encontro com o bloco, as partes emitiram uma nota em defesa da “livre navegação do Mar do Sul da China”, em nítida referência à projeção da marinha chinesa na região (KHAN, 2012, p. 102). Por fim, seguindo a linha do engajamento com o SE Asiático, a diplomacia dos EUA tem atuado ativamente em diversos foros, como o Asean Regional Forum, o East Asia Summit, o diálogo entre ministros de Defesa e o combate a crimes transnacionais e cibernéticos.

Embora o pivô estratégico tente apresentar-se como um instrumento diplomático, sua execução não pode ser dissociada da esfera militar (MAJID, 2013, p. 27). Assim, tanto aliados de longa data, como as Filipinas, quanto antigos rivais, como o Vietnã, têm recebido atenção especial dos EUA, seja com a reativação de bases militares (Filipinas) ou com a execução de exercícios militares conjuntos (Indonésia, Vietnã, Tailândia, Cingapura). No entanto, o confuso processo decisório nos EUA e a existência de agendas de segurança mais urgentes lançam dúvidas sobre o compromisso norte-americano em proteger seus aliados asiáticos em caso de possíveis agressões chinesas.

O chamado pivô estratégico também está intrinsecamente atrelado à *economic statecraft* dos EUA. Embora tenha acordos bilaterais de comércio com países da região, a criação do Transpacific Partnership (TPP), com a inclusão de Malásia, Brunei, Cingapura e Vietnã, é a mais recente materialização da estratégia norte-americana para responder ao desafio competitivo e geopolítico da China via acordos megarregionais. O TPP busca forjar um novo arcabouço institucional e regulatório, tentando imprimir o direcionamento estratégico dos EUA à remodelação do regime global de acordos internacionais de investimentos. E tenta, assim, contrapor-se à expansão econômica e política da China e assegurar a capacidade norte-americana, que vem desde o fim da Segunda Guerra, de ditar regras no Pacífico. Os próprios documentos do governo sobre o TPP explicitam a disposição norte-americana de exercer a liderança na Ásia, buscando evitar a predominância do que eles chamam de “modelos menos abertos” e que “não compartilham dos nossos interesses ou valores”:





As regras do caminho estão em jogo na Ásia (...). Se não aprovarmos este acordo e escrevermos essas regras, nossos concorrentes estabelecerão regras fracas, ameaçando empregos e trabalhadores americanos e minando a liderança dos EUA na Ásia (...). Para enfrentar esse desafio, os Estados Unidos devem desempenhar um papel de liderança na elaboração de regras de estrada que fortaleçam nossa economia e promovam um sistema econômico global justo. O TPP é como fazemos isso (...). E se não liderarmos no comércio, outros que não compartilham nossos interesses ou valores preencherão este vácuo (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2015, p. 1-2).⁴

Para além do comércio, o TPP inova ao propor um arcabouço regulatório e institucional que é, abertamente, contrário ao modelo de desenvolvimento chinês e que tem o potencial de constranger a expansão dos investimentos chineses na região. O acordo limita a possibilidade de utilização de instrumentos de política industrial largamente empregados na China nas últimas três décadas (como transferência de tecnologia e compras públicas), mina alguns dos pilares da internacionalização de empresas chinesas (sobretudo de empresas estatais) e estimula o uso de instrumentos de solução de conflitos como o Investor-State Dispute Settlement (ISDS), que colocam empresas transnacionais acima das leis de Estados nacionais soberanos (CARNEIRO, 2014; GEORGE, 2015).

O segundo processo em questão é a transição da liderança de Hu Jintao para Xi Jinping e a marcada mudança na política externa chinesa, que trocou seu lema da “ascensão pacífica” para o “sonho chinês” (*zhongguo meng*, 中国梦). Desde que Xi assumiu o poder, a política externa chinesa tornou-se muito mais assertiva e nacionalista, migrando de um padrão que buscava evitar chamar atenção para um padrão de busca por resultados (*fen fa you wei*, 奋发有为). A defesa geral é por uma política externa “mais ativa”, que garanta que os interesses chineses sejam expressados durante o processo de influenciar a ordem internacional (SØRENSEN, 2015). O novo lema do sonho chinês condensa uma série de conquistas nacionais e internacionais necessárias para o “grande rejuvenescimento nacional”, e implica sobretudo transformar a China em uma nação rica e forte em 2049, quando a RPC deve completar 100 anos, o que inclui projeção internacional de poder econômico,

4 “The rules of the road are up for grabs in Asia (...). If we don’t pass this agreement and write those rules, our competitors will set weak rules of the road, threatening American jobs and workers and undermining U.S. leadership in Asia (...). To meet this challenge, the United States must play a leadership role in writing rules of the road that strengthen our economy and promote a fair global economic system. TPP is how we do that (...) And if we don’t lead on trade, others who don’t share our interests or values will fill the void. (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2015, pp. 1-2)





político, cultural e militar. No final da década de 2000, Kissinger (2011, p. 484) já havia captado essa transição ao enfatizar o impacto dentro da China do lançamento de uma obra nacionalista que apresenta como grande meta nacional desbancar os EUA e tornar a China “o número um do mundo”. O livro *China Dream: the Great Power Thinking and Strategic Posture in the Post-American Era*, do coronel Liu Mingfu, tornou-se um best-seller na China após seu lançamento, em 2009, e uma referência para o nacionalismo moderno chinês.

Tal assertividade da política externa chinesa já começa a se materializar em projetos ambiciosos, e a centralidade da Ásia e, especificamente, do SE Asiático, é marcada. O primeiro grande símbolo de uma política externa assertiva é o Banco de Infraestrutura e Investimento da Ásia (AIIB na sigla em inglês), criado em meados de 2015 com mais de 50 países membros e com a ruidosa exceção de EUA e Japão, que se opuseram ao projeto. O AIIB quer financiar a expansão dos investimentos chineses na região, sobretudo para ampliar a capacidade produtiva e a conectividade regional. E vai oferecer alternativas de investimento às construtoras e ao capital chinês, já saturados com um mercado interno que sofre com o excesso de capacidade em aço e equipamento pesado, e que tenta fazer a transição para um padrão de acumulação menos centrado no investimento e mais centrado no consumo (BATSON, 2015; MILLER, 2015).

Outro grande símbolo da política externa assertiva para a região é a nova rota da seda, que pretende reestabelecer as antigas rotas terrestres e marítimas da China. Trata-se de um conjunto ambicioso de portos, ferrovias, rodovias, grandes unidades de geração de energia e planos de urbanização ao longo de rotas que são comercial e estrategicamente relevantes para o entorno chinês. O SE Asiático, assim como a Ásia Central, são os pilares da nova rota. Além de obedecer à mesma lógica do AIIB de geração de demanda efetiva para as exportações e para os investidores chineses fora do país, a rota da seda marítima em torno do SE Asiático tem, claramente, objetivos geopolíticos. Ela busca facilitar a influência chinesa sobre o Mar do Sul da China, além de criar alternativas e controle indireto sobre rotas já bastante utilizadas e geopoliticamente vulneráveis para os chineses, como o estreito de Malaca, por onde passa cerca de 50% do comércio marítimo mundial.

A resposta dos países do SE Asiático à assertividade chinesa nas esferas comercial, financeira e político-militar tem sido um misto de desconfiança com tentativas de aproveitamento da onda de liquidez aberta. Conforme essas nações começam a gestar percepções mais claras da China enquanto ameaça e não apenas





oportunidade, tornam-se plataformas para o “retorno” dos EUA para a Ásia e colocam a hipótese de Arrighi cada vez mais distante da realidade. A maior parte dos países do SE Asiático parece operar de maneira dual, engajando-se tanto com os acordos propostos pela China quanto, ao mesmo tempo, aproximando-se dos EUA, conforme sua nova agenda para a Ásia se torna mais explícita.

O terceiro grande processo que caracteriza esse mais recente ciclo é marcado por uma série de contradições (e tensões) comerciais e militares. O comércio entre a China e os países da ASEAN foi fundamental para a integração econômica da Ásia Oriental e para o desenvolvimento da região, um processo que ficou conhecido como uma segunda geração de “voo dos gansos”. A relação China-ASEAN havia se figurado como o estado das artes das cadeias de valor globais, com os países do Sudeste fornecendo partes, peças, componentes e matérias-primas para bens montados e consolidados na China continental. Não por acaso, havia se formado, a partir dos anos 1990, um jogo de soma positiva, em que o SE Asiático obtinha expressivo superávit comercial com a China pela exportação de produtos de baixo valor agregado e essa, por sua vez, operava como um duplo polo, ao exportar produtos manufaturados para os países centrais. A reação chinesa à crise asiática de 1997 apenas acentuou tal processo, com o esforço para impedir a desvalorização do renminbi e assim preservar as exportações de seus vizinhos.

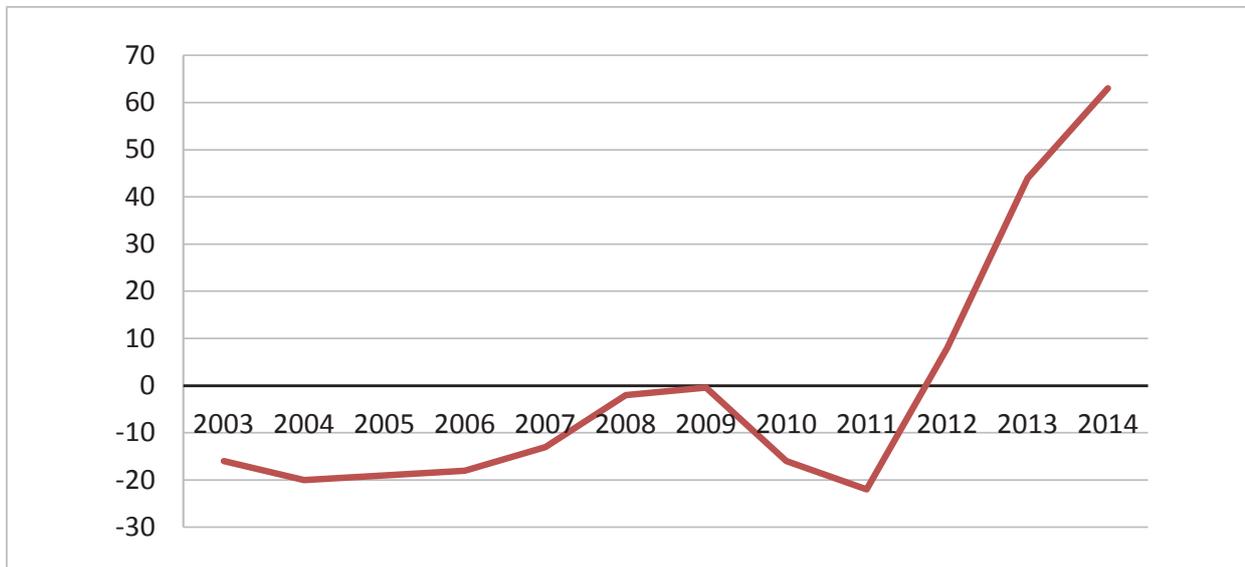
Mas com a entrada em vigor do China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA)⁵ em 2010, com o desaquecimento do modelo chinês puxado pelos investimentos, com a persistente crise de demanda nos países centrais e com a queda nos preços internacionais das commodities, a assimetria entre as economias tornou-se evidente e o saldo dos fluxos comerciais se inverteu. Conforme mostra o gráfico abaixo, o saldo comercial da China com a ASEAN mudou bruscamente após 2012, rompendo com o padrão histórico de déficit chinês. Tal processo sugere a importância de mercados regionais periféricos para diversificar a dependência chinesa da demanda dos países centrais, notadamente dos EUA e da Europa (LI, 2009, p. 20). E evidencia o desafio competitivo que a indústria chinesa representa para a periferia asiática, sobretudo quando começa a se afastar da posição de “chão de fábrica” das manufaturas globais para se tornar também promotora de uma indústria com marcas próprias e mais agregação de valor em toda cadeia.

5 O CAFTA passou a valer, em 2010, para a China e os seis membros fundadores da ASEAN: Tailândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Brunei e Cingapura. Para os demais membros da ASEAN (Vietnã, Laos, Camboja e Mianmar), o acordo passaria a valer em 2015.





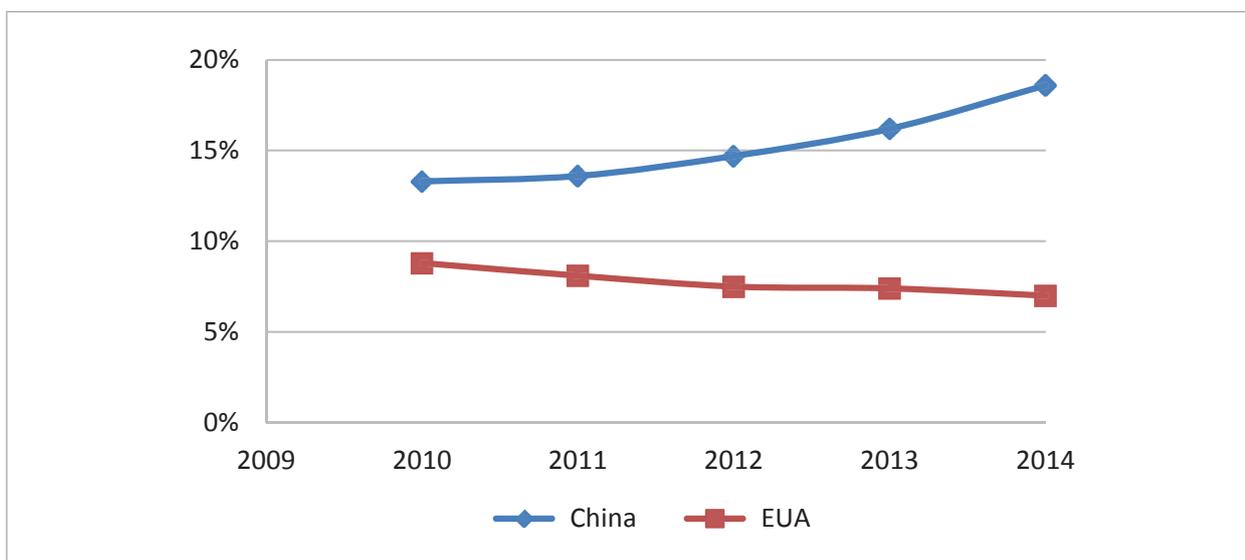
Gráfico 1. Saldo Comercial da China com a ASEAN
(US\$ bilhão)



Fonte: Trade Map, 2016.

O gráfico abaixo apresenta a participação de China e EUA nas importações da ASEAN e, novamente, a virada da última década marca o início do salto chinês. Um breve exame qualitativo desse processo aponta para um aumento expressivo de produtos de maior valor agregado, principalmente celulares e computadores. Por outro lado, a pauta de exportações da ASEAN para a China está em fase de reprimarização, com a redução de manufaturados e a elevação de matérias-primas e produtos básicos.

Gráfico 2. Participações de EUA e China nas importações da ASEAN



Fonte: ASEAN, 2016.



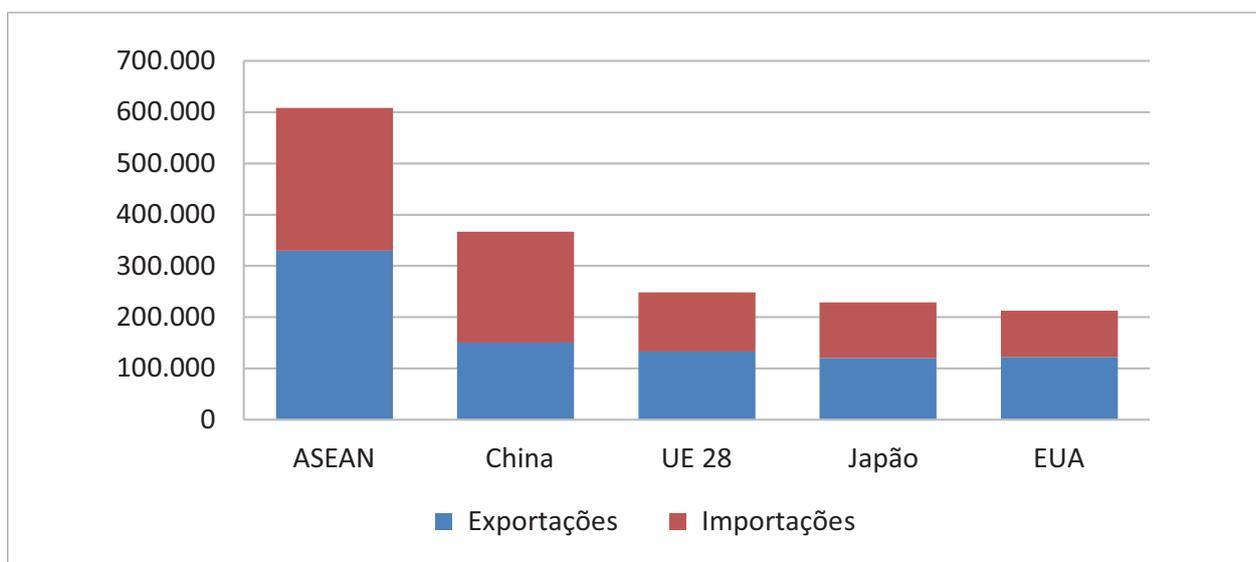


Os impactos de longo prazo do CAFTA ainda são pouco conhecidos, mas a inversão do saldo comercial em favor da China é um indício de que o país persegue em sua vizinhança uma periferia de mercados consumidores, para além da já estabelecida rede de fornecedores de matérias-primas. Se tal é a tendência de longo prazo, é algo a ser analisado em futuras pesquisas, já que os formuladores de política externa chinesa também tendem a se mostrar minimamente alertas à crise internacional e ao desequilíbrio que a reprimarização das exportações causa na periferia. Ademais, essa tendência precisa ser analisada sob o prisma da transição do modelo de desenvolvimento chinês, baseado em investimentos e exportações, para um modelo ainda em construção, voltado para a elevação da renda dos trabalhadores e para a expansão do mercado consumidor interno e regional.

Nesse sentido, conforme a China galga degraus na cadeia produtiva e expande seu mercado interno, começa a criar uma periferia econômica em seu entorno regional que, embora tenha um poder aquisitivo muito abaixo dos países desenvolvidos, contribui para reduzir a dependência chinesa de mercados no Ocidente. E esse fenômeno é ainda mais impactante quando visto em termos absolutos a partir da perspectiva da ASEAN (gráfico abaixo).

Gráfico 3. ASEAN: principais parceiros comerciais

(2014, em US\$ milhões)



Fonte: ASEAN, 2016.

A crise de 2008 e seus impactos nos mercados ocidentais provocaram reflexões sobre o modelo de desenvolvimento que fez a “fortuna” da Ásia Oriental desde



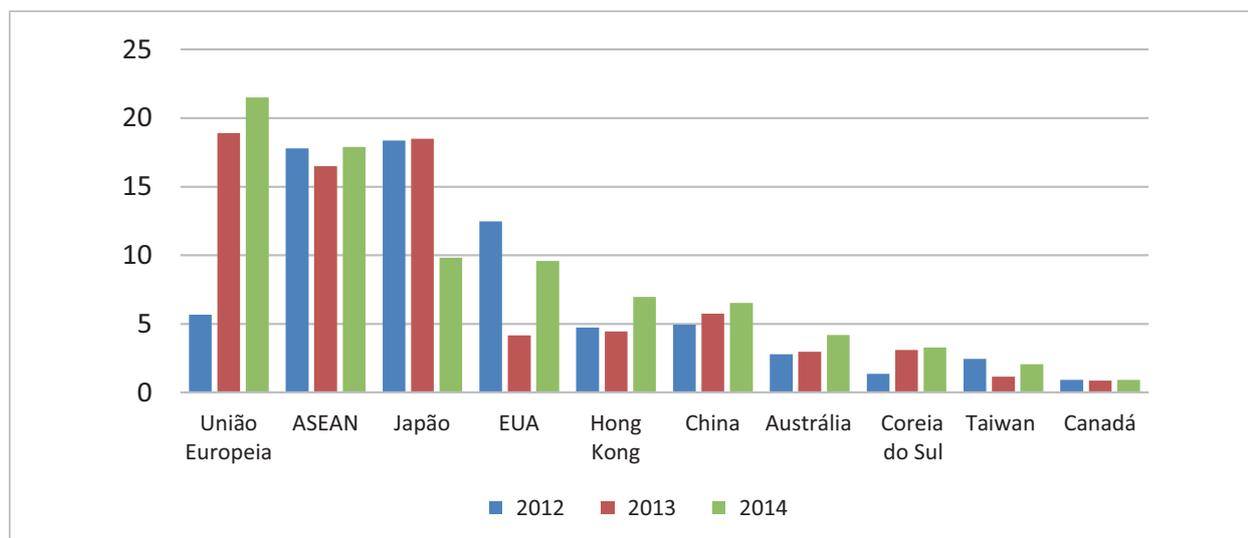


os anos 1960 e que depende da demanda efetiva dos Estados Unidos e da Europa para se materializar. Na mesma linha, as cadeias produtivas estabelecidas na região devem passar por um processo de redefinição, buscando a partir de agora incentivar cada vez mais o fortalecimento de mercados domésticos na China e no SE Asiático.

O apetite dos consumidores ocidentais levou ao colapso da demanda por bens fabricados a partir de componentes e matérias-primas de países asiáticos, africanos e latino-americanos e montados na China. Diante dessa mudança na ordem mundial, é necessário que a China e a ASEAN revisem seu papel na economia global para assegurar a continuidade de seu desenvolvimento econômico (MU, SIAM-HENG, 2011, p. 132).⁶

Além de comércio, também tem crescido o volume de investimentos estrangeiros diretos da China na ASEAN, muito embora EUA, Japão, União Europeia e o investimento intrabloco continuem muito superiores (gráfico 4). A criação do Banco de Infraestrutura e Investimento da Ásia (AIIB), com sede em Pequim, deve contribuir para mudar tal quadro, tornando-se uma das principais ferramentas de investimentos da China no SE Asiático nos próximos anos.

Gráfico 4. ASEAN: 10 principais fontes de IED
(em %)



Fonte: ASEAN, 2016.

6 Thriftiness on the part of Western consumers has led to a collapse of the appetite for goods made from components and raw materials from Asian, African and Latin American countries and assembled in China. Facing this changing world order, it is necessary for China and ASEAN to revise their role in the global economy in order to ensure a continuation of their economic development. (MU, SIAM-HENG, 2011, p. 132)





A China tornou-se o principal parceiro comercial de boa parte dos países do mundo. O mesmo ocorreu com as nações da ASEAN. A diferença é que o avanço comercial e financeiro chinês no SE Asiático é escorado em um *economic statecraft* que abrange a atuação de bancos estatais, empresas estatais, política externa ativa e uma política de segurança e defesa com crescente aporte financeiro e tecnológico (REILLY, 2011).

A ocupação de espaços estratégicos também se dá pela diplomacia, movida pelo temor de surgimento de uma aliança antichinesa liderada pelos EUA (LI, 2009, p. 18). Visitas de políticos, diplomatas de alto escalão, militares e acadêmicos ao SE Asiático são cada vez mais frequentes, geralmente reiterando o discurso da boa vizinhança e da construção de um ambiente de confiança mútua, tão prezado pelos membros da ASEAN. Ademais, no âmbito multilateral, a China foi o primeiro país a criar uma representação permanente para essa organização.

No entanto, a retórica da boa vizinhança e da cooperação bi e multilateral choca-se com a postura chinesa no tocante aos litígios territoriais envolvendo Filipinas, Vietnã, Brunei, Malásia e Taiwan no Mar do Sul da China. A percepção da China como uma ameaça por esses países é fortalecida pelo contexto de modernização das forças armadas, pela atuação belicosa da marinha chinesa ao lidar com barcos pesqueiros estrangeiros em áreas em disputa e pela construção de bases militares e povoamentos civis em ilhotas na região.

Os investimentos militares da China, embora estejam crescendo no mesmo ritmo de expansão da economia e representem hoje cerca de 2% do PIB, agravam a percepção de ameaça na região, principalmente pelas altas cifras em valores absolutos. Ademais, criam a sensação de que, mais cedo ou mais tarde, a periferia econômica da China tornar-se-á também uma periferia geopolítica em que os EUA terão gradualmente menos influência.

Ao longo dos últimos anos, tem se tornado claro que a China leva adiante um projeto que busca combinar uma política de boa vizinhança com a ASEAN a uma política agressiva de controle de recifes e ilhotas que contêm reservas de recursos minerais e estão estrategicamente localizados entre as principais rotas navais do mundo. Há, evidentemente, uma tensão latente entre essas duas políticas contraditórias do ponto de vista da periferia do sistema. A postura unilateral sobre o impasse que persiste há décadas, bem como a percepção de ameaça entre as elites dos países menores (principalmente Filipinas e Vietnã) e a conseqüente aproximação desses entre si (ao preferir negociar em bloco) e





com os EUA, evidenciam que o “arquipélago de economias de mercado” da Ásia Oriental, onde a riqueza vem antes do poder, está longe de se tornar realidade.

Portanto, apesar da atuação diplomática da China e do discurso de “boa vizinhança”, o terceiro ciclo de relações com o SE Asiático torna mais nítido o processo de construção de uma periferia chinesa por meio das esferas comercial, financeira e político-militar. Com o “retorno” dos EUA à Ásia, por meio do pivô estratégico do governo Obama e a possível continuidade da política de cercamento da China por parte da nova administração Trump, talvez de forma ainda mais agressiva, esse processo tende a enfrentar desafios em todas as áreas e tornar-se um projeto gradual e de longo prazo.

Conclusões

A hipótese de Arrighi sobre a possível formação de um “arquipélago de economias de mercado” na Ásia Oriental resiste até o ponto em que as demais nações da região não percebam o avanço chinês como ameaça a sua autonomia e a seus interesses nacionais, e confiem na centralização das capacidades militares globais “nas mãos dos EUA”. Porém, ambos os processos não parecem nítidos e muitos dos países do SE Asiático tendem a rumar para um caminho intermediário, em que obtêm cada vez menos retornos econômicos e geopolíticos com a ascensão chinesa e não reconhecem ou tampouco confiam apenas na supremacia militar norte-americana para lidar com a China.

A tendência da relação China-SE Asiático após 2008 nunca esteve tão longe da seguinte afirmação de Arrighi e Silver: “Uma vez que as economias da Ásia Oriental devem suas fortunas a uma rigorosa especialização na busca da riqueza, e não do poder, não se pode esperar que nenhum deles (...) venha a mudar de rumo, tentando transformar-se em uma potência militar de importância mais do que local” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 288). A projeção chinesa sobre a Ásia Oriental (e especificamente sobre o SE Asiático) dá sinais claros de que o país tem buscado se transformar em uma potência regional em todos os sentidos, inclusive militar, ainda que escorada em pilares econômicos cada vez mais assimétricos em relação a seus vizinhos.

A partir disso, duas tendências podem ser depreendidas do terceiro ciclo pós-Guerra Fria:





- 1) O “retorno” multifacetado dos EUA à Ásia com o redirecionamento gradual do aparato militar e diplomático por meio do “pivô estratégico”. Enquanto o governo W. Bush esteve mais focado no Oriente Médio com a Guerra ao Terror nos anos 2000, o governo Obama parece muito mais atento à Ásia Oriental, reduzindo a margem de manobra da China com uma diplomacia ativa e uma crescente projeção militar que vai da Austrália ao Japão, passando por Indonésia, Cingapura, Tailândia, Filipinas e Taiwan. Ademais, os mega-acordos regionais, como a Parceria Transpacífico, e os vários acordos bilaterais já existentes dão mostras de que a atuação dos EUA vai muito além da esfera militar. O TPP, por exemplo, é um acordo explicitamente feito para tentar conter a expansão chinesa na Ásia e para forjar um novo regime internacional de comércio e investimento sob a égide norte-americana.
- 2) A formação de uma periferia econômica chinesa a partir da transição do modelo de desenvolvimento voltado para o investimento interno e as exportações para a expansão do mercado de consumo e de mercados regionais. O modelo que vigorou até os anos 2000, em que a China funcionava como um “duplo polo”, tem dado sinais de exaustão, sendo gradualmente substituído por políticas que elevam os salários dos trabalhadores e estimulam a demanda doméstica e regional. Muitas empresas do SE Asiático têm sofrido com essa mudança, pois não conseguem concorrer com empresas chinesas e ocidentais. O déficit comercial da China com o SE Asiático era um forte argumento para a criação da área de livre-comércio China-ASEAN, mas os números pós-crise de 2008 mostram que os países do bloco se tornaram altamente deficitários no comércio com o gigante asiático e suas exportações foram reprimarizadas, principalmente após a entrada em vigor do CAFTA em 2010.

Como consequência dos pontos 1 e 2, o SE Asiático tende a se tornar um palco de grande relevância no jogo por poder e riqueza entre EUA e China e se afastar do cenário proposto por Arrighi de formação de um “arquipélago de economias de mercado”. Do ponto de vista chinês, o ganho máximo seria a gradual formação de uma periferia geopolítica acoplada a uma periferia econômica mais consolidada. Do ponto de vista norte-americano, o ganho máximo seria evitar a gravitação econômica do SE Asiático em torno da China e, se isso não for possível, evitar que essa periferia se transforme, também, em uma periferia geopolítica, o que





minaria posições estratégicas dos EUA na Ásia, construídas desde antes da Guerra Fria. Entre esses dois polos de ganhos máximos, há uma ampla “zona cinzenta” em que os fatos ocorrem e tendem a ser moldados pelas conjunturas e estruturas de mais longa duração.

Referências Bibliográficas

- ABU-LUGHOD, Janet. *Before European hegemony: The world system AD 1250-1350*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ACHARYA, Amitav. *Asia Rising: who is leading?* Singapura: World Scientific Publishing Co, 2008.
- AGLIETTA, Michel; BAI, Guo. *China's Development: Capitalism and empire*. Londres e Nova York: Routledge. 2013.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo. 2008.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto: Editora UFRJ. 2011
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. 2011. *The End of the Long Twentieth Century*. In: *Business as usual: the roots of the global financial meltdown*. New York: New York University Press. 2011.
- ASEAN. Site oficial da ASEAN. Disponível em: <http://asean.org/>. Acesso em 14/08/2016.
- BATSON, A. Can the New Silk Road Revive China's Exports? *Gavekal Dragonomics*, China Research. 2015.
- CARNEIRO, Flavio. *A Parceria Transpacífica: Principais características e impactos sobre a regulação do comércio mundial*. *Boletim de Economia e Política Internacional*, nº 18. Set./dez. 2014.
- DIAMOND, Jared. *Armas, germes e aço: os destinos das sociedades humanas*. Rio de Janeiro, Editora Record, 8ª ed. 2006.
- FRANK, Andre G.. *ReOrient: global economy in the Asian Age*. Los Angeles, CA: University of California Press. 1998.
- GEORGE, Suzan. *Shadow Sovereigns: How global corporations are seizing power*. Londres: Polity. 2015.
- KAPLAN, Robert. *Asia's cauldron: The South China Sea and the end of a stable Pacific*. Nova York: Random House, 2014.
- KHAN, Raja Muhammad. Sino-U.S. rivalry in Southeast Asia. *Turkish Policy Quarterly*. Vol. 11, nº 3, 2012. Disponível em: <http://turkishpolicy.com/Files/ArticlePDF/sino-u-s-rivalry-in-southeast-asia-fall-2012-en.pdf>. Acesso em 12/05/2016.





- KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva. 2011.
- LI, Mingjiang. *Explaining China's proactive engagement in Asia*. In: TANG, Shiping, LI, Mingjiang; ACHARYA, Amitav (orgs.). *Living with China: regional states and China through crises and turning points*. Nova York: Palgrave Macmillan. 2009.
- MAJID, Munir. *Southeast Asia Between China and the United States*. *London School of Economics and Political Science*. 2013.
- MEDEIROS, C. *Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e China*. In: MEDEIROS, C; FIORI, José L.; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record. 2008.
- MILLER, Tom. Junho. *Asia's Infrastructure Arms Race*. *Gavekal Dragonomics, China Research*. 2015.
- MU, Yang; SIAM-HENG, Heng. *China-ASEAN Relations after CAFTA*. In: LI, Mingjiang; KWA, Chong Guan (orgs.). *China-Asean sub-regional cooperation: Progress, Problems and Prospect*. Singapura: World Scientific Publishing Co. 2011.
- NATHAN, Andrew J.; SCOBELL, Andrew. *China's search for security*. Nova York: Columbia University Press. 2012.
- NOGUEIRA, Isabela. *A Política Regional da China e os Processos de Integração na Ásia*. In: *China – Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 2008.
- NOGUEIRA, Isabela. *Políticas de Fomento à Ascensão da China nas Cadeias Globais de Valor*. In: CINTRA, Marcos Antonio; SILVA FILHO, Edison; PINTO, Eduardo. *China em transformação*. Brasília: IPEA. 2015.
- REILLY, James. *China's economic statecraft: turning wealth into power*. Sidney: *Lowy Institute For International Policy*. 2011.
- SØRENSEN, Camilla. The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "tao guang yang hui" to "feng fa you wei". *Journal of China and International Relations*. vol. 3, nº 1, 2015.
- SPENCE, Jonathan. *Em Busca da China Moderna*. São Paulo: Companhia das Letras. 2000
- STUART-FOX, Martin. *A short history of China and Southeast Asia: tribute, trade and influence*. Maryborough, Austrália: Allen & Unwin, 2003.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *The Trans-Pacific Partnership: Overall U.S. benefits*. United States Trade Representative, Washington D.C. 2015. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Overall-US-Benefits-Fact-Sheet.pdf>. Acesso em 09/02/2016.





O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI

Brazil as a regional power: an analysis of its leadership in the South America at the beginning of the 21st century

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.570

Patrícia Nasser de Carvalho¹

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves²

Resumo

Considerando a nova dinâmica geopolítica que se estabelece na América do Sul a partir dos anos 2000, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram esse papel e o exercício de sua liderança regional durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Verifica-se que, apesar de certas limitações e de não ser uma potência incontestada, sua estratégia, sua disposição de assumir uma posição como elo fortalecedor dos processos de integração, seu engajamento na cooperação regional e seus recursos materiais permitiram o exercício da liderança regional pelo país. Por fim, realiza-se uma breve reflexão sobre as condições para o mesmo exercício por parte do Brasil na gestão Dilma Rousseff (2011-2016), inferindo-se que houve traços de continuidade da política externa para a região, mas com menor pró-atividade brasileira em função de mudanças das condições domésticas e internacionais.

Palavras-chave: Brasil, América do Sul, potência regional, liderança.

Abstract

Considering the new geopolitical dynamics established in South America from the 2000s, the aim of this article is to examine the role of Brazil as a regional power taking into account evidences and the exercise of its regional leadership during Luiz Inácio Lula da Silva mandate

1 Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

2 Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Atualmente é coordenadora adjunta e professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle-RJ.

Artigo submetido em 17/10/2016 e aprovado em 09/12/2016.





(2003-2010). Despite certain limitations and because it was not an incontestable power in the region, Brazilian's strategy, willingness to take a position as a strengthening link of regional integration, its involvement in regional cooperation processes and its material resources enabled the exercise of Brazilian regional leadership. Finally, the paper offers a brief reflection regarding the conditions of the same role played by Brazil during Dilma Rousseff (2011-2016) mandate, and infers that there was a continuity of Brazilian foreign policy towards the region, although with less proactivity due to changes of domestic and international conditions.

Keywords: Brazil, South America, regional power, regional leadership.

Introdução

As eleições de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, a partir de 1999, propiciaram mudanças na política externa da grande maioria dos países sul-americanos, implicando transformações nas suas relações com os Estados Unidos (EUA) e na intensificação das iniciativas regionais de integração e cooperação (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014). Essas iniciativas se basearam na ideia de fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico a partir de processos autóctones, que se consubstanciaram no reforço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), na Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), entre outras ações (PECEQUILO, 2013a).

O fortalecimento das relações políticas e econômicas dos países da América do Sul inevitavelmente perpassa a potência regional, que é o Brasil. Sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o país se posicionou como elo integrador da região e empenhou-se em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul.

Considerando a nova dinâmica geopolítica que se estabelece na América do Sul a partir dos anos 2000, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram o exercício desse papel e de sua liderança na região durante o governo Lula (2003-2010). Considerando que essa atuação tem implicações em suas relações com os EUA e com os países vizinhos, este artigo analisa também as relações mais autônomas adotadas pelo Brasil frente àquele país, a sua posição como elo fortalecedor dos processos de integração e cooperação regional e como as potências secundárias sul-americanas reagiram a sua liderança no período. Ademais, compreendendo





que nos últimos anos a política externa do país sofreu alguns ajustes, realiza-se ao final uma breve reflexão sobre a atuação brasileira como potência regional na gestão Dilma Rousseff (2011-2016).

Potência Regional e Potência Secundária: definições conceituais

Nos estudos sobre regiões, o termo potência regional é utilizado, de modo geral, para fazer alusão a uma hierarquia de poder no sistema internacional, referindo-se a um país que é influente em uma determinada região ou sub-região (GODEHARDT; NABERS, 2011). As potências regionais são consideradas os países que detêm capacidades superiores *vis-à-vis* seus vizinhos, sem, contudo, conseguirem verdadeiramente projetar seu poder em nível global (BUZAN, 2011).

Para analisar as potências regionais, Nolte (2011) sistematizou uma definição que contempla aportes teóricos do realismo, do construtivismo e do institucionalismo neoliberal. Conforme sua proposta, uma potência regional é definida como um país que: (i) articula uma posição de liderança em uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente; (ii) possui os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; (iii) possui grande influência nas relações e nos resultados dos processos regionais; (iv) possui interdependência econômica, política e cultural na região; (v) influencia de forma significativa a delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região; (vi) exerce influência por meio de estruturas de governança regional; (vii) articula e define uma identidade e um projeto regional; (viii) provê bens coletivos para a região ou participa de forma significativa da provisão desses bens; (ix) influencia fortemente a definição da agenda de segurança regional; (x) tem uma posição de liderança reconhecida ou respeitada pelos demais atores regionais e extrarregionais; (xi) participa de fóruns inter-regionais e globais, representando não apenas seus interesses, mas também, ao menos de forma limitada, os interesses regionais.

Embora não exista uma definição única e consensual, a proposta por Nolte (2011) consegue abranger diferentes aspectos que a literatura sugere como definidores das potências regionais, englobando fatores mais objetivos, como os recursos materiais, e subjetivos, como a disposição de assumir a liderança na região, a capacidade de exercer a liderança regional, além do reconhecimento do papel de líder pelos vizinhos.





Diante disso, como é possível qualificar uma potência regional? Uma vez que a capacidade material é levada em consideração, pode-se partir de indicadores econômicos, militares, demográficos e de desenvolvimento para fazer a análise dos critérios objetivos. Já a aceitação da liderança da potência pelos vizinhos não é fácil de ser medida, visto que deve levar em conta a dimensão subjetiva, como o reconhecimento dos países na região. Indicadores, como o apoio aos países em cargos de direção em organizações internacionais, podem ser utilizados para auxiliar nesse quesito (LIMA, 2014; WEHNER, 2011). Mensurar a disposição de assumir um papel de liderança na região é um exercício mais complicado, pois envolve a avaliação das ações de política externa dos países na América do Sul, o que pode, inclusive, gerar resultados ambíguos (LIMA, 2014). Por fim, examinar a liderança é a tarefa mais difícil, pois o próprio conceito de liderança é bastante amplo e contestado na literatura.

Ao tratar do conceito de liderança, Lima (2014), por exemplo, sugere que seja compreendido não como a influência sobre terceiros, mas sobre resultados. Esse tipo de influência define um ator com poder de veto, aquele sem cuja anuência não é possível concluir um acordo ou negociação. Outra forma de compreender liderança, sugerida pela autora, é proposta por Destradi (2010 apud LIMA, 2014, p. 239), que entende o fenômeno no âmbito da cooperação. Nesse sentido, diferentemente da hegemonia, o exercício de liderança se baseia na realização do interesse comum do grupo, na liderança cooperativa.

Outro autor que discute formas de compreender o fenômeno é Flandes (2012), que propõe quatro tipos de categorias de liderança: (i) distributiva (provisão de bens públicos para a região, arcando com a maior proporção dos custos); (ii) multilateral (compartilhar poder com potências secundárias na tomada de decisões em instituições multilaterais); (iii) normativa (projeção de normas e valores para obter aceitação do projeto regional); (iv) consensual (articular uma agenda pluralista que conduza à criação de um consenso regional). Segundo o autor, quanto mais formas de liderança uma potência regional exercer, menores as chances de competição por parte das potências secundárias.

Wehner (2011), por sua vez, discute liderança a partir dos três tipos propostos por Young (1991 apud WEHNER, 2011, p. 141): estrutural, empreendedora e intelectual. O primeiro tipo se refere à tradução do poder estrutural (recursos materiais) na influência nas decisões, podendo fazer uso de recompensas ou sanções. O segundo tipo se refere à habilidade de convencer e atrair os atores para uma negociação institucional que resulte em benefícios para todos, é consensual





em sua essência e não envolve sanções ou recompensas. O terceiro tipo faz alusão ao uso de conhecimento especializado para moldar as perspectivas dos atores, ou seja, se baseia no poder das ideias.

Como visto, há um grande debate sobre o conceito de liderança e algumas definições se aproximam em determinados aspectos. Neste artigo, para fins metodológicos, propõe-se a análise da liderança brasileira a partir de um conjunto das acepções de liderança apresentadas por Destradi (2010 apud LIMA, 2014), Flemes (2012) e Young (1991 apud WEHNER, 2011) em três grupos: (i) a liderança cooperativa, consensual e empreendedora, que salienta a capacidade da potência regional de criar consensos e investir em uma relação cooperativa com seus vizinhos, seja através da ativa participação em organizações regionais, da proposição de criação de instituições ou de atitude conciliadora em crises regionais; (ii) a liderança normativa e intelectual, que se reflete na capacidade da potência regional de projetar ideias e valores que influenciam a região e sustentam o projeto regional; (iii) a liderança estrutural e distributiva, que implica um papel de *paymaster* do país, em que sua liderança se reflete na posse e utilização dos recursos materiais, através da provisão de bens públicos, sejam esses a estabilidade regional, a infraestrutura da região ou os custos econômicos da cooperação.

Assim, são observados se esses três tipos de liderança se manifestam na política regional brasileira, buscando-se obter evidências a partir da análise do comportamento do país na América do Sul. Discute-se se houve participação ativa do Brasil nas organizações regionais, liderança na criação de instituições, ativa participação em imbrólios diplomáticos e crises na região, disposição em assumir o papel de *paymaster* e projeção de ideias capazes de influenciar outros atores e moldar o projeto regional. Vale destacar que a liderança pode ser expressa por mais de uma forma, manifestando-se de maneiras diferentes na política externa do Estado.

Na hierarquia de poder regional, as potências secundárias são países que possuem recursos de poder ideacionais e materiais relativamente menores do que as potências regionais e, portanto, ocupam uma segunda posição de poder regional (FLEMES, 2012; WEHNER, 2011). No âmbito da América do Sul, o Brasil pode ser considerado potência regional, enquanto Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, potências secundárias. A Tabela 1 a seguir, com dados de 2014, apresenta indicadores que permitem analisar comparativamente a capacidade material desses países na região:



**Tabela 1: Recursos Materiais: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela – 2014**

Indicadores	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela
Demografia/Geografia					
População (em milhões)	206,1	43	17,8	47,8	30,7
Área (Km ²)	8515,8	2780,4	756,1	1141,7	912,1
Economia e Desenvolvimento					
PIB (em bilhões de dólares)	2429,7	579,2	264,8	381	373,3
PIB per capita (em dólares)	11790	13480	14910	7970	12500
IDH	0,755	0,836	0,832	0,72	0,762
Militar					
Gastos militares (em milhões de dólares)	31954	5342	5071	12945	2032
Gastos militares (em % do PIB)	1,4	0,9	2	3,1	1,1
Efetivo das Forças Armadas	729.500	105.650	109.450	455.750	265.000

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do Banco Mundial, do PNUD e do SIPRI, 2014.³

No que se refere à capacidade material, como é possível observar por meio dos dados, há uma grande concentração no Brasil. A população brasileira é a maior da região, correspondendo a quase 50% da população sul-americana. O território brasileiro é três vezes maior que o argentino, que ocupa o 2º lugar no ranking. Ademais, o Brasil possui uma localização geográfica privilegiada, com acesso ao Atlântico e o seu litoral se estende por mais de 7.000 quilômetros, além de que faz fronteira com todos os países sul-americanos, com exceção do Chile e do Equador. O país tem abundância em recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, petróleo, gás natural e minerais, terras férteis para a agricultura e enorme biodiversidade. Os indicadores econômicos também são expressivos. O PIB brasileiro é o maior da região, mais que o triplo do PIB da Argentina, a 2ª maior economia da região, e quase 6 vezes o PIB da Colômbia, a 3ª maior economia da região, apesar de ficar em posição inferior à Argentina, ao Chile e à Venezuela quando se considera o PIB *per capita* e o IDH, refletindo os problemas sociais e as desigualdades existentes no país. No que tange aos indicadores militares, possui o maior efetivo militar e os maiores gastos no setor em números absolutos, embora esteja em posição inferior à da Colômbia, do Chile e da Venezuela quando se examina os gastos militares em relação ao PIB. Em vista disso, em termos de

3 Os indicadores de demografia/geografia, economia e efetivo das forças armadas foram extraídos do Banco Mundial; o IDH das estatísticas das Nações Unidas; e os gastos militares do *Stockholm International Peace Institute (SIPRI)*. Os indicadores apresentados são referentes ao ano de 2014, pois foi o último ano em que os indicadores de todos os países foram disponibilizados.





capacidade material, o país se destaca frente a seus vizinhos e é a maior potência sul-americana. Além da capacidade material, a capacidade de exportação e o peso de seus investimentos se mostraram elementos de barganha fundamentais nas negociações internacionais brasileiras (MALAMUD, 2012).

No que diz respeito às potências secundárias, a Argentina é tradicionalmente o país que ocupa o segundo lugar na hierarquia de poder regional. Com grande território, população, recursos naturais diversos, o 2º maior PIB e o melhor IDH da América do Sul, além do histórico de ativismo internacional, o país vem demonstrando ambições de exercer a liderança regional (MALAMUD, 2012). Entretanto, as dificuldades econômicas enfrentadas ao longo dos últimos anos obstaculizaram o seu crescimento econômico e sua projeção de poder na região, ampliando a assimetria frente à potência regional. O *default* da dívida externa em 2001 abriu um longo período de resultados negativos para a economia e de crise política no país. Além disso, é o país do grupo apresentado com o menor percentual de gastos militares em relação ao PIB.

Conforme pode ser observado na Tabela 2, a Argentina cresceu menos que Colômbia e Chile nos últimos cinco anos e, de acordo com as projeções econômicas, até 2020 sua economia crescerá apenas 1,6%, enquanto a Colômbia crescerá acima dos 20% no período 2016-2020, a maior taxa entre as maiores economias da América do Sul.

Tabela 2: Taxa de crescimento econômico (2011-2020)

Países	Real						Previsão					
	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Argentina	8,4%	0,8%	2,9%	0,5%	-0,3%	12,6%	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	1,6%
Brasil	3,9%	1,9%	3,0%	0,1%	-1,0%	8,1%	1,0%	2,3%	2,3%	2,4%	2,5%	10,9%
Chile	5,8%	5,5%	4,0%	1,9%	2,7%	21,4%	3,3%	3,6%	3,7%	3,8%	3,9%	19,7%
Colômbia	6,6%	4,0%	4,9%	4,4%	3,4%	25,5%	3,7%	4,0%	4,2%	4,3%	4,3%	22,2%
Venezuela	4,2%	5,6%	1,3%	-3,9%	-7,0%	-0,3%	-4,0%	-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,0%	-8,3%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do FMI, 2016.

A Venezuela, por seu turno, exerceu, sob a gestão de Hugo Chávez (1999-2013), uma liderança paralela ao Brasil na América do Sul, ganhando espaço como potência secundária. Além de altas taxas de crescimento econômico, impulsionadas pelos recursos financeiros gerados pela diplomacia do petróleo, o país ampliou sua capacidade de atrair aliados para sua esfera de influência (FLEMES, 2010; MALAMUD, 2012) e investiu na área militar, ocupando a terceira posição regional





em termos do volume total dos gastos realizados nesse setor em 2014. Todavia, no momento atual, o país enfrenta grave crise econômica e a previsão das taxas de crescimento econômico para os próximos anos é negativa, o que impacta o exercício de sua liderança regional. As dificuldades venezuelanas, derivadas de sua interdependência no setor energético com os EUA, a baixa diversificação de sua economia e as polarizações sociais, ofereceram limitações reais ao crescimento e projeção global (PECEQUILO, 2013a).

Embora o Chile seja a potência secundária que apresenta indicadores demográficos e geográficos menos expressivos entre as potências secundárias, tem uma das economias mais fortes da região em termos de crescimento econômico, conforme pode ser observado na Tabela 2, e a maior renda *per capita*. O país vem ampliando sua presença na América do Sul e no mundo através de exportações e investimentos, sobretudo em razão de sua estratégia de inserção externa que privilegia acordos bilaterais. Em 2014, seu IDH foi apenas pouco menor do que o argentino. Na área militar, ocupa a 4ª posição no que tange ao efetivo militar, mas seus gastos em relação ao PIB ocupam a 2ª posição, indicando alto investimento proporcional aos seus vizinhos.

Ao longo dos últimos dez anos, a Colômbia se consolidou como o país que mais cresceu entre os sul-americanos e a previsão é de crescimento contínuo para os próximos anos (vide Tabela 2). O país possui o 2º maior efetivo militar na região e os gastos em relação ao PIB são os mais elevados. No que tange à extensão territorial, é o 3º maior país na América do Sul e possui uma localização geográfica que facilita uma inserção internacional diversificada, com acesso aos oceanos Pacífico e Atlântico, situando-se como uma ponte entre América Central, Caribe e América do Sul. Em termos de demografia, possui a 2ª maior população, atrás apenas do Brasil, um país 4 vezes maior em extensão territorial. O PIB *per capita* e IDH comprovam que a Colômbia ainda tem grandes desafios socioeconômicos, pois a alta taxa de crescimento econômico não se converteu em uma melhoria significativa nos indicadores, refletindo uma posição inferior às demais potências secundárias na região.

A América do Sul como espaço geopolítico no século XXI

O fim da Guerra Fria, a crise econômica dos anos 1980 e o cenário político favorável à preponderância de poder dos EUA impuseram desafios aos países sul-americanos nos anos 1990. As estratégias norte-americanas de política





econômica para a região baseavam-se no Consenso de Washington, nos novos temas políticos e nas iniciativas de integração regional, que buscavam avançar a liberalização econômico-comercial, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Os principais temas da agenda sul-americana desse período foram a negociação da dívida externa, a abertura comercial intrarregional, a consolidação democrática, os ajustes estruturais e as condicionalidades impostas pelos países e instituições do Centro à concessão de empréstimos internacionais (PECEQUILO, 2013a; LIMA, 2014).

Se os anos 1990 foram marcados por certa homogeneização das experiências nacionais dos países sul-americanos, os 2000 têm como característica a heterogeneidade e a diversidade (LIMA, 2014). Importantes transformações ocorreram na América do Sul com a implementação de novas formas de regionalismo que modificaram o espaço geopolítico e afetaram a condução das políticas externas dos países sul-americanos. Entre os fatores que propiciaram o surgimento dessa nova dinâmica regional, destacam-se acontecimentos exógenos, como os atentados terroristas em 2001 nos EUA e a guerra global contra o terrorismo, além da crise financeira global em 2007-2008 e o deslocamento do eixo dinâmico da economia global para a Ásia – que enfraqueceram a liderança norte-americana no subcontinente – e endógenos, como a ascensão de governos progressistas na região, a busca por superar a ideologia neoliberal, por implementar políticas desenvolvimentistas e de forte cunho social, além de políticas externas revisionistas (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014).

Esse novo momento político deu fôlego à cooperação em diferentes áreas e coordenação de políticas dos atores regionais (LIMA, 2014). Nesse contexto, as relações com os EUA também foram transformadas. Historicamente, aquele país não se deparou com muitas limitações à sua hegemonia não somente na América do Sul, mas em toda a América Latina. A Organização dos Estados Americanos (OEA) constituiu o âmbito multilateral privilegiado para a discussão das relações hemisféricas, instituição através da qual os norte-americanos exerciam grande poder. Todavia, sua preponderância política e econômica foi limitada no século XXI pela emergência de uma nova dinâmica geopolítica do Sul e pela multipolaridade. Brasil e México apresentaram altas taxas de crescimento econômico e ampliaram suas lideranças no hemisfério, a China aumentou seus investimentos na América do Sul e os próprios países sul-americanos apostaram na cooperação intrarregional (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014).





Nesse cenário, podemos observar diversos padrões de relacionamento estabelecidos com os EUA pelos diferentes atores regionais, que geraram três opções estratégicas na região: o multilateralismo vinculante, a contenção limitada e a colaboração seletiva. A primeira se baseia na utilização das instituições internacionais para restringir propostas e ações dos EUA e induzir o cumprimento das normas. A segunda se fundamenta sobre a criação de instrumentos regionais que reduzam, excluam ou previnam a influência dos EUA na região, objetivando ampliar a capacidade de ação coletiva. A terceira se pauta na construção de laços cooperativos com a grande potência para solucionar problemas compartilhados e reduzir sua influência (RUSSELL; TOKATLIAN, 2009).

Conforme mencionam Serbin, Vigevani e Hershberg (2014), as opções estratégicas adotadas pelos países sul-americanos em seu relacionamento com os EUA relacionam-se com as modalidades de regionalismo adotadas na América do Sul nos últimos anos, baseadas em distintos enfoques ideológicos, políticos e econômicos.

Nesse contexto, uma das primeiras iniciativas que caracterizou a nova dinâmica geopolítica da região foi a criação da ALBA, em 2004, impulsionada pelos então presidentes Hugo Chávez e Fidel Castro. O projeto, de cunho anti-hegemônico e com forte viés ideológico, buscava estabelecer uma oposição aos EUA, caracterizando-se como um instrumento de contenção limitada.

Os anos 2000 também foram marcados pela expansão do MERCOSUL com a entrada da Venezuela, cuja ratificação pelos Estados partes aconteceu em 2013. A Bolívia foi integrada ao bloco pelo Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, ratificado em 2015, a partir de negociações iniciadas em 2006. Não obstante a discussão sobre a flexibilização do MERCOSUL ou sua maior institucionalização, o bloco serviu como instrumento de resistência para pressões assimétricas, como em negociações comerciais com os EUA e com a União Europeia ao longo do período (VIGEVAANI; ARAGUSUKU, 2014). Assim, também se caracteriza como uma forma de contenção da influência norte-americana na região.

Outro projeto que caracteriza uma contenção aos EUA foi a criação da UNASUL, em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), estabelecida em 2004. A UNASUL foi uma grande inovação regional, pois, até então, a região não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados sul-americanos e fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais. No âmbito da instituição, foram criados importantes





órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma iniciativa pragmática de contestação da participação dos EUA nos assuntos de defesa da região (BATAGLINO, 2012).

A Aliança do Pacífico, formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) e pelo México em 2012, é uma das mais novas iniciativas regionais. Seus objetivos são construir uma área de livre-comércio e uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial que auxilie na projeção desses países no plano internacional, sobretudo na Ásia e no Pacífico. A Aliança se inscreve em um movimento distinto dos acordos anteriores, visto que, ao enfatizar acordos de livre-comércio e soluções de mercado, tem um viés mais favorável à política externa norte-americana (LIMA, 2014). Assim, seria uma opção de colaboração seletiva, que tem também como expectativa obter os benefícios que a Parceria Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), liderada pelos EUA, poderá proporcionar (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014), com o objetivo de conter a expansão da presença chinesa no Pacífico.

Tendo em vista o contexto apresentado, como o Brasil, enquanto potência regional, se inseriu na América do Sul na primeira década do século XXI, em especial no governo Lula? Como as potências secundárias lidaram com o Brasil como potência regional?

O Brasil como potência regional no Governo Lula

A imagem que perdurou durante muito tempo na América do Sul era a de que o Brasil não priorizava a região, mas sim seu alinhamento com os EUA, tendo uma baixa identidade regional (LIMA, 2005a). Todavia, a partir da década de 1980, a diplomacia brasileira buscou promover a cooperação em relação à vizinhança, institucionalizando as relações regionais. Um marco nesse sentido foi a criação do MERCOSUL, em 1991. Dos anos 1990 em diante, a região apareceu como uma opção importante para a política externa brasileira, seja como forma de ampliar a participação no mundo através da integração regional, seja como forma de ampliar o poder de negociação que se inscreve nas alianças Sul-Sul e que amplia a margem de manobra do país no exterior.

Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), a liderança brasileira na região não foi um tema central na política exterior, apesar da América do Sul ter sido uma das prioridades da agenda brasileira. O Brasil sediou a primeira





reunião de presidentes da América do Sul, no ano 2000, e teve importante atuação como mediador no conflito entre Equador e Peru acerca da definição de limites territoriais (WEHNER, 2011). Também foram expressivas entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 as negociações com os EUA para a criação da ALCA, conduzida pelo governo através do bloco regional.

A partir do governo Lula, o exercício de liderança regional e o aprofundamento dos vínculos com a região ganharam intensidade. O contexto internacional favoreceu a adoção de um comportamento mais autônomo por parte do Brasil, visto que a agenda norte-americana se voltou à guerra ao terror e a prioridade máxima se tornou o Oriente Médio. O governo brasileiro explorou esse cenário, aprofundando as relações Sul-Sul no hemisfério e fora dele. Ao reforçar as relações com outros países emergentes e em desenvolvimento, o Brasil se tornou menos vulnerável nas relações com os EUA, sendo percebido pela potência como um país que poderia complementar os interesses norte-americanos na região, atuando como um elemento de equilíbrio (PECEQUILO, 2013a).

Com efeito, em 2005, o relacionamento com os EUA foi elevado à categoria de diálogo estratégico pelos governos Lula e George Bush (2001-2008), o que representou o reconhecimento norte-americano de que o Brasil se encontrava em uma nova posição no equilíbrio de poder mundial (PECEQUILO, 2013b). Todavia, a cooperação estabelecida não implicou a ausência de posições dos EUA para garantir sua hegemonia na região. A reativação, em 2008, da Quarta Frota do Atlântico Sul nas Américas Central, do Sul e Caribe, que aconteceu após o anúncio da descoberta de petróleo na camada do pré-sal na Plataforma Continental Brasileira, a intensificação da guerra contra as drogas na Colômbia e no México, a instalação de bases militares na América do Sul e a renovação da definição da Tríplice Fronteira como um problema de segurança pelo governo norte-americano depois de 2001, apontam para algumas manifestações de poder e preocupação do país com uma América do Sul mais autônoma (PECEQUILO, 2013a).

Por seu turno, o governo brasileiro reforçou as parcerias regionais e extrarregionais. A relação com os EUA se caracterizou ao longo desse período conforme o modelo de oposição limitada, proposto por Russell e Tokatlian (2009), em que há uma combinação de cooperação e resistência. Em tal modelo, a integração regional é instrumento essencial para ampliação do poder de negociação frente à grande potência. Esse modelo está inserido na estratégia de contenção limitada, que utiliza instrumentos regionais para reduzir, excluir ou prevenir a influência dos EUA na região. Com efeito, parte do ativismo regional brasileiro se





inscreveu nesse movimento de busca por ampliar a capacidade de ação coletiva e obter maior autonomia frente à grande potência, confirmando a sua disposição de assumir a liderança na região. Nesse contexto, o Brasil tomou a iniciativa de convocar um encontro que reuniu 33 países latino-americanos e caribenhos, em 2008 e que deu origem à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituída em 2010, e que começou a funcionar em 2011.

O governo Lula compreendeu que a base econômica e não exclusivamente política deveria lastrear a liderança do Brasil na América do Sul e que ela exigia o aumento das trocas comerciais no contexto de um comércio regional mais equilibrado (BANDEIRA, 2008). Todavia, na prática, o país também enfrentou alguns obstáculos para aprofundar a sua capacidade de ação coletiva na América do Sul. Um exemplo foi o processo de integração regional por meio do MERCOSUL. A dificuldade de consenso entre os países membros, as grandes assimetrias entre os países do bloco e a tarifa externa comum com inúmeras exceções demonstram problemas na implementação da iniciativa. O Brasil buscou revitalizar a instituição, aprofundando o seu viés político e estratégico, investindo em diversos projetos como a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no ano 2000 (durante governo FHC), o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2005, e o Parlasul em 2006 (MALAMUD, 2012). A adesão da Venezuela na organização, o acordo para inclusão da Bolívia e os acordos de associação de alguns vizinhos também se inserem nesse enquadramento (FLEMES, 2010). A ampliação do bloco mercosulino acontecia a despeito da falta de avanços no projeto de mercado comum, da existência de instrumentos regionais adequados para compensar as assimetrias e do grande investimento político-institucional do governo brasileiro na UNASUL (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014).

A atuação brasileira como potência regional no âmbito do MERCOSUL pode ser questionada no quesito liderança, uma vez que o aprofundamento da integração no bloco poderia limitar sua autonomia. Assim, o país adota postura que Pinheiro (2004) caracteriza como institucionalismo pragmático, mantendo uma baixa institucionalização do MERCOSUL. Todavia, esse é um aspecto que restringe o exercício de liderança pelo Brasil. Como pontuam Vigevani e Aragusuku (2014), cabe ao país trabalhar como potência regional em prol da integração, assumindo o papel de *paymaster*. Neste aspecto, a liderança distributiva/estrutural brasileira encontra limites.

No âmbito da mediação de crises regionais, são indicativos da limitação de liderança regional brasileira a recusa do Chile e da Bolívia no litígio sobre a





saída boliviana para o mar e o episódio de nacionalização do gás boliviano, em 2006, que assinalam respectivamente a ausência de uma liderança consensual e estrutural. Ademais, destaca-se a omissão brasileira nas negociações entre Argentina e Uruguai acerca da implantação de empresas de celulose no rio Uruguai, entre 2005 e 2006 (WEHNER, 2011), apontando para a restrição da liderança regional no que tange ao estabelecimento de consenso.

Por outro lado, o Brasil exerceu liderança ao ajudar a reduzir as tensões entre Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008, durante crise relacionada ao combate às FARC e liderou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, em 2003, para cooperação entre governo e oposição. Ademais, em 2009, posicionou-se claramente em repúdio ao golpe que levou a deposição do presidente de Honduras democraticamente eleito, Manuel Zelaya, posteriormente abrigado na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Ainda que polêmico, o fato pode ser visto como uma defesa dos princípios democráticos, mesmo que, para tanto, sinalize-se uma mudança da prerrogativa de não intervenção do Itamaraty. O governo brasileiro tratou dos conflitos colombianos como um assunto de segurança regional e participou na tentativa de resolvê-los. Em 2008, a missão humanitária organizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, com o apoio logístico do Exército brasileiro, auxiliou o resgate bem-sucedido de alguns reféns das FARC (BORGES, 2015). Nessas diversas ocasiões, o exercício da liderança de potência regional consensual/cooperativa/empreendedora foi, de fato, desempenhado pelo Brasil.

No que tange à UNASUL, o Brasil teve grande relevância para a sua construção política e ideacional. A liderança brasileira no processo de institucionalização da organização pode ser caracterizada como consensual/cooperativa/empreendedora, pois embora tenha sido um dos principais promotores do organismo, dividiu a tomada de decisões com os demais atores regionais. A presidência *Pro-Tempore* foi ocupada por outros países como Chile, Equador e Venezuela, bem como os cargos de secretário-geral, atualmente ocupado pela Colômbia.

Ao mesmo tempo, no âmbito da UNASUL a liderança distributiva é cobrada do Brasil. O país respondeu à iniciativa liderada por Chávez de criação do Banco do Sul, em 2007, com o intuito de combater as consequências da crise financeira internacional, sendo um dos grandes promotores da instituição juntamente com a Argentina, com ênfase em investimentos em infraestrutura, integração regional e de redução de assimetrias entre os países, a fim de reduzir a dependência do dólar, estimular o comércio e ganhar autonomia em relação às instituições financeiras tradicionais (SANTOS, 2013). No entanto, o Brasil, que tem sido um





ator com capacidade de veto nas questões financeiras na região sul-americana, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mostrou-se contra a criação do Banco do Sul até o cumprimento das exigências relativas às normas técnicas em todas as questões de financiamento (LIMA, 2013).

Também na UNASUL, a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), em 2009, contou com a liderança brasileira. A iniciativa foi impulsionada pelo governo devido à sua dimensão estratégica, ao propiciar investimento de recursos e de diferentes tipos de financiamento para os projetos de infraestrutura na região (PADULA et al., 2015). O COSIPLAN também implica o desempenho de uma liderança distributiva brasileira, visto que cabe à potência regional ofertar bens coletivos na região.

Ainda no que tange à UNASUL, o CDS foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança, impulsionar a indústria de defesa e evitar a imposição da agenda de segurança dos EUA no subcontinente. Destaca-se o contexto de criação do órgão: logo após eclosão da crise entre Colômbia e Equador e dias após ser anunciada a reativação da Quarta Frota no Atlântico Sul pelos EUA, tornando evidente a sua dimensão estratégica (BATTAGLINO, 2012). No âmbito do CDS, o país também teve papel importante ao atuar como estabilizador diante de algumas tensões, como no reavivamento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, em 2010, e na redução das tensões com os EUA sobre a utilização de bases militares na Colômbia (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014). Nessas ocasiões, a liderança consensual/cooperativa/empreendedora se manifestou no desempenho brasileiro de potência regional.

O ativismo regional brasileiro foi acompanhado pelo aumento da internacionalização do capital nacional, refletido na presença de grandes empresas na América do Sul, em setores de energia e infraestrutura (NEL; STEPHEN, 2010). Outra empresa que expandiu consideravelmente sua atuação na região foi a Eletrobrás (PADULA et al., 2015). Também o BNDES teve papel central na internacionalização das empresas brasileiras, provendo crédito para impulsionar as exportações e os projetos de infraestrutura na região (COSTA, 2009). Como consequência disso, a internacionalização das empresas brasileiras não deixa de ser um traço da liderança do Brasil enquanto potência regional na América do Sul, evidenciando um aspecto de liderança estrutural/distributiva.





Conforme proposto por Nolte (2011) e destacado neste artigo, um dos aspectos que caracteriza uma potência regional e fortalece sua posição enquanto tal é o reconhecimento dos vizinhos a respeito da posição de liderança regional. Sendo assim, diante do poder dos recursos materiais do Brasil, da sua participação ativa nos organismos regionais, da busca pelo exercício da liderança na América do Sul e da expansão de seu capital na região, a seção seguinte analisa como as potências secundárias lidaram com o país e sua política regional ao longo do governo Lula.

Uma potência regional incontestada?

Na América do Sul, a Argentina é o país que historicamente procurou equilibrar o poder brasileiro. Mesmo após superação do quadro de desconfiança que permeava as relações até os anos 1980, a posição do país pode ser caracterizada como ambivalente, variando entre cooperação e competição. Ao longo dos anos 2000, ao mesmo tempo em que ampliou a cooperação com o Brasil e fez parte da construção de uma estrutura de governança regional, também firmou alianças com terceiros para contrabalançar o peso brasileiro na região, como indica a aproximação com a Venezuela durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner. A busca por limitar o poder brasileiro se baseou em estratégias institucionais, como no MERCOSUL, por meio da adoção de políticas protecionistas, e na UNASUL, instituição na qual o ex-presidente Kirchner exerceu o cargo de secretário-geral e onde a Argentina buscou atuar junto com o Brasil como mediador em crises regionais. Assim, a Argentina adotou mecanismos de *soft balancing* e buscou compartilhar a liderança regional brasileira no subcontinente.

É importante destacar que o país não apoia o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU, como representante da América Latina. A Argentina integra o grupo Unidos pelo Consenso e propõe que sejam estabelecidos membros semipermanentes (MALAMUD, 2012). Desse modo, fez uso também de coalizões diplomáticas como forma de contrabalançar o poder na região.

Todavia, não foi esse país quem mais ofereceu limitações ao exercício da liderança regional brasileira nesse novo século, mas, sim, a Venezuela, que investiu no fortalecimento das relações econômicas, buscando mudar o equilíbrio de poder sul-americano. Na área energética, a empresa estatal de petróleo venezuelana,





Petróleos de Venezuela, S.A. (PdVSA), cooperou com a sua coirmã brasileira, Petrobras, em busca de investimentos em recursos energéticos. Ademais, o Brasil firmou inúmeros acordos garantindo o fornecimento de petróleo com condições diferenciadas para países vizinhos (FLEMES, 2010). Na área política, o ativismo ideológico de Chávez exerceu papel central em fase de ascensão de governos progressistas, permitindo construir alianças políticas, que se refletiram, sobretudo, na ALBA. Todavia, a liderança venezuelana manteve-se limitada na região, devido às grandes diferenças políticas e ideológicas que possui com alguns países, além das dificuldades internas que enfrenta em termos políticos, econômicos e sociais depois da morte de Chávez.

A respeito do Chile, o país apoiou a liderança regional brasileira quando o Brasil construiu consensos, limitando posições extremistas, como as da Venezuela. Por outro lado, contestou tal papel quando houve tentativa de exercê-lo em assuntos relacionados aos seus interesses, como no conflito com a Bolívia. No que tange à área econômica, o Chile buscou se resguardar das negociações em bloco do lado brasileiro, investindo nas relações bilaterais com o Brasil. A esse respeito, o país tem uma política econômica distinta da brasileira, investindo em tratados de livre-comércio (TLC) com EUA, outros países e blocos. Em nível global, o país apoia a candidatura brasileira ao assento permanente no CS da ONU, mas tem uma posição ambígua, pois apoiou o pleito, mas não o direito ao poder de veto no Conselho, o que criou um problema de status para o Brasil na instituição (WHENER, 2011).

Historicamente, a Colômbia investiu na aliança extrarregional com os EUA e tem uma baixa identidade regional que limita sua projeção de liderança na América do Sul. No que tange ao relacionamento com o Brasil, os governos Álvaro Uribe e Lula tiveram divergências em relação ao Plano Colômbia, visto que os países compartilham cerca de 1.644 km de limites e o plano estabeleceu a presença militar estadunidense na região fronteira. Todavia, apesar das diferenças existentes, os governos ampliaram a cooperação na região amazônica, em segurança e combate ao narcotráfico (ARCINIEGAS, 2015).

Como se pode perceber, o Brasil não é uma potência regional incontestada, pois as potências secundárias possuem um comportamento ambivalente em relação ao Brasil, variando entre a cooperação e a competição ou contestação em temas específicos, fazendo uso de mecanismos de *soft balancing*. Frente a tal cenário, o país buscou exercer de forma ativa a liderança na América do Sul, embora tenha manifestado seu papel de diferentes formas, dependendo do tema





e da instituição regional. Essa liderança variou entre as categorias de consensual, cooperativa e empreendedora e de distributiva e estrutural, não sendo notável o exercício de liderança normativa e intelectual. Todavia, muitos autores apontam para uma limitação na disposição brasileira para o exercício do papel de potência regional, devido a sua hesitação e mesmo falta de disposição para arcar com os custos da integração econômica, energética e em infraestrutura. A crítica se refere à falta de concessões financeiras e da adoção do papel de *paymaster* na região (SPEKTOR, 2010; FLEMES, 2010). Não houve consenso interno, a despeito da retórica governamental favorável, para a reversão das assimetrias produtivas e comerciais na região com políticas efetivas. No caso da integração econômica, some-se a dificuldade de estabelecer políticas regionais de desenvolvimento, devido, entre outros problemas, aos TLCs, acordos de investimentos e de propriedade intelectual que países como Colômbia, Chile e Peru possuem com países fora da região, principalmente com os EUA (SANTOS, 2013).

Com efeito, existiram constrangimentos ao desempenho do papel de potência regional do Brasil, mas, considerando os requisitos, entre os países sul-americanos, o país é o que melhor se enquadra na definição. O enquadramento não é perfeito, pois, como vimos, embora ele tenha os recursos materiais necessários, a disposição para assumir a liderança, o seu exercício e o reconhecimento dos vizinhos são quesitos muitas vezes limitados. Considerando os ajustes empreendidos na política regional brasileira no governo Rousseff, a seção seguinte discute como foi o exercício de liderança do Brasil como potência regional na América do Sul durante seu mandato.

Brasil como potência regional no Governo Rousseff: limitações no exercício da liderança

Rousseff foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil. Sua gestão, iniciada em 2011, até o seu afastamento após a aprovação do *impeachment*, em agosto de 2016, compreende um período muito recente, mas pode-se afirmar que a política externa para a América do Sul se caracterizou, por um lado, por traços de continuidade e, por outro, por sua menor pró-atividade (SANTOS, 2013; CORNETET, 2014; LESSA; CERVO, 2014). Inicialmente, os objetivos externos, como a diversificação das parcerias com ênfase na cooperação Sul-Sul, o esforço





do fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico prioritário e a pretensão de consolidar a liderança regional do Brasil para projetar seu poder em nível global foram mantidos. No entanto, por outro lado, os esforços e os recursos despendidos em política externa no governo Rousseff foram relativamente menores (LESSA; CERVO, 2014; SARAIVA, 2014).

Sem dúvidas, a combinação das condições do cenário externo com a complicação da situação econômica brasileira, resultantes de fragilidades não enfrentadas anteriormente, explicam, em parte, o menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa e em termos regionais. As condições externas se reverteram em razão do baixo crescimento da economia mundial pós-crise, quando o nível de preços internacionais das commodities passou a apresentar uma tendência de decréscimo. Com o agravamento da situação econômica doméstica, crescimento pífio e inflação, a partir de 2013, os cortes de gastos públicos foram inevitáveis. Conseqüentemente, o país foi menos propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos orçamentários para ações desse gênero (CORNETET, 2014; CASARÕES, 2016). Em paralelo, Rousseff também enfrentou insatisfação popular com as manifestações de junho de 2013 (com o movimento “não vai ter Copa”) e, adiante, aquelas relacionadas aos esquemas de corrupção da Petrobras. Somou-se a esse cenário o agravamento da crise política, e novas demonstrações públicas contra o governo, em 2015, com grupos demandando o *impeachment* da presidente, aprovado em agosto de 2016.

A internacionalização das empresas brasileiras não foi interrompida, mas o Brasil perdeu posições nos últimos anos, havendo uma redução considerável da participação dos investimentos brasileiros na região, o que pode ser atribuído à conjuntura econômica enfrentada pelo país e à desvalorização do real (CINDES, sem data). Com isso, diversas iniciativas, mesmo quando financiadas pelo BNDES, não foram concluídas. Inclusive, houve reações em vários países vizinhos às políticas de exploração estatal de recursos primários realizadas pelo Brasil, que colocaram em perigo a política brasileira de integração, com obstáculos sendo erigidos à penetração de capitais e empreendimentos do país (LESSA; CERVO, 2014). Esses foram os casos do Peru, em 2011, que suspendeu a licença provisória que uma construtora brasileira tinha para erguer uma usina hidrelétrica, e na Bolívia, em 2013, onde a mesma empresa esteve no centro de outro impasse envolvendo a população indígena em torno de uma obra em uma estrada em área de reserva. Mesmo assim, houve ampliação do papel do BNDES no financiamento de projetos





na região e no incremento da cooperação técnica regional (SANTOS, 2013). O Porto de Mariel, em Cuba, e a extensão das linhas do metrô de Caracas, na Venezuela, são alguns exemplos.

Com efeito, outros episódios mostraram uma diferença na percepção dos vizinhos sobre o papel do Brasil como potência regional na gestão Rouseff. Na Argentina, a preocupação passou a ser a desvalorização do real, elemento que afetava o comércio bilateral. Os vultosos investimentos brasileiros recuaram desde a reestatização da companhia petrolífera YPF pelo governo argentino, em 2012. Grandes grupos empresariais brasileiros reconsideraram seus projetos no país e alguns foram desativados (LESSA; CERVO, 2014). Em 2015, Maurício Macri, eleito presidente, esperava que o Brasil mudasse a sua posição em relação ao governo venezuelano de Nicolás Maduro, que havia assumido o posto em 2013, após o falecimento de Chávez, por entender que a Venezuela havia transgredido a cláusula democrática do MERCOSUL e deveria ser punido com a sua suspensão do bloco. Apesar das suspeitas de fraudes nas eleições legislativas naquele país, Rouseff, no entanto, rejeitou a proposta de Macri (EL PAÍS, [s.d.]).

A suspensão do Paraguai, em 2012, paralelamente à admissão da Venezuela como membro pleno, revelou um contrassenso para a integração regional no MERCOSUL. O então presidente paraguaio, Fernando Lugo (2008-2012), foi vítima de golpe parlamentar de Estado. Como resposta, Brasil, Argentina e Uruguai puniram o país com a suspensão do MERCOSUL e, diante da janela de oportunidade, formalizaram o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco (o que era obstaculizado pelo Paraguai) (LOPES, 2013). Em verdade, o Brasil não demonstrou capacidade de antecipação e gestão da crise política que se instalou no MERCOSUL.

No que diz respeito às relações com outros vizinhos, Paraguai e Uruguai, cada vez mais insatisfeitos com a sua condição assimétrica no MERCOSUL, apresentaram retração nas suas taxas de crescimento econômico e se mostraram mais propensos a firmar acordos comerciais bilaterais com diferentes parceiros no mundo. Com o Chile, a volta da presidente Michele Bachelet à presidência, em 2014, levou ao fortalecimento das relações com o Brasil, que se tornou, em 2015, o terceiro maior parceiro comercial do país.

No que tange à Venezuela, Rouseff manteve o discurso de alinhamento, afirmando, em 2011, que havia uma “parceria estratégica”. Mesmo assim, foi perceptível que o governo brasileiro mudou a política para o país, marcada por





certo afastamento, além de que mostrou preocupação com os rumos da política venezuelana, algo inédito até então. Em 2015, após o assassinato de um opositor político do governo Maduro, o Brasil, unindo-se à UNASUL, condenou o uso de qualquer tipo de violência que poderia afetar o bom desenvolvimento do processo eleitoral, instando as autoridades venezuelanas a investigar os fatos e punir os responsáveis.

As relações com a Bolívia também sofreram reveses. No primeiro semestre de 2012, Evo Morales viu o Brasil oferecer asilo político ao senador opositorista Roger Pinto Molina na embaixada em La Paz e, contrariado com o gesto brasileiro, não concedeu salvo-conduto para que o asilado pudesse se evadir do país, criando uma situação desconfortável. Como saldo, Molina seguiu encarcerado, por mais de um ano, na sede da missão diplomática brasileira. Em contraposição, Morales também não facilitou a vida dos brasileiros detidos em Oruro, em fevereiro de 2013 (LOPES, 2013).

Com a Colômbia houve maior aproximação. Foram criadas missões com o intuito de negociar acordos de facilitação de investimentos e acelerar a redução de tarifas do acordo de complementação econômica em curso, além de realizados acordos de cooperação em educação, pesquisa científica e desenvolvimento agrário, além de um memorando de entendimento para o setor automotivo. O Brasil também manifestou apoio ao processo negociador da Colômbia com as FARC.

O MERCOSUL não foi prioridade, mas sua defesa foi necessária para administrar as relações do Brasil com países vizinhos. Os avanços apontaram para áreas não comerciais e buscou-se espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura (SARAIVA; GOMES, 2016). Porém, os obstáculos ao comércio, concentrados no eixo Brasil-Argentina, foram mantidos. Mesmo com desencontros, o bloco seguiu uma perspectiva de ampliação. Além da Venezuela, a Bolívia solicitou a entrada no bloco também como membro pleno sem abandonar a Comunidade Andina. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação (SARAIVA, 2014). Na UNASUL, houve um importante avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa, acordado em junho de 2012 na instância executiva do CDS, além de um projeto industrial e de defesa regional (MARIANO; RAMANZINI; ALMEIDA, 2014).

Dado que, na prática, os países sul-americanos favoreciam a ideia de autonomia e de soberania sobre o território nacional, convergiram interesses e ideologias muito diferentes entre eles (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014), tendência





que foi reforçada com a volta de eleições de presidentes de centro-direita na região. Mesmo a CELAC teve dificuldades em acomodar as diferenças existentes entre os países latino-americanos. Na verdade, os vínculos brasileiros com países vizinhos estabelecidos e ramificados por diferentes esferas se sobrepujam.

A criação da Aliança do Pacífico não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira (LESSA; CERVO, 2014). Assim como a ALBA, ela espelhou divergências acerca de integração e comércio, por mais que líderes políticos afirmassem a conveniência da concertação entre todos os órgãos regionais. Ainda pairavam sobre a América do Sul o avanço das negociações da TPP, dos TLCs, do Acordo de Livre Comércio de Serviços (SEVERO, 2015) e os discursos das grandes potências apontando que o Brasil estava afastado das oportunidades dos mega-acordos comerciais em função da sua insistência em apostar no MERCOSUL. A resposta brasileira foi enfática: em 2015, o país ofertou três Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos ao México, à Colômbia e ao Chile a fim de dinamizar a entrada de investimentos brasileiros no país (CASARÕES, 2016).

Apesar dos limites enfrentados ao longo do período, a rede de instituições construída no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque e seguiu sendo considerada um instrumento importante no campo da cooperação regional. A despeito dessa profusão, o crescimento do volume de comércio na América do Sul foi muito pequeno desde 2011 (WTO, 2016).

Os motivos apontados implicaram limitações ao desempenho do papel de potência regional do Brasil se comparado ao governo anterior. O país conservou os recursos materiais que permitiram defini-lo como potência regional, mas, no campo da liderança, percebem-se claros sinais de enfraquecimento no que tange tanto às modalidades consensual, cooperativa, empreendedora, como estrutural e distributiva e normativa e intelectual. A fragilidade doméstica e a reversão de condições externas tiveram reflexos diretos para as ações brasileiras direcionadas à promoção dos seus interesses no âmbito da região e as condições para o exercício da liderança ficaram comprometidas. Consequentemente, o país não conseguiu se posicionar como elo integrador regional e liderar a construção de um espaço geopolítico autônomo como na gestão anterior.





Conclusões

A partir da discussão da atuação do Brasil como potência regional e da sua liderança na América do Sul nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), foram apresentadas evidências de tal exercício na esteira da nova dinâmica geopolítica que se estabeleceu na região a partir dos anos 2000. O país se empenhou em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul com seus vizinhos.

Dado que o Brasil pode ser considerado uma potência regional em razão dos fatores expostos, a metodologia empregada para a discussão de liderança, concepção bastante contestada na literatura sobre o tema, pautou-se em um conjunto de conceitos que elegeram elementos classificatórios para uma liderança regional. Em seguida, a discussão se concentrou em mostrar fatos que credenciaram a liderança regional brasileira no governo Lula como cooperativa, consensual e empreendedora e também estrutural e distributiva, a partir da análise detalhada acerca da atuação política nos processos de integração regional, do engajamento cooperativo na região, da maneira como as potências secundárias reagiram, a despeito da não incontestabilidade da liderança brasileira, e do seu posicionamento frente aos EUA.

Diante da fragilidade doméstica e da reversão das condições externas, no governo Rousseff, a política externa do Brasil para a região se caracterizou por traços de continuidade, embora com perfil de menor pró-atividade. Em vista disso, houve limitações ao desempenho do papel do Brasil como potência regional e menor capacidade do exercício de liderança se comparado ao governo Lula.

Referências Bibliográficas

- ALIANÇA DO PACÍFICO. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net>>. Acesso em: 13/07/2016.
- ARCINIEGAS, Alexander Carreño. El acuerdo de paz en Colombia y sus posibles impactos para Brasil y la región. *Observador On-Line*, v. 10, n. 2, 2015.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 13/07/2016.





- BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 91, dez. 2008. Disponível em: < http://www.espacoacademico.com.br/091/91_bandeira.htm > . Acesso em: 28/08/16.
- BATTAGLINO, Jorge. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. Nova Iorque: Springer, 2012.
- BORGES, Fabio. *Um balanço das relações Brasil e Colômbia: Desconfianças e convergências*. Série Relatório de Países, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015. Disponível em: < http://www.kas.de/wf/doc/kas_42083-1522-5-30.pdf?150813210556 > . Acesso em 23/09/2016.
- BUZAN, Barry. A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism. *International Relations*. Vol. 25, n. 3, 2011.
- CASARÕES, Guilherme. O Brasil no mundo em tempos de crise. *GV-Executivo*, v. 15, n. 1, 2016. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/viewFile/61492/59677> > Acesso em: 18/10/2016.
- CINDES. CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. IndexInvest Brasil, 2015. Disponível em: < http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63 > . Acesso em 11/10/2016.
- CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, 2014, p. 111-150.
- COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins*, n. 7, 2009.
- EL PAÍS. Macri pedirá a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. 23/11/2015. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/23/internacional/1448286471_443877.html > . Acesso em 01/10/2016.
- FLEMES, Daniel. Brazil Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, Daniel (Org). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.
- FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico. In: JOST, Stefan. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012.
- FMI. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/index.htm> > . Acesso em: 23/07/2016.
- GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. Introduction. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*. Londres: Routledge, 2011.





- LESSA, Antônio Carlos; CERVO, Amado. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, ano XIX, jan-mar, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interaméricas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, Vol. 90, 2013, p. 167-201. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf> > . Acesso em 15/07/2016.
- LOPES, Dawisson Belém. Titubeios e tergiversações: epitáfio para a era Patriota. *Revista Insight Inteligência*. n. 62, 2013, p. 72-81.
- MALAMUD, Andres. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. Nova Iorque: Springer, 2012.
- MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. O Brasil e a integração na América do Sul uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, n.41, Lisboa, mar. 2014. Disponível em: < http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000100008 > . Acesso em 09/10/2016.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br> > . Acesso em: 13/07/2016.
- NEL; Philip; STEPHEN, Matthew. The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World. In: FLEMES, Daniel (ed). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.
- NOLTE, Detlef. Regional Powers and regional governance. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*. Londres: Routledge, 2011.
- PADULA, Rafael; DESIDERÁ, Walter; MARIANO, Marcelo; HALLACK, Michelle; BARROS; Pedro. *Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia*. Texto para Discussão, IPEA, 2015.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os EUA e a China. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, jul-dez, 2013a.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua? *Carta Internacional*, Vol. 8, n. 2, 2013b, p. 100-115. Disponível em: < http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/04/046_A.America.do_.Sul_.como_.espa%C3%A7o.Geopolitico.e.Geoeconomico_Cristina.Pecequilo.pdf > . Acesso em: 29/08/2016.





- PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/> > . Acesso em: 13 jul. 2016.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. Modelos de política exterior y opciones estratégicas El caso de América Latina frente a EUA. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (Los retos de América Latina en un mundo en cambio), n. 85-86, 2009.
- SANTOS, Marcelo. A Presença Brasileira na América do Sul: ações e instrumentos. *Análisis Político*, n° 77, Bogotá, enero-abril, p. 195-2010, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v26n77/v26n77a09.pdf> > . Acessado em: 07/10/2016.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Revista Relações Internacionais*, n. 44, 2014, p. 25-35.
- SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Born. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, n° 50, 2016, p. 81-97.
- SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric. La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. In: SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.
- SEVERO, Luciano Wexell. Relações Brasil-Argentina: tudo nos une e nada nos separa. Carta Maior, 30/11/2015. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Relacoes-Brasil-Argentina-tudo-nos-une-e-nada-nos-separa/4/35074> > . Acesso em 18/09/2016.
- SPEKTOR, Mathias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, jan-jul, 2010.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (SIPRI). Disponível em: < <https://www.sipri.org/> > Acesso em: 28/07/2016.
- UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). Disponível em: < <http://www.unasursg.org> > .Acesso em: 12/07/2016.
- VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, p. 517 a 552. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf> > . Acesso em 05/09/2016.





WEHNER, Leslie. Roles and Actions of leadership: Brazil and the South American others.
In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*.
Londres: Routledge, 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Disponível em: < https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm > . Acesso em 12/10/2016.



Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português ou em inglês. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato.doc ou.docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação.
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.
5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.



6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>. Acesso em: 14 jul. 2016.

10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). Título. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.



10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) Título da obra. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

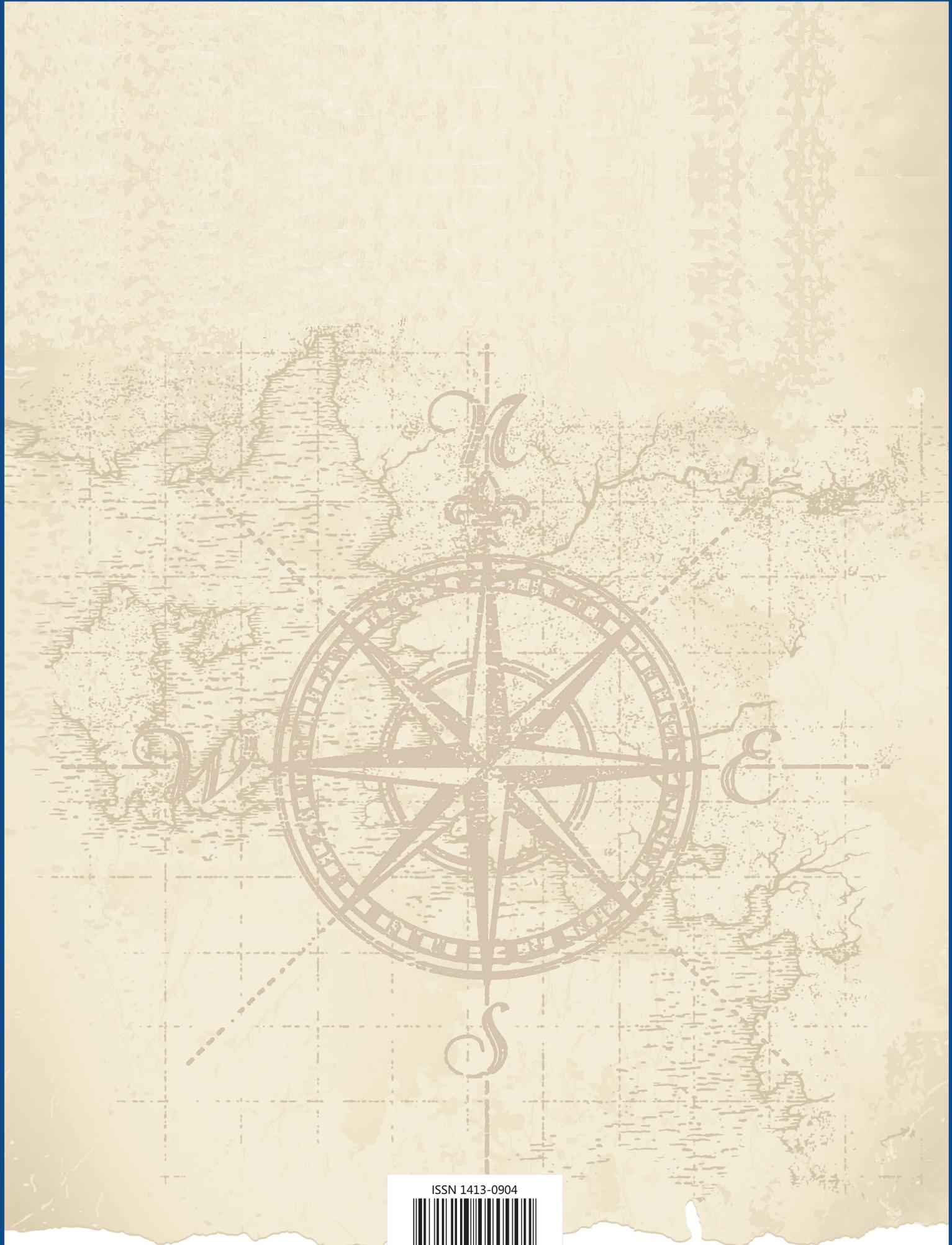
VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguiar. A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos*. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>>. Acesso em 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

Condições para submissão

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

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.



ISSN 1413-0904



9 771413 090004