

COLEÇÃO **PENSAR A
AMÉRICA LATINA
E O CARIBE**

LIVRO III
**QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA AMÉRICA LATINA**

ORGANIZADORAS

VIVIAN URQUIDI

MARGARIDA NEPOMUCENO

MAYRA COAN LAGO

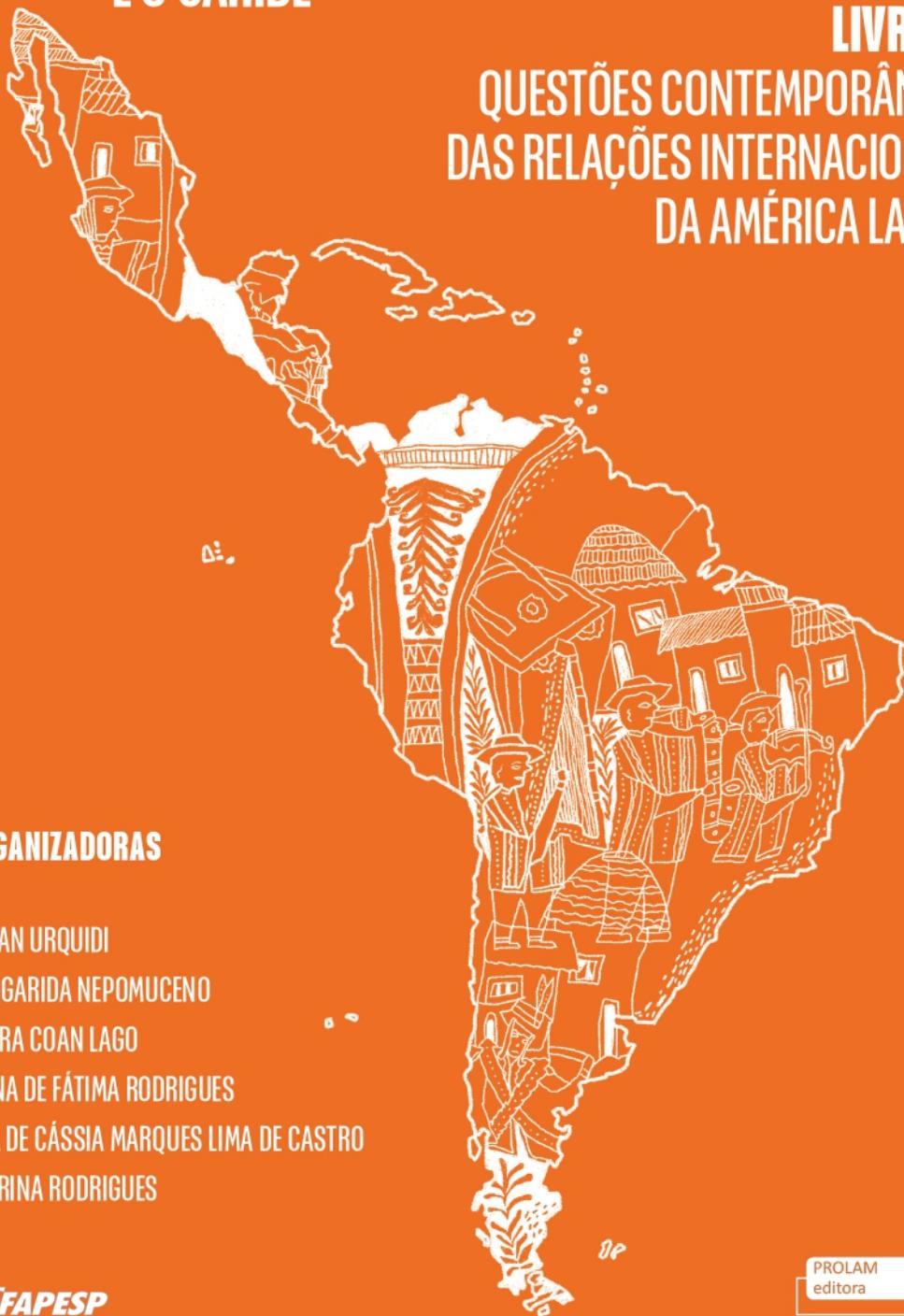
JOANA DE FÁTIMA RODRIGUES

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO

SABRINA RODRIGUES

 **FAPESP**

PROLAM
editora



COLEÇÃO
PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

**QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA:
POLÍTICA EXTERNA, TENSÕES E
COOPERAÇÕES INTERNACIONAIS**

LIVRO III

PROLAM
editora

Copyright © 2019 dos organizadores e autores dos textos

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria, proibindo qualquer uso para fins comerciais. A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores, os quais também se responsabilizam pelas imagens utilizadas.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Questões contemporâneas das relações internacionais na América Latina [livro eletrônico] : política externa, tensões e cooperações internacionais / organização Vivian Urquidi ... [et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo : PROLAM/USP, 2019.
1,70 Mb ; PDF

Outros organizadores: Margarida Nepomuceno, Mayra Coan Lago, Joana de Fátima Rodrigues, Rita de Cássia Marques Lima de Castro, Sabrina Rodrigues
Bibliografia
ISBN 978-85-88376-06-9

1. América Latina - Relações internacionais
2. Ciências humanas 3. Ciências sociais 4. Relações internacionais I. Urquidi, Vivian. II. Nepomuceno, Margarida. III. Lago, Mayra Coan. IV. Rodrigues, Joana de Fátima. V. Castro, Rita de Cássia Marques Lima de. VI. Rodrigues, Rodrigues

20-46499

CDD-327.101

Índices para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais : Ciência política
327.101

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

FICHA TÉCNICA

Coleção Pensar América Latina e o Caribe

Livro III – *Questões contemporâneas das relações internacionais na América Latina: política externa, tensões e cooperações internacionais*

Arte da capa: Camila Antunes Madeira da Silva

Projeto e Edição Gráfica: Editora Terceira Margem

ISBN: 978-85-88376-06-9

DOI: 10.29327/524256

E-book gratuito e de livre circulação.

Proibida a venda e seu uso com fins comerciais.

Organizadoras

Vivian Urquidi

Margarida Nepomuceno

Mayra Coan Lago

Joana de Fátima Rodrigues

Rita de Cássia Marques Lima de Castro

Sabrina Rodrigues

Instituição realizadora

Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM/USP

Coordenação do PROLAM/USP

Prof. Dr. Julio Cesar Suzuki (FFLCH/PROLAM/USP) - Coordenador

Profa. Dra. Lisbeth Ruth Rebollo Gonçalves – ECA/PROLAM/USP – Vice-Coordenadora

Instituições apoiadoras

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de S. Paulo (FAPESP)

Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo (PrPG)

Instituições parceiras

Encontro de Pesquisadores da América Latina – PROLAM-EPAL/USP

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP)

Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP)

Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP)

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP)

Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP)

Instituto de Relações Internacionais (IRI/USP)

Memorial da América Latina

Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP)

Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI/USP)

Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

Universidade de Mogi das Cruzes (UMC)

Conselho Editorial

Afrânio Mendes Catani (FE/ PROLAM-USP)
Alexandre Fuccille (UNESP; Santiago Dantas)
Amalia Ines Geraiges de Lemos (PROLAM/FFLCH-USP)
Amaury Patrick Gremaud (FEARP/ PROLAM-USP)
Ana Elisa Thomazella Gazzola (Santiago Dantas)
Ana Hoffmann (UNIFESP)
Ana Paula Joaquim (UERR)
Beatriz Walid de Magalhães Naddi (IRI-USP)
Bela Feldman-Bianco (IFCH- UNICAMP)
Bruna Muriel Fuscaldo (UFABC)
Caio Boucinhas (FAU-Anhanguera)
Camilla Geraldello (DCP/USP)
Carla Regina Mota Alonso Diéguez (FESP-SP)
Carolina de Roig Catini (FE / UNICAMP)
Caroline Cotta de Mello Freitas (FESPSP)
Catalina Gonzalez Zambrano (CEBRAP/FFLCH-USP)
Claudinei Cássio de Rezende (PUCSP)
Cremilda Celeste de Araujo Medina (ECA/USP)
Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH/USP)
Cristina Nunez-Madrado (Universidad Veracruzana/México)
Daniel Pereira Andrade (EAESP/FGV)
Deivison Nkosi Mendes Faustino (UNIFESP)
Dennis de Oliveira (ECA/PROLAM-USP)
Dilma de Mello (ECA/PROLAM-USP)
Edgard Monforte Merlo (FEARP/ PROLAM-USP)
Eduardo Saad Diniz (FDRP/PROLAM-USP)

Eliel Waldwogel Cardoso (FSA)
Elis Crokidakis Castro (UNESA)
Fabiana Oliveira (PROLAM-USP)
Flávia Loss de Araújo (UMC)
Flávia Rios (UFF)
Guillermo Arias Beatón (Cátedra L.S. Vygotski /U. de Havana/Cuba)
Horacio Gutiérrez (FFLCH/USP)
Iara Machado (PROLAM/USP)
Igor Fuser (CECS/UFABC)
Iram Jácome Rodrigues (FEA/USP)
Isadora de Andrade Guerreiro (FAU / USP)
Ivana Denise Grehs (UNESA)
Janice Gonçalves (UDESC)
Joana de Fátima Rodrigues (Unifesp)
Júlio Suzuki (PROLAM/USP)
Karina Fernandes (USP / UNIVESP)
Karina Lilia Pasquariello Mariano (UNESP/Santiago Dantas)
Laura Janina Hosiasson (FFLCH-USP)
Lisbeth Rebollo Gonçalves (ECA/ PROLAM-USP)
Luciana Rosa (UNIFESP)
Lucilene Cury (PROLAM/ECA-USP)
Luiz Antonio Dias (PUCSP / UNISA)
Manoela Rossineti Rufinoni (EFLCH- UNIFESP)
Márcio Bobik Braga (FEARP/ PROLAM)
Maria Amélia Devitte Ferreira D'Azevedo Leite (FIAM-FAAM)
Maria Cristina Cacciamali (FEA/ PROLAM-USP)
Maria de Fátima Souza da Silveira (FFLCH-USP)
María de Lourdes García Vázquez (LAHAS – UNAM/México)
Maria Margarida Cintra Nepomuceno (PROLAM/USP)
Maria Sabina Uribarren (MP/USP- UNIP)
Marilene Proença Rebello de Sousa (PROLAM/IP-USP)

Marília-Marie Goulart (ECA/USP)
Mayra Coan Lago (USP/ FSA)
Murilo Gaspardo (UNESP)
Orlando de Barros (UERJ)
Osvaldo Coggiola (FFLCH/PROLAM-USP)
Paulo Cesar Garcez Marins (MP/USP)
Pedro Chadaverian (UNIFESP/ UFABC)
Pedro Ortiz (Cáspes Libero e Belas Artes)
Rafael Lopes de Sousa (UNISA)
Regiane Nitsch Bressan (UNIFESP e REPRI)
Renato Braz Oliveira de Seixas (PROLAM/EACH-USP)
Renato Sztutman (FFLCH/USP)
Ricardo Neves Streich (História Social-USP)
Rodrigo Medina Zagni (UNIFESP)
Salvador Schavelzon (UNIFESP)
Sedi Hirano (FFLCH/ PROLAM-USP)
Simone Rocha Abreu (FALC/UFMS)
Sylvia Adriana Dobry (FIAM-FAAM)
Thiago Mourelle (UFF/Arquivo Nacional)
Úrsula Dias Peres (PROLAM/EACH-USP)
Vanessa C. G. Teixeira (UNESP)
Victor Gabriel Rodriguez (FDRP/ PROLAM-USP)
Vitor Stuart de Pieri (Geografia/ UNICAMP)
Vivian Urquidi (EACH/PROLAM-USP)
Wagner Tadeu Iglecias (PROLAM/ EACH-USP)
Waldo Sanchez Lao (ENAH/México e PROLAM-USP)
Wladimir Mejía Ayala (UPTC/ Colômbia)
Yanet Aguilera Viruéz Franklin de Matos (UNIFESP)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09
Introdução.....	16
PARTE I - POLÍTICA EXTERNA	26
<i>A influência dos fatores internos na formulação da política externa: o caso da fronteira Brasil-Argentina (1880-1900)</i>	
Bruno Pereira de Lima Aranha e Maximiliano Zuccarino.....	27
<i>As relações entre Brasil e Uruguai durante o Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos</i>	
Rafael Nascimento Gomes.....	37
<i>As internalidades e externalidades mexicanas em sua relação com Cuba durante a Guerra Fria</i>	
Beatriz Walid de Magalhães Naddi.....	58
<i>Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria</i>	
Antonio Alves Silva Junior.....	70
<i>Ao sul da fronteira: uma análise sobre as tensões geopolíticas entre os EUA e o Irã a partir do atentado contra a associação mútua israelita argentina (1994)</i>	
Paulo Roberto Alves Teles.....	84
<i>O subimperialismo brasileiro revisitado: a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)</i>	
Carlos Magno Esteves Vasconcellos e Gabriela Blasi de Andrade	95
<i>O Foro de São Paulo e a política externa brasileira de 2003 a 2016</i>	
Ricardo Abreu de Melo e Pedro Silva Barros.....	108
<i>O BRICS e o reordenamento de poder na Geopolítica Mundial</i>	
Charles Pennaforte e Ricardo Luigi.....	122
<i>China e as novas modalidades da dependência: os casos da Bolívia e Brasil</i>	
Diego Pereira de Siqueira.....	136

<i>Os interesses estratégicos da China na Pan-Amazônia. Os riscos socioambientais da Belt And Road Initiative - Bri</i>	
Laura Cristina Feindt Urrejola.....	149
PARTE II - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E INTERAMERICANA.....	164
<i>Desenho de política para mobilidade acadêmica no âmbito do MERCOSUL</i>	
Franco de Matos.....	165
<i>Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde: a política externa brasileira na nova agenda global</i>	
Rafaela Rodrigues Andrade.....	178
<i>Cooperação financeira na América do Sul: um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)</i>	
Renan de Campos Colnago.....	192
<i>A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN): convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática</i>	
Ayrton Ribeiro de Souza.....	204

Apresentação

Vivian Urquidi

Programa de Pós-graduação Integração da América Latina
Universidade de São Paulo

A **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** foi concebida em 2019 por pesquisadoras do *Programa de Pós-graduação Integração da América Latina* (PROLAM) para reunir artigos de autores que estudam o rico pensamento teórico contemporâneo sobre a América Latina.

PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE defronta o desafio de conceber a região sob o pressuposto da integração regional e da difícil articulação interna de cada sociedade e cultura que compõem esta região do continente. É apostar num projeto epistêmico que supere as divisões internas e locais para produzir interpretações críticas, conhecimento comparado e localizado a partir das realidades diversas dos povos latino-americanos, irmanados pela experiência contemporânea da dependência no sistema mundo e pelas cicatrizes do legado colonial. Por isso, **PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** é uma tarefa intelectual e urgente dos pesquisadores que estão preocupados com as questões pendentes da América Latina, com os processos seculares que interrompem os desdobramentos das suas histórias de luta e a realização das suas potencialidades econômicas, políticas, sociais e culturais. Isto é, suas virtualidades civilizatórias.

A **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** se inspira nos objetivos e propósitos do *Programa de Pós-graduação Integração da América Latina* (PROLAM), um projeto da Universidade de São Paulo que busca formar especialistas sobre a região com saberes nas diversas áreas de conhecimento das ciências sociais e humanidades. Nessa esteira, a **Coleção** reúne as pesquisas, interpretações e análises de autores de longa trajetória intelectual e outros jovens estudiosos que atuam em universidades e instituições de pesquisa da América Latina e do mundo afora.

Desse modo, a **Coleção** que se publica pela **Editora PROLAM** vem aportar com mais uma ação para as tarefas de produção, promoção e divulgação de conhecimentos sobre a região e quer assim fazer jus aos Congressos, Simpósios e Debates organizados pelo PROLAM. E quer somar-se à *Brazilian Journal of Latin American Studies* (publicação regular do PROLAM) como um dos meios em que os pensadores latinoamericanistas possam publicar suas obras.

Os estudos apresentados na **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** estão organizados em cinco livros harmonizados com as linhas de pesquisa e de atuação do PROLAM.

O primeiro livro desta **Coleção** foi intitulado *PERSPECTIVAS CRÍTICAS DA AMÉRICA LATINA: PENSAMENTO SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO*. Nesta obra se apresentam interpretações, sistematizações e críticas a grandes autores ou paradigmas explicativos das principais questões latino-americanas desde o século XVI até o século XXI. Trata-se de análises sobre pensadores que discutem o Capitalismo Periférico mediante as principais matrizes explicativas e teorias sobre o papel do Estado, o comportamento das elites ou as tarefas revolucionárias. A integração da América Latina e da política externa dos países da região é analisada a partir dos autores e das perspectivas que explicam a posição da região no cenário internacional. A integração social traz análises sobre pensadores que trabalham o conceito de classes sociais como categoria central ou articulada às relações raciais e ao legado colonial. Para isto, a hegemonia, a cultura e a emancipação, como se pode ver, são conceitos centrais dos projetos políticos. Finalmente, neste livro inclui-se também uma série de artigos sobre as lutas sociais, sejam ações mais espontâneas e localizadas, sejam movimentos políticos e sociais mais orgânicos ou luta insurgente.

As grandes questões pendentes da América Latina são assim ampla e diversamente analisadas neste livro. As perspectivas são do campo da sociologia, da antropologia, das ciências políticas, das relações internacionais e do campo da economia. E há também estudos sobre pensadores no âmbito da psicologia, geografia, história e da pedagogia.

O segundo livro é o maior da Coleção. Foi organizado sob o título *ESTADO E LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: SOCIEDADE, ECONOMIA E POLÍTICA*, e junta quatro volumes no livro. Aqui, se incluíram análises sobre as crises políticas e econômicas contemporâneas e sobre os fatores geradores de desigualdade social, além de um debate sobre as demandas por justiça social. Ainda, apresentam-se de modo comparativo projetos políticos de inclusão social e desenvolvimento, bem como se incluem experiências específicas de luta política, seja pela via armada ou pelo caminho político da mobilização social contra o capital ou contra as formas locais e contemporâneas dos poderes coloniais.

A diversidade de temáticas impôs que este livro fosse dividido em vários volumes. O primeiro volume do Livro II, intitulado *Direitos: Estado e Sociedade*, aborda a relação tensa entre o Estado e a sociedade na luta pela garantia de direitos humanos. Parte fundamental deste volume é composto por capítulos sobre as ditaduras e os Estados de exceção na América Latina e a luta pela justiça de transição. O segundo volume do Livro II, denominado *Sociedade em Movimento*, trata da memória dos povos vulneráveis, dos oprimidos e expulsos das suas terras, dos migrantes em êxodo político ou pela pobreza. Recolhe também a experiência das lutas sociais ora dos

movimentos localizados em setores rurais, bairros e periferias, ora da luta armada mais ou menos generalizada. Já o terceiro volume deste Livro, *Políticas Públicas e Igualdade Social*, recolhe criticamente as experiências de autogestão ou gestão participativa, popular e democrática. Em estudos de caso sobre os processos educativos nos diversos níveis de formação do sujeito analisam-se tanto as instâncias criativas e libertadoras da pedagogia, quanto os dispositivos de reprodução social. Ainda neste volume dedicado às políticas públicas, uma série de artigos reúne experiências de gestão urbana e de planejamento nas cidades de interior e nas metrópoles latino-americanas compondo um bloco de trabalhos necessários sobre gestão, urbanismo e planejamento. A última parte deste volume trata por outro lado de temáticas ineludíveis no debate das políticas sociais, quais sejam a saúde e as políticas distributivas. Nestes capítulos, os autores discutem a centralidade do Estado, ora como garantidor das políticas, ora como instância intervencionista e assistencialista, ora como instituição que limita o desenvolvimento desregrado das transações privadas do mercado.

Complementando o livro *ESTADO E LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: SOCIEDADE, ECONOMIA E POLÍTICA*, o quarto volume foi intitulado *Trabalho e Economia*. Aqui se selecionaram obras que abordam de modo diverso questões centrais do trabalho, do emprego e da renda. Os estudos são focalizados mas também há debates teóricos e macroeconômicos sobre mercado e neoliberalismo.

Para o terceiro livro da **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**, as obras escolhidas tratam das *QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA: POLÍTICA EXTERNA, TENSÕES E COOPERAÇÕES INTERNACIONAIS*. As duas temáticas que organizam esta obra – a política externa e cooperação internacional – apresentam casos de diversos países da região, como México, Chile, Argentina, Cuba, Bolívia e Brasil, e há um espaço especial reservado para interpretações sobre a política externa chinesa na região.

O quarto livro da **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**, foi organizado com trabalhos de análises no campo da cultura, críticas de arte e estudos no campo dinâmico da comunicação e da produção cultural. Trata-se do livro *ATORES, FAZERES E POLÍTICAS CULTURAIS NA AMÉRICA LATINA: COMUNICAÇÃO E CULTURA* em cujas páginas se recolheram as diversas esferas da produção cultural, ora como patrimônio e memória, ora como representação, prática e expressão artística. O livro reservou uma seção especial para a arte dos povos indígenas e a criatividade contestadora dos jovens, misturando assim elementos das linguagens tradicionais e midiáticas, das novas formas de fazer arte, de se comunicar ou se expressar. Ao mesmo tempo, o livro fez questão de trazer artigos especializados sobre crítica da arte com análises de autores canonizados e das estéticas emergentes. Finalmente, um último eixo do livro fará dialogar a arte com a educação como dispositivo para a cidadania e a formação dos jovens.

Finalmente, a cooperação internacional na educação, saúde, tecnologia e desenvolvimento finalizam a Coleção com a apresentação do quinto livro denominado *NOVOS E VELHOS SENTIDOS DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: PRÁTICAS E DESAFIOS*. Nele encontram-se reflexões sobre a implementação das políticas de integração regional por Blocos como o MERCOSUL, a UNASUL, a Comunidade Andina e a Aliança para o Pacífico, além de perspectivas atuais sobre a integração da pan-amazônia ou o diálogo entre os Blocos regionais e a União Europeia. Nesse cenário, os desafios da integração regional são elucidados a partir da economia e da aposta no desenvolvimento da infraestrutura regional; da harmonização normativa e fiscal e da necessidade de resolução de conflitos e tensões entre estados vizinhos. Duas perspectivas menos comuns são agregadas neste livro: o movimento da sociedade civil na ação de integração regional, e o papel da cultura nas relações internacionais.

Desse modo, a partir de cinco livros tematicamente organizados, a **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE** transforma-se num conjunto de reflexões sobre a região nas diversas áreas das ciências sociais, das humanidades e das artes, como síntese do projeto intelectual dos novos pensadores latino-americanistas.

Por que produzir este livro pela *Editora PROLAM*? Porque desde o nascimento, há mais de 30 anos, do Programa de Pós-graduação Integração da América Latina, o PROLAM vem sendo um espaço privilegiado de produção de reflexões, conhecimento e pensamento acadêmico sobre a América Latina e o Caribe.

Quando em 1989 nasceu o PROLAM, com o propósito de formar quadros especializados sobre a região, os pesquisadores e estudiosos do Brasil – da mesma forma que outros países latino-americanos que acabavam de atravessar por experiências autoritárias – foram impelidos a pensar as encruzilhadas e os novos desafios das arenas democráticas: crise inflacionária e soluções neoliberais em cenários de novas conflitividades sociais e políticas. O Consenso de Washington impôs reformas estruturais comuns às nascentes democracias latino-americanas: enxugamento do aparato estatal via privatizações, desregulação de mercados e flexibilização da legislação trabalhista, além de descentralização administrativa.

O impacto na sociedade não demorou em ser sentido: observou-se um aumento de desemprego e de empobrecimento, enquanto as instâncias tradicionais de organização das resistências, principalmente dos sindicatos, foram progressivamente sendo desmontadas. Finalmente, as lutas sociais se cristalizaram na proliferação de movimentos sociais de diversas conformações, como os de bairro pela educação e saúde, em que novos sujeitos sociais passaram a interpelar a arena democrática, ou como os das minorias étnicas e de gênero. O cenário institucional se viu então invadido por novos conflitos sociais sob a forma de luta partidária, de organizações e grupos de pressão para reformas constitucionais e ampliação de direitos.

As novas contendas políticas exigiram também das instituições acadêmicas novas respostas. O retorno à democracia se apresentava assim como um marco constitutivo de realidades políticas e sociais que impuseram rupturas com os projetos políticos de outrora, bem como com as narrativas explicativas das grandes problemáticas latino-americanas da dependência, da revolução, da organização social e da integração.

Sabe-se que nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil produziu uma valiosa obra no campo crítico de conhecimento sobre a América Latina. Que a necessidade de constituir projetos políticos e intelectuais de transformação revolucionária articulou em vários centros acadêmicos os trabalhos de economistas, cientistas sociais e políticos. No Brasil, as universidades públicas de São Paulo e do Rio de Janeiro foram as grandes instituições que favoreceram a recepção do melhor pensamento crítico sobre a região latino-americana.

Destes centros de pesquisa, surgiram as bases teóricas para reinterpretar a situação de dependência econômica e política da região, para logo em seguida irradiar suas críticas no campo do marxismo às teorias sobre a divisão internacional do trabalho no sistema mundo capitalista.

Naquele período também, mas fora das universidades e junto aos setores populares e nas comunidades de base dos setores urbanos e rurais, se formulava a praxe revolucionária da pedagogia da libertação, estreitamente vinculada com as vertentes filosóficas e teológicas da *igreja dos pobres*.

Foi um rico e promissor período de produção de pensamento e de ação política com objetivos de transformação radical da social que, no entanto, foi interrompido, como se sabe, pela precipitação de golpes cívico-militares. Apesar do golpe de estado no Paraguai em 1954, foi no Brasil que se iniciou em 1964 um período sombrio que logo se espalhou por outros países da região em movimento articulado e que se consolidou na década seguinte em ditaduras.

A repressão política e o recrudescimento do Estado de exceção contra militantes, sindicalistas, políticos e intelectuais empurraram para o exílio o mais brilhante quadro de pensadores dos projetos políticos e intelectuais da América Latina. No caso do Brasil, foram forçados ao exílio Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Octávio Ianni, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, Paulo Freire, Emir Sader entre outros intelectuais.

Alguns estudiosos da região inicialmente foram acolhidos na Argentina e no Uruguai, mas logo se exilaram nos centros de pesquisa do Chile em tempos de Allende. O golpe de Pinochet os empurrou para novo êxodo rumo ao México, ao Canadá ou à Europa ...

Os núcleos de pesquisa e pensamento sobre a realidade brasileira e latino-americana foram assim disseminados ou desmantelados.

O fato é que o retorno progressivo à vida democrática não implicou necessariamente o retorno destes pensadores a seus centros de produção de conhecimento no Brasil.

E os que retornaram, a partir da década de 1980, se defrontaram com novas tarefas intelectuais da democracia partidária e dos novos desafios de uma sociedade que, sem ter superado as pendências do passado, agora trazia novas questões a partir de novos atores políticos e sociais.

No caso do Brasil, o pensamento crítico brasileiro da década de 1990 se viu envolvido predominantemente por preocupações internas, relegando a conjuntura latino-americana para os projetos institucionais de integração regional. Na USP e na UnB, na região central do país, se incentivou a formação de programas de pós-graduação especializados em integração da América Latina, como o PROLAM da USP e o Centro de Estudos Comparados (CEPPAC) da UnB.

O foco na integração regional foi a tendência que se manteve no Brasil até o início do século XXI, quando a dinâmica de lutas sociais e políticas gradualmente foram envolvendo a esfera pública e institucional com ares de *maré vermelha*, modo pelo qual foram designados os governos progressistas que introduziram reformas mais ou menos profundas de cunho social e democrático. A guinada à esquerda alcançou mais de 350 milhões de pessoas na maior parte dos países sul-americanos: Venezuela, Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Uruguai, Paraguai e inclusive Chile.

Como consequência, se observou um renovado interesse intelectual e político de cunho latino-americanista nas universidades e nos centros de pesquisa do Brasil, ávidos por compreender e acompanhar as transformações regionais.

Assim, no umbral do século XXI, as instituições acadêmicas no Brasil viram explodir centros e grupos de pesquisa interdisciplinares, especializados em estudos sobre a América Latina. O eixo da produção do conhecimento sobre a América Latina, outrora concentrado em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, sente agora a interpelação de uma jovem universidade com missão latino-americanista, a Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA) no sul do país, criada em 2010.

Muito embora este crescimento tenha sido excepcional, é possível afirmar que no Brasil ainda há uma demanda crescente de pesquisadores e estudiosos sobre a América Latina que não encontram espaços ou interlocutores dentro do país para debater suas preocupações intelectuais. Enquanto no cenário internacional¹ há vários eventos especializados sobre a América Latina, com perspectivas interdisciplinares e importante

1. Alguns eventos internacionais têm sido especialmente relevantes para congregar interdisciplinamente pesquisadores latino-americanistas: o congresso da **LASA - Latin American Studies Association**, do **Clacso - Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales** e o **Congresso Internacional de Americanistas - ICA**. Há também eventos em áreas disciplinares como o da **Associação Latino-americana de Sociologia-ALAS**, o da **Associação Latino-americana de Ciências Políticas-ALACIP**, a **Associação Latino-americana de Informação e Comunicação-ALAIC** e a **Asociación de Historiadores Latinoamericanistas y del Caribe -ADHILAC**, com uma Sessão Brasil que anualmente se reúne.

presença dos pesquisadores da região, no Brasil os eventos sobre a América Latina e o Caribe são limitados e nem sempre atravessam as diversas áreas de conhecimento das ciências sociais, das humanidades e das artes. Alguns eventos que merecem especial destaque porque versam especificamente sobre a América Latina, embora com foco disciplinar, é o encontro internacional da *Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas – ANPHLAC* que a cada dois anos e desde 1994 tem congregado pesquisadores latino-americanistas.

Outros espaços de reunião de pesquisadores, desta vez no campo das artes, são o *Fórum Permanente de Arte e Cultura da América Latina*, com edições públicas anuais desde 2010, e o *Colóquio de Arte e Cinema na América Latina - COCAAL*, criado em 2013 com eventos até 2019 também anuais.

No PROLAM, encontros mensais reúnem mesas de pesquisadores latino-americanistas desde 2013 em torno do *Encontro de Pesquisadores sobre a América Latina- EPAL*, mas os eventos mais importantes desta instituição são os Simpósios Internacionais Pensar e Repensar a América Latina (2014, 2016 e 2019). Em 2020, no cenário do confinamento iniciou-se o *PROLAM Debates*, no sistema de seminários online (*webinars*), com convidados de diversos países da América Latina.

A Universidade Federal da Integração Latino-americana teve um papel central nos últimos anos, na organização de eventos especializados sobre a América Latina. Um dos eventos é o *Seminário Latino-Americano de Estudos em Cultura*, organizado pelo Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura, em parceria com o Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História – ILAACH, e que agrega o Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos – PPG-IELA, o Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política – ILAESP, e o Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina – PPG-ICAL.

O *Congresso Internacional América Latina e Interculturalidade* e o *Seminário de Bilinguismo* também são eventos de relevância organizados pelos grupos de pesquisa Construções Socioculturais da Tríplice Fronteira, pelo Grupo de Linguagem, Política e Cidadania e pelo Curso de Letras da UNILA.

Um dos eventos de maior relevância no Brasil, o encontro anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais) merece ser nomeado especificamente pela promoção recente de mesas e seminários específicos sobre a América Latina.

Uma análise superficial dos anais da ANPOCS desde sua origem em 1977 permite ver que desde a origem houve trabalhos e estudos dirigidos para a América Latina, mas não havia no evento grupos ou seminários específicos sobre a região, a não ser de modo muito episódico.

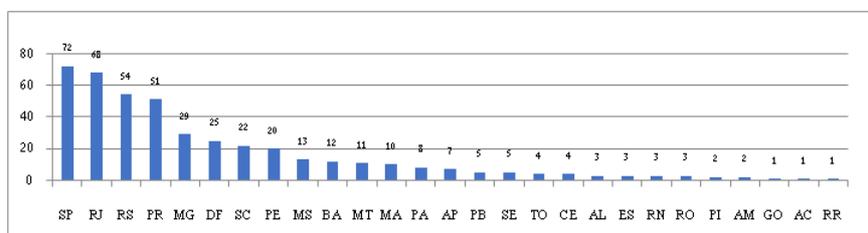
Esta posição, entretanto, tem progressivamente mudado desde 2015, ano a partir do qual passaram regularmente a ser aprovadas propostas de *Grupos de Trabalho* e

Seminários Temáticos específicos sobre a América Latina e, mesmo que com frequência menor, têm sido organizadas também Mesas Redondas ou Fóruns especializados.

Com a frequência de todos estes eventos, está mais do que justificada pois a necessidade de uma **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**.

Em levantamento inicial realizado em 2018 nos Grupos de Pesquisa registrados no Diretório dos Grupos de Pesquisa² no Brasil, na plataforma do CNPq, observou-se que até dezembro de 2018, existiam 549 Grupos de Pesquisa cadastrados (Gráfico 1) com temáticas sobre a América Latina, em centros distribuídos por todos os estados da Federação.

Gráfico 1: Grupos de Pesquisa sobre a América Latina por Estados em 2018



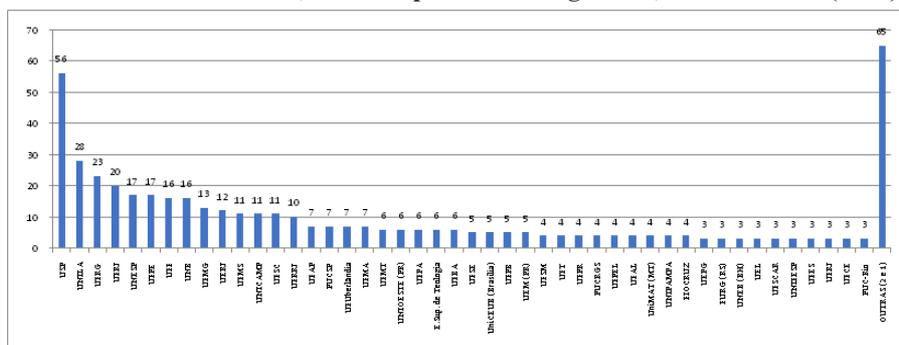
Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq, 2018

O gráfico indica que até 2018 os estudos e as pesquisas sobre a América Latina estão presentes em todo o país, muito embora São Paulo e a região Sudeste ainda concentrem o maior volume de produção de pensamento sobre a América Latina, principalmente na USP (como vemos no Gráfico 2).

Já neste ano de 2018 é possível observar que surgem com destaque os trabalhos produzidos num novo território acadêmico, na região Sul do país pelo impulso da UNILA, uma jovem e promissora instituição federal para os estudos latino-americanos.

Num recorte que delimita os grupos de pesquisa apenas nas três primeiras áreas de produção de conhecimento (Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e Linguística, Letras e Artes), observa-se o claro predomínio da USP. No total de 385 GPs, a Universidade de São Paulo hospedava até final de 2018, 56 Grupos de Pesquisa sobre a região, com estudos em que a América Latina seria o objeto central ou o *locus* dos objetos trabalhados.

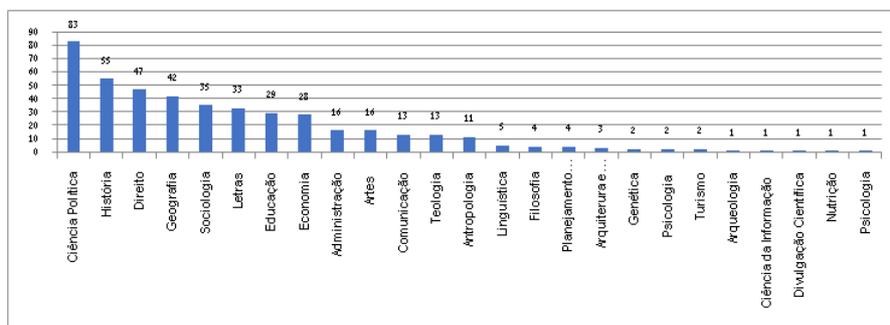
Gráfico 2: Instituições com Grupos de Pesquisa cadastrados no CNPq sobre a AL nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e Linguística, Letras e Artes (2018)



Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq, 2018.

De fato, América Latina é objeto de estudo nas diversas áreas de conhecimento das Ciências Humanas e Sociais, bem como das Exatas e da Terra, das Ciências da Saúde, além das Engenharias. Considerando apenas o campo das Ciências Sociais e Humanidades, observa-se um predomínio de trabalhos em Ciência Política e de história (Gráfico 3). Aparece com importante destaque, porém, a área de Ciências Jurídicas (Direito) na terceira posição:

Gráfico 3: Predomínio de Áreas de atuação dos GP sobre a América Latina (2018)



Fonte: Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil, CNPq, 2018.

Em suma, os dados indicam que há um claro interesse no Brasil por produzir conhecimento sobre a América Latina e colocá-lo em diálogo com os saberes produzidos no resto do continente. Faz-se por isso necessário articular tais análises, interpretações, estudos de caso e comparativos na **Coleção PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**.

Convidamos os leitores a desfrutarem deste trabalho!

Introdução

A disciplina de Relações Internacionais surgiu da necessidade das sociedades refletirem sobre as mais variadas formas de relações sociais que ocorriam além das fronteiras estatais, mas que geravam impactos nos Estados. Deste modo, a disciplina busca organizar sistemas de pensamento e métodos de investigação que abordem a dimensão internacional dos atores, dos processos e dos fenômenos em suas mais diversas expressões, como a política, cultural, social e econômica. Por se preocupar com as múltiplas faces do “internacional”, as Relações Internacionais são identificadas por muitos acadêmicos como multidisciplinares contando com a colaboração dos saberes e das disciplinas de História, Geografia, Ciência Política, Filosofia, Direito e Economia¹.

Os primeiros passos da disciplina no mundo ocidental estão situados na Europa, entre a Revolução Russa e o imediato pós-Primeira Guerra Mundial, quando acadêmicos da *University College of Wales*, em *Aberystwyth*, na Escócia, criaram a cátedra *Woodrow Wilson de Política Internacional* com o objetivo de estudar a natureza da guerra a fim de evitá-la. Posteriormente, no final dos anos 1930, marcado pela crise econômica e pela ascensão do nazifascismo, esta percepção sobre o que deveria ser estudado pela disciplina passou por intensas críticas e debates, encabeçados principalmente por acadêmicos e diplomatas europeus, que consideravam que era preciso estudar os meios à disposição do Estado para garantir a sua sobrevivência ao invés da paz. Apesar das distintas percepções dos teóricos sobre o objeto e o objetivo, o “primeiro grande debate das Relações Internacionais”² abordou o que deveria ser estudado na disciplina, isto é, o conflito ou a cooperação entre os Estados.

1. Para maiores informações, ver: Halliday, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/FAPA, 1999; Jackson, Robert e Sorensen, Georg. *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Trad por Bárbara Duarte e Carlos Alberto Medeiros; Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005; Pecequillo, Cristina Soreanu. *Teoria das Relações Internacionais: o mapa do caminho – estudo e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

2. O denominado “primeiro grande debate das Relações Internacionais” foi conformado pelos que se autodenominaram *realistas* contra os que foram identificados como *idealistas* ou *liberalistas utópicos*. Os realistas acreditavam que eles entendiam o mundo como “realmente era” e, por isso, estudavam as questões relacionadas ao conflito e à sobrevivência dos Estados. Em contrapartida, os chamados por eles como “idealistas” compreendiam o mundo como “deveria ser” e, por essa razão, estudavam a questão e a natureza da guerra a fim de evitá-la, ou seja, se preocupavam com a cooperação e a paz.

O período correspondente ao fim da Segunda Guerra Mundial e ao início da Guerra Fria foi caracterizado pela ascensão dos Estados Unidos como liderança ocidental e a consolidação da disciplina de Relações Internacionais nas universidades norte-americanas. Apesar da criação da Organização das Nações Unidas em 1945, o acirramento das tensões entre a União Soviética e os Estados Unidos possibilitou o predomínio da percepção de um mundo conflituoso – marcadamente defendida pelo realismo político – e exigiu maior previsibilidade do cenário internacional, dando um impulso à crítica científica e ao “segundo grande debate das Relações Internacionais”³, composto especialmente por analistas norte-americanos e europeus, que refletiram sobre a metodologia da disciplina. De modo geral, criticava-se a falta de diálogo com outras áreas e defendia-se que era necessário importar ferramentas destas, sobretudo das ciências exatas e biológicas, para que a disciplina incorporasse os métodos quantitativos e pudesse formular modelos mais precisos de análises⁴.

A despeito da dicotomia produzida pela Guerra Fria, as décadas de 1950 e 1960 apresentaram processos que a transcenderam. Houve uma profusão das organizações internacionais governamentais, que possibilitou o crescimento dos fóruns de negociações envolvendo temáticas mais amplas do que os problemas da guerra e da paz, como as

Dentre os pensadores que foram identificados naquele momento como “idealistas” destacam-se o presidente norte-americano Woodrow Wilson, especialmente com a sua proposta dos “14 pontos para a paz”, em 1918, que inspirou a criação da Liga das Nações em 1919, e o jornalista britânico que morou boa parte da sua vida nos Estados Unidos, Norman Angell com a obra “A grande ilusão” de 1909. No caso dos autodeclarados “realistas”, figura o diplomata e professor britânico Edward Carr com a obra “Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais.” de 1939. Posteriormente, o professor alemão de família judia e naturalizado norte-americano, Hans J. Morgenthau, com seu livro “A Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz” de 1948, também foi identificado como um pensador realista clássico. Para maiores informações, ver: Halliday, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/FAPA, 1999; Jackson, Robert e Sørensen, Georg. *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Trad por Bárbara Duarte e Carlos Alberto Medeiros; Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005; Pecequillo, Cristina Soreanu. *Teoria das Relações Internacionais: o mapa do caminho – estudo e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

3. O “segundo grande debate das Relações Internacionais” questiona as teorias realista e “idealista” (ou liberalista). Este contrapõe os “tradicionalistas” (ou “clássicos”) aos “behavioristas” (ou “cientificistas”). De modo geral, os “tradicionalistas” consideravam que era possível estudar a disciplina utilizando os métodos qualitativos das Ciências Humanas e Sociais. Em contrapartida, os “behavioristas” consideravam que os métodos quantitativos das Ciências Exatas e Biológicas, sustentado pela comprovação científica, poderia levar a uma síntese de modelos para as análises do Sistema Internacional. Portanto, este era entendido com maior rigor científico e preciso. O auge do debate ocorreu nos anos 1950 e 1960, mas suas premissas, preocupações e defensores seguem até os dias atuais. Para maiores informações, ver: Pecequillo, Cristina Soreanu. *Teoria das Relações Internacionais: o mapa do caminho – estudo e prática*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

4. *Idem*.

sociais, econômicas e culturais. Os países também realizaram projetos de integração regional, como a Comunidade Europeia em 1957, e a Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960. Também formaram arranjos cooperativos sobre temas sociais e econômicos, como a *Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento* (UNCTAD), em 1964.

Neste período também ocorreu a *Conferência de Bandung* em 1955, os processos de descolonização afro-asiática e o *Movimento dos Não-Alinhados*, que correspondem ao surgimento do “Terceiro Mundo” e à contraposição do eixo Norte-Sul ao dominante Leste-Oeste. Estes apresentaram demandas e reflexões que não estavam associadas à agenda política das superpotências norte-americana e soviética. Entre as reivindicações, figuravam as associadas ao direito e acesso ao desenvolvimento, à liberdade, à autodeterminação dos povos, à soberania política e ao combate à pobreza⁵.

Estes processos e movimentos possibilitaram uma ampliação e diversificação dos temas estudados pela disciplina de Relações Internacionais, pois evidenciou o surgimento de outros atores não-estatais na política internacional, como as forças transnacionais representadas pelo “Movimento dos Não-Alinhados” e as organizações internacionais governamentais como a *Organização da Unidade Africana*, criada em 1963. Estes propiciaram o aprofundamento de ângulos de análise, como o desenvolvimento econômico de determinadas regiões do mundo. No caso da América Latina, isto ocorreu também a partir da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948.

Apesar das especificidades dos países latino-americanos, de modo geral, podemos considerar que uma parte das reflexões acadêmicas sobre o internacional versaram sobre as possibilidades e as dificuldades ocasionadas pelas desigualdades políticas e econômicas do desenvolvimento latino-americano e da sua inserção no cenário internacional⁶. Assim, duas teorias latino-americanas estimularam as pesquisas e as produções da disciplina neste momento: a *Teoria Marxista da Dependência*⁷, inicialmente formulada pelo chileno Enzo Faletto e pelo brasileiro Fernando Henrique Cardoso, que questionava a ordem internacional estabelecida a partir da reflexão sobre a relação entre os países do hemisfério norte e os do sul, identificados como centrais e periféricos,

5. Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

6. Herz, Mônica. “The study of International Relations in Latin America”. In: *Seminário sobre el estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina*. México: ITAM, 2008; Herz, Mônica. “O Crescimento da área de relações internacionais no Brasil”, *Contexto internacional*, vol 24, nº 1, p. 7-40, 2002.

7. Embora não tenha sido formulada ou desenvolvida por ou para internacionalistas, a Teoria Marxista da Dependência é considerada uma das maiores contribuições teóricas dos estudos de Relações Internacionais latino-americanos por suas contribuições sobre a lógica e a estrutura do Sistema Internacional e pelo papel dos atores estatais para a manutenção do status quo, por exemplo.

respectivamente. Os países do sul buscariam a autonomia perante o núcleo hegemônico economicamente desenvolvido, representado especialmente pelos países do norte, como Estados Unidos; e a teoria do realismo desde a periferia, proposta por Carlos Escudé, que se preocupava com a política externa e a inserção dos estados periféricos no Sistema Internacional, considerando especialmente os indicadores de desenvolvimento econômico e os papéis destes países nas instituições internacionais⁸.

A busca por autonomia também esteve associada ao desenvolvimento das capacidades científicas e tecnológicas. Neste período, na América Latina, ocorreu o surgimento dos estudos das Relações Internacionais⁹ em alguns países da região como na Colômbia, Brasil, México e Chile¹⁰. A despeito destes aportes teóricos e das

8. Para maiores informações, ver: Escudé, Carlos. *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995; Cardoso, F. H.; Faletto, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Petrópolis: Vozes, 1984; Herz, Mônica. "The study of International Relations in Latin America". In: *Seminário sobre el estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina*. México: ITAM, 2008; Muñoz, Heraldo. "Los estudios internacionales en América Latina: problemas fundamentales". *Estudios Internacionales*, Año 13, n° 51, p. 328-344, 1980.

9. Existe um acalorado debate sobre a existência de uma disciplina autônoma de Relações Internacionais no geral e na América Latina em específico. No caso dos específicos da região, em linhas gerais, alguns acadêmicos latino-americanos consideram que nossos centros, programas e redes são profundamente inspirados em concepções e teorias europeias ou norte-americanas. Portanto, os acadêmicos (internacionalistas ou não) e suas pesquisas não teriam um aporte especificamente latino-americano. Outros acadêmicos acreditam que, por razões distintas, na América Latina, as Relações Internacionais não atingiram a autonomia disciplinária como na Europa e nos Estados Unidos e, por isso, utilizam muito mais outras disciplinas como a História, Geografia, Ciência Política, Economia e Direito. Parte do complexo debate pode ser acompanhado em uma publicação de uma mesa redonda na *Revista Encrucijada Americana* intitulada "El actual estado de las Relaciones Internacionales en América Latina: desafíos y oportunidades", que ocorreu na *Universidad Alberto Hurtado*, no Chile, em 2016, e contou com a participação de importantes acadêmicos latino-americanos. Ver: Figueroa, Margarita e Götz, Shirley. "Mesa redonda de relaciones internacionales: el actual estado de las Relaciones Internacionales en América Latina: desafíos y oportunidades", *Revista Encrucijada Americana*, ano 9, n° 1, 2017. Ver também: Fróio, Líliliana Ramalho, "O estado da arte das pesquisas em Relações Internacionais na América Latina". In: 8p Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasil: ABCP, 2012; Tomasini, Luciano. "Estudios Internacionales en America Latina. Experiencias y desafíos", *Revista Relaciones Internacionales*, año 1, n° 2, p. 29-45, 1981.

10. Nos anos 1950, foram criados o Programa de Relaciones Internacionales na *Universidad Jorge Tadeo Lozano*, na Colômbia, e o *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, em 1954, no Brasil. No caso do México, em 1960, foi criado o *Centro de Estudios Internacionales* do *El Colegio de México*. Em 1966, no Chile, foi criado o *Instituto de Estudios Internacionales* da *Universidad de Chile*. Para maiores informações, ver: LAGOS, Gustavo. "Tendencias y Perspectivas del Estudio de las Relaciones Internacionales: Tarcas para América Latina", *Estudios Internacionales*, n° 50, 1980, p. 236-251; Fróio, Líliliana Ramalho, "O estado da arte das pesquisas em Relações Internacionais na América Latina". In: 8p Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasil: ABCP, 2012.

instituições de pesquisa, nestes anos, a disciplina se desenvolveu de forma incipiente e localizada, seja por falta de especialistas vinculados às Universidades, com possibilidade de fazer análises internacionais – que ficavam a cargo dos diplomatas e dos militares –, seja por ausência de pesquisas mais atuais, pois quase sempre se referiam a aspectos históricos, geopolíticos ou jurídicos¹¹.

Para alguns acadêmicos, as ditaduras militares latino-americanas, instaladas sobretudo a partir da metade dos anos de 1950 e 1960, produziram um “duplo jogo” na consolidação e no desenvolvimento da disciplina em algumas universidades da região. Por um lado, consideram que as ditaduras dificultaram o processo porque algumas das contribuições latino-americanas para as Relações Internacionais estiveram associadas às teorias da dependência e do realismo periférico¹². Por outro lado, o exílio dos acadêmicos aprofundou alguns dos debates que já vinham ocorrendo e ampliou a agenda de pesquisa da disciplina por meio dos espaços comuns constituídos e das redes de colaboração e cooperação que foram estabelecidas entre eles, como o *Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina* (RIAL), criado no Chile, em 1977¹³.

Os estudos internacionais durante o período ditatorial, que não estavam associados às discussões sobre a dependência, trataram da distribuição de poder do Sistema Internacional e da política externa dos países, especialmente aos interesses dos governos, das embaixadas e de alguns centros interessados em desenvolver ou aprofundar as pesquisas sobre aspectos históricos, geopolíticos e jurídicos, como as questões militares e estratégicas, as questões fronteiriças e de integração nacional, de cooperação com os Estados Unidos e os demais temas de segurança nacional durante a Guerra Fria.

A disciplina começou a ter maior importância na região a partir dos anos 1970 e 1980. No cenário e nos estudos internacionais, o período é caracterizado pela intensificação da percepção da dependência mútua entre os países e da transnacionalização dos atores não-estatais, dos fenômenos e dos processos. Estes propiciaram a

11. Para maiores informações sobre o caso brasileiro, ver: Miyamoto, Shiguenoli. “O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte”, *Revista de Sociologia e Política*, nº 12, p. 83-98, 1999.

12. *Idem*.

13. Como uma espécie de comunidade de acadêmicos, especialistas, diplomatas e centros de pesquisa latino-americanos, o RIAL foi criado pelo acadêmico chileno Luciano Tomassini procurando promover o conhecimento dos estudos internacionais da região através das atividades de pesquisa, docência e extensão. Durante a sua existência, o programa- por meio de um pluralismo geográfico, ideológico e geracional- possibilitou a produção de conhecimento conjunto por meio de estudos sobre a região a partir de reuniões, encontros e seminários internacionais. A ideia era que as análises fossem difundidas e, caso necessário, reelaboradas para que os estudos internacionais avançassem nos diversos países da região. Os estudos e as análises resultaram na publicação de numerosos livros, na colaboração com as embaixadas latino-americanas e no patrocínio de cursos de formação de especialistas de Relações Internacionais. Para maiores informações, ver: Tomasini, Luciano. “Estudios Internacionales en América Latina. Experiencias y desafíos”, *Revista Relaciones Internacionales*, año 1, nº 2, p. 29-45, 1981.

proliferação das teorias e do pensamento crítico nas Relações Internacionais¹⁴, além da proliferação de novos debates disciplinares, como o “terceiro grande debate das Relações Internacionais”¹⁵. Na América Latina, ocorreu uma ampliação dos institutos e centros de pesquisa, dos cursos de graduação, das revistas acadêmicas e dos investimentos governamentais, com especial atenção para algumas linhas de pesquisa, como de política internacional, diplomacia, comércio exterior e política externa¹⁶.

Com a redemocratização dos países latino-americanos, a difusão do neoliberalismo e o fim da Guerra Fria, se nota um crescimento significativo dos estudos na área. Os distintos impactos do fim do conflito bipolar e a intensificação da globalização, evidenciada pelos fluxos e as redes de comunicação e financeira, revelaram ou reforçaram a grande fluidez do cenário internacional e o amplo leque de desafios e problemas comuns mundiais e regionais.

A reflexão sobre as questões específicas da nossa região mobilizou interessados e acadêmicos para a criação dos programas de pós-graduação e de associações especializadas¹⁷. Também houve um crescimento dos cursos de graduação, dos centros de estudos e revistas acadêmicas, que contribuíram para a produção na área.

Atualmente, a disciplina tem um diálogo ativo e constante, de trabalho conjunto entre acadêmicos de distintas formações, que possibilitam análises e trabalhos interdisciplinares sobre os fenômenos internacionais. Por essa razão, é possível constatar uma diversidade de enfoques teóricos, metodológicos e temáticos. Em um levantamento realizado entre 2001 e 2011, mas publicado em 2012 das instituições de ensino, docentes e pesquisas de 41 países da América Latina e Caribe¹⁸, Liliana Ramalho

14. Dentre as teorias que surgiram nos anos 1970 figuram a neoliberalista, que tem como um dos percursores os cientistas políticos norte-americanos Joseph Nye e Robert Keohane, e a neorrealista, que tem como um dos principais pensadores o norte-americano Kenneth Waltz. No caso das teorias contestatórias, figuram as teorias crítica de Robert Cox, as reflexões do Sistema-Mundo de Immanuel Wallerstein e o estudo do materialismo histórico por Fred Halliday, com especial atenção para o imperialismo e a hegemonia.

15. Em linhas gerais, este é associado ao “debate interparadigmático”, isto é, entre os distintos paradigmas das Relações Internacionais.

16. Cada país teve a sua especificidade e linhas temáticas. No caso da Argentina, Chile, Colômbia e México, estes cursos eram parte da preparação de diplomatas e assessores de política externa.

17. Para maiores informações, ver: Fróio, Liliana Ramalho, “O estado da arte das pesquisas em Relações Internacionais na América Latina”. In: *8p Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Brasil: ABCP, 2012.

18. Antigua e Barbados, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Grenada, Guadalupe, Guatemala, Guiana, Guiana Francesa, Haiti, Honduras, Ilhas Caimã, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens, Jamaica, Martinica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, San Bartolomé, San Cristobal e Nieves, San Vicente e as Granadinas, Santa Lucia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela. A autora excluiu o Brasil da análise.

Fróio, internacionalista e professora adjunta de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, identificou 147 institutos de Relações Internacionais¹⁹.

Em seguida, a autora procurou identificar as temáticas mais pesquisadas pelos docentes, a partir de um levantamento prévio das publicações que constavam nos sites das instituições, dos congressos, das revistas acadêmicas e dos livros. A produção bibliográfica foi classificada por Fróio de acordo com as seguintes linhas temáticas: Estudos de Segurança e Defesa, Economia Política Internacional, Política Externa, Integração Regional, História das Relações Internacionais, Teoria das Relações Internacionais, Organizações Internacionais, Política Internacional, Direito Internacional, Globalização e Atores, Estudos Regionais, Estudos de Cooperação, Meio Ambiente e Direitos Humanos e Migrações Internacionais²⁰. Ainda segundo a autora, entre as cinco linhas temáticas mais pesquisadas na região, figuravam: segurança e defesa, economia política internacional, estudos regionais, política externa e integração regional. Se fosse considerar a segunda linha mais pesquisada, estariam: integração regional, estudos regionais, política externa, globalização e atores e estudos de segurança e defesa. Deste modo, as constantes são integração, estudos regionais, segurança e defesa e política externa.

Embora a pesquisa tenha sido realizada em 2012, optamos por mencioná-la pois ela auxilia na compreensão da heterogeneidade dos cursos nas instituições de ensino superior e na identificação do amplo leque das linhas temáticas mais pesquisadas. O volume intitulado **Questões contemporâneas das relações internacionais na América Latina: política externa, tensões e cooperações internacionais** reúne, por um lado, parte das reflexões mencionadas nesta apresentação sobre o surgimento e as especificidades do desenvolvimento das Relações Internacionais na região, como a reflexão sobre a lógica da estrutura e da distribuição de poder do Sistema Internacional, da proliferação dos atores não-estatais e da ampliação da agenda de pesquisa dos estudos internacionais, abrangendo questões da educação, da técnica e da saúde. Por outro lado, algumas das linhas temáticas mencionadas no levantamento realizado por Liliana Ramalho Fróio

19. A autora não encontrou instituições na área de relações internacionais em 19 países, especialmente da região do Caribe, como Antigua e Barbados, Aruba, Bahamas, Belize, Dominica, Grenada, Guadalupe, Ilhas Caimã, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens, Martinica, Porto Rico, San Bartolomé, San Cristóbal e Nieves, San Vicente e Granadinas, Suriname, Santa Lucia, Guiana Francesa e Jamaica.

20. A autora assinala as especificidades hierárquicas das linhas temáticas mais estudadas nos países latino-americanos. No caso argentino, por exemplo, a produção se encontra concentrada em segurança e defesa, política externa, estudos regionais, economia política internacional, integração regional e história das relações internacionais. No caso do México, figuram os estudos regionais, de política internacional, de segurança e defesa, de economia política internacional, de integração regional e de globalização e atores. Para maiores informações, ver: Fróio, Liliana Ramalho, "O estado da arte das pesquisas em Relações Internacionais na América Latina". In: 8p Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Brasil: ABCP, 2012.

também reaparecem indicando que algumas delas seguem entre as mais estudadas, como a de política externa, estudos regionais, integração regional e estudos de segurança e defesa. Também observamos que uma das linhas temáticas pesquisadas mencionadas passou a ser mais estudada, como a globalização e atores.

Deste modo, o livro oferece reflexões originais acerca do desenvolvimento das relações intercontinentais e internacionais da região e dos temas e desafios comuns dos países latino-americanos, desde o século XIX até o tempo presente. Procurando dar conta deste amplo quadro, contamos com dezoito pesquisadores latino-americanos de diferentes disciplinas²¹ e instituições²² reforçando também a multidisciplinaridade dos estudos internacionais. O livro contém quatorze capítulos distribuídos em duas partes principais, sendo a primeira dedicada as questões clássicas da política externa e a segunda aos temas contemporâneos relacionados a cooperação internacional dos países da região.

O livro inicia com o capítulo de Bruno Pereira de Lima Aranha e Maximiliano Zuccarino, cujo objetivo é explicar como os fatores internos influenciaram na formulação e execução da política externa brasileira em relação a fronteira com a Argentina entre 1800 e 1900. Ainda tratando sobre as motivações domésticas brasileiras para a formulação da política externa no Rio da Prata, mas em período posterior, Rafael Nascimento Gomes analisa as relações entre o Brasil e o Uruguai, entre os anos 1930 e 1940, durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e de Gabriel Terra (1931-1938).

Em momento histórico posterior, durante a Guerra Fria, Beatriz Walid de Magalhães Naddi reflete sobre a relação entre México e Cuba buscando identificar os fatores domésticos e externos que sustentaram os interesses mexicanos nesta relação bilateral. Os fatores internos e externos também são fonte de estudo do capítulo de Antonio Alves Silva Junior, mas agora a partir da triangulação entre Estados Unidos-Brasil-Chile. O internacionalista discorre sobre as conjunturas domésticas dos países latino-americanos e internacionais, durante a Guerra Fria, para entender como acontecimentos internos e externos contribuíram para a maior presença dos EUA nestes países.

Ainda considerando o imperialismo e a ingerência dos países nos demais da região, sobretudo dos Estados Unidos, Paulo Roberto Alves Teles demonstra a importância da região da Tríplice Fronteira, especialmente da Argentina para a segurança regional

21. Direito, Economia, História, Geografia, Letras e Relações Internacionais.

22. Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), Faculdades Integradas Rio Branco, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade de Campinas (UNICAMP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e *Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires* (UNICEN).

pelos países que a compõem a partir do atentado contra a Associação Mútua Israelita Argentina em 1994. Esta percepção de segurança regional é estendida para Estados Unidos, após a Guerra ao Terror em 2001, que busca monitorar a área por meio de planos específicos.

Um outro tipo de imperialismo e ingerência são mencionados no capítulo de Carlos-Magno Esteves Vasconcellos e Gabriela Blasi de Andrade, cujo objetivo é analisar a relação do Brasil com os demais países da América do Sul, entre 1964 e 2014, a partir do conceito de “subimperialismo” proposto por Ruy Mauro Marini.

As relações entre o Brasil e os demais países da região também são abordadas no capítulo de Ricardo Abreu de Melo e Pedro Silva Barros, mas sob a perspectiva da integração. Os autores refletem sobre as principais ações da política externa brasileira para a integração regional, entre 2003 e 2016, período correspondente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Eles também avaliam as influências das formulações permanentes do Ministério das Relações Exteriores e do Foro de São Paulo para a execução da política externa no que se refere à integração regional.

As distintas estratégias e desafios para a inserção dos Estados nacionais latino-americanos no rearranjo da ordem mundial no século XXI foram tratadas por Charles Pennaforte, Ricardo Luigi, Diego Pereira de Siqueira e Laura Cristina Feindt Urrejola. Pennaforte e Luigi analisam a relação entre o rearranjo geopolítico global e o surgimento do BRICS como um polo de poder alternativo. Por outro lado, os capítulos de Diego Pereira de Siqueira e Laura Cristina Feindt Urrejola ponderam sobre os custos políticos e desafios desta relação. Siqueira considera que a relação do subcontinente com a China reedita os antigos padrões de dependência em nossa região. Utilizando o estudo de caso da Bolívia e do Brasil, o autor analisa o que considera a “*nova fase da dependência em ascensão*” da América Latina com a China. Já Urrejola utiliza o caso da proposta *Belt And Road Initiative – Bri* na Pan-Amazônia para avaliar como a realização dos interesses da China na região, por meio de investimentos diretos ou financiamento de empreendimentos de infraestrutura, poderá promover impactos socioambientais

A emergência de outros temas, atores e agendas no cenário internacional contribui para a reflexão sobre as ações dos atores estatais e não-estatais da região em outros espaços. Estas são tratadas na segunda parte do livro, dedicada as distintas formas de cooperação internacional e interamericana.

Franco de Matos discute os objetivos e pressupostos para a constituição de um Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) por meio da aplicação de um instrumento de planejamento baseado em um Modelo Lógico. Ayrton Ribeiro de Souza também aborda a mobilidade a partir da verificação dos efeitos práticos da participação brasileira, como membro pleno da comunidade e seus órgãos especializados, na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN).

Outros temas centrais da cooperação do Brasil com os demais países de dentro e fora da região, como a saúde global e a cooperação financeira, são trabalhados por Rafaela Rodrigues Andrade e Renan de Campos Colnago. A autora discorre sobre o desenvolvimento da importância da cooperação Sul-Sul e da saúde global. Para ela, a *diplomacia da saúde* é utilizada como estratégia de soft power brasileiro no início do século XXI. Colnago apresenta os mecanismos de cooperação financeira da América do Sul durante os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, sob a perspectiva brasileira, por meio das atividades brasileiras nas principais instituições no que se refere à cooperação financeira regional.

Esperamos que a diversidade de temas, enfoques, fontes e metodologias contribua para a contínua reflexão sobre as pesquisas das linhas temáticas de política externa, estudos regionais, integração regional, estudos de segurança e defesa e da globalização e dos atores. Igualmente, desejamos que esta publicação também estimule a difusão das pesquisas e o fortalecimento de redes e grupos de pesquisa dedicados à estas linhas de pesquisa, em particular, e a América Latina em geral.

MAYRA COAN LAGO E DEMAIS ORGANIZADORAS

PARTE I

POLÍTICA EXTERNA

A influência dos fatores internos na formulação da política externa: o caso da fronteira Brasil-Argentina (1880-1900)

Bruno Pereira de Lima Aranha*
Maximiliano Zuccarino**

O Brasil torna-se República

Após um período de 67 anos sob um sistema monárquico, o Brasil tornou-se uma República em 1889. Tratava-se de um novo projeto de nação, mas que no que tocante à sua política exterior, não deixou de aspirar às pretensões imperialistas do período monárquico. O maior símbolo dessa continuidade é que o Barão do Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores de quatro governos republicanos, era um monarquista convicto, tendo, inclusive, sido nomeado conselheiro do Império por Dom Pedro II nas vésperas do Golpe Republicano. O diplomata também evocava a República como uma continuidade da “civilização” do Império, herdeiro das tradições europeias, em contraposição às “repúblicas bárbaras” do lado castelhano do continente, resultado da fragmentação e “barbárie” do antigo Império Espanhol. O Barão usou esse argumento para justificar o alinhamento brasileiro com os Estados Unidos, “o Império do Norte”, em contraposição a uma possível aliança com os países vizinhos atrasados (Mello e Silva, 1995, p, 97-98).

No que respeitava a sua política exterior, o Barão do Rio Branco planteava uma posição de potencia regional para o Brasil. Reconhecia a liderança dos Estados Unidos a nível continental, e, mediante uma aliança com esta nação, buscava assegurar uma liderança para o Brasil a nível sul-americano. Parte desta política girava em torno da consolidação das fronteiras da nação. O Barão alcançou o posto de Ministro das Relações Exteriores após atuar como advogado da delegação brasileira em duas vitórias no tocante a dois litígios fronteiriços: em 1895 com a Argentina (questão de Misiones) e em 1900 com a França (questão das Guianas).

* Doutorando em História pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Email: brunoaranha83@gmail.com

** Doutor em História pela Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Membro da Planta Estable do Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN)). Email: maximilianozuccarino@yahoo.com

O maior nome da diplomacia brasileira era intimamente ligado às maiores figuras do período monárquico, no entanto, essa não era a posição de grande parte da classe militar que apoiou o golpe militar em 1889, muito pelo contrário, olhavam para a Monarquia como um passado de atraso a ser superado. A tarefa de assegurar as fronteiras e de consolidar a “grandeza” do Brasil estaria nas mãos dos jovens republicanos e não mais do Império, cujo projeto teria sido falho.

Resulta importante lembrar que, a questão da ocupação das fronteiras, também foi um tema importante para o governo imperial. Em 1857, Jerônimo Francisco Coelho, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Guerra do Império, lançou a ideia de uma “colonização militar” para ocupar esses espaços “vazios” de fronteira com os antigos domínios castelhanos. A fundação de colônias militares foi parte de um amplo projeto, de modo que na década de 1850 foram criadas 21 colônias militares, espalhadas de norte a sul do Brasil. Na região sul, na área limítrofe à Argentina, foram criadas as seguintes colônias militares: Chopim (1859), Alto Uruguai (1879), Chapecó (1882) e Iguazu (1889) (Nunes, 2012, p. 1).



Colônias Militares Brasileiras

Fonte do mapa: (Brüggemann, 2013, p. 43)

A influência dos fatores internos na formulação da política externa:
o caso da fronteira Brasil-Argentina (1880-1900)

A Argentina respondeu o Império com a criação do Território Nacional de Misiones, um território controlado diretamente por Buenos Aires, localizado exatamente na área de litígio fronteiro com o Brasil (Moniz Bandeira, 2004, p. 44). Sendo assim, o olhar sobre a fronteira resulta num problema chave para entender os fatores internos que influenciaram na política exterior brasileira em relação à Argentina entre o final do Império e o início do período republicano. Segundo Rubén Perina, as relações exteriores de uma nação somente podem ser entendidas a partir de seus fatores internos (Perina, 1988). No caso brasileiro, ocupar os espaços “vazios” internos do país era de fundamental importância para que o problema “externo” não resultasse em uma possível ameaça. Ou seja, tratava-se da possibilidade de um avanço das nações vizinhas sobre territórios que os republicanos defendiam que fossem essencialmente brasileiros.

Nesse sentido, não se tratava apenas de um litígio de fronteira em relação a outros países. Era um processo de um contínuo avanço da ocupação do território brasileiro no sentido oeste, uma vasta região que ainda carecia de uma presença efetiva do Estado, sendo um processo semelhante ao da ocupação do oeste dos Estados Unidos durante o século XIX. Nesse caso, partindo dos pressupostos de Frederick Jackson Turner, a fronteira não é simplesmente uma linha demarcatória, trata-se de um processo onde ocorre toda uma problemática de ocupação da terra (Turner, 1893).

No caso brasileiro, o avanço desta fronteira interna fatalmente iria chocar-se com a fronteira externa. No que tocava as questões fronteiriças com a Argentina, os limites ainda não estavam definidos durante o início da República brasileira. Portanto, para os militares, ocupar as vastas regiões da região sudoeste do país, significava assegurar os interesses brasileiros ante uma possível cobiça argentina de dominar o território litigioso, considerado de vital importância para o novo governo brasileiro.

Levando em conta os fatores internos que influenciaram na política exterior brasileira do período, cabe perguntar: quem eram os jovens militares que sustentaram apoio ao novo governo Republicano?

Para responder a essa questão, é importante apontar para a existência da Escola Militar da Praia Vermelha, no Rio de Janeiro, então capital do país. Instituição criada em 1857, ainda no período imperial. Passou a ser conhecida como “Tabernáculo da Ciência” nos anos que antecederam o início da República, justamente porque era nesse espaço que seus alunos tomaram contato com as ideias científicas de vanguarda, oriundas da Europa. Tratava-se de um conjunto eclético de ideias científicas que iam do positivismo ao evolucionismo (Abreu, 1998, p. 71).

O diferencial desta escola residia na valorização do ideal meritocrático. Poderia ingressar nela, qualquer cidadão maior de 16 anos que sabia ler, escrever e efetuar as quatro operações. Isso já não ocorria nas outras escolas destinadas à “aristocracia de berço”. Essa “sociedade de corte” (Elias, 2001) consistia em um modelo onde somente pessoas com um grande capital social herdado poderia ter acesso às carreiras

mais tradicionais, como era o caso das faculdades de direito (Abreu, 1998, p.51-52, 67 e 71).

O caso da Escola Militar estava ligado a um contexto não somente nacional, mas de uma demanda global, que tocava a modernização dos exércitos. Nesse aspecto, ganhou importância as funções técnicas como a do engenheiro, profissão que ganharia muito prestígio dentro do ambiente militar no final do século XIX. A problemática de demarcação de fronteiras, atividade importantíssima para os Estados modernos da época, estava ligada diretamente à atuação dos engenheiros militares (Abreu, 1998, p. 92).

No entanto, essa era uma área rejeitada pelos bacharéis em direito, o que acarretou seu preenchimento por pessoas que não fossem de origem “nobre”. Essa geração de jovens militares se opunha à Sociedade de Corte brasileira, a qual conformava um grupo relativamente homogêneo por ter uma formação jurídica realizada nas duas principais escolas de direito do país, localizadas em São Paulo e Olinda (Abreu, 1998, p. 45).

Muitos alunos da Escola Militar eram oriundos do interior do país. No geral, não era de origem “nobre”, mas enxergavam a Instituição como uma maneira de conseguir algum tipo de inserção ou alguma oportunidade de conquistar algum trabalho de relevância na capital. Isso tampouco significava que fossem efetivamente parte da elite militar que estava descontente com o Império. O que cabe salientar é a importância deste grupo na sustentação ao processo que culminou com a queda do imperador e com a consequente Proclamação da República.

Esses jovens militares se encarregariam de dar prosseguimento à tarefa de avançar efetivamente as fronteiras do Estado brasileiro. No caso desta pesquisa, nosso enfoque é a questão referente à fronteira com a Argentina, localizada entre o oeste dos estados brasileiros do Paraná e Santa Catarina e o nordeste da província argentina de Misiones.

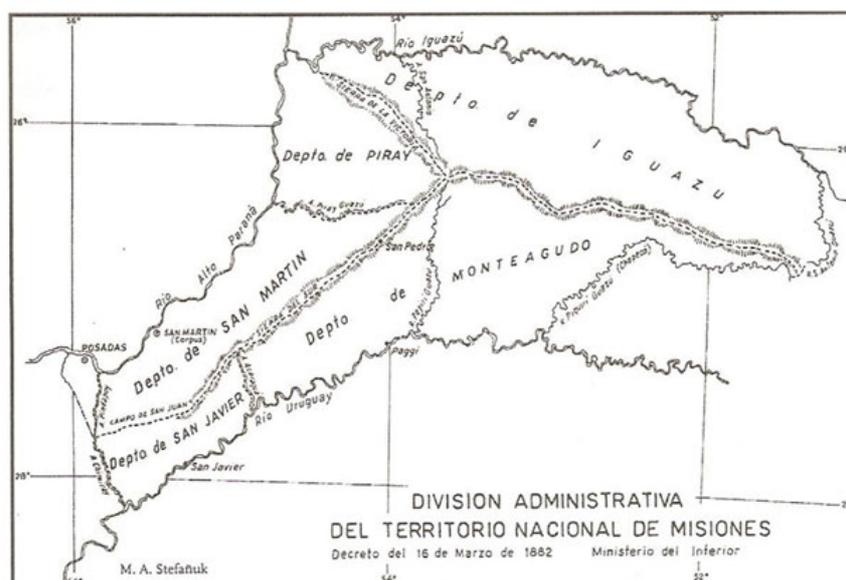
José Maria de Brito: um militar na fronteira

Em meio à transição entre Monarquia e República, várias expedições e viagens foram patrocinadas pelo governo brasileiro em busca de maiores informações e relatos sobre a área de fronteira entre Brasil e Argentina, ainda pouco explorada, e que, de acordo com a mentalidade da época, era passível de desenvolvimento econômico. As extensas áreas dotadas de erva-mate, a paisagem natural e uma vasta área apta para a colonização chamaram a atenção desses viajantes. Dentre a variada gama de relatos dos viajantes que se dirigiram para a região, selecionamos para análise, o relato do militar José Maria de Brito, intitulado *Descoberta de Foz do Iguaçu e fundação da Colônia Militar*.

O militar era natural do estado do Piauí, mudou-se para a capital do país para estudar na Escola Militar da Praia Vermelha, o que influenciou diretamente em sua adesão à causa republicana. Foi membro da Comissão Estratégica de Guarapuava,

A influência dos fatores internos na formulação da política externa:
o caso da fronteira Brasil-Argentina (1880-1900)

criada em 1888 pelo Ministério da Guerra do Império com a finalidade de ocupar a região de fronteira com a Argentina. Essa Comissão foi responsável por fundar a Colônia Militar do Iguazu em 1889, localizada na fronteira com a Argentina e com o Paraguai. Cabe salientar que nessa área, onde o rio Iguazu desemboca no Paraná (por isso o nome Foz do Iguazu), a fronteira já estava delimitada. A área que era objeto de litígio, situava-se a 80 km a leste de colônia.



Mapa argentino datado de 1882 onde o então Território Nacional de Misiones incluía as áreas a leste dos rios San Antonio e Pepirí Guazú, equivalentes atualmente às partes oeste dos estados do Paraná e de Santa Catarina.

(Amable; Rojas; Braunig, 2011. P. 154)

Outro ponto importante a enfatizar é que o relato se trata de uma memória póstuma sobre os acontecimentos ocorridos na época. Embora fosse lançado pela primeira vez em 1938, ainda carregava um teor altamente influenciado pelo contexto da mudança de regime no Brasil. O autor teceu pesadas críticas à Monarquia e exaltou o “dever republicano” de ocupar a fronteira com a Argentina. Para ele, tratava-se de uma nova política exterior que corrigiria os erros do governo anterior.

O fato de utilizar o termo “descoberta” no título da obra denota o quanto acreditava estar realizando um tipo de releitura do colonialismo e dos “descobrimientos” dentro do contexto de seu tempo. Seria uma espécie de colonialismo interno praticado pelas novas nações americanas que buscavam integrar os seus cantos recônditos de fronteira ao sistema capitalista, o que pode estar associado à própria expansão do capitalismo

e do neocolonialismo praticado pelas nações europeias na África e na Ásia (Zusman, 2010) (Serje, 2005).

Brito se autodenominava como um dos “descobridores” da região, projetava uma centralidade – baseada no Rio de Janeiro – em relação a uma periferia – região de Iguazu- a ser conquistada de maneira efetiva pelo Estado brasileiro. Se o projeto imperial havia cessado, caberia ao governo republicano levar adiante tal empreitada, sendo assim, julgava-se um representante nato desse projeto:

Depois (...) da descoberta e fundação da Colônia Militar da Foz do Iguazu, é tempo de escrevermos algo sobre estes acontecimentos (...) O principal móvel que me anima o sentimento, publicando este trabalho não é outro senão o de prestar mais um serviço ao meu país (...) (Brito, 2005, p. 23-24).

O primeiro capítulo intitulado *A Fronteira no fim do Império* faz uma contextualização da área fronteiriça nos momentos prévios à expedição. Se o título já denota o quanto o final da Monarquia estava próximo, a tônica principal do texto vai no sentido de atribuir aos militares republicanos o papel de levar adiante o projeto de ocupar a fronteira e fazer frente à Argentina “*por ser um ponto estratégico (...) bem como a fundação de uma Colônia Militar e a construção de um forte, com capacidade suficiente para opor obstáculos a nações estrangeiras que (...) tentassem invadir o nosso território*” (Brito, 2005, p. 29).

Na visão do autor, era essa uma preocupação exclusiva do Ministério da Guerra, e não necessariamente do governo imperial. Eram os militares que pressionavam o imperador a desenvolver políticas em relação à fronteira: “*(...) cogitavam de influenciar junto ao Governo Imperial, para fazer estacionar uma flotilha da Marinha Nacional, nas águas brasileiras, no Majestoso Paraná, a fim de melhor fiscalizar os interesses brasileiros na região*” (Brito, 2005, p. 29). Não obtendo êxito nessa questão, o próprio imperador foi alvo de críticas por parte dos militares, conforme aponta Brito: “*(...) Pedro II (...) e especialmente a malfadada política, protelaram a ideia nascente até cair no esquecimento (...) a ideia da descoberta da Foz do Iguazu continuou de lado; desapareceu mesmo das conversas usuais*” (Brito, 2005, p. 29-30 e 34).

Há que aclarar, uma vez mais, que o relato foi escrito tempos após a queda da Monarquia, portanto, era um espaço livre para o autor legitimar historicamente o golpe que findou o Império e estabeleceu a República. Essa é a tônica de todo o primeiro capítulo da obra e é somente a partir do capítulo seguinte que Brito relata os acontecimentos da expedição da qual fez parte como sargento. Ainda assim, não deixou de tecer críticas ao império e enaltecer a República, que, segundo ele, foi a responsável por levar o progresso à região. É uma narrativa fortemente influenciada pelo positivismo característico da época e que influenciou fortemente a classe militar brasileira. O fato de destacar o tenente da expedição, José Joaquim Firmino, como um eficiente engenheiro, nos revela uma conotação simbólica de oposição entre a

A influência dos fatores internos na formulação da política externa:
o caso da fronteira Brasil-Argentina (1880-1900)

nova classe republicana, que seria vinculada ao progresso, e a antiga nobreza imperial dos bacharéis:

Em 7 meses e dias consegui o intrépido tenente Firmino efetuar a descoberta de tão desejada quão necessária Foz do Iguaçu, que comodíssimo de uns e a política de outros não haviam permitido antes!

(...) se este fato (ou descoberta) houvesse se realizado em outra época, quantos zeros acrescentar à direita do total supra? E por quantos meses seriam necessários multiplicar o número dos que foram empregados no grande feito?

(...) não houve político que se interessasse pela descoberta da Foz do Iguaçu. Foi preciso a intervenção de oficiais do Exército, para se realizar o acontecimento que nos ocupamos!

(...) César venceu em combates cruentos, com a espada em punho, ao passo que Firmino venceu em combates incruentos, com o instrumento de engenharia na mão, fato nobilitante (Brito, 2005, p. 48-49 e 55).

Vimos até agora como o contexto da ascensão dos militares provocou uma ruptura na política brasileira com a mudança do regime de governo. Através do relato de Brito, detectamos o discurso dos republicanos de menosprezar tudo o que era relacionado à Monarquia. O autor tinha a intenção clara de transmitir uma mensagem que colocava o regime republicano como o verdadeiro pioneiro de uma política de efetiva ocupação da fronteira. Tal afirmação é passível de uma análise crítica, no entanto, não é nossa preocupação realizar algo nesse sentido, mas cabe aclarar, conforme já foi visto, que foi o Império que iniciou tal política através da implementação das colônias militares por toda a fronteira oeste brasileira, incluindo as quatro que foram construídas junto à fronteira com a Argentina.

No que tocava a sua visão a respeito da presença argentina na fronteira, Brito enfatizou em ser relato que eram os estrangeiros que se faziam presente na fronteira e que tiravam proveito econômico da região. Outro dado importante, apresentando pelo autor é que as comunicações entre a costa marítima brasileira e a região de Iguaçu tinha que passar obrigatoriamente por território argentino. Para realizar uma viagem do Rio de Janeiro até a Colônia do Iguaçu, era necessário ir por mar até Buenos Aires, em seguida, subir o rio Paraná até chegar em território brasileiro. O centro urbano mais importante da região era a cidade de Posadas, capital do então Território Nacional de Misiones. Não existia até então uma rota terrestre direta entre o litoral brasileiro e a fronteira oeste paranaense. As comunicações entre Iguaçu e a capital eram realizadas via Posadas: “*A partir dessa data foi possível o tenente Firmino se comunicar com o Chefe da Comissão, via Pozadas, República Argentina*” (Brito, 2005, p. 55).

A preocupação com a presença argentina em território brasileiro foi relatada pelo militar quando chegou a Iguaçu: “*Por ocasião da descoberta da foz do Iguaçu o território brasileiro já era habitado. Existiam no mesmo 324 almas, assim descritas:*

brasileiros 9: franceses, 5; (...) argentinos, 95 (...)” (Brito, 2005, p. 57) Logo, *concluimos que a “descoberta”* era somente por parte da expedição militar brasileira, já que a ocupação do espaço já era realizada pelos argentinos, e muito antes pelas etnias indígenas guaranis e kaingangs.

O discurso em relação aos argentinos ficou ainda mais agressivo quando vem à tona a questão da exploração da erva-mate. Tratava-se de uma denúncia de um problema que o novo governo republicano teria que resolver:

Há poucos anos existiam mais de 20 portos na costa brasileira: atualmente apenas 7, até Mendes! Os demais desapareceram não só por serem ocupados clandestinamente por estrangeiros, em sua maioria argentinos (...), que fizeram com o objetivo de explorar as matas brasileiras somente, como devido à questão da erva-mate na Argentina. De fato! Estes estrangeiros exploram as mesmas matas por espaço de 36 anos mais ou menos e não deixaram o menor benefício! Como demonstração de sua passagem deixaram a devastação! Do solo pátrio apossaram-se, legislaram, impuseram o seu jugo (...) Governavam com prepotência e obedeciam com subserviência! Extraíram erva-mate e madeira transportaram-nas para seus países (...) (Brito, 2005, p. 80).

Tendo em conta tal contexto, Brito não deixou de enfatizar que, com a ascensão do novo governo republicano, a fronteira já não estaria mais abandonada. A partir desse momento, existiria ali, de fato, uma autoridade brasileira. O momento foi registrado apenas sete dias após a proclamação da República, realizada pelo Marechal Deodoro da Fonseca. Enquanto ocorria a mudança de regime, a expedição chegava até a Foz do Iguaçu:

(...) atingimos a foz do Iguaçu a 22 de Novembro de 1889, dia em que completamos 69 dias de viagem!
No dia 23 o 1º tenente Vice-Diretor publicou a ordem do dia sob n.º 1. Tomou as providências necessárias para que a população iguaçuense e as repúblicas vizinhas tivessem conhecimento que na foz do Iguaçu já havia autoridade constituída para os efeitos legais (...)
Eis a verdade histórica. (Brito, 2005, p. 78-79).

Por se tratar de um relato póstumo, escrito quarenta anos após a expedição, o militar salientou, na conclusão da obra, que o governo republicano logrou ter êxito no que tocava o desenvolvimento da fronteira. Em sua visão, já não existia mais o “problema argentino”, naquela altura já existiam caminhos que ligavam a região a outros pontos do Brasil, não havendo mais a dependência de importar produtos argentinos via Posadas:

Devido ainda ao Governo Federal, nós (...) do oeste paranaense conhecemos a Aviação, a maior maravilha do século, obra de um brasileiro – o genial Santos Dumont. Como sinal de progresso, observamos mais que no período de 1931 a esta data estabeleceram 12 casas comerciais, 2 máquinas para descascar arroz, uma para fabricar

A influência dos fatores internos na formulação da política externa:
o caso da fronteira Brasil-Argentina (1880-1900)

gelo (...) possui edifícios notáveis, como o Quartel da Companhia do Exército Nacional (...) atestado evidente do progresso de um povo. Graças aos agricultores (...) não importamos mais cereais da República Argentina, conforme acontecia efetivamente antes daquele era. (Brito, 2005, p. 90-91)

De certa maneira, o relato do militar reflete algo sobre as relações entre Brasil e Argentina durante o final do século XIX. O problema do litígio fronteiriço foi resolvido em 1895, através de uma arbitragem internacional sob o auspício do presidente dos Estados Unidos, Stephan Grover Cleveland, que arbitrou em favor do Brasil, assinando o Tratado de Palmas, estabelecendo assim a linha de fronteira que perdura até os dias de hoje.

Por fim, Brito enfatizou que já não existem mais inimigos na fronteira, no entanto, citando o militar Floriano Peixoto, segundo presidente da República Brasileira (1891-1894), registrou que sempre é necessário desconfiar de quem está do outro da fronteira:

(...) Do lado do Iguazu é povoado até os Saltos de S. Maria (...) pela sua configuração geográfica (...) serve de atalaia – contra alguma investida estrangeira que porventura surgir... Não temos inimigos na costa, é certo, mas não devemos desprezar o dilema do insigne “Marechal de Ferro” – Floriano Peixoto: “Confiar desconfiando sempre”. (Brito, 2005, p. 88-89)

Tal afirmação reflete sobre como a problemática do avanço das fronteiras internas acabou refletindo nas questões externas com o país vizinho. A ocupação da região fronteiriça poderia desembocar na estabilidade das relações com a Argentina. Era uma questão de legitimar a presença estatal em um território já arbitrado a favor do Brasil, mas que ainda carecia de uma ocupação formal, daí resultava a preocupação do então novo regime republicano. Podemos concluir que a mudança de regime político não mudou a tônica da problemática imperial de ocupar os espaços internos de seu território, ela apenas foi potencializada no sentido de garantir os interesses brasileiros na Bacia do Prata.

Referências

- ABREU, Regina. *O enigma de Os Sertões*. Rio de Janeiro: Funarte/Rocco, 1998.
- ALEIXO, José Carlos Brandi, “Simón Bolívar e o Brasil”. In: *Síntese: Revista de Filosofia*, v. 10, nº 29, pp. 29-35, 1983.
- AMABLE, Maria Angelica., ROJAS, Liliana Mirta, & BRAUNIG, Karina Dohmann. *Historia Misionera: una perspectiva integradora*. Posadas: Montoya, 2011.
- BRITO, José Maria de. *Descoberta de Foz do Iguazu e a fundação da Colônia Militar*. Foz do Iguazu; Travessa dos Editores, 2005.

- BRÜGGEMANN, Adelson André. A sentinela isolada: O cotidiano da colônia militar de Santa Thereza (1854-1883). 2013. *Dissertação de Mestrado*. Universidade Federal de Santa Catarina.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade de corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia da corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- MELLO E SILVA, Alexandra de. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. In: *Estudos Históricos*, v. 8, nº 15, pp. 95-118, 1995.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Conflicto e integración en América del Sur*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2004.
- NUNES, Francivaldo Alves. Aspectos da Colonização Militar no Norte do Império: Povoamento, segurança, defesa do território e conflitos. In: *Revista Brasileira de História Militar*, nº 7, abril 2012.
- PERINA, Rubén. El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales. In: RUSSELL, Roberto; PERINA, Rubén (Orgs). *Argentina en el mundo (1973-1983)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- SERJE, Margarita. *El revés de la nación, Territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2005.
- TURNER, Frederick Jackson. O significado da fronteira na História Americana. In: KNAUSS, Paulo (org.). *Oeste Americano*. Niterói: Editora da UFF, 2004, pp. 23-54.
- ZUSMAN, Perla. La alteridad de la nación. La formación del Territorio del Noroeste del Río Ohio de los Estados Unidos (1787) y de los Territorios Nacionales en Argentina (1884). In: *Doc. Anál. Geogr*, vol. 56/3, 2010.

As relações entre Brasil e Uruguai durante o Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos

Rafael Nascimento Gomes*

Introdução¹

Historicamente, a região do Rio da Prata foi uma preocupação constante e fundamental na política externa brasileira (Doratioto, 2014, p.10), sobretudo, em seu projeto a nível regional. O mesmo pode ser dito em relação ao Uruguai, ao Paraguai e à Argentina. Aqui, abordar-se-á a região do Rio da Prata como um subsistema das Relações Internacionais do Brasil, destacando-se as relações com o Uruguai ao longo da década de 1930, durante os governos de Getúlio Vargas (1930-1945), no Brasil, e de Gabriel Terra (1931-1938), no Uruguai.

A partir de 1930, com Getúlio Vargas, como destacou Maria Margarida Cintra Nepomuceno em sua tese de doutorado, *A Missão Cultural Brasileira no Uruguai: A construção de uma modelo de diplomacia cultural do Brasil na América Latina*, teve início uma reorganização no Ministério das Relações Exteriores e a articulação de um programa cultural voltado para os países da América Latina denominado *Missões Culturais Brasileiras*. No Uruguai, esse programa iniciou-se, primeiramente, com intercâmbios universitários, trocas de livros, feiras culturais, e culminou com a fundação do *Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro*, o ICUB, em 1940, que desde essa época centralizou todas as atividades de cooperação cultural entre os dois países (Nepomuceno, 2015, p. 13).

* Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em História pela Universidade de Brasília (PPGHIS-UnB). E-mail para contato: rafaelnascimentogomes@gmail.com

1. Em 2012, enquanto me debruçava com leituras e pesquisas nos arquivos uruguaios para uma disciplina da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), o governo brasileiro emitiu a seguinte nota pública, em 31 de julho de 2012, “Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai”. Disponível em: <http://itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-presidencial-novo-paradigma-para-a-relacao-brasil-uruguai/> Essa nota à imprensa afirmava que os presidentes Dilma e Mujica tinham decidido criar um novo paradigma para a relação bilateral com o propósito de apresentar um plano de ação para o desenvolvimento sustentável e a integração Brasil-Uruguai. No entanto, para compreender o novo paradigma recém-criado, se é que foi criado, precisamos conhecer o processo histórico dessa relação bilateral, os paradigmas históricos, sobretudo ao longo do século XX; não mencionados pelos chefes de Estado.

A política de cooperação cultural no Uruguai resultou de tratativas diplomáticas, acordos de Estado, convênios, decretos-leis assinados entre países e, portanto, de relações culturais institucionais- ações que, em inúmeras oportunidades, tiveram desdobramentos para além das fronteiras institucionais. Isto porque as missões eram formadas não só pelo corpo diplomático do Ministério das Relações Exteriores, mas também por intelectuais de variadas formações e de técnicos provenientes de institutos brasileiros e universidades, que deram contribuições específicas a esse programa (Nepomuceno, 2015, p.13-14).

De toda forma, é importante lembrar que Getúlio Vargas já vinha mantendo entendimento com o governo uruguaio desde o golpe de Estado desferido por Gabriel Terra e seus aliados, em 1933. Documentos diplomáticos atestam que Terra contou com Getúlio Vargas para deter os opositores de seu governo que adentraram o território brasileiro pela fronteira, logo após o golpe. Em contrapartida, o Uruguai ajudou o governo do Brasil a impedir o trânsito entre comunistas brasileiros e uruguaios, em 1935, a pedido de Getúlio, num episódio que resultou no rompimento de relações entre Uruguai e Rússia. Em 1937, a polícia política do Uruguai conseguiu desbaratar um núcleo de opositores a Getúlio, liderados por Flores da Cunha, que desde a Argentina e o Paraguai se articulavam no Uruguai para marchar contra o governo de Vargas.

Neste sentido, o presente capítulo propõe-se a analisar as relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai ao longo da década de 1930.

Os efeitos políticos da crise econômica de 1929 na América Latina: a chegada de Getúlio Vargas e Gabriel Terra ao poder

Em *“Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas”*, Amado Cerro defendeu que a década de 1930 foi um período de transição de paradigmas nas relações internacionais da região. Do paradigma liberal-conservador ao paradigma nacional-desenvolvimentista, viu-se a inauguração do ciclo da diplomacia do desenvolvimentismo; o processo de modernização econômica com o objetivo de trazer insumos concretos de desenvolvimento nacional. Em suma, certos países latino-americanos buscavam a sua inserção na “era da industrialização”. (Cerro, 2001; p. 17-19)

Segundo o autor, a mudança paradigmática dos anos 1930-40 ocorreu como se fosse um movimento latino-americano. Traços comuns a diversos países da região fornecem os componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: a) introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria por modo a satisfazer às demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências. (Cerro, 2009, p. 9). No entanto, nota-se que isso

não ocorreu da mesma forma e com a mesma intensidade em toda a América Latina, pois o declínio do modelo agroexportador não se deu de imediato. Ou em alguns casos, esse modelo se reinventou. Vejamos aqui os casos brasileiro e uruguaio.

Por um lado, após a perda de José Batlle y Ordoñez e a quebra da bolsa de valores de Nova York, em outubro de 1929, o Uruguai viveu com grande euforia em 1930, o seu centenário, e comemorou o título de primeiro campeão mundial de futebol. Essa geração do centenário vivida no Uruguai era atribuída aos seus índices de qualidade de vida, como a “Suíça da América”. Por outro lado, assistiu aos movimentos políticos “golpistas” de seus países vizinhos, tanto em 06 de setembro na Argentina, como em 03 de outubro no Brasil. Observa-se, nesse momento, transições de paradigmas políticos: um mundo em crise – declínio do modelo liberal-democrático, – que impactou fortemente a realidade uruguaia, dissipando utopias diversas desde “o país modelo” do reformismo radical até o retorno do modelo agroexportador defendido pelas elites rurais. (Cures, 1994, p. 8-10)

A crise de 1929 atingiu o Brasil quando o café, nosso principal produto de exportação, enfrentava grave crise de superprodução. A crise encerrou uma fase no desenvolvimento do país. O PIB brasileiro retrocedeu 4,5%, em 1930, e 3,3%, no ano seguinte. A queda dos preços internacionais do café e a fuga de capitais abriram uma crise cambial, que resultou em forte desvalorização da moeda, que perdeu cerca de 60% de seu valor. (Corsi, 2007, p. 37). Com esta crise de 1929, a economia exportadora foi colocada em xeque, embora indícios de esgotamento do modelo agrário-exportador pudessem ser observados desde a década de 1920 em decorrência tanto de determinações externas quanto internas. Novas possibilidades de desenvolvimento se abriram a partir daquele momento. Essas possibilidades foram percebidas e perseguidas de formas distintas pelos países da região.

Em contraste, a turbulência que abalou os alicerces das estruturas econômicas, sociais e políticas ocidentais, da crise de 1929 até irromper a Segunda Guerra Mundial, teve efeitos semelhantemente radicais no Brasil: depressão econômica, revolução política, o crescimento de movimentos sociais organizados em moldes socialistas e fascistas, e competição entre as Grandes Potências para aumentar sua presença no Brasil. Embora as respostas dadas à crise pelos estados capitalistas não fossem idênticas, elas tinham certas características em comum, em particular uma intervenção estatal mais decisiva na economia nacional, seja na forma de legislação, controle ou até investimento direto. Ao mesmo tempo, na esfera internacional, medidas de proteção econômica foram tomadas de modo a obter ou reter mercados exclusivos, assim rompendo com o padrão vigente de livre comércio. (Moura, 2012, p. 34-35).

Além disso, a crise reforçou convicções autoritárias como os regimes fascista e nazista. Ela parecia demonstrar a falência do capitalismo, ou pelo menos de certo tipo de capitalismo, associado ao livre mercado e à democracia liberal; tanto mais que, no

caso brasileiro como dos outros países latino-americanos, a democracia liberal correspondia ao liberalismo oligárquico. Não por acaso a marca dominante do sistema político vigente entre 1930-1945 no Brasil foi a ditadura autoritária, o Estado Novo. Entretanto, cabe lembrar que a situação brasileira se inseria no quadro mais amplo de toda a América Latina, isto é, a ocorrência de onze movimentos chamados de “revolucionários”², predominantemente militares. Não se pode reduzir esses movimentos a uma identidade que em nada elucidaria episódios de sentido diverso, porém, em sua base, está o desajuste provocado, nos países dependentes, pela crise mundial que atingiu os preços dos produtos de exportação e impôs um novo arranjo interno, nas condições específicas de cada país.

No âmbito das relações internacionais, este interregno de 1919-1939 na América Latina, se caracterizou por um declínio na influência britânica e um crescimento na influência alemã e estadunidense. Do ponto de vista ideológico, três correntes principais – liberalismo, fascismo e socialismo – lutavam pelos corações e mentes dos povos latino-americanos. Mas do ponto de vista da influência política e econômica, a Grã-Bretanha defendia sua posição, enquanto Estados Unidos e Alemanha eram relevantes na medida em que o crescimento de seu sistema de poder os colocava em posições antagônicas perante as nações latino-americanas. Os alemães enfatizavam o autoritarismo antiparlamentar, o protecionismo econômico e o nacionalismo militar, enquanto os estadunidenses enfatizavam a democracia liberal e o internacionalismo de livre comércio. A América Latina era não só palco de uma guerra comercial, mas também de disputa política e ideológica, justamente quando formas autoritárias de governo e o nacionalismo econômico estavam florescendo na parte sul do continente. Embora o nacionalismo dos países da América Latina não pudesse ser confundido com uma adesão ao fascismo ou ao nacional-socialismo, seus oponentes tentavam fazer tal identificação. Em outras palavras, numa época de polarização política radical, afinidades ideológicas ou políticas econômicas semelhantes tendiam a ser vistas como alinhamentos políticos no cenário internacional. (Moura, 2012, p. 36-37).

No Uruguai³, Gabriel Terra e César Charlone, o “mago das finanças”, ministro da Fazenda, aplicaram a política de *‘comprar de quem nos compra’* buscando reverter a

2. Argentina (setembro, 1930); Brasil (outubro, 1930); Chile (junho, 1932); Equador (agosto, 1931; outubro, 1931 e agosto, 1932); Peru (agosto, 1930 e fevereiro/março, 1931); Bolívia (junho, 1930); República Dominicana (fevereiro, 1930); Guatemala (dezembro, 1930). In: Fausto, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997; p. 145.

3. A História das Relações Internacionais do Uruguai, ou estudos sobre a política exterior do Uruguai, é uma temática que ainda tem uma produção restrita por parte de historiadores³, uruguaios e de outras nacionalidades. Cabe aqui mencionar os trabalhos grandiosos de: Ana María Rodríguez Aycaquer, Isabel Clemente, Dante Turcatti, Clarel de los Santos. Na historiografia brasileira cabe destacar os trabalhos de: Ana Setti Reckziegel, Carlos Roberto Rangel e Margarida Nepomuceno. No entanto, ainda não há um estudo sistemático acerca das relações entre Brasil e o Uruguai no período em questão.

situação econômica, o que alcançou alguns resultados favoráveis. Assim, o tipo de política comercial estimulada pela crise e depressão mundiais – em que barreiras alfandegárias eram combatidas mediante tratados bilaterais com mútuo reconhecimento de cláusulas favorecedoras- tendeu a favorecer a posição britânica, o principal cliente do Uruguai, ainda que os Estados Unidos gradativamente ganhassem espaço na política externa uruguaia. Apesar dessa situação econômica, é notável que o Uruguai se internacionalizou com mais intensidade nesse período, como destacou Juan Antonio Oddone em *Uruguay entre la depresión y la guerra (1929-1945)* (Oddone, 1990, p. 9).

No Brasil, as transformações políticas, econômicas e sociais, a partir da década de 1930, também levaram os detentores do poder a uma nova percepção do interesse nacional. Embora sem abandonar os interesses das exportações tradicionais, a política externa brasileira buscou formas de cooperação e barganhas voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente do que o período anterior, pois visava contemplar outros segmentos da sociedade. Amado Cervo defende que isso explica as transformações havidas na política externa brasileira, como o reforço do pragmatismo e do seu sentido de instrumento do projeto de desenvolvimento nacional (Love, 2011, p. 170), que tinha na implantação de uma siderúrgica sua pedra angular (Cervo, 2010, p. 234).

Nesse quadro de disputa pela presença econômica e pela influência política e ideológica na América Latina, os rivais que mais se destacaram, sobretudo no Brasil, foram Alemanha e Estados Unidos. Os primeiros acenavam com importantes trocas comerciais que não pararam de crescer de meados da década de 1930 até a operacionalização do bloqueio naval inglês, no início da guerra. Os acordos de compensação assinados entre Brasil e Alemanha tinham ainda a vantagem de evitar a evasão de divisas de ambos países, o que era estratégico naquela conjuntura (Svartman, 1999, p.47). Os EUA, por sua vez, que vislumbravam uma conflagração em grande escala não muito distante, acenavam para a América Latina com a *Política de Boa Vizinhança* e com a solidificação dos laços políticos por meio do pan-americanismo, ou seja, investiam na criação de uma aliança baseada no discurso da igualdade jurídica e da cooperação política, econômica e defensiva, na qual estariam bem definidos os papéis assumidos por cada um dos membros. O Brasil ocupou, nesse contexto, um espaço especial no sistema de poder norte-americano na medida em que sua posição geográfica representou um objetivo estratégico após a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto socioeconômico que Terra e Vargas chegam ao poder. Em novembro de 1930 Gabriel Terra⁴ venceu as eleições presidenciais e no dia 1º de

4. Gabriel Terra foi filho de José Ladislao Terra (1835-1902), o qual era filho de brasileiros proprietários de um estabelecimento de campo no departamento de Florida, no Uruguai. Ladislao Terra estudou em São Paulo durante a sua juventude, onde obteve o título de advogado e conheceu seu amigo íntimo, José Evangelista de Souza, o Barão de Mauá. Com 30 anos de idade, Gabriel Terra ingressou na vida

março de 1931 tomou posse do cargo sucedendo o também colorado Juan Campisteguy. Terra foi eleito para o que viria a ser apenas o seu primeiro mandato presidencial (1931-1933). Após a eleição, ele procurou se afastar cada vez mais das diretrizes e compromissos que tinha com o Partido Colorado, notadamente sua ala batllista, da qual provinha. Dois anos mais tarde, em 31 de março de 1933, mediante um golpe de Estado, Terra eliminou o *Consejo Nacional de Administración* (CNA), que formava junto ao Presidente da República o sistema do Executivo dual e bicéfalo estabelecido pela Constituição de 1919⁵, e instaurou uma ditadura, ainda que constitucional, que durou até meados de 1938.

Nas eleições de 1930 triunfou, portanto, o Partido Colorado com Gabriel Terra. Por outro lado, os nacionalistas, isto é, o Partido Blanco, se fragmentou ainda mais após essas eleições. Ao assumir o cargo em março de 1931, Terra se negou a participar das reuniões da Agrupação Colorada de Governo, o órgão onde os diferentes setores do partido coordenavam sua ação governamental. Era evidente que o presidente queria governar por sua conta e não queria subordinar a sua atuação às decisões partidárias. Além disso, nomeou ministros de todos os grupos políticos do Partido Colorado, deixando de reconhecer o peso decisivo do batllismo em sua eleição. Na verdade, as relações com os “batllistas netos”, os filhos de Batlle y Ordoñez e dirigentes do jornal *El Día*, um dos principais jornais de ampla circulação nacional, tornaram-se cada vez mais tensas, ainda mais porque Terra se aproximava de antibatllistas. Em contrapartida, os batllistas tinham a maioria no Conselho Nacional de Administração (4 em 6 conselheiros colorados), e com isso, questionavam as decisões tomadas pelo presidente. Em outras palavras é dizer que as divergências políticas internas do Partido Colorado se transmitiam para os órgãos de governo: enfrentamento entre o presidente e o CNA.⁶

Com o agravamento da crise econômica e das críticas que o governo vinha sofrendo por não encontrar uma saída, o CNA, de maioria batllista, aliou-se aos nacionalistas independentes, com importante representação no Senado, e sugeriu um plano de amplo espectro para a superação da crise. Dentre as propostas, a que estabelecia um aumento dos impostos sobre grandes propriedades acentuou o descontentamento dos setores mais ricos, assim como a de cobrança de um imposto sobre o salário dos funcionários públicos, desagradou vastos setores populares. De uma maneira geral, todos os setores sociais alardearam sua oposição, visto que o plano custaria a cada um algo que não estavam dispostos a ceder.

política; seguiu o caminho de seu pai, e logo aderiu ao Partido Colorado. Num primeiro momento, militou como batllista e mais tarde, formou sua própria corrente política denominada terrismo.

5. A Constituição de 1919, muitas vezes chamada de Constituição de 1918, era discutida desde 1917.

Foi plebiscitada em 25 de novembro de 1917, mas entrou em vigor apenas em 1º de março de 1919.

6. Enquanto no Senado a maioria cabia ao Partido Nacional, e na Câmara dos Deputados a representatividade estava proporcionalmente igual.

Tais embates evidenciavam os dois principais polos políticos da época: de um lado batllistas, nacionalistas independentes, radicais blancos e socialistas, que buscavam soluções para a crise no aumento do estatismo; de outro lado os herreristas e os setores não-batllistas do Partido Colorado, inimigos da crescente intervenção estatal na economia e favoráveis a uma imediata reforma da Constituição de 1919. Além disso, a polarização fez surgir uma série de boatos quanto à organização de movimentos armados que pretendiam derrubar Terra do poder. Atento a tudo isto, o governo foi aumentando a repressão, fechando jornais, reformando o Código Penal, limitando as imigrações, e assim por diante. Buscando conseguir espaço político para governar e preso entre as discordâncias dos vários grupos políticos, Terra passou a percorrer o interior do país defendendo a necessidade de uma reforma constitucional mediante plebiscito direto, expediente que a própria Constituição não previa.

Em setembro de 1931, sete meses após assumir a presidência, Terra iniciou uma campanha para reformar a constituição. Em 1932, nas eleições para substituição parcial dos membros do CNA, os herreristas e riveristas se abstiveram. O governo, temendo o levante destes dois setores conservadores do Partido Nacional e Colorado, respectivamente, buscou obter o apoio dos batllistas e de seus aliados para reformar o sistema político-partidário. No entanto, o Poder Legislativo não o apoiou e Terra começou a vislumbrar, como única possibilidade para implantar mudanças na Constituição de 1919, a quebra institucional. Ante o nível alcançado pela polarização política e pressionado por herreristas e riveristas, Gabriel Terra editou, em março de 1933, uma série de medidas para controle social, que incluíam a censura aos órgãos de imprensa, policiamento e proteção dos serviços essenciais da capital, como água, esgoto e serviços telefônicos, entre outros. Dessa forma, o golpe de Estado já estava em ação.

Apesar de não ter a maioria legislativa para modificar a Constituição, o presidente contou com o apoio dos setores empresariais, como o riveirismo e o herrerismo, para, em 31 de março de 1933, aplicar um golpe de Estado no Uruguai, instalando uma ditadura, e assegurando-lhe mais poderes. (Jacob, 1983). De imediato, Terra dirigiu uma mensagem à Assembleia Geral comunicando uma série de medidas extraordinárias tomadas para evitar desordem pública. Dentre elas, encontravam-se a censura prévia da imprensa que atribuía propósitos ditatoriais ao governo, intervenção das prisões para evitar fugas, intervenção policial nas Usinas de Transmissões Elétricas (UTE) para assegurar os serviços telefônicos, telegráficos e o fornecimento de energia elétrica e de água.

Frente à essa situação Terra instalou-se no Quartel dos Bombeiros com uma importante força policial. Enquanto isso, na madrugada do dia 31 de março, a Assembleia Geral, principalmente encabeçada pelos batllistas netos, nacionalistas independentes, recusava as medidas tomadas pelo presidente. Por outro lado, os terristas, riveiristas e herreristas apoiavam as medidas de Terra. E é nesse cenário que

o presidente decidiu não só manter suas medidas, bem como dissolver o Conselho Nacional de Administração, a Assembleia Geral e aprisionar os principais dirigentes políticos opositores. Além disso, uma Junta de Governo foi criada. Integrada por representantes dos setores políticos que apoiavam Terra, esta Junta formaria uma Assembleia Deliberante para a reforma constitucional. Com isso, o golpe de Estado buscava sua legitimidade (Souza, 2003, p.560). No entanto, cabe lembrar que alguns políticos uruguaios reagiram até à morte, como o caso do deputado Julio Cesar Grauert⁷ e do ex-presidente Baltasar Brum.

Indubitavelmente, após a dissolução do Parlamento e do CNA, a autoridade concentrou-se em Terra e em seus ministros. Nesse sentido, em 25 de junho de 1933, as eleições foram realizadas com uma abstenção de 42% do total. O batllismo, o nacionalismo independente e o Partido Socialista não apresentaram listas para a disputa. Consideravam que seria uma forma de reconhecer o regime terrista, caso participassem do processo eleitoral. Nessas circunstâncias, em 25 de agosto do mesmo ano, instalou-se a Convenção Constituinte, presidida pelo ex-presidente Campisteguy, que elaborou uma nova constituição que correspondesse aos interesses dos grupos majoritários em seu seio, isto é, terristas e herreristas. Dessa maneira, foi plebiscitada e aprovada em abril de 1934, a nova Constituição do Uruguai, entrando em vigor no mesmo ano. (Porrini, 1994) Uma das principais alterações constitucionais era a composição do Poder Executivo. Passava a integrá-lo o presidente e seu Conselho de Ministros. Dentre os 9 membros que formavam o Conselho de Ministros, 6 deveriam ser do partido que vencesse as eleições e os três restantes da minoria.

Para conduzir a política externa, em março de 1931, Terra escolheu Juan Carlos Blanco, à época embaixador na Argentina, para o cargo de Ministro das Relações Exteriores. (Ruiz, 2001, p. 51-84). No entanto, sua permanência como chanceler não demorou muito, pois no início de 1933, foi enviado ao Rio de Janeiro. Segundo R.C. Michell (Nahum, 1996, p. 266), ministro da legação britânica em Montevidéu, a nomeação de Juan Carlos Blanco – então ministro das Relações Exteriores de Gabriel Terra (01/03/1931- 13/02/1933) – para embaixador no Rio de Janeiro, capital brasileira à época, teve uma repercussão polêmica tanto no círculo diplomático uruguaio como no brasileiro. Diplomatas brasileiros percebiam essa mudança abrupta como resultado estratégico de mudanças na configuração política uruguaia, pois o golpe de Terra não era mais segredo nem para os brasileiros, menos ainda para os uruguaios. Ao lado disso, Luiz Alberto de Herrera, principal representante blanco, no período anterior ao golpe de 1933, era visto pelos mesmos informes, como o enviado especial de Gabriel

7. Julio Cesar Grauert reagiu à prisão, trocou tirou com a política, foi ferido e morto. Já Baltasar Brum não aceitou se entregar à polícia, e acabou por suicidar-se frente à sua própria casa, tomando-se um símbolo de recusa ao regime terrista.

As relações entre Brasil e Uruguai durante o
Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos

Terra na fronteira brasileira para assim, garantir o sucesso do golpe de estado na capital. Além disso, evitar reações brasileiras, tanto por parte do governo, como por parte dos habitantes da fronteira.

Enquanto isso, do lado brasileiro, com algumas semelhanças e diferenças, em 1930 o gaúcho Getúlio Vargas, por meio de um golpe de estado, chegou ao poder, e ali permaneceu até meados de 1945, após ser deposto. Vargas foi o presidente brasileiro que mais tempo permaneceu no poder (1930-1945; 1950-1954) e por múltiplas faces: “revolucionário”, presidente constitucional, ditador, e até mesmo, democrático. Vargas⁸ soube conservar um precário equilíbrio entre as forças que o apoiavam. Com isso, manteve-se no poder por quinze anos, sempre alternando, ao sabor da política, as afinidades ideológicas: ao mesmo tempo em que promovia reformas econômicas e sociais que agradavam ao proletariado e ao campesinato, afastava-se dos setores mais à esquerda que estiveram originariamente ao seu lado em 1930. Impulsionava a concessão de direitos sociais, mas mantinha os sindicatos sob rígido controle.

Com algumas semelhanças e diferenças, Getúlio Vargas e Gabriel Terra assumiram as relações entre Brasil e Uruguai durante seus respectivos governos. Como destacou Rangel, “*os discursos antiliberais dos chefes de Estado facilitaram a convergência de interesses entre seus respectivos governos*” (Rangel, 2005, p. 12).

As relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai: os governos de Getúlio Vargas e Gabriel Terra

Para melhor analisarmos as relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai, escolhemos alguns momentos significativos da política brasileira e uruguaia. Enquanto Getúlio Vargas tentava organizar e estabilizar o governo recém-implantado sob medidas centralizadoras, Gabriel Terra buscava alternativas para ampliar sua capacidade efetiva de poder. No Brasil, todavia, Vargas teria grandes dificuldades, pois, não seria nada fácil estabilizar seu governo visto às reações das tradicionais oligarquias, sobretudo, a paulista. São Paulo reagiria contra o poder central varguista até mesmo pegando em armas, como foi a chamada Revolução Constitucionalista de 1932.

Dionísio Ramos Montero, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário da República Oriental do Uruguai no Rio de Janeiro, em março de 1932, informava ao chanceler uruguaio da divisão política brasileira em dois grupos: os apoiadores de Vargas e os seus opositores. Monteiro apresentou os opositores de Vargas como

8. Natural de São Borja (RS), cidade fronteiriça com a Argentina, Getúlio Dornelles Vargas ingressou na vida pública em 1909, como deputado estadual pelo Partido Republicano Rio-Grandense (PRR). De 1922 a 1926, cumpriu o mandato de deputado federal. Foi também ministro da Fazenda do governo Washington Luís, de novembro de 1926 a dezembro de 1927, quando foi eleito governador de seu estado. Foi o principal líder da chamada “Revolução de 1930” que derrubou o presidente paulista Washington Luís e a chamada República Oligárquica (1889-1930).

aqueles que desejavam o retorno ao regime constitucional. Entre eles, ele destacou Batista Luzardo⁹, Lindolfo Collor e outros rio-grandenses¹⁰.

Frente à essa situação, o jornal uruguaio *El Diáριο* se perguntava se o Brasil viveria uma “Terceira Revolução”, pois o jornal apresentava a situação no Brasil, e no Rio Grande do Sul, em particular, extremamente grave. “*Gravísimo el ambiente político e inestable la situación. La opinión pública está contra la dictadura*” dizia o jornal.¹¹

No Rio Grande do Sul, em meados de julho de 1932, havia rumores de possíveis levantes contra o governo estadual nos municípios de Santana do Livramento.¹² Alguns meses depois, em 08 de novembro, o mesmo jornal uruguaio noticiava que um núcleo de destacadas figuras da chamada revolução brasileira contra Vargas estavam em território uruguaio, hospedados nos hotéis da cidade de Rivera.¹³ Entre elas estavam João Neves da Fontoura, Lindolfo Collor, Marcial Terra Pilla e Maurício Cardozo.

Durante esta guerra civil, houve muitos pedidos de informações de pessoas que moravam em regiões onde ocorriam conflitos, principalmente no Rio Grande do Sul. Por meio de telegrama, o cônsul uruguaio em Santa Maria solicitou ao chanceler Blanco medidas tomadas por ele para obter a baixa do Exército brasileiro de vários cidadãos uruguaios, que prestavam serviços como voluntários em defesa do poder central.¹⁴ Muitos desses uruguaios queriam a baixa do Exército brasileiro em razão do contrato realizado. Entretanto, vários outros cidadãos uruguaios mantiveram-se como voluntários, ou por vontade própria ou por medo das represálias. Já em São Paulo, o cônsul uruguaio ali instalado, demonstrou à chancelaria uruguaia, em 28 de setembro de 1932, no telegrama no. 1288, certa preocupação com seus concidadãos uruguaios instalados naquela cidade frente aos conflitos que duravam desde julho daquele ano.¹⁵

São Paulo era uma cidade formada por muitas colônias de imigrantes, daí a importância dada pelo governo de São Paulo. Por outro lado, havia também a recompensa oferecida pelo governo federal por informações das lideranças do movimento paulista. O cônsul uruguaio em São Paulo, Carlos G. Milhas, chegou a solicitar ao seu chanceler autorização para entregar alguns desses líderes.¹⁶ Na imprensa

9. Figura importante para a política regional de Getúlio Vargas, uma vez que será embaixador brasileiro em Montevideu, entre 1937 e 1945, isto é, durante toda a ditadura do Estado Novo.

10. Cifrado; Telegrama confidencial no. 29 (L3937), 04/03/1932; Archivo Histórico Diplomático de la República Oriental del Uruguay. Série Brasil (1930-1940). Caja2 (1930-1932). Carpeta 1932: Informaciones Políticas. Revolución.

11. *El Diáριο*; 20 de março de 1932.

12. Cifrado; Telegrama no. 151, do consulado uruguaio em Porto Alegre para a chancelaria uruguaia, 26/07/1932; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

13. *El Diáριο*; 08 de novembro de 1932.

14. Telegrama nº 1000, 23/12/1932, AMREU, Série Brasil (1930-1940).

15. Telegrama nº 1288, 28/09/1932, AMREU, Série Brasil (1930-1940).

16. Cifrado; Telegrama nº 1288, 28/09/1932; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

uruguaia, o jornal *El País*, em 22 de setembro, noticiava rumores de que Nepomuceno Saravia estaria preparando um movimento revolucionário, favorável à revolução paulistana, contra o governo do general Flores da Cunha, no Rio Grande do Sul,¹⁷ e pedia ações imediatas do governo.

Apesar de informações pontuais, houve esforço das unidades diplomáticas uruguaias no Brasil de transmitir ao governo uruguaio certa “tranquilidade”, traduzida como estabilidade política, apesar dos infortúnios. Em 04 de outubro, a embaixada uruguaia no Rio de Janeiro já reportava ao seu chanceler que o Governo Provisório já tinha o controle de todo o país.¹⁸ Entretanto, o governo brasileiro ainda precisou do consentimento do governo uruguaio para enviar o navio “Miranda” a Mato Grosso, conduzindo tropas do Rio Grande do Sul, e os navios brasileiros “Paraguai” e “Argentina”.¹⁹ Além disso, governo de Terra já tinha colaborado no final de setembro em confiscar quatro aviões, adquiridos pelos revolucionários paulistas, que vinham desde Santiago, no Chile. Seguro da situação do Brasil, Gabriel Terra, em 05 de outubro, cumprimentou Vargas: “*Reciba señor Presidente con mis amistosos y cordiales saludos las expresiones de mi honda satisfacción por el restablecimiento de la paz en Brasil con votos por la prosperidad de la gran Republica y por ventura personal de vuestra excelencia.*”²⁰.

A ditadura terrista e a aproximação com Vargas

Antes mesmo do golpe do Estado de 31 de março, as relações entre Brasil e Uruguai eram tidas como essenciais para o novo regime a ser instaurado no Rio de Janeiro. Exemplo disso, e destaque nos informes diplomáticos da época, foi a transferência de Juan Carlos Blanco, naquele momento Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, para a embaixada uruguaia no Rio de Janeiro, onde permaneceu até meados de 1941.²¹ Isso porque Gabriel Terra necessitava de um homem de confiança no Rio de Janeiro para explicar o golpe que se sucederia no território vizinho, bem como solicitar apoio, se necessário fosse. Para substituí-lo, Alberto Mañé²² assumiu a pasta.

17. *El País*; 22 de setembro de 1932.

18. Telegrama nº 1288 (L4010); 04/10/1932; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

19. Telegrama nº 26; 04/10/1932; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

20. Telegrama nº 274; 05/10/1932; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

21. *Boletín del Ministerio de las Relaciones Exteriores*. Segunda Época, Ano I. Tomo I, nº 2. 1º de Setiembre de 1932. Montevideo, Imprenta Militar, 1932.

22. Alberto Mañé é um bom exemplo para ilustrar o jogo de aparências e o espetáculo político da época pautado pela formação de redes clientelares face à instabilidade política. Mañé era médico desde 1913. Em 1931, início do governo Terra, Mañé passou de chefe do serviço de cirurgia do Hospital Militar, a vários cargos importantes do governo, com várias exigências técnicas, como Ministro da Guerra e da Marinha (desde a eleição de Terra até fevereiro de 1933), Ministro das Relações Exteriores (de fevereiro de 1933 a maio de 1934), e presidente do Banco de Seguros em 1934. In: Edição de 17 de agosto de 1934 do jornal *Correio de São Paulo*. Na verdade, ele era visto como o médico particular de Terra.

Instalada a ditadura de Gabriel Terra, a chancelaria uruguaia recebeu desde a cidade de Rio Branco, no Brasil, em abril de 1933, um telegrama sobre a situação política daquela região fronteiriça. Segundo o telegrama, os correios, telégrafos, e os meios de transporte tinham sido bloqueados pelas forças militares brasileiras em Jaguarão. Além disso, a ponte Mauá estava sendo vigiada pela polícia²³. Eram formas de reprimir tanto a oposição brasileira como uruguaia.

Nesse intermédio, em agosto de 1933, Lucílio Antônio da Cunha Bueno²⁴ foi nomeado embaixador extraordinário e plenipotenciário dos Estados Unidos do Brasil em Montevidéu, sucedendo a Artur Guimarães de Araújo Jorge²⁵. Cunha Bueno permaneceria na capital uruguaia até dezembro de 1937, sendo sucedido por João Batista Luzardo²⁶.

Já em 1934, após a promulgação da nova Constituição e das eleições, Getúlio Vargas realizou algumas mudanças na composição de seu governo. José Carlos Macedo Soares assumiu a pasta das Relações Exteriores, Vicente Rao, a pasta da Justiça, Almirante Protógenes Guimarães, a Marinha, o General Góes Monteiro, a pasta da Guerra, Arthur de Souza Costa, a da Fazenda, Gustavo Capanema, assumiu o Ministério da Educação e Saúde Pública, e Agamenon Magalhães o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio²⁷.

No ano seguinte, o caso que ganhou maior destaque nos jornais brasileiros, em especial no Rio Grande do Sul, foi o movimento armado de oposição à ditadura de Terra. *A Federação*, jornal oficial do governo do Rio Grande do Sul, considerava os movimentos contra o presidente Terra como subversivos e que muito brevemente seriam reprimidos²⁸. Além disso, apresentava aquele movimento armado como uma aventura que dera errada²⁹. Em outras palavras, era uma forma de apoiar o poder central do Uruguai e sufocar qualquer tentativa de apoio ao movimento armado.

23. Telegrama nº 6; 02/04/1933. Archivo Histórico Diplomático de la República Oriental del Uruguay. Série Brasil (1930-1940). Caja 3 (1933-1935). Política del Brasil. Informaciones-1933.

24. Lucílio da Cunha Bueno (1886-1938): Diplomata brasileiro. Foi embaixador no Paraguai (1931-1933) e embaixador no Uruguai (1933-1937). Em dezembro de 1937 Bueno deixou o cargo no Uruguai para assumir a embaixada brasileira em Lima, no Peru, onde faleceu em março do ano seguinte.

25. Artur Guimarães de Araújo Jorge: Diplomata brasileiro. Em fevereiro de 1931 foi transferido de Assunção, no Paraguai, para a embaixada brasileira em Montevidéu. Permaneceu na capital uruguaia até agosto de 1933, sendo removido para Berlim em outubro do mesmo ano.

26. Telegrama nº 37 (1089); 07/02/1938. AMREU, Série Brasil (1930-1940). Caja 3 (1933-1935).

27. Telegrama nº 44; 28/07/1934. AMREU, Série Brasil (1930-1940). Caja 3 (1933-1935). Política del Brasil. Informaciones-1934.

28. *A Federação*, 6 de fevereiro de 1935, p. 8.

29. *A Federação*, 6 de fevereiro de 1935, p. 8.

As relações entre Brasil e Uruguai durante o
Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos

Após a publicação de entrevistas com Enrique Fabregat e com Basílio Muñoz, opositores da ditadura terrista, em *O Correio do Povo*³⁰, respectivamente em 13 e 17 de fevereiro, a chancelaria uruguaia solicitou ao governo brasileiro maior vigilância na fronteira, além de exigir maiores informações de seus opositores aos seus consulados instalados no Brasil (Bagé, Rivera, Sant’Ana do Livramento, Porto Alegre). O governo de Terra preocupava-se com a aquisição de armamentos, munições e aviões no Brasil pelos revolucionários uruguaio. Não era por acaso que o movimento armado sobreviveu com maior duração no norte do país, mais próximo à fronteira brasileira³¹. Em razão disso, o governo brasileiro, em especial, o governo do RS, foi um forte aliado do governo de Terra no combate aos opositores de seu regime.

Garibaldi Battello, cônsul uruguaio em Sant’Ana do Livramento, por exemplo, em um telegrama de 22 de março de 1935, propôs ao governo uruguaio novas medidas para intensificar a vigilância e segurança no Rio Grande do Sul. Dentre as propostas de Garibaldi, destacaram-se a nomeação de uma pessoa de importância política, “*si posible un Jefe Militar, para Agente confidencial, junto al señor General Flores da Cunha y autoridades Militares Federales en Porto Alegre*”³². Além disso, ele propôs a criação de mais três vice-consulados nas cidades de São Gabriel, Dom Pedrito e em Cacequi, e a nomeação de 18 agentes de polícia investigativa para o serviço do Comando Militar de Rivera que seriam aliados dos consulados uruguaio no estado brasileiro.³³ Na verdade, o principal objetivo do governo uruguaio era deter qualquer levante contra o seu governo; em especial, capturar Basílio Muñoz, líder oposicionista que se encontrava em solo brasileiro, e onde poderia conseguir armamentos e munições.

Em maio de 1935, a caminho de Buenos Aires, a bordo do encouraçado São Paulo, o presidente brasileiro, em 30 de maio de 1935, desembarcou em território uruguaio. Nessa visita, Vargas assinou alguns tratados com o Uruguai, sobretudo comerciais. Em homenagem ao presidente brasileiro, a estação de linha férrea *Treinta y Tres* – Rio Branco passou a chamar-se “*Presidente Doctor Getúlio Vargas*”. (Jacob, 1981, p. 112). Além da notável admiração da diplomacia uruguaia por Vargas, alguns dos partidos políticos também o admiravam, assim como a vários de seus ministros. O ministro espanhol Carlos Malagarriga comentou a visita de Vargas a Montevideú. Malagarriga destacou que no banquete oficial: “*se pronunciaron los dos discursos de protocolo en que, (...) se acentuó la posición que el Uruguay desde hace más de un siglo adoptó respecto del Brasil, de homenaje casi feudal, por evidentes, aunque hoy meramente teóricos recelos para con la Argentina*”. (Nahum, 2001, p. 166-169).

30. *Correio do Povo*, 13 de fevereiro de 1935; p. 10.

31. Cifrado; Telegrama Confidencial no. 2414; 29/01/1935. AMREU, Série Brasil (1930-1940). Caja 3 (1933-1935). Convención de Conciliación y Arbitraje Uruguay- Brasil.

32. Telegrama nº 180 (Ofício nº 54); 22/03/1935; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

33. Telegrama nº 180 (Ofício nº 54); 22/03/1935; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

A visita terminou em tragédia. O presidente Gabriel Terra foi baleado por Bernardo García, ex-deputado nacionalista e adversário do regime terrista. De forma trágica e cômica, podemos dizer que Vargas acompanhou, dentro da sala de cirurgia, a intervenção a que Gabriel Terra precisou ser submetido após o atentado sofrido. E como lembrou Lira Neto, como lembrança do incidente ocorrido pela manhã, Gabriel Terra, em jantar de despedida a Vargas, ofereceu-lhe o projétil que os médicos haviam lhe extraído do corpo. (Neto, 2013, p. 222).

De toda forma, a visita ao Uruguai teve como objetivo estreitar os laços políticos, comerciais e econômicos com o país vizinho. O Itamarati se lançou em um esforço sistemático para que os vizinhos do Prata adotassem uma atitude anticomunista e antissoviética, evitando qualquer aproximação com o regime de Stálin. Ambos os países se comprometiam, portanto, a estreitar a relação entre suas polícias políticas, e notificar um ao outro a respeito de futuras alterações na ordem interna, provocadas por conspiradores e guerrilheiros em suas respectivas zonas limítrofes. Percebe-se, com isso, a importância das relações Brasil-Uruguai³⁴ para a manutenção de ambos os governos (Gomes, 2017).

No mesmo ano, ao final de 1935, os efeitos dessa visita seriam colocados à prova, com a chamada Intentona Comunista. Não faltaram informações providas do exterior a respeito da possibilidade de um golpe comunista. Em 18 de outubro, o subsecretário de Assuntos Externos do *Foreign Office*, Sir Robert Vansittart, transmitiu ao embaixador Raul Régis de Oliveira, em Londres, informações obtidas por agente inglês de que estaria sendo preparado um levante comunista no Brasil. O governo inglês também comunicou ao chefe da Polícia do Distrito Federal, Filinto Müller, que as transmitiu ao chanceler Macedo Soares, informações a respeito de Arthur Ernest Ewert, conhecido como Harry Berger, cidadão alemão que atuava na América Latina a serviço do Comintern soviético. De Montevidéu, o embaixador Lucílio Bueno informou, em 8 de novembro daquele ano, ter tido conhecimento de que Luís Carlos Prestes se encontraria no Brasil para iniciar movimento revolucionário. (Barreto filho, 2001, p. 102).

A historiadora uruguaia Ana María Rodríguez Ayçaguer, em “*La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getulio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935*”, apresenta os principais temas presentes na agenda das relações Brasil-Uruguai naquele momento. Segundo a autora:

34. A condição fronteiriça entre Rio Grande do Sul e o Uruguai é uma preocupação constante nas relações Brasil-Uruguai.

As relações entre Brasil e Uruguai durante o
Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos

En efecto, los asuntos que concentraron el accionar de ambas Cancillerías fueron cinco, a saber: 1º) La llamada “Revolución de Paso Morlán”, en el mes de enero, fracasado levantamiento opositor contra el régimen de Terra, durante la cual se suceden los apremiantes pedidos de las autoridades uruguayas para que el gobierno brasileño impida el pasaje de hombres y armas hacia territorio uruguayo, y arreste e interne a los revolucionarios que pasan la frontera. 2º) Los trabajos de demarcación de la frontera seca entre ambos países, iniciados en 1916 y finalizados en 1935, [...] 3º) La visita del Presidente Getúlio Vargas a Uruguay, entre fines de mayo y principios de junio, [...]. Es el momento de demostrar al ilustre huésped la simpatía hacia su persona y su pueblo, así como la sintonía con su proyecto político. En medio de desfiles, banquetes y discursos, se entablaron seguramente contactos entre los elencos civiles y militares de ambos gobiernos, que resultarán muy útiles cuando lleguen los sucesos de noviembre. 4º) La posición de Brasil en relación con la invitación de Argentina y Chile para participar en la Comisión Neutral de paz en la Guerra del Chaco – Brasil se negó a participar en la Comisión si Uruguay (y Estados Unidos) no formaban parte de la misma – provocó una natural corriente de simpatía hacia el Presidente Vargas en el Uruguay. Una vez más el gobierno uruguayo había visto reafirmada su necesidad de contar con el favor del gobierno del Brasil y éste, a su vez, le había dado muestras de “sincera amistad”, lo que reforzó las simpatías del Presidente Terra y de su gobierno por el régimen de Vargas. 5º) El tema de las actividades “subversivas” – comunistas o anarquistas – ya estuvo presente en la correspondencia diplomática de ambos países en los meses previos al levantamiento de noviembre en Brasil. (Rodríguez Ayçaguer, 2008, p. 101-104)

Os setores descontentes com o rumo político do país, com as promessas não cumpridas pela Aliança Liberal e com o domínio crescente que Vargas passou a exercer sobre o poder são os três fatores, como explicou Ricardo Seitenfus, que explicam a evolução iniciada logo após a “eleição presidencial” de 1934. Em março de 1935, as diferentes tendências, para as quais a legalização da revolução era de fato apenas o reconhecimento jurídico do poder pessoal de Vargas, se reagruparam no seio de um movimento de oposição chamado Aliança Nacional Libertadora (ANL). O espectro dos membros da ANL era bastante amplo. Além dos partidos e dos grupos de esquerda – em particular o PCB –, havia certos sindicalistas, elementos tenentistas e personalidades independentes. O programa da ANL visava essencialmente a suspensão do pagamento das dívidas imperialistas, isto é, dos empréstimos contraídos pelo Brasil no exterior, a nacionalização das empresas estrangeiras, a supressão dos latifúndios com a introdução de uma reforma agrária e a satisfação das aspirações e mais justiça social. (Seitenfus, 1985, p. 48).

A ANL começou então a organizar manifestações públicas, greves, campanhas de opinião, enfim, uma oposição cada vez mais aberta ao governo Vargas. Até que em outubro, entre os dias 24 e 27, estourou o movimento armado. Entretanto, a polícia logo aprisionou seus participantes, inclusive os alemães Olga Benário, mulher de Luís Carlos Prestes, e Arthur Ernst Ewert. Um mês depois, o almirante Canaris, chefe de serviço de informações do governo nazista, entregou dados sobre esses dois participantes

ao embaixador brasileiro em Berlim, José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão. Após a Intentona, as relações brasileiras com a Alemanha e com a Itália se incrementaram. A elevação, em 1936, da legação brasileira em Berlim e da legação alemã no Rio de Janeiro à categoria de embaixadas simbolizou essa aproximação. (Barreto filho, 2001, p.103).

A tentativa comunista no Brasil teve grandes repercussões na América do Sul. O governo uruguaio, muito rapidamente, foi informado dos levantamentos contra Vargas, em novembro de 1935, pelo embaixador Lucílio Bueno. Dizia Bueno:

Una revolución nítidamente comunista estalló en el Estado de Río Grande del Norte y en el de Pernambuco, apoyada por elementos militares de los Batallones de Cazadores no. 29 y 21, acuartelados en las ciudades de Natal, Recife y Olinda, siendo dominada al cabo de tres días de lucha por los elementos leales de aquellas unidades, por el pueblo y policías militares de los referidos Estados. No bien acabada de ser sofocada la rebelión del Norte, en la Capital de la República se sublevaron el Regimiento 3º. De Infantería y la Escuela de Aviación, intentando sublevarse la guardia del Cuartel General y perturbar la vida de la ciudad de Río de Janeiro con las más alarmantes noticias. La población entera se portó con manifiesta confianza en el Gobierno constitucional y la guarnición de la 1º. Zona Militar acudió prontamente en defensa del orden, que fue restablecido después de sangrientos combates [...].³⁵

Isto é dizer, na verdade, o governo brasileiro, nesse momento pressionou o governo uruguaio para tomar medidas contra os comunistas soviéticos em sua capital. Por isso, deixou claro o embaixador brasileiro que não se tratava de um movimento político de oposição ao governo constitucional do presidente Vargas, nem mesmo uma revolução militar. Foi, na verdade, conforme defendeu Bueno, um movimento extremista, de índole comunista, facilmente comprovado.³⁶ Em outro telegrama, de 29 de novembro, Juan Carlos Blanco comunicou ao seu ministro José Espalter da pressão feita pelo chanceler brasileiro. Segundo ele:

El ministro Macedo Soares que es un hombre muy tranquilo y amable, llegó a decirme que el Brasil se vería obligado a suspender todo tráfico comercial y de personas con el Uruguay y a cerrar las fronteras para defenderse de un peligro- que, imaginario o no, el Gobierno de Brasil cree que existe. [...] El Ministro Macedo Soares, en forma extremadamente cordial, respondió a una pregunta mia directa sobre cual era su pensamiento íntimo, en estos términos: Yo, poniéndome en el lugar de Uds. aprovecharía esta magnífica oportunidad, para librarme de los Soviets.³⁷

35. Embaixador Lucílio Bueno ao Ministro das Relações Exteriores José Espalter. Telegrama nº 120; 25/12/1935. AMREU, Série Brasil (1930-1940). Caja 4 (1935-1945). Carpeta nº 312. Brasil- Actividades Subversivas-1935.

36. Embaixador Lucílio Bueno ao Ministro das Relações Exteriores José Espalter. Telegrama nº 120; 25/12/1935, AMREU, Série Brasil (1930-1940).

37. Embaixador Juan Carlos Blanco ao Ministro das Relações Exteriores José Espalter. Telegrama no. 377; 29/11/1935; AMREU, Série Brasil (1930-1940).

As relações entre Brasil e Uruguai durante o
Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos

Foi nesse contexto que no final do mesmo mês, o Uruguai rompeu relações com Moscou, em reação às informações brasileiras a respeito de ligações dos líderes da Intentona com o governo soviético, que mais tarde as negaria. Dado curioso nessa circunstância foi o apoio do presidente argentino, general Agustín Justo. Ele ofereceu ao governo brasileiro o envio de tropas para esmagar o comunismo. (Gambini, 1977, p. 49).

Enquanto isso, o jornal carioca, *A Manhã*, de 27 de novembro de 1935, estampou sem sua capa um desenho de Luiz Carlos Prestes como o líder da “insurreição armada”, o “chefe supremo da Revolução”.³⁸ Segundo o jornal, o movimento não tinha “a finalidade de implantar o regime comunista, mas unicamente um governo nacional revolucionário com Luiz Carlos Prestes a frente dos destinos do país”. Já *A Nota*, jornal também carioca, estampou na sua capa de 20 de dezembro de 1935 que: “Uruguay é centro de irradiação comunista”³⁹. Acrescentou ainda na matéria que “Os Governos Sul-Americanos a bem da própria segurança deverão suprir as deficiências ou coibir as complacências da policia Uruguaya”⁴⁰.

O *Diário Carioca* dizia que Prestes tinha recebido 200.000 dólares da Yuyamtorg. Para o jornal, essa empresa comercial mascarava as atividades do governo soviético na América do Sul⁴¹. O *Correio da Manhã*, de 11 de dezembro de 1935, publicou o discurso proferido no Sétimo Congresso Mundial da Internacional Comunista, em Moscou, pelo delegado holandês Van Mine, membro do Conselho Executivo do Comintern e relator dos assuntos referentes à América do Sul.⁴² Desse discurso, cabe aqui destacar o seguinte trecho:

(...) Devo expor a todos camaradas que se interessem pelo desenvolvimento e expansão do comunismo na América Meridional que no Brasil já existe uma ampla e bem organizada Associação, denominada “Aliança Nacional Libertadora” e da qual já participam um grande número de oficiais e soldados do Exército e da Marinha brasileira. Essa “Aliança” foi criada sob a orientação secreta mas directa do Partido Comunista Brasileiro segundo as instruções confidenciais recebidas da Legação Soviética em Montevidéu.⁴³

Além de destacar a liderança de Luiz Carlos Prestes, o jornal enfatizou o papel da legação soviética na capital uruguaia. Isso gerou impactos na opinião pública, tanto brasileira como uruguaia.

38. *A Manhã*; 27 de novembro de 1935; idem.

39. *A Nota*; 20 de dezembro de 1935; ibidem.

40. *A Nota*; 20 de dezembro de 1935.

41. *Diário de Notícias*; 12 de abril de 1935. Archivo Histórico Diplomático de la República Oriental del Uruguay. Série Brasil (1930-1940). Caja 4 (1935-1945). Carpeta nº 572. General José Antonio Flores da Cunha- Presidente del Estado de Rio Grande del Sur. 1935.

42. *Correio da Manhã*; 11 de dezembro de 1935; ibidem.

43. *Correio da Manhã*; 11 de dezembro de 1935.

De toda forma, esse levante contra Vargas, entre outras coisas, serviu para que o governo Vargas, na onda da violenta repressão ao movimento, tirasse de circulação vários elementos que vinham fazendo algum tipo de oposição indesejável ao seu regime e que, dois anos mais tarde, rompesse com o regime constitucional em nome do combate a um suposto plano comunista de tomada do poder. Assim, ao longo da luta anticomunista, os integralistas passaram a ter um espaço considerável junto ao Estado. Porém, apesar de terem apoiado a implantação do Estado Novo, eles não estavam presentes nos cálculos políticos de Vargas e dos militares – que eram, de fato, o principal pilar do novo regime – e foram cassados junto com os demais partidos ainda em 1937. Da mesma forma que o comunismo era visto como uma extensão político-ideológica da União Soviética, o integralismo brasileiro passou a ser visto como uma extensão de “doutrinas estrangeiras

De toda forma, dissolução da ANL e a prisão em março de 1936 de Luís Carlos Prestes desferiram um golpe fatal no movimento comunista e em toda a esquerda brasileira. Em compensação, assistiu-se a um reforço do poder e, sobretudo da posição dos militares e de Getúlio Vargas, que pôde agitar a toda hora os fantasmas do perigo comunista para manter-se à frente do Estado. (Seitenfus, 1985, p. 50-51). Foi assim que Vargas, em 10 de novembro de 1937, conseguiu instalar a ditadura do Estado Novo.

Considerações finais

Historicamente, a região do Rio da Prata foi elemento fundamental na política externa brasileira, sobretudo, em seu projeto em nível regional. Contudo, quando se fala do Prata, o Uruguai não costuma ser apresentado com a devida relevância. Por isso, é importante destacar que, principalmente pela sua condição fronteiriça, esse país desempenhou papel significativo em determinadas conjunturas políticas brasileiras e regionais.

Em 1929, com a Grande Depressão, as consequências políticas foram as mais notáveis. A partir do questionamento da ordem democrática, vários regimes ditatoriais foram instalados na América Latina. Brasil e Uruguai não estariam isentos destes golpes políticos. No Uruguai, em março de 1933, Terra instalou sua ditadura, e anos mais tarde, em novembro de 1937, Vargas instalava-se a ditadura do Estado Novo. Nesse ambiente político, destaca-se, sobretudo, a relevância de um governo em relação ao outro.

Com base na documentação diplomática, destaca-se que o peso do Brasil para o Uruguai, de fato, foi mais político do que econômico. Nesse período, o Uruguai teve como principais parceiros comerciais a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e a Alemanha. Em 1938, por exemplo, 75% do comércio exterior uruguaio era voltado para o Reino Unido e para a Alemanha. E aproximadamente 65% das exportações uruguaianas eram compostas de carne e lã.

Ao analisar mais atentamente o cenário platino, observa-se que o Brasil obteve certa vantagem em relação à Argentina. Pois, observa-se que, em grande medida, pelo peso histórico da rivalidade do Uruguai com a Argentina, o “fiel da balança” de poder do Rio da Prata tendeu, ao longo do período analisado, para o lado verde-amarelo. Evidenciou-se, portanto, que as relações com o Brasil de Vargas mereceram especial atenção da diplomacia terrista. Do lado brasileiro, Vargas também se esforçou, à sua maneira, para estreitar as relações com esse vizinho do sul. Além disso, os discursos antiliberais dos chefes de Estado facilitaram a convergência de interesses entre seus respectivos governos. Um bom exemplo disso foram as medidas tomadas pelo governo brasileiro, em 1935, com o objetivo de anular as forças opositoras, muitas delas no Uruguai. Para isso, o governo de Vargas pressionou o governo terrista rompendo as relações diplomáticas com a União Soviética, acusada de financiar movimentos comunistas na América do Sul. Em dezembro de 1935, o Uruguai rompeu as relações com a URSS. Outro exemplo da cooperação entre os governos brasileiro e uruguaio foi a atuação de João Batista Luzardo, embaixador no Uruguai entre 1937 e 1945. Ao aproximar-se de Gabriel Terra, Luzardo conseguiu com que o governo uruguaio determinasse um regime de liberdade vigiada para Flores da Cunha, um dos principais opositores de Vargas, exilado em Montevidéu. Em outras palavras, temas como a questão dos exilados políticos e a política de fronteiras foram pautas que merecem certa atenção dos governos.

Dessa forma, espero que o presente capítulo contribua, de alguma maneira, para “a história necessária a ser feita” enunciada no início do texto.

Referências

- CAETANO, Gerardo. El Uruguay Internacional y la región: apuntes históricos y desafíos vigentes. In: *Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos*. Debates e textos académicos. Brasília: FUNAG, 2011.
- CAETANO, Gerardo; JACOB, Raúl. *El nacimiento del terrismo*. (3 vols.) Montevideo: EDBOU, 1989-1991.
- CERVO, Amado. *Relações Interacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- CLEMENTE, Isabel. Política exterior del Uruguay, 1830-1995. Tendencias, problemas, actores y agendas. In: *Documentos de Trabajo*, nº 69, 2005.

- CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional. Pasado y perspectivas. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 19, nº 1, 2010.
- CURES, Oribe. [et all]. *El Uruguay de los años treinta: enfoques y problemas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1994.
- DE LOS SANTOS, Clarel. *El péndulo magnetizado: las relaciones de Uruguay con Brasil durante la II Guerra Mundial*. Montevideo, FHCE, 2011.
- DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasília: FUNAG, 2014.
- FREGA, Ana [et all]. *Historia del Uruguay en el siglo XX: 1890-2005*. Montevideo: EDBOU, 2011.
- GAMBINI, Roberto. *O Duplo Jogo de Getúlio Vargas: influência americana e alemã no Estado Novo*. São Paulo: Símbolo, 1977.
- GOMES, Rafael Nascimento. *As relações diplomáticas entre Brasil e Uruguai (1931-1938). O Brasil de Getúlio Vargas visto pelo Uruguai de Gabriel Terra*. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.
- HERRERA, Luís Alberto de. *El Uruguay Internacional*. Montevideo: Cámara de Representantes, 1988.
- JACOB, Raúl. *El Uruguay de Terra. 1931-1938*. Montevideo, EDBOU, 1983.
- LOVE, Joseph. Ideias e ideologias econômicas na América Latina. 1930-1990. In: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina. Volume VIII. A América Latina após 1930: Ideias, Cultura e Sociedade*. São Paulo: EDUSP, 2011.
- MAIA, Jorge. *Um decênio de política externa*. Rio de Janeiro: DIP, 1940.
- MARTÍNEZ, José Luciano. *Gabriel Terra: el hombre, el político, el gobernante*. (3 vols.) Montevideo, 1937.
- NAHUM, Benjamin; BALBIS, Jorge. (Orgs). *Informes diplomáticos de los representantes de Bélgica en el Uruguay. Tomo I: 1832-1946*. Montevideo, UdelaR, Departamento de Publicaciones, 1998.
- NAHUM, Benjamín. (Org.). *Informes diplomáticos de los representantes de Francia en el Uruguay. Tomo III: 1915-1936*. Montevideo, UdelaR; Departamento de Publicaciones, 1999.
- _____. *Informes diplomáticos de los representantes de España en el Uruguay. Tomo III: 1932-1947*. Montevideo, UdelaR; Departamento de Publicaciones, 2001.
- _____. *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay. Tomo VI: 1932-1933*. Montevideo, UdelaR; Departamento de Publicaciones, 1996.
- NEPOMUCENO, Maria Margarida Cintra. A Missão Cultural Brasileira no Uruguai: A construção de uma modelo de diplomacia cultural do Brasil na América Latina. *Tese*

As relações entre Brasil e Uruguai durante o
Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos

- de doutorado* - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP), São Paulo, 2015.
- ODDONE, Juan Antonio. Los efectos de la crisis y la crisis de la hegemonía británica. La crisis política: protagonistas y contendientes. La política económica del terrismo. Los países atlánticos de América Latina y su relación con los centros hegemónicos. In: *Cuadernos de interguerras*. Fundación de Cultura Universitaria; 1989.
- PRADO, Maria Ligia Coelho. O Brasil e a Distante América do Sul. In: *Revista de História*, nº 145, p. 127-149, 2001.
- PORRINI, Rodolfo. *Derechos humanos y dictadura terrista*. Montevideo, Vintén Editor, 1994.
- RANGEL, Carlos Roberto da Rosa. RANGEL, Participação política nos discursos oposicionistas a Getúlio Vargas (Brasil) e Gabriel Terra (Uruguai)- 1930/1942. *Tese de doutorado* - UFRS. Porto Alegre; 2007.
- _____. *Os exilados brasileiros no Prata: entre a revolução e a ordem (1930-1935)*. Anais eletrônicos do V Encontro da ANPHLAC. Belo Horizonte, 2000.
- _____. *Fronteira Brasil - Uruguai: espaço nacional, lugar regional*. In: Territórios e Fronteiras; v. 6, nº 2; Cuiabá-MT; jul./dez. 2005.
- RODRÍGUEZ AYÇAGUER, Ana María. *Un pequeño lugar bajo el Sol: Mussolini, la conquista de Etiopia y la diplomacia uruguaya, 1935-1938*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental; 2009.
- _____. La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getulio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935. In: *Estudios Ibero-Americanos*, v. XXXIV, nº 1, jun, pp. 92-120, 2008.
- RUIZ, Esther. Del viraje conservador al realineamiento internacional. 1933-1945. In: FREGA, Ana [et all]. *Historia del Uruguay en el siglo XX: 1890-2005*. Montevideo: EDBOU, 2011.
- SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942. O processo de envolvimento brasileiro na IIa. Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1985.
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Diplomatas, políticos e militares. As visões do Brasil sobre a Argentina durante o Estado Novo*. Passo Fundo: EDIUPF, 1999.
- URUGUAY. *Boletines del Ministerio de las Relaciones Exteriores*. Tomos I, II, V y VI. Montevideo: Imprenta Militar. 1932-1938.
- VARGAS, Getúlio. *Diários*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: FGV; 1995.

As internalidades e externalidades mexicanas em sua relação com Cuba durante a Guerra Fria

Beatriz Walid de Magalhães Naddi*

Introdução

Logo ao tentar classificar o território mexicano dentro de um dos subcontinentes americanos já surgem as primeiras dificuldades. Geograficamente, o México se insere nos livros didáticos como América do Norte, haja vista sua longa fronteira com os EUA – 3.141 km – e o grande racha existente entre o México e a América do Sul, divididos pela diminuta América Central. Por outro lado, ao se elevar o aspecto histórico e linguístico-cultural, o México descola-se da América do Norte para se juntar ao grupo latino-americano.

Como afirma Pellicer (2016, p. 2), “*One of the largest obstacles for an improved Mexican position in international politics or the acquisition of middle power status has been the difficulty of defining the country’s specific regional identity*”, pois “*despite Mexico’s strong links to the United States, the two countries are not political allies; and although it forms part of Latin America, Mexico is not a regional leader*”. Dessa forma, o México se estabelece como um Estado bifronte¹ cuja base econômica está no norte e sua tradição cultural está no sul. Como afirma Ojeda Gómez (2010, p. 147), “*Suele decirse que el estómago de México está en América del Norte, pero su corazón en América Latina*”.

Segundo Robins (2014), portanto, o México está

located between the state with the strongest gravitational pull in the contemporary world in terms of both hard and soft power – the USA – yet at the same time having a predominantly Spanish culture, and considered (very much in contrast to the USA) to have an economy that is ‘developing’ in nature (Robins, 2014, n/p).

É dentro deste entorno geopolítico que os governos mexicanos vêm construindo sua estratégia de política externa, que, como em um malabarismo, precisa manter suas relações tanto com seu fronte ao norte quanto ao sul. No que diz respeito à relação México-América do Norte, mais especificamente, com os Estados Unidos,

* Doutoranda em Relações Internacionais (IRI-USP). Mestre em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Email: bwnaddi@gmail.com

1. Para mais informações sobre o conceito de Estado bifronte ver Herzog e Robins (2014).

seu elemento fundador se deu já na primeira metade do século XIX, quando o México perdeu 55% de seu território aos Estados Unidos como parte do Tratado de Guadalupe, o qual firmou o fim da Guerra México-EUA (1846-1848)². Frente a isso, México e Estados Unidos desenvolveram uma postura de desconfiança (Manaut, 2006) a qual, após a Revolução Mexicana, foi administrada por meio de uma troca de garantias, ou seja, enquanto os Estados Unidos não intervissem na democracia mexicana e em sua autonomia externa, o México garantiria sua estabilidade interna no sentido de não perturbar a segurança nacional dos Estados Unidos (Schiavon, 2006).

Nesse contexto, a instrumentalidade do fronte latino-americano à política externa mexicana se evidencia, pois, como afirma González (2006), este seria o contraponto diplomático à sua relação com os EUA, na medida em que os princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos marcaram a atuação do México frente a América Latina ao longo de toda a Guerra Fria. Dentro dessa estratégia pendular, destaca-se a postura mexicana em relação a Cuba a partir da Revolução Cubana em 1959.

Apenas quatro dias após a vitória do *Movimento 26 de Julho*, liderado por Fidel Castro, o governo mexicano reconheceu a nova liderança da ilha caribenha. Ao longo de todas as reuniões de consulta da Organização dos Estados Americanos (OEA) que debateram a situação de Cuba durante a Guerra Fria, o governo mexicano manteve sua postura de apoio e defesa de Cuba, pautando-se, centralmente, nos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos (e não na defesa do socialismo). E, por fim, o Estado mexicano foi o único país latino-americano a não quebrar suas relações diplomáticas com Cuba ao longo de toda a Guerra Fria.

Tendo isto como panorama, este trabalho tem como objetivo levantar os fatores internos e externos que levaram o México a desenvolver e manter ao longo de toda a Guerra Fria sua postura de defesa e manutenção das relações político-diplomáticas com Cuba. Para isso, realizou-se uma extensa revisão bibliográfica dos principais trabalhos e autores (Ojeda Gómez, Renata Keller, Vanni Pettinà, Olga Pellicer, Guadalupe González) sobre o papel da relação México-Cuba para a política externa mexicana, os quais serão divididos entre os argumentos que destacam os aspectos domésticos e os aspectos externos. Vale destacar aqui que esta divisão é artificial, na medida em que, dentro das ciências sociais como um todo, nunca conseguimos isolar verdadeiramente variáveis; por isso, em diversos casos, aspectos e argumentos considerados internos, por exemplo, terão dentro de si origens e/ou implicações externas, o que exprime o argumento central deste trabalho que é a impossibilidade de determinar um ou outro aspecto como preponderante sobre os outros. Ao final, é construído um quadro com os argumentos de ambas as vertentes, assim como suas fragilidades, como forma de

2. Keller (2016) define a Guerra Mexicana Americana como o “pecado original” da relação México-EUA.

estabelecer um parâmetro unificado de análise, partindo-se do paradigma teórico interpretativo do *Two-level Game Theory*, introduzido por Robert Putnam (1988), o qual considera que as relações exteriores dos países são pautadas por um jogo simultâneo de negociações domésticas e internacionais.

Argumentos externos

Estados Unidos ponto de referência fundamental

Segundo este conjunto de argumentos, a postura do México frente a Cuba durante a Guerra Fria partiu, primordialmente, do posicionamento geopolítico mexicano, dando grande ênfase ao papel dos Estados Unidos como impulsionador e limitador de sua política externa. Como afirma González (2006), o Estados Unidos seriam o ponto de referência básico da política externa mexicana para a América Latina, sendo o chamado “*acuerdo para el desacuerdo*” instrumento central dessa relação, que é bem descrito abaixo:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país. (Ojeda Gómez, 1976, p. 93)

De acordo com Ojeda Gómez (1976), o México não via o conflito Cuba-EUA tanto dentro do contexto de disputa ideológica, mas sim um perigo aos princípios de não-intervenção e autodeterminação por parte dos Estados Unidos dentro da América Latina. Dessa forma, os governos mexicanos teriam utilizado o momento de tensão hemisférica, como o caso cubano, para aumentar o valor estratégico do México aos Estados Unidos, resultando em um maior poder de barganha ao primeiro. Como resultado, o México ao longo de grande parte da Guerra Fria teria desenvolvido uma política externa de “maior independência relativa” – ao se comparar com o restante da América Latina – frente aos Estados Unidos (Ojeda Gómez, 1976).

Um exemplo que contribui a tal argumento foi a atuação de México e Cuba nos conflitos na América Central, especificamente no caso da Nicarágua sandinista e na Guerra Civil el salvadorenha, quando ambos os países baseados no apoio à justiça social e à paz criticavam a ingerência norte-americana nos conflitos da região. Como afirma Covarrubias (2011, p. 175), “*La política de cada país respondía a intereses distintos, pero ambos compartían el deseo por detener la política intervencionista de Estados Unidos*”.

Outro exemplo pode ser argumentado pelo fato do México ter sido um dos países que menos recebeu ajuda econômica (como a Aliança para o Progresso) e participou de programas de cooperação militar com os Estados Unidos entre 1950 e 1967 (Ojeda Gómez, 1976). Além disso, em análise de cartas enviadas por mexicanos à Fidel na

primeira década pós-Revolução Cubana³, Keller (2017) identificou que um dos temas mais recorrentes era o antiamericanismo, classificando os Estados Unidos como um inimigo comum.

Frente a maior independência relativa, Ojeda Gómez (1974) afirma que Washington chegou a aplicar algumas sanções, ainda que tivessem sido abaixo do que se esperava, como, por exemplo, a redução da quota açucareira do México aprovada pelo Congresso americano, que, segundo o presidente da Comissão de Agricultura do Senado, estaria ligada à atuação mexicana contrária aos Estados Unidos na OEA. Além disso, o autor ainda cita o embaixador americano, Hugo Margain, que um ano após tal sanção teria confirmado o descontentamento do governo americano frente à política externa mexicana em três aspectos: a postura do México de apoio a Cuba; a oposição mexicana à intervenção americana na República Dominicana (1965); e a falta de apoio do México à Aliança para o Progresso. Ainda assim, dentro da estratégia mexicana de “*no contrariar demasiado a los Estados Unidos*” (Ojeda Gómez, 1974, p. 478), quando o México se opôs a presença do comunismo no sistema interamericano – teoria da incompatibilidade – perante a OEA em 1962, o governo americano e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) teriam oferecido empréstimos como “recompensa” a sua postura (Pellicer, 1969).

Contudo, este argumento se fragiliza com as denúncias sobre a instrumentalidade da relação México-Cuba aos EUA. Segundo Keller (2012), em um primeiro momento, o governo americano teria pressionado o México a adotar uma postura contrária à Cuba, mas, posteriormente, o governo mexicano teria convencido seu vizinho do norte que sua estabilidade doméstica estaria em risco caso alas mais à esquerda se opusessem ao governo. Frente a isso, “*The main way that the United States profited from Mexico’s connections with Cuba was improved access to information*” (Keller, 2012, p. 116), como, por exemplo, no caso do agente da CIA infiltrado na embaixada mexicana em Havana, o controle (via fotos e registros) das pessoas que iam ou voltavam de Havana pela Cidade do México⁴ e os relatórios operacionais da agência americana que tratam presidentes mexicanos como seus agentes (Gustavo Díaz Ordaz e Luís Echeverría). (Keller, 2012; Covarrubias, 2011). Para Covarrubias (2010), no entanto, mais do que um possível acordo com os Estados Unidos, essas atividades eram fruto do próprio desejo do governo mexicano em controlar as atividades cubanas no país.

3. Em seu trabalho, Keller (2017) analisou um total de quarenta e oito cartas que a embaixada cubana na Cidade do México teria recebido e entregue ao Ministério das Relações Exteriores de Cuba. Com base nisso, a autora assume que por de alguns documentos ainda estarem em sigilo, não é possível saber se esse é o número total de cartas de mexicanos recebidas pelo governo cubano. Outros detalhes importantes da pesquisa é que a maior parte das cartas era escrita por estudantes e que quase dois terços das cartas foram enviados em 1960.

4. Cidade do México e Havana mantinham a única linha aérea comercial em operação de Cuba.

Princípios de política externa e movimento não-alinhado

Outro argumento para a postura mexicana frente à Cuba durante a Guerra Fria seria uma profunda fidelidade aos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos por parte da política externa mexicana, o que estaria interligado a defesa de seus próprios interesses nacionais de preservação e soberania (Ojeda Gómez, 1976; Covarrubias, 2011; Fenn, 1963). A defesa desses princípios estaria pautada, portanto, por um lado, como uma resposta a seu passado conflituoso com os Estados Unidos, encontrando uma forma de se colocar frente ao poderoso vizinho do norte sem se opor diretamente (Covarrubias, 2011). Por outro lado, como um instrumento de defesa a possíveis intervenções cubanas no México.

O palco de maior atuação mexicana com base nesses princípios foi, certamente, perante da OEA, onde apesar de declarar a incompatibilidade de um governo de caráter marxista no sistema interamericano, a não intervenção em assuntos domésticos de outros países e sua autodeterminação exigiriam o respeito dos demais países pelo caminho tomado por Cuba, assim como o respeito deste último pelos demais países – vide a oposição mexicana ao patrocínio cubano à expansão da revolução na região⁵. Além disso, cabe destacar que para além da defesa dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, os governos mexicanos utilizaram-se de maneira, quiçá, ainda mais intensa, do juridicismo como estratégia fulcral da política externa mexicana (Ojeda Gómez, 1976; González, 2006), ao alegar, por exemplo, a falta de regulamento dentro da carta da OEA para a expulsão de Estados membros.

Vale destacar também a postura mexicana frente a outro governo mexicano autodeclarado socialista, de Salvador Allende (1970-73) no Chile. Assim como frente a Cuba, o México defendeu os princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos no caso chileno, o que segundo Ojeda Gómez (1976) se explicaria na perspectiva de se legitimar internamente frente a grupos a esquerda. Vale destacar ainda, que, em meio ao bloqueio econômico-comercial e financeiro realizado ao Chile, o México ajudou o país com o envio de petróleo e trigo, em um ano que o país tinha perdido a autossuficiência em ambos os produtos (Ojeda Gómez, 1976).

Também é importante destacar o caráter internamente desenvolvimentista e externamente terceiro-mundista e não alinhado desenvolvido no período. Internamente, os governos mexicanos ao longo da Guerra Fria desenvolveram uma política nacional-desenvolvimentista, pautada, primordialmente, em seu controle de setores estratégicos e na industrialização por substituição de importações (ISI). Externamente, governos como de López Mateos e Luís Echeverría desenvolveram uma postura regional e

5. Em 1966, Fidel Castro realizou a Conferência Tricontinental onde expunha seu apoio a expansão de movimentos revolucionários nos países subdesenvolvidos. No ano seguinte, criou a Organização Latino-Americana de Solidariedade (OLAS) para este fim.

internacional de identificação da desigualdade econômica norte-sul e não do conflito leste-oeste como percalços ao desenvolvimento. Exemplos disso são: o engajamento de López Mateos no movimento não alinhado (Pettinà, 2015); a aprovação da Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados na ONU formulada por Luís Echeverría; a criação da Naviera del Caribe para reduzir a dependência da região à transportadoras marítimas de outros países; a criação do Sistema Econômico da América Latina (SELA), que incluía Cuba, também por proposta de Echeverría; e seu papel mediador nos conflitos da América Central, vide sua participação no Acordo de San José e no Grupo de Contadora.

De acordo com Covarrubias (2010), não existem provas de apoio mexicano aos movimentos de contrarrevolução em Cuba, contudo, as recentes evidências trazidas por Keller (2012) sobre a participação mexicana em operações de espionagem da CIA, fragilizam o argumento dos princípios de não intervenção e autodeterminação como norteadores da política externa mexicana frente a Cuba. Questiona-se, portanto, até que ponto tais princípios não estariam limitados ao discurso. Além disso, se discute o posicionamento do governo mexicano frente a outros países, destacando-se dois casos. O primeiro deles diz respeito ao voto à favor do México a resolução da 6ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA a qual prescrevia sanções ao governo dominicano de Rafael Trujillo⁶. Nesse caso, para Ojeda Gómez (20176), o México teria optado pelo “mal menor”, na medida em que a proposta original dos Estados Unidos era o envio de uma comissão da OEA para supervisionar as eleições dominicanas; e no não reconhecimento à República Popular da China. Já o outro exemplo foi o não reconhecimento da República Popular da China por parte do México, reconhecimento este que só ocorreu em 1972, em meio à aproximação entre Washington e Pequim. Como afirma Ojeda Gómez (1976, p. 93),

Las relaciones con Cuba resultan obviamente de fundamental importancia para México, cuando menos en virtud de la defensa del principio de no intervención, pero también para el mantenimiento del consenso y la estabilidad internos; por otra parte el dejar de tener relaciones con China no sacrificaba interés especial alguno, por el simple hecho de que nunca se había tenido intercambio de importancia con ella y porque no causaba repercusión política de importancia en lo interno.

6. No dia 24 de junho de 1960, o presidente venezuelano Rómulo Betancourt sofreu uma tentativa de assassinato a qual teve como mandante o então presidente dominicano Rafael Trujillo. Frente a isso, a OEA estabeleceu como resolução condenatória os seguintes atos: quebra de relações diplomáticas e interrupção parcial de relações econômicas de todos os Estados membros com a República Dominicana.

Argumentos domésticos

Passado revolucionário

Outro argumento valoriza o sentimento de solidariedade revolucionária. Ao longo da década de 1910, o México passou por um processo revolucionário pautado em um levante político-social armado de origem camponesa contra a ditadura que já se mantinha no poder a três décadas de Porfírio Díaz. Dentre as características da Revolução Mexicana se destacam o nacionalismo e a reforma agrária. Estas convergem com a Revolução Cubana, pelo menos em seu início não declaradamente comunista. Essa identificação entre as duas revoluções era conveniente para o governo mexicano, na medida em que fortalecia a liderança do Partido Revolucionário Institucional (PRI), partido herdeiro da revolução que comandou o México por 70 anos (de 1929 a 2000).

Diversos discursos proferidos pelos governantes mexicanos, principalmente antes da declaração de Cuba como marxista-leninista, proferiram seu apoio e simpatia à Revolução Cubana como um movimento nacionalista que muito se assemelhava à própria Revolução Mexicana de 1910. Outro exemplo de correlação entre as duas revoluções foi identificado por Keller (2017), quem identificou a solidariedade revolucionária como um dos temas presentes em cartas enviadas por cidadãos mexicanos ao governo cubano na primeira década do regime castrista. Como afirma a autora (p. 8), “*The Mexican Revolution was not only a symbol manipulated by cynical government leaders, but also a crucial part of how Mexicans understood their own citizenship and national identity*”.

No entanto, Ojeda Gómez (1974) identifica que, se em um primeiro momento o governo mexicano demonstrou sua simpatia à Revolução Cubana ao comparar com sua própria revolução, após a declaração da ilha caribenha como um regime marxista-leninista, a postura mexicana tal preceito passou a não ser mais invocado.

Temor da esquerda doméstica

Por fim, o último argumento que busca explicar a postura mexicana frente à Cuba revolucionária é o temor dos governos mexicanos dos grupos mais à esquerda do país. Para Keller (2012), a esquerda doméstica, ou melhor, o temor do governo da esquerda doméstica exerceram um papel central na postura do México frente à Cuba revolucionária, sendo a política externa mexicana em relação a Cuba construída, portanto, para o consumo interno. Como afirma Keller (2017, p. 11) com base na análise das cartas enviadas por mexicanos a Fidel, “*the Cuban Revolution found supporters among a variety of Mexicans because the events in Cuba connected with their own nation’s divisive history of revolution and intervention*”.

Frente a isso, o governo mexicano acompanhava de perto as lideranças e movimentos de esquerda mexicanos (Keller, 2012). Em termos de liderança, o principal nome que ameaçava a estabilidade do governo mexicano era de Lázaro Cárdenas, ex-presidente

mexicano (1934-1940). Cárdenas, desde o início, proferiu seu apoio à Revolução Cubana, mantendo uma relação próxima a Castro, inclusive quando Castro, Che Guevara e o restante de seu grupo foi preso em junho de 1956 no México e Cárdenas intercedeu para libertá-los (Keller, 2012). Outro episódio importante envolvendo o ex-presidente foi intensa defesa a Cuba frente à tentativa de derrubada do regime de Castro por um grupo de exilados cubanos treinados pela CIA, episódio conhecido como a Invasão da Baía dos Porcos ou A Batalha de Praia Girón. Assim que soube da invasão, Cárdenas se dirigiu ao aeroporto para ir a Cuba, mas o presidente mexicano em exercício, López Mateos, havia proibido qualquer voo com destino a Cuba neste momento. Frente a isso, Cárdenas foi até a praça mais importante da Cidade do México, o Zócalo, e discursou em defesa de Cuba à uma multidão em frente ao Palácio Nacional. Quanto aos movimentos, Keller (2012) destaca o Movimento de Liberação Nacional (MNL) criado em 1961, com apoio de Cárdenas, visando a união das esquerdas mexicanas. Além disso, Keller (2012) também descreveu a preocupação que o governo mexicano tinha com organizações sindicais, trabalhistas e estudantis.

Assim, como afirma a Keller (2012)

López Mateos and Díaz Ordaz could cut relations with the island and give the leftist groups a rallying banner, plastered with Che's steely visage, under which to unite forces, or they could maintain relations and gain leverage with their domestic critics. They opted for the latter. (Keller, 2012, p. 113).

Além disso, ao manter uma boa relação com a Cuba Revolucionária, os governos mexicanos buscavam neutralizar possíveis intervenções ou apoios cubanos aos grupos mais à esquerda. A Conferência Tricontinental realizada em 1966 pelo governo cubano e a consequente criação da Organização Latino-Americana de Solidariedade em 1967 evidenciaram o interesse cubano em exportar sua revolução a América Latina. Tal ensejo ficou evidenciado nas intervenções e apoios diretos e indiretos dados pelo governo cubano a grupos revolucionários na região⁷.

A efetividade de tal estratégia por ser verificada nos numerosos discursos de Castro apontando o respeito e não ingerência em assuntos internos mexicanos, mesmo em plena luta declarada pela expansão do socialismo por meio do patrocínio e treinamento de grupos armados na América Latina. Como afirmou Fidel, o México “*Es el único gobierno, el único Estado en América Latina por el que nuestro gobierno siente un respeto sincero e profundo*” (Castro *apud* Covarrubias, 2011, p. 155). Um exemplo prático no caso mexicano foi o movimento estudantil de 1968. Apesar de denúncias feitas por jornais mexicanos e internacionais de que Cuba teria apoiado o

7. Dentre os exemplos, estão: Panamá (abril de 1959), Nicarágua (junho de 1959), República Dominicana (junho de 1959), Haiti (agosto de 1959), Venezuela (maior de 1967), Peru (1965), Guatemala (meados de 1960), entre outros.

movimento, o governo mexicano nunca denunciou Cuba e, em contrapartida, Cuba declarou não ter tido quaisquer interesses no movimento, disponibilizando-se, inclusive, a declarar publicamente sua desvinculação com o movimento. Ainda assim, como afirma Covarrubias (2011), a Cuba não lhe conviria se arriscar em uma confrontação direta aos Estados Unidos intervindo no México, na medida em que a estabilidade deste último é considerada como peça fundamental à própria segurança nacional americana.

Contudo, para Pellicer (1968) houve uma diminuição do poder relativo das alas à esquerda mexicanas após 1961, representado pelo aceite de Cárdenas em se tornar membro do executivo da Comissão de Balsas do governo, dentro da estratégia deste último de uma política de unidade nacional, e pela fragilidade institucional do MLN, cuja direção estava sob intelectuais de esquerda de boa vontade, mas sem estratégias necessárias à organização de movimentos populares. Além disso, para a autora, o próprio tom revolucionário mantido pelo governo e seu partido minimizavam o poder de ação dos setores da sociedade à esquerda. Outra questão que fragiliza o argumento de temor das esquerdas seria a política mexicana de oferecimento de asilo político aos latino-americanos que foram exilados de seus países de origem frente à perseguição política de determinados governos ditatoriais de direita instaurados na região, como, por exemplo, nos casos de Brasil (1964-1985), Argentina (1966-1973) e Chile (1973-1990) (Katz, 2004).

Considerações finais

Como se pode notar, todos os argumentos estabelecem relação entre si, seja para fortalecer seja para contrariar uns aos outros. Nesse sentido, tanto argumentos internos quanto externos se inter-relacionam para formar um parâmetro maior de análise sobre os fatores explicativos do posicionamento do México frente a Cuba ao longo da Guerra Fria. Dessa forma, fica comprovado o argumento baseado no paradigma teórico interpretativo do *Two-level Game Theory* (Putnam, 1988), o qual considera que as relações exteriores dos países são pautadas por um jogo simultâneo de negociações domésticas e internacionais. Conclui-se este trabalho, enfim, com um quadro resumo no qual a correlação dos argumentos e de suas limitações foi sistematizada.

As internacionalidades e externalidades mexicanas em sua relação com Cuba durante a Guerra Fria

Quadro resumo

ARGUMENTOS EXTERNOS				ARGUMENTOS DOMÉSTICOS			
EUA COMO PARÂMETRO FUNDAMENTAL		PRINCÍPIOS DE POLÍTICA EXTERNA E MOVIMENTO NÃO ALINHADO		PASSADO REVOLUCIONÁRIO		TEMOR DA ESQUERDA DOMÉSTICA	
Argumentos	Limitações	Argumentos	Limitações	Argumentos	Limitações	Argumentos	Limitações
Posicionamento geopolítico	Instrumentalidade da relação México-Cuba aos EUA	Fidelidade aos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos	Cooperação mexicana com a CIA	Revolução Mexicana: nacionalismo e reforma agrária	Após a declaração de Cuba como marxista-leninista discurso reduziu-se	Política externa para consumo interno	Redução do poder relativo das alas à esquerda mexicanas após 1961
Ponto de referência básico da política externa mexicana	Preocupação com a estabilidade nacional mexicana	Resposta ao passado conflituoso com os EUA e defesa de possíveis intervenções cubanas	Apoio à sanções ao governo de Rafael Trujillo da República Dominicana	PRI como partido herdeiro da Revolução Mexicana	<p>Cartas de apoio de mexicanas a Cuba</p> <p>Movimento de Libertação Nacional (MNL)</p> <p>Temor também com organizações sindicais, trabalhistas e estudantis.</p> <p>Manutenção de boa relação com Cuba como forma de neutralizar grupos e evitar intervenções cubanas</p> <p>Fidel Castro sempre discursou sobre o respeito e não ingerência sobre assuntos internos mexicanos</p> <p>Contraponto: não convinha a Cuba um enfrentamento tão direto aos EUA com uma intervenção no México</p>	Tom revolucionário do governo e do PRI como um todo minimizou poder de ação de setores à esquerda	
Princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos como autodefesa frente aos EUA	Cooperação mexicana com a CIA	Defesa mexicana a Cuba dentro do sistema interamericano (OEA)	Não reconhecimento da República Popular da China	Presença da solidariedade revolucionária nas cartas de mexicanas a Cuba		Política de asilo político a exilados latino-americanos	
Não via o conflito Leste-Oeste e sim Norte-Sul	Denúncia de agente da CIA infiltrado na embaixada mexicana em Havana	Juridicismo da política externa mexicana					
Relação com Cuba para aumentar seu poder de barganha frente aos EUA	Controle (via fotos e registros) do tráfego aéreo Cidade do México-Havana	Apoio à Salvador Allende (Chile) com os mesmos princípios					
Política externa de "maior independência relativa"	Presidentes mexicanos como possíveis agentes da CIA	Caráter desenvolvimentista					
Conflito da América Central	Contraponto: Preocupação do próprio México em controlar as atividades cubanas no país.	Caráter terceiro-mundista e não alinhado					
Recebimento de menos ajuda econômica concessional e menos programas de cooperação militar dos EUA							
Sentimento anti-americanista em cartas escritas por mexicanos à Cuba							
Sanção e descontentamento americano frente a postura mexicana							

Fonte: elaborado pela autora.

Referências

- COVARRUBIAS, Ana. Las relaciones México-Cuba, 1959-2010. VEGA, Mercedes (coord.). *Historia de las Relaciones Internacionales de México, 1821-2010 - Volumen 3: Caribe*. Cidade do México: Secretaria de Relaciones Internacionales, 2011. Disponível em: <https://acervo.sre.gob.mx/images/libros/RI/vol_3_caribe.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- FENN, Peggy. México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba. In: *Foro Internacional*, v. 4, nº 1, p. 1-19, 1963. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27737079>>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- GONZÁLEZ, Guadalupe Gonzáles. México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos. In: SCHIAVON, Jorge A.; SPENSER, Daniela; VÁSQUEZ, Mariano. *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. Cidade do México: CIDE/SRE, 2006.
- HERZOG, Mark; ROBINS, Philip (ed.). *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2014.
- KATZ, Friedrich. La Guerra Fría en América Latina. In: SPENSER, Daniela. *Espejos de la guerra fría: México, América Central y El Caribe*. Cidade do México: Ciesas/Porrúa, 2004.
- KELLER, Renata. A foreign policy for domestic consumption: Mexico's Lukewarm Defense of Castro, 1959-1969. *Latin American Research Review*, v. 47, nº 2, p. 100-119, 2012. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23321734>>. Acesso em: 30 ago. 2018.
- _____. US-Mexican relations from independence to the present. *Oxford Research Encyclopedia of American History*, 2016. Disponível em: <<http://americanhistory.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199329175.001.0001/acrefore-9780199329175-e-269>>. Acesso em: 30 de ago. 2018.
- _____. The Cuban Revolution and Mexican Solidarity. In: *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, v. 33, nº 1, 2017, p. 6-31. Disponível em: <<http://msem.ucpress.edu/content/33/1/6>>. Acesso em: 30 ago. 2018.
- MANAUT, Raúl Benítez. México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación. In: *Revista Nueva Sociedad*, nº 206, 2006. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3400_1.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2014.
- OJEDA GÓMEZ, Mario. Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano. In: *Foro Internacional*, v. 14, nº 4, p. 474-506, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/27754114>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

- _____. *Alcances y límites de la política exterior de México*. Cidade do México: El Colegio de México, 1976.
- OJEDA GÓMEZ, Mario. Los países prioritarios para México. In: *Foro Internacional*, v. L, n. 1, p. 146-156, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59921044006>>. Acesso em: 04 nov. 2017.
- PELLICER, Olga. La Revolución cubana en México. In: *Foro Internacional*, v. 8, n° 4, p. 360-383, 1968. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27755552>>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- _____. Los grupos patronales y la política exterior mexicana: Las relaciones con la Revolución cubana. In: *Foro Internacional*, v. 10, n° 1, p. 1-27, 1969. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27737491>>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- _____. Mexico – a Reluctant Middle Power?. *FES Briefing Paper*, p. 2-9, jun. 2016. Disponível em: <<http://www.fesmex.org/common/Documentos/Ponencias/Paper%20Olga%20Pellicer.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017
- PETTINÀ, Vanni. Global Horizons: Mexico, the Third World, and the Non-Aligned Movement at the Time of the 1961 Belgrade Conference. In: *The International History Review*, v. 38, n° 4, p. 1-24, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07075332.2015.1124906>>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization*, v. 42, n° 3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706785?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 02 mai. 2019.
- ROBINS, Philip. Introduction: ‘Cusp States’ in international relations – in praise of anomalies against the ‘milieu’. In HERZOG, Mark; ROBINS, Philip (ed.). *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2014.
- SCHIAVON, Jorge A. (2006), ‘La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fria’. Cidade do México: CIDE. Disponível em: <<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20137.pdf>>. Acesso em: 31 ago 2018.

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

Antonio Alves Silva Junior*

Uma breve introdução ao conceito de hegemonia e centro e periferia

Reconhecendo a complexidade do termo hegemonia, este tópico busca apresentar um breve entendimento com relação a tal conceito, partindo da leitura do autor Antonio Gramsci (1891-1937), que escreveu seus cadernos do cárcere na prisão durante o fascismo na Itália governada por Mussolini (1883-1945). Devido às dificuldades que o autor italiano enfrentou na prisão para expressar suas ideias, seus cadernos são fragmentados e suas ideias estão espalhadas ao longo de seus escritos, não seguindo uma ordem cronológica com os temas que são abordados por ele. Apesar da complexidade para entender seus escritos, ele trouxe conceitos importantes para a compreensão do Estado e como o bloco histórico atua para se manter no poder. Para um melhor entendimento do conceito de hegemonia será apresentada a compreensão de outros autores que serão citados ao longo do texto.

Gramsci não escreveu sobre hegemonia dentro do campo das relações internacionais. Deste modo, alguns dos autores como Robert Cox e Immanuel Wallerstein levaram as contribuições do italiano para esta área do conhecimento.

Cox traz determinados conceitos da teoria de Gramsci para as relações internacionais, destacando-se os conceitos de hegemonia e bloco histórico. Hegemonia pode ser entendida como força e consenso, ou seja, o conceito de centauro de Maquiavel, meio homem e meio besta; o bloco histórico é composto por extratos da sociedade civil, sendo a luta de classes entre esses blocos em busca da hegemonia dentro da sociedade. Mesmo com movimentos orgânicos e conjunturais pode haver a ascensão de um novo bloco histórico, que pode ser formado pela burguesia ou pelo proletariado, afinal ambas as classes podem exercer hegemonia.

* Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco. E-mail: toninho.junior3@gmail.com

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

Um bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica. Onde a classe hegemônica é a classe dominante em um país, a formação social, o Estado, [...] mantém coesão e identidade com o bloco através da propagação de uma cultura comum. Um novo bloco é formado quando uma classe subordinada (por exemplo, os trabalhadores), estabelece sua hegemonia sobre outros grupos subordinados (por exemplo, pequenos agricultores, marginais). (Cox, 1993, p. 53).

Cox é o autor que leva determinados conceitos de bloco no poder e hegemonia para as relações internacionais. Assim como Cox, Wallerstein também aborda questões relativas à hegemonia dentro da perspectiva da teoria do *sistema-mundo*, na qual entende-se o sistema capitalista composto por estados que lutam pela busca da hegemonia entre si havendo uma subdivisão entre Estados de centro, semiperiferia e estado periféricos dentro deste sistema. O Estado hegemônico seria aquele com maior capacidade militar, econômica e até mesmo social (ideologia). Apesar de todos esses aspectos, Wallerstein acredita que o momento em que vivemos é caracterizado pelo fim da hegemonia norte americana. Wallerstein, aponta que a hegemonia estadunidense se confluí a partir de 1945 com o fim da Segunda Guerra.

Os Estados Unidos, como sabemos, emergiram da Segunda Guerra Mundial como a única grande potência cujas indústrias estavam intactas e cujo território não tinha sido afetado pela destruição. É claro, as indústrias dos Estados Unidos aumentavam sua eficiência já há mais de um século. Este desenvolvimento econômico a longo prazo e o colapso das estruturas econômicas dos outros principais centros de produção mundial deram aos Estados Unidos uma enorme vantagem em termos produtivos, pelo menos durante algum tempo, e levaram a que os produtos dos Estados Unidos dominassem facilmente o mercado mundial. Possibilitaram ainda a maior expansão da história da economia-mundo capitalista, tanto de valor como de produção real, criando simultaneamente grande riqueza e grande tensão social no sistema mundial. (Wallerstein, 2004, p. 55).

Podemos afirmar que Cox e Wallerstein tem abordagens diferentes com relação aos seus conceitos, mas convergem em ponto importante como a hegemonia. Portanto, podemos dizer que os aspectos apresentados por Cox são relevantes para entendermos as ações que foram tomadas do ponto de vista gramscianos e os aspectos de Wallerstein do ponto de vista sistêmico.

As questões políticas e culturais são de grande relevância para a hegemonia, porém, os aspectos econômicos também apresentam sua importância logo que dentro de um sistema capitalista deve-se considerar o poder econômico, sendo assim Gramsci afirma que:

É no mínimo estranha a atitude do economicismo em a expressões de vontade, de ação e iniciativa política e intelectual, econômicas, ou melhor a única expressão eficiente da economia; assim, é incongruente que a formulação concreta da questão hegemônica seja interpretada como um fato que subordina o grupo hegemônico. o fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências

dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (Gramsci, 2007, p. 48).

Apesar de todos os esforços para se manter no poder, pode haver crises hegemônicas. Contudo, como aponta Gramsci, essa é uma questão que depende correlação de força, ou seja, surgimento de novos blocos que possam exercer hegemonia. Gramsci aponta que:

1) o de que nenhuma sociedade se põe tarefas para cuja solução ainda não existam as condições necessárias e suficientes, ou que pelo menos não estejam em vias de aparecer e se desenvolver; 2) e o de que nenhuma sociedade se dissolve e pode ser substituída antes que se tenha desenvolvido todas as formas de vida implícitas em suas relações [...] Todavia, no estudo das estruturas, devem-se distinguir os movimentos orgânicos (relativamente permanentes) dos movimentos que podem ser chamados de conjuntura (e que se apresentam como ocasionais, imediatos, quase acidentais). (Gramsci. 2007, p. 36).

Com base nas ideias do autor, hegemonia pode ser definida como uma forma de dominação por parte do Estado, que é detentor da mesma, ou seja, os valores morais e culturais que são exercidos dentro de uma sociedade civil por meio coercitivo- logo que o Estado tem o monopólio legítimo do uso da força- ou pelo campo das ideias através do consenso com o papel dos intelectuais dentro da sociedade, sendo uma nova abordagem para a luta de classes logo que há uma dominação de uma classe sobre a outra. Neste caso, há uma dominação de estratos de classes, que exercem hegemonia no sentido cultural sobre outras estratificações de classe. Deve-se levar em conta que o Estado, sendo ele burguês ou proletário representa os interesses fundamentais da classe dominante em determinado processo histórico.

Conjuntura doméstica do Brasil no início da década de 1960

O início da década de 1960, no Brasil, foi marcado pelas questões políticas em um processo eleitoral que levou ao governo executivo federal, o presidente Jânio Quadros e seu vice João Goulart (Jango). Devido ao sistema político da época, o governo poderia ser composto pelo presidente representando uma chapa e o vice-presidente representado outra. Sendo Jânio do PDC e Jango do PTB.

Jânio tinha um perfil bem diferente de Jango, pois era o candidato da classe média brasileira e representava os interesses do grande capital enquanto Jango assumiu um caráter mais nacionalista do ponto de vista desenvolvimentista, muito mais ligado às

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

classes trabalhadoras, havendo uma divergência ideológica entre presidente e vice. Ambos eram políticos com trajetórias e compromissos políticos bastante diferentes. Como aponta Ayerbe (2002), a vitória de Jânio foi uma grande conquista para os setores mais conservadores da sociedade brasileira:

A eleição de Jânio Quadros, com apoio da União Democrática Nacional (UDN), desperta um otimismo inicial nos setores conservadores locais e no governo dos Estados Unidos. É o primeiro presidente das duas últimas décadas eleito sem o apoio da estrutura partidária montada por Getúlio Vargas, representada no Partido Social Democrático (PSD) e no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Só que a euforia durou pouco. (Ayerbe, 2002, p. 139).

Durante sua presidência, Jânio montou uma equipe econômica composta por “homens do mercado”¹. Muitos deles eram ligados a grandes grupos estadunidenses sinalizando para as elites quais seriam suas ações para beneficiá-las, logo que essa foi a grande razão para qual foi eleito. Porém, as questões econômicas limitaram as ações de Jânio devido a herança do antigo presidente Juscelino Kubitschek para construção de Brasília e seus 50 anos em 5.

Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961, chegou ao governo seu vice, João Goulart, que teve seus poderes limitados devido a implementação de uma breve experiência do parlamentarismo nas formas de governo em terras tupiniquins. O Brasil somente voltou a ter um regime presidencialista em 1963, momento em que o presidente Jango passou a exercer o exercício do cargo de presidente (Moniz Bandeira, 2010).

Jango era considerado uma figura ligada às classes trabalhadoras, pois representava uma fração do bloco no poder (governo) que ameaçava os interesses econômicos da burguesia brasileira. Ribeiro (2017) caracteriza esse tipo de governo como: “*Os regimes nacionalistas-modernizadores se comportam frente às massas marginalizadas da população como movimentos políticos de integração das mesmas no quadro econômico,*

1. Incluíam-se em seu ministério: Clemente Mariani (Banco da Bahia, Light S.A. — grupo Morgan), Ministério do Tesouro; Arthur Bernardes Filho (The Royal Bank of Canada, Westinghouse — grupo Mellon e Banco do Comércio), Ministério da Indústria e Comércio; Walter Moreira Salles (grupo financeiro-industrial Moreira Salles, ligado ao grupo Rockefeller), Embaixador do Brasil nos Estados Unidos; Oscar Pedrosa Horta (grupo Mellon), Ministério da Justiça; Francisco Carlos de Castro Neves (FIESP), Ministro do Trabalho, e Caio Mário da Silva Pereira, ex advogado da Hanna Mining e que se tornou Consultor Geral da República. Também compunha a administração o empresário João Baptista Leopoldo Figueiredo (membro ativo das American Chambers of Commerce e líder do CONCLA), designado para a presidência do Banco do Brasil, e o empresário Paulo Ayres Filho (membro ativo da FIESP e das American Chambers of Commerce), para a direção do mesmo banco. A administração contou também com a experiência e assessoria dos empresários e tecno-empresários: Lucas Lopes, J.L. Bulhões Pedreira (coordenador da Comissão de Assessoria Técnica do presidente), Octávio Gouveia de Bulhões, José Garrido Torres e Roberto de Oliveira Campos (que atuou também como embaixador itinerante) todos eles membros da CONSULTEC. (Dreifuss, 1981, p. 127).

social e cultural, através da realização de profundas reformas sociais”. (Ribeiro, 201, p. 44).

Diferente do governo de Jânio Quadros, o governo de Jango apresentava um conjunto de intelectuais² muito ligados às questões sociais e desenvolvimentistas, formando assim o bloco modernizante-reformista, contando como nomes importantes como San Tiago Dantas no Ministério da Fazenda e Celso Furtado no Ministério do Planejamento. Apesar de todos os problemas enfrentados por Jango nas questões ideológicas, seu maior desafio seria resolver as questões econômicas do país.

A nova tendência aponta para uma retomada da política desenvolvimentista, cujo esboço aparece com o Plano Trienal (1963-1965), elaborado pelo ministro do Planejamento Celso Furtado, que coincide com o período restante do mandato de Goulart após o plebiscito que lhe confere plenos poderes constitucionais.

O plano coloca como objetivos simultâneos a estabilização com controle da inflação e do déficit público, e crescimento a uma taxa de 7% ao ano. A sua aplicação efetiva se limita ao primeiro semestre de 1963, mostrando-se ineficaz no combate à inflação, que ultrapassa os 80% nesse ano. (Ayerbe, 2002, p. 140).

O Plano Trienal consistia em combinar as reformas sociais, combate à inflação e o crescimento econômico. Fausto (1995), aponta que o plano: “*Previa a reforma agrária que se acreditava necessária não só no aspecto social mas para ampliar a produção agrícola, e outras reformas no setor administrativo, fiscal e etc*”. (Fausto, 1995, p. 456). O Plano Trienal acabou não apresentando resultados efetivos agravando ainda mais a situação do presidente Jango, tais questões além das medidas de reforma agrária propostas pelo governo incomodava os setores dominantes do Brasil, ainda mais quando em 1963 o mesmo adotou tal medida para o campo: Um avanço importante se deu em março de 1963, quando Jango sanciona uma lei que dispunha sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. A lei instituiu a carteira para o trabalhador do campo, regulou a duração do trabalho e a observância do salário mínimo e previu direitos como repouso semanal e as férias remuneradas (*Ibid.*, p. 445).

Jango não era um presidente que barganhava com a direita e muito menos com a esquerda, porém, era acusado pelas classes dominantes de ser comunista por estar mais próximo às classes trabalhadoras e por suas políticas voltadas a reforma agrária

2. O bloco nacional-reformista encontrou expressão também no apelo carismático e ideologicamente discrepante de figuras políticas populares como Francisco Julião – líder das Ligas Camponesas do Nordeste, Mauro Borges – governador do Estado tipicamente agrário de Goiás, do jornalista Neiva Moreira, Leonel Brizola – governador do Rio Grande do Sul, Sérgio Magalhães – líder nacionalista das classes médias, Almino Afonso, Miguel Arraes e Max da Costa Santos. O novo bloco no poder teve ainda o apoio de intelectuais de prestígio internacional, como por exemplo, do antropólogo Darcy Ribeiro, do economista Celso Furtado, do pedagogo Paulo Freire e do sociólogo Josué de Castro, que foram de certo modo “comandantes” ideológicos, mas sem um exército político efetivo subjacente a suas declarações. (Dreifuss, 1981, p. 131).

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

e por uma maior distribuição de renda via aparelhos do Estado. Mesmo sendo considerado como um membro da esquerda, ele não tinha o apoio do PCB.

Conforme defendido por Fausto (1995), Jango tinha o apoio de seus ministérios e deu seu cunhado, o então governador do Estado do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola. Além de tais questões, o presidente não teve êxito em políticas que foram adotadas ao longo de seu mandato, dificultando ainda mais sua permanência no governo. Enquanto isso, a burguesia junto às forças militares se articulava para um golpe civil-militar. Eles tinham apoio dos empresários e de uma parcela da população civil mais conservadora.

As greves dos trabalhadores das empresas estatais também contribuíram para a derrubada de Jango assim como a participação das bandeiras comunistas no discurso de 13 de março de 1964, em que manifestantes pediam a legalidade do então PCB partido. Tais ações assustaram os setores mais conservadores da Igreja Católica que organizou a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” em São Paulo. Este ato contou com a presença de cerca de 500 mil pessoas e exerceu importante papel nas ações que contribuíram para derrubada de Jango, inclusive legitimando as forças armadas a agir.

As ações contraditórias adotadas por Jânio Quadros e mais especificamente por João Goulart foram de caráter nacionalista, buscando um maior desenvolvimento interno do país, objetivando uma maior distribuição de renda e um crescimento via Estado.

(...) durante o período janista-janguista intensificaram-se as clivagens sócio-econômicas e políticas no interior das classes dominantes. A articulação de interesses dessas fragmentou-se e o exercício da hegemonia tornou-se difícil, senão impossível, em termos empresariais. As dificuldades foram traduzidas pela crise de autoridade e dissolução do regime presidencial, pela crise de subordinação populista e pela ascensão das “massas para si”. Mas, até João Goulart assumir a presidência, foram percebidas somente nas manifestações “teatrais” do fenômeno (Dreifuss, 1981, p. 136).

Os fatos ocorridos durante os anos de 1960 a 1964 mostram o descontentamento das classes dominantes do Brasil com relação aos rumos que estavam sendo tomados pelo país em virtude de políticas voltadas para um maior desenvolvimento nacional. Porém, tal ação exercida pelo exército e pela sociedade civil levou ao surgimento de um novo regime até então nunca visto na história do Brasil, também marcando o fim do populismo no país e mais do que isso, o surgimento de um novo bloco no poder a partir de 1964.

Conjuntura doméstica do Chile no início da década de 1970

A década de 1970 trouxe um dos grandes fatos mais emblemáticos para a história política chilena contemporânea: a chegada ao governo de Salvador Allende (1908-

1973). A eleição do candidato da esquerda ao governo chileno levou diversas mudanças internas para o país com uma busca pela hegemonia entre as massas urbanas e a tentativa de conciliação de classe com a burguesia nacional. Allende, junto com a Unidade Popular (UP), realizou inúmeras mudanças na sociedade chilena, sendo a primeira via para um socialismo democrático, com políticas de cunho ideológico voltadas para a esquerda em benefício às classes proletárias.

A eleição de 1970 foi um marco para a política chilena, pois foi o ano em que a UP venceu as eleições com seu candidato Salvador Allende que vinha concorrendo a presidência do país desde 1952 com o Partido Socialista. Essa conquista se deu devido a uma coalizão entre as esquerdas que se encontravam na UP³, como aponta Ayerbe (2002):

Para o novo governo, formado por uma coalizão de partidos que incluía o Partido Socialista, o Partido Comunista, o Movimento Popular de Ação Unitária (Mapu - dissidência da Democracia Cristã), o Partido Radical e a Ação Popular, o encaminhamento de soluções para dar resposta ao quadro econômico-social descrito anteriormente passa necessariamente por uma delimitação clara dos interesses a serem atingidos (Ayerbe, 2002, p. 180).

As organizações políticas que compunham a UP foram de grande importância para a vitória democrática de Allende, pois o candidato conseguiu unificar o voto da esquerda, mesmo com pequena margem de vitória sobre os demais candidatos Jorge Alessandri (Partido Nacional) e Radomiro Tomic (Democracia-Cristã). Allende conseguiu vencer as eleições, sendo algo que não agradava as elites chilenas, pois o candidato apresentou um caráter assumidamente voltado para esquerda. Allende venceu a eleição em 4 de setembro de 1970. Entre cerca de 2.954.799 votos emitidos, 31.505 nulos ou em branco, ele obteve a primeira maioria relativa, cerca de 1.075.616 votos contra 1.036.278 de Alessandri e 824.849 de Tomic. Os percentuais foram, respectivamente, de 36,22%, 34,9% e 27,81% (Bandeira, 2008, p. 152).

Mesmo com uma pequena vantagem sobre seus concorrentes Allende iria buscar cumprir com suas promessas de campanha que eram voltadas para um compromisso mais popular e com ênfase nas questões sociais, historicamente identificados com o chamado campo da esquerda, visando um socialismo democrático, algo que ficou conhecido como a “via chilena”, ressaltando mais uma vez em seu discurso de 05 de setembro de 1970 que governaria para o povo chileno:

3. A UP era composta por diversas agremiações da esquerda chilena, como o Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), Partido Comunista, Partido Socialista entre outros, a UP buscava a via socialista para o socialismo, sendo uma questão determinante para a falta de entendimento entre as alas mais extremas e moderadas que compunham a UP. (Bandeira, 2008; Winn, 2009).

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

A vitória alcançada por vocês tem uma grande importância nacional. Desde já declaro, solenemente, que respeitarei os direitos de todos os chilenos. Mas também declaro, e quero que saibam definitivamente, que ao chegar a La Moneda, e sendo o governo do povo, cumprimos o compromisso histórico que fizemos, de converter em realidade o programa da Unidade Popular (discurso Salvador Allende de 05 de setembro de 1970).⁴

Visando às questões econômicas, Allende entregou o Ministério do Planejamento para Pedro Vuskovic⁵, buscando estabilizar a economia para que o presidente pudesse realizar sua “revolução vinda de cima”, ou seja, contrariamente aos moldes revolucionários que são feitos de baixo para cima. Com o objetivo de alcançar tal revolução, Allende e a UP adotaram quatro medidas visando mudanças estruturais para o país, como aponta Winn (2009):

O Programa da Unidade Popular vislumbrava quatro importantes mudanças estruturais que, em conjunto, lhe dariam o controle dos principais setores da economia: a recuperação das “riquezas (minerais) básicas” do país, particularmente das minas de cobre; a nacionalização dos bancos; uma reforma agrária profunda; e a socialização das principais empresas de produção e distribuição chilenas. Esses eram o cerne de “los cambios” (“as mudanças”) que se tornaram o sinônimo da revolução chilena. (Winn, 2009, p. 78)

O governo Allende, ao longo do seu primeiro ano, cumpriu tais medidas. Em 1971, o governo nacionalizou o cobre em vias legais⁶ e o sistema bancário. Também promoveu a reforma agrária e a coletivização das empresas. Tais medidas adotadas seguiram caminhos legais, ou seja, meios via estados baseados em programas herdados de governos anteriores, sendo tais ações aprofundadas pelo governo Allende.

De acordo com Moniz Bandeira (2008) e Winn (2009), ao longo do ano de 1971, o governo buscou comprar as ações dos bancos, oferecendo um preço mais alto com relação ao mercado fazendo com que os bancos cedessem com relação a esta ação do governo. A nacionalização do cobre era uma medida popular, pois também fazia parte das promessas de campanha do candidato democrata-cristão Radomiro Tomic, sendo facilmente aprovada no Congresso. A reforma agrária de Allende era apenas uma

4. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/allende/1970/09/05.htm>

5. Como Allende não era economista, entregou a responsabilidade pelo planejamento e implementação de sua política econômica a uma equipe de economistas de esquerda, liderada por Pedro Vuskovic, indivíduo politicamente independente com larga experiência como analista das Nações Unidas (CEPAL), mas pouca experiência prática em comandar uma economia. Usando o gasto público nekeynesiano para restaurar a economia.

6. Em 1971 o governo Allende conseguiu fazer aprovar a nacionalização do cobre chileno como o lema “suelo de Chile”, e em 11 de julho, emenda constitucional consubstanciada na Lei nº 17.450, de 16 de julho, decretando a nacionalização da Gran Minería del Cobre, na qual operavam as corporações americanas The Anaconda Company e Kennecott Copper Corporation, a Companhia de Cobre Salvador S.A. e a Sociedad Minera El Teniente S.A. (Bandeira, 2008; Winn, 2009).

continuação do programa de reforma agrária do ex-presidente Eduardo Frei (1964-1970), levando a criação dos Centros de Reforma Agrária (CERAs) para organização e disseminação da ideologia do novo governo. Por fim, a coletivização das empresas, que tinham como propósito não apenas o lucro privado, mas a participação do trabalhador nas questões relativas à empresa, sendo organizado através das Área de Propriedade Social Mista (APS) (Winn, 2009, p. 78-83).

Ao mesmo tempo em que o governo realizava sua revolução vinda de cima, os grupos mais radicais, como o Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), contribuíam para a “revolução de baixo”. Ou seja, o movimento não se limitava apenas às questões institucionais do governo Allende, mas mobilizava e articulava os *cientamientos*, contribuindo para a ocupação de terras e fábricas.

Em agosto, o governo já havia expropriado 1.300 latifúndios e uma extensa zona fronteiriça, distribuía terras entre milhares de camponeses e esperava expropriar ainda mais, até que em 1972 já não restasse no Chile, uma só grande extensão de terras como propriedade particular. O MIR e a esquerda do PS, entretanto, continuavam a encorajar as ocupações ilegais de terra, em conflito com o governo. Allende procurou refrear o orçamento com que tais correntes políticas intentaram apressar e aprofundar as mudanças, temendo que o processo de reforma agrária se deteriorar e se tornasse incontrolável, com a ocupação violenta e ilegal das terras (Moniz Bandeira, 2008, p. 264-5).

A revolução vinda de baixo trouxe o benefício de maiores apropriações do Estado. Porém, tais fatos ganharam mais força devido a ascensão de Allende ao governo, pois o novo governo de certa forma compactuava ideologicamente com as ideias desses movimentos, entretanto seguiram caminhos opostos, que em alguns momentos dialogavam e em outros nem tanto. Ou seja, as ações tomadas pelo governo de Allende eram pautadas em aspectos constitucionais, enquanto ações de outros estratos populares não eram pautadas apenas pelo calor das mudanças sociais da época.

O choque entre revolução vinda de cima e a revolução vinda de baixo se deu em momentos em que os trabalhadores do campo, os movimentos indígenas e os trabalhadores passaram a ocupar as terras e as fábricas, algo de certa forma impulsionou a revolução vinda de cima por parte das classes trabalhadores que obteve de Allende a promessa de não reprimir as classes sociais. Embora fosse um grande avanço para o processo revolucionário essas ações afetam diretamente os interesses do capital nacional e internacional.

As políticas do governo Allende e da UP assumiram um caráter de distribuição de renda buscando realizar uma revolução institucional e trazendo maiores benefícios para as classes mais pobres, distribuindo renda e disponibilizando os meios de produção via Estado, como aponta Ayerbe (2002):

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

A transformação da ordem econômica terá como principal ponto de apoio a ampliação da área sob controle do Estado, estabelecendo um contrapeso capaz de enfraquecer o poder do capital privado nos setores-chaves da economia. A política de expropriações dos meios de produção fundamentais será acompanhada simultaneamente por medidas de redistribuição da renda a partir da utilização da capacidade ociosa na indústria, o crescimento do emprego, das remunerações e a ampliação do gasto público na área social (Ayerbe, 2002, p. 181).

Todas essas políticas adotadas pelas organizações de esquerda e pelo governo de Salvador Allende estimularam uma série de manifestações por parte dos organismos de direita e até mesmo das classes sociais que eram beneficiadas pelo capital. As frações da direita, assim como pequenos empresários, sentiram-se ameaçados de perder suas propriedades e boicotavam o mercado comum. Assim, levaram a uma maior ascensão do mercado negro e a greve dos patrões, sinalizando para o governo o descontentamento com relação a tais políticas que foram adotadas em seu primeiro ano de mandato.

Uma parcela da classe média que votou em Allende passou a fazer oposição a seu governo, pois temiam sofrer possíveis perdas com a revolução vinda de cima (ou vinda de baixo). Havia o medo do pequeno empresário de que o governo criasse uma empresa pública para concorrer com a apropriação de terras. Todas essas ideias foram disseminadas com o auxílio do governo estadunidense, assim como a articulação das classes dominantes chilenas junto ao governo dos EUA para uma maior movimentação no mercado negro pudesse afetar diretamente a economia chilena como o objetivo de prejudicar o governo do Chile (Moniz Bandeira, 2008; Verdugo, 2003, Winn, 2009).

O ano de 1972 ficou marcado pelas manifestações populares contra o governo de Salvador Allende e da UP. Em tal período, de grandes manifestações da direita e uma forte pressão da revolução vinda de baixo, o governo tinha como objetivo negociar com os empresários, objetivando colocar um ponto final nos conflitos.

Mais grave ainda é que Allende não propunha nenhuma orientação de confronto com o Congresso conservador, sujeitando-se a fazer cada vez mais concessões à Democracia Cristã, argumentando que a guerra civil deveria ser evitada, guerra que há tempos já fora deflagrada contra os trabalhadores sob os olhares passivos do governo. Nesse contexto final de deterioração do quadro político e institucional e de aguçamento das lutas de classes, as diferenciações políticas já latentes no interior de UP surgiram com certa nitidez (Coggiola, 2001, p. 42).

Apesar dos conflitos entre governo e oposição no ano de 1972, o governo ainda mostrou que tinha apoio da população ao vencer as eleições de municipais de 1973. Tal fato mostrou para as classes dominantes chilena que o governo de Salvador Allende conseguiu conquistar apoio de uma parcela da população, através de suas ações políticas a expansão da ideologia da via chilena para o socialismo. Ayerbe (2002),

apresenta a seguinte opinião “*Apesar da crescente instabilidade econômica, no plano político, a tendência aponta para o fortalecimento do governo nas sucessivas disputas eleitorais. Nas eleições municipais de 1971 atinge 50% dos votos e nas eleições parlamentares de 1973, 44% dos votos, o que representa um avanço em relação aos 36,5% obtidos em 1970*” (Ayerbe, 2002, p. 184).

Além de mostrar a crescente influência da UP, as eleições parlamentares de 1973 aumentaram o número de representantes da UP no Congresso frustrando ainda mais as oposições de direita, pois as mesmas tinham como objetivo conseguir mais representantes no Congresso para em uma possível tentativa de golpe parlamentar levar a votação do impeachment do presidente Salvador Allende. Conforme aponta Winn (2009).

A oposição de centro havia conseguido uma clara maioria dos votos - 55% contra 44% da Unidade Popular -, mas a esquerda demonstrou uma força surpreendente, conquistando mais cadeiras do que antes no Congresso, e a oposição ficou longe dos 76% do Congresso de que necessitava para pedir o impeachment de Allende - e não haveria outra eleição nacional durante os três anos finais do mandato presidencial de Allende. (Winn, 2009, p.166).

Tais avanços democráticos de Allende forçaram as classes dominantes a uma medida mais drástica levando o golpe militar no Chile. Estabelecido em 11 de setembro de 1973 pelo então General Augusto Pinochet, que resultou na morte do presidente Salvador Allende, modificando totalmente as políticas do país e marcando o fim do que ficou conhecido como a *via chilena para o socialismo*.

Conjuntura internacional latino americana em um período de Guerra Fria e a influência estadunidense

As décadas de 1960 e 1970, no contexto de Guerra Fria no Cone Sul, levou a uma maior participação dos EUA na região devido essa ser uma zona de sua influência e hegemonia estadunidense.

A revolução cubana de 1959 foi um grande marco para região devido a mudança de posição política da ilha caribenha e seu alinhamento como com a URSS, questões essas que tiveram reflexos em outros países da região. Ou seja, um fato que até então não havia acontecido na região latino-americana que teve grande influência para a política externa dos demais países, assim como a adoção de uma política “externa independente” como foi o caso brasileiro na busca pelo desenvolvimento.

Diferente da revolução cubana, o início da década de 1970 trouxe uma nova afronta para o governo estadunidense e desta vez através da via democrática de Salvador Allende no Chile, algo que até então nunca havia sido realizada, uma via democrática para o socialismo.

Conjuntura internacional latino-americana: a hegemonia estadunidense nas relações internacionais do Brasil e do Chile na Guerra Fria

A Revolução de 1959 em Cuba, foi algo do qual os estrategistas de política externa dos EUA não imaginavam. A princípio parecia ser mais uma revolta que propriamente uma revolução. Porém, a medida que Cuba passou a ter o apoio da URSS devido a questões estratégicas para ambos os países, se tornou algo de grande relevância para o governo norte-americano, pois havia um Estado socialista em meio a zona de influência geopolítica estadunidense.

O Brasil passou ter uma posição neutra com relação a Cuba respeitando o desejo de autodeterminação dos povos e em alguns momentos votando pela permanência da ilha caribenha em instituições internacionais como a OEA. Além de tais questões, o governo de Jango passou a manter negociações com a URSS, buscando um maior desenvolvimento do país, algo que não era visto com bons olhos do governo estadunidense em um contexto de Guerra Fria.

As questões internacionais não agradavam as relações entre Brasil e EUA e ficaram mais duras quando o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, estatizou corporações norte americanas como a ITT que anos mais tarde foi também estatizada pelo governo chileno como (Moniz Bandeira, 2010).

O caso chileno apresenta um novo contexto geopolítico na década de 1970. A via chilena passou a ser uma ameaça para hegemonia estadunidense devido a estratégia democrática para conseguir o poder por parte da UP de Allende. Diferente do contexto brasileiro da década de 1960, as preocupações por parte do governo americano com relação à América do Sul, não envolviam uma revolução como foi o caso cubano, mas uma via democrática e eleitoral que estava fazendo mudanças estruturais no Chile.

Salvador Allende sempre defendeu a *via chilena para o socialismo*, afirmando que o Chile deveria seguir seu caminho para tal, não seguindo nenhum outro modelo para atingir seu objetivo devido às condições de cada país, mantendo uma política externa independente e buscando neutralidade com relação aos demais assuntos internacionais. No início da década de 1970, a URSS mantinha neutralidade com relação ao Chile justamente para evitar maiores confrontos com os EUA. O governo chileno tinha essa plena convicção com relação sua política externa:

Sobre os Estados Unidos, dizia que Allende se esforçava em “destacar publicamente que desejava relações amistosas”. Sobre Cuba, que aumentava o distanciamento ideológico e que Havana estava sendo prudente, ao não pretender que o Chile promovesse a revolução na área. Sobre a União Soviética, dizia que a relação se caracterizava por “cautela e ponderação”. Os soviéticos, diziam, não queriam outro foco de antagonismo com os Estados Unidos. Sobre esse tema, mais tarde, outro informe de inteligência acrescentou que, em sua visita a Moscou, Allende recebeu o conselho “de negociar suas diferenças com os Estados Unidos”. (Verdugo, 2003, p. 104)

Destarte os fatores internacionais e até mesmo nacionais como no caso do Chile foram de grande relevância para a ajuda internacional para levar a imposição de novos regimes em ambos os países. Mesmo com conjunturas diferentes e até mesmo com uma diferença de nove anos a justificativa para tais ações foram as mesmas: “*combater as conspirações comunistas*”. Embora os Estados Unidos não queriam perder sua influência geopolítica na região com possíveis países socialistas em “seu quintal”. “*Diferentemente das ditaduras da década de 1960, que possuíam um caráter mais “preventivo” de um eventual contágio da Revolução Cubana, as ditaduras da década de 1970 possuíam um caráter evidentemente contra-revolucionário*” (Coggiola, 2001, p. 35).

Conclusão

Em virtude dos fatos mencionados conclui-se que, dentro de uma lógica geopolítica no contexto de Guerra Fria, o Brasil e o Chile estão inseridos em uma zona de influência da hegemonia capitalista estadunidense. Ambos os países estão inseridos em um cenário de centro-periferia do sistema capitalista mundial, em que interesses econômicos são relevantes para os EUA como para as elites nacionais do Brasil e do Chile. Ambos se apresentaram como uma nova alternativa com políticas de desenvolvimento ao longo do início das décadas de 1960 e 1970. O Brasil do ponto de vista desenvolvimentista e o Chile do ponto de vista socialista como via democrática para o socialismo.

As conjunturas internas de ambos os países levaram os governos dos presidentes Jango no Brasil e Allende no Chile. Porém, as políticas que foram adotadas por ambos atingiram diretamente os interesses das respectivas burguesias internas e internacionais. Apesar de terem chegado ao governo os respectivos presidentes não chegaram ao poder efetivamente e tiveram que enfrentar as respectivas elites de seus países.

Logo, entende-se que toda a ajuda externa é uma coalizão entre as elites nacionais e as elites internacionais que buscavam manter o *status quo* em benefício próprio e que ambas as elites, brasileiras e chilenas, não tinham como intenção o desenvolvimento das classes mais inferiores.

De acordo com o pensamento de Gramsci, a sociedade não se coloca a novos modelos sem que esta tenha sido idealizada previamente. Sendo assim, pode-se afirmar que os novos regimes que foram implantados no Brasil e no Chile passaram por extremas elaborações para que pudessem ser implementados nesses países com ajuda interna e externa através de uma coalizão de classes unidas com um interesse em comum em um cenário de Guerra Fria, em que os setores militares foram usados para que tal objetivo de legitimação e estabelecimento da ordem fossem alcançados.

Referências

- AYERBE, Luís Fernando. *Estados Unidos e a América Latina: a construção da Hegemonia*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- COGGIOLA, Osvaldo. *Governos Militares na América Latina*. São Paulo: Editora Contexto, 2001.
- COX, Robert. Gramsci, Hegemony and International relations: an essay in method. In: GILL, S (Org.). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge University Press, 1993.
- DREIFUSS, René Armand. *1964 A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis RJ: Editora Vozes, 1981.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo; Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel notas sobre o Estado e a Política. Vol. III*. Trad. Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio Henrique, Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Fórmula para o Caos 1970-1973: a derrubada de Salvador Allende*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008.
- _____. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil – 1961-1964*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- RIBEIRO, Darcy. *América Latina: a pátria grande*. São Paulo: Global Editora, 2017.
- VERDUGO, Patricia. *Chile, 1973: Como os EUA derrubaram Allende*. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2003.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto. 2004.
- WIIN, Peter. *A Revolução Chilena*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

Ao sul da fronteira: uma análise sobre as tensões geopolíticas entre os EUA e o Irã a partir do atentado contra a associação mútua israelita argentina (1994)

Paulo Roberto Alves Teles*

Introdução

Fundada em 1894, sob o nome de Jevrá Kedushá¹, a Associação Mútua Israelita Argentina foi criada a fim de proporcionar condições para a preservação das tradições judaicas. A ideia consistia em criar um ambiente que proporcionasse o acolhimento de imigrantes judeus e condições para a prática e preservação de suas tradições. Dentre as ações promovidas pela Amia, destacam-se aqui a criação dos cemitérios judaicos de Tablada, Liniers, Berazategui e Ciudadela com o intuito de legitimar a cultura desse povo na composição social argentina.

Em 17 de março de 1992, a embaixada israelense em Buenos Aires sofreu um atentado responsável pela morte de 29 pessoas. Reivindicado pelo grupo terrorista libanês Hezbollah, o ataque fora uma resposta em virtude do fracasso na tentativa de paz ocorrida na Conferência de Madri (1991)². Carlos Escudé e Beatriz Gurevich (2003) buscam, em seu texto, estabelecer uma relação entre o enfraquecimento do estado argentino e corrupção endêmica e institucional como razões potencializadoras para a realização de atentados terroristas contra a Argentina.

Outrossim, a acusação de fragilidade governamental é estendida para os países componentes da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai), frequentemente apresentada pelo Comando do Sul dos Estados Unidos (*Ussouthcom And*), o qual

* Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada (PPGHC)–Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: pauloteles_aju@hotmail.com

1. Para mais informações ver <<http://www.amia.org.ar/index.php/content/default/show/content/13>> Acesso 17 out 2017.

2. A Conferência de Madrid consistiu num esforço promovido pela comunidade internacional de iniciara uma processo de paz que encerrasse o conflito árabe-israelense. Idealizado pelo governo da Espanha e apoiado pelos Estados Unidos e a URSS, a conferência foi realizada em Madrid (Espanha) entre 30 de outubro e 1 de novembro de 1991.

sustenta a teoria de que a região da Tríplice Fronteira se configura como uma espécie de *Safe Heaven*, isto é uma área segura para o planejamento de atentados terroristas em outras regiões do mundo. Contudo, as explicações não se encerram aqui.

Os autores argumentam que o ex-presidente argentino, Carlos Menem (1989-1999), teria obtido financiamento do governo de Hafez al-Assad (presidente ditador da Síria) em sua campanha presidencial. A partir disso, relações diplomáticas entre a Argentina, Síria e Líbia teriam se intensificado, sobretudo em virtude dos interesses argentinos no projeto de mísseis balísticos Condor II e no desenvolvimento de tecnologia nuclear. Essa parceria geopolítica teria sido possibilitada devido à retirada do Iraque de acordos com a Argentina por conta da Guerra do Golfo (1990-1991).

Apesar da proximidade entre esses países árabes e a Argentina, o projeto Condor II fracassou assim como o projeto de desenvolvimento nuclear entre Argentina e Síria. Uma das razões que poderiam explicar o fracasso está relacionada às pressões estadunidenses e à implantação de sua hegemonia político-militar no Oriente Médio. Vitoriosos após a Guerra do Golfo, os EUA buscaram isolar países árabes contrários à sua política externa, além de pressionar a Argentina a aderir ao Tratado de Não-proliferação Nuclear realizado o encerramento do conflito no Iraque.

Desse modo, devido à adesão da Argentina ao acordo, as relações entre este país e a Síria se deterioraram, o que fez com que o governo sírio retirasse a Argentina da lista de países proibidos de ação do Hezbollah, organização terrorista libanesa pró-iraniana e sob proteção militar síria. O estopim da crise entre esses países se deu com a morte de Abbas El Mousawi, secretário geral do Hezbollah, por forças militares americanas. A morte dele pode ser considerada o estopim decisivo para o ataque contra a embaixada israelense em Buenos Aires, o qual teria sido copatrocinado por Irã e Síria e executado pelo Hezbollah, com o apoio logístico de mercenários locais de direita e antijudeus suspeitos de possuírem ligações com as forças de segurança do Estado argentino. Mas esta é apenas uma parte da história e, muito possivelmente, teria sido apenas um ensaio para algo ainda mais bárbaro e violento: o ataque contra a Associação Mútua Israelita Argentina (Amia), em 1994.

No dia 08 de julho de 1994, dez dias antes do atentado, Wilson dos Santos, um cidadão brasileiro, comunicou ao Consulado da Argentina em Milão a possibilidade de um novo ataque contra a comunidade judaica em Buenos Aires. O brasileiro aparentemente haveria mantido relações criminosas com indivíduos provenientes do Oriente Médio na Tríplice Fronteira e, com isso, haveria tido acesso a pessoas que o informaram sobre o novo ataque.

Para Nathaniel Greenberg (2010) há duas teorias que se debruçam sobre o atentado. A primeira, apresentada pelo Relatório Oficial publicado por Alberto Nisman, em 2006, também conhecido como versão oficial, dedica-se a apresentar a versão de que o atentado teria sido executado pelo Hezbollah por meio de financiamento do governo

iraniano. Este teriam orquestrado os planos a partir da Tríplice Fronteira com ajuda de policiais corruptos argentinos. A segunda apresenta como uma outra possibilidade a “pista síria”, a qual seria uma teoria defensora de que o atentado fora promovido por funcionários locais e organizações criminosas em Buenos Aires atuando em conjunto com o governo sírio e com grupos criminosos associados ao ex-presidente Carlos Menem.

Em outubro de 2009, em virtude dessa suspeita, foram acusados: o ex-procurador-chefe do caso Amia, juiz Juan José Galeano; o ex-chefe de polícia de Buenos Aires, Jorge “Fino” Palacios; o ex-chefe de Inteligência argentina; o embaixador na Síria, Munir Menem; e o ex-presidente da Argentina, Carlos Menem, por seu suposto papel no encobrimento de “irregularidades” em torno de investigações iniciais e, mais uma vez, por ter levantado novas questões sobre quem foi responsável pelo ataque.

Assim sendo, Greenberg (2010) entende que a “pista síria” se fundamenta na ideia de que o ataque contra a Amia não teria sido motivado por uma luta ideológica ou por religiosos fanáticos, mas seria resultado da violência em curso entre políticos e sindicatos criminosos motivados por um desejo de represálias, intimidação e lucro. Ainda assim, tanto a versão oficial como a “pista síria” apontam para o atentado como consequência do não cumprimento de acordos feitos pelo governo Menem para o auxílio no desenvolvimento de tecnologia nuclear no Irã ou na Síria. De todo modo, o relatório oficial publicado por Alberto Nisman apontou a Tríplice Fronteira como a região de planejamento do ataque e, por conta disso, área de extrema periculosidade.

Tríplice Fronteira: Um território sob a vigilância do medo

A região tem sido alvo de preocupações das autoridades dos três países já há algum tempo. Marcada por uma intensa atividade criminosa, tais como tráfico de drogas e de armas, lavagem de dinheiro, entre outras, a Tríplice Fronteira poderia ser muito facilmente utilizada como região que forneceria subsídios necessários para o planejamento de um atentado em quaisquer regiões do globo. Amaral (2010) aponta que a corrupção generalizada e a fraqueza institucional dos três países que compõe essa área evidenciam obstáculos para o combate a quaisquer atividades terroristas que pudessem se desenvolver na região. Diante disso, a Tríplice Fronteira se tornaria uma área de fácil passagem de indivíduos que possuíssem conexão com células terroristas.

Em virtude dos acontecimentos ocorridos em 11 de setembro de 2001, as especulações de que nessa região houvesse atividade dessa natureza aumentaram, o que levou a criação do “Grupo 3+1”.

Ao sul da fronteira: uma análise sobre as tensões geopolíticas entre os EUA e o Irã a partir do atentado contra a associação mútua israelita argentina (1994)

(...) Também chamado de Mecanismo ou Grupo 3+1, trata-se de um foro de caráter informal que reúne autoridades governamentais de Brasil, Argentina, Paraguai e Estados Unidos, estruturando uma instância comum de coordenação e consulta dotada de três objetivos principais: (1) facilitar e dinamizar o intercâmbio e compartilhamento de informações, (2) desenvolver e articular políticas de segurança coordenadas regionalmente para a zona de fronteira triplíce e (3) elaborar documentos públicos assinados de comum acordo pelos quatro governos nacionais envolvidos (os “Comunicados Conjuntos”), nos quais se expressa a postura oficial e o consenso dos membros do grupo sobre o tema do terrorismo internacional na região (...) (Amaral:2010. p.167).

Para além de questões de segurança, compartilhamento de informações e “comunicados conjuntos”, as autoridades envolvidas no Grupo 3+1 entendiam também que era preciso promover o desenvolvimento social e econômico da região para coibir o desenvolvimento de atividades criminosas e, com isso, terroristas. A Tríplice Fronteira é basicamente composta por três cidades: Foz do Iguaçu (Brasil), mais rico e de forte presença árabe, Ciudad del Este (Paraguai), principal área comercial, e Puerto Iguazú (Argentina), cidade mais pobre dessa região. Nas palavras de Saiba (2003), a Tríplice Fronteira seria uma cidade com *três bairros*.

No entanto, apesar de discursos e esforços diplomáticos, a região continuou a sofrer com a má articulação entre os países membros do Grupo 3+1 e, ainda, por ações marcadas pela unilateralidade estadunidense, o que dificultou ainda mais quaisquer políticas que visassem dirimir os problemas da Tríplice Fronteira. Apesar disso, não foram detectadas células terroristas na região, ainda que ela seja alvo de disputa geopolítica entre os EUA e o Irã (Amaral, 2010). Nesse sentido, o discurso de combate ao terrorismo pode ter sido utilizado como mecanismo de expansão dos interesses geopolíticos estadunidenses. Nesse caso, para o sistema aquífero guarani (SAG), maior sistema aquífero de água doce do mundo localizado exatamente na Tríplice Fronteira. Além disso, ressaltamos o fato de que, entre os países da América Latina, a Argentina possui o mais desenvolvido programa nuclear e sua aproximação com o Irã não fora bem vista pelo governo estadunidense.

Assim, no dia 18 de julho de 1994, a Amia sofreu um atentado terrorista responsável pela morte de 85 pessoas, por cerca de 200 feridos e por aquele que fora o maior ataque à comunidade judaica desde a era nazista. Mesmo com tantos agravantes, o caso continua sem respostas claras, porém com inúmeras especulações.

O rabino Avi Weiss, é uma das principais vozes a levantar suspeitas sobre a cumplicidade do governo Menem e de autoridades argentinas em relação aos atentados. Weiss denunciou que Monzer al Kassab, terrorista sírio, esteve envolvido numa série de negócios escusos com membros do governo e das forças armadas argentinas na Era Menem (1989-1999), e que esteve associado à lavagem de dinheiro pelo Banco de Crédito Comercial Internacional, o qual teria promovido financiamento a práticas terroristas.

Monzer al Kassab poderia ter sido o elo necessário para provar a participação da Síria no financiamento ou no planejamento dos atentados contra a comunidade judaica em Buenos Aires. No entanto, apesar de o Relatório oficial Amia/Delegação de Associações Israelitas Argentinas(Daia)(1997) recomendar a continuidade das investigações, autoridades israelenses optaram por não levar a investigação adiante por entender o papel estratégico da Síria nas negociações de paz no Oriente Médio naquele período. Outro documento importante é o relatório produzido pelo *Acción por la República*³, o qual sugeria como gatilho para os bombardeios um encobrimento do financiamento sírio e libanês da campanha ilegal de Menem e as promessas insatisfeitas de Menem para os países árabes.

Outras graves denúncias apontam para a retirada de policiais do local do atentado momentos antes do ocorrido e para o emprego de pessoas com posturas de extrema-direita em cargos oficiais, como é o caso de Pascual Oscar Guerrieri, acusado de ter sido torturador durante a última ditadura militar e que foi nomeado por Menem como um assessor da Secretaria de Inteligência de Estado (SIDE).

Também podemos acrescentar como suspeito Ibrahim al Ibrahim, um ex-coronel da inteligência síria, intimamente ligado a Menem, que teria recebido cidadania argentina e, mesmo sem dominar o idioma espanhol, teria sido nomeado assessor especial da Alfândega argentina, posição essa que lhe facilitaria quaisquer atividades ilícitas de tráfico.

Nesse sentido, a atuação autônoma de organismos do governo evidencia o esvaziamento do poder central e sérios problemas de governabilidade por parte do Estado argentino. Perante essas suspeitas e denúncias, resta o papel do grupo *Memoria Activa*⁴ como organismo civil que tem atuado na promoção de ações que pressionem as autoridades em busca da verdade, especialmente no que diz respeito à atuação do juiz responsável pelo caso, Juan José Galeano.

O correspondente do New York Times, Larry Rother publicou uma entrevista na qual Nilda Garré⁵ teria dito

(...) not only has there been no support for getting to the bottom of this case; you can also say that some government organs have actively sabotaged the investigation (...). (...) state intelligence and the federal police are clearly involved... but there is also evidence pointing to the involvement of agencies ranging from Immigration to the Foreign Ministry (...) (Garré, in Rother, 2002).⁶

3. Partido político do ex-ministro da Economia, Cavallo.

4. Grupo composto por familiares das vítimas do atentado contra a Embaixada Israelense e Amia

5. Chefe da Unidade Especial de Investigação do Ministério da Justiça os Ataques.

6. “(...) não só não houve apoio para chegar ao fundo deste caso; também se pode dizer que alguns órgãos do governo sabotaram ativamente a investigação (...). (...) a inteligência do Estado e a polícia federal estão claramente envolvidas ... mas também há evidências que apontam para o envolvimento de agências que vão desde a Imigração até o ministério das Relações Exteriores (...)” (Garré, in Rother, 2002). Tradução nossa.

Ao sul da fronteira: uma análise sobre as tensões geopolíticas entre os EUA e o Irã a partir do atentado contra a associação mútua israelita argentina (1994)

Portanto, é preciso atentar que a corrupção generalizada existente em vários segmentos das agências de segurança do Estado argentino provou ser um elemento importante tanto no encobrimento quanto nas cumplicidades de envolvimento mercenário que facilitariam o ataque. É preciso também lembrar que essa corrupção endêmica responsável pelo enfraquecimento do poder central argentino tem sido marcante desde seu período ditatorial, o qual teria concedido autonomia suficiente para que grupos paramilitares e a agência de inteligência do Estado agissem livremente contra os seus opositores e, com isso, fosse responsável pela perpetração de inúmeros crimes.

Obviamente que não podemos e nem pretendemos afirmar aqui que os atentados ocorridos em 1992 e 1994 foram considerados como desejáveis pelo governo. Também não pretendemos esclarecer ou apresentar os reais culpados por esses crimes. Não cabe a essa pesquisa estabelecer isso, no entanto, é do nosso interesse analisar como o atentado contra a Amia é apresentado pela mídia argentina e qual a relação dessa narrativa com a produção do relatório oficial.

A partir de 1996, apesar das pressões iniciais, a Amia e a Daia adotaram uma postura moderada no que se refere a suas exigências perante o governo argentino. Contudo, o grupo *Memoria Activa* manteve uma postura ríspida e ainda mais radical, denunciando por vezes situações suspeitas – e até mesmo corruptas – de autoridades envolvidas na investigação. Uma delas apontou que a moderação da Daia e de seu presidente, Rubén E. Beraja, em relação ao governo Menem, estaria envolvida com favorecimentos que o Banco Central Argentino teria proporcionado ao Banco Mayo, pertencente a Beraja. O caso Amia continua em aberto e repleto de questionamentos.

De todo modo, é importante ressaltar que é do interesse de setores kircherenistas afirmar que a versão oficial é uma tentativa americana de utilizar o discurso anti-terrorismo para se infiltrar no Cone Sul; por outro lado, a versão oficial tem interesse de canalizar suas afirmações para o Irã, pois atenderia a intenções políticas da direita argentina que alinharia sua geopolítica aos interesses americanos. O atentado Amia torna-se, então, alvo de disputa pela retórica política argentina e, muitas vezes, foge do que pode realmente ter acontecido. É preciso ir para além do atentado e enxergar as tensões geopolíticas que atuam sobre a América do Sul, especialmente na região da Tríplice Fronteira.

Os reflexos das tensões geopolíticas entre os Estados Unidos e o Irã na América do Sul

Quaisquer abordagens que se dediquem a discutir as tensões entre o Irã e os Estados Unidos obrigatoriamente serão direcionadas para o debate que envolve a ideia de pan-islamismo. Henry Kissinger (2015) argumenta que o desmembramento do antigo Império turco-otomano após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) resultou

na formação de governos árabes autoritários que se valiam de discursos nacionalistas para a manutenção de suas respectivas ditaduras.

Países como o Egito, legitimados pelo discurso pan-arabista, o qual se caracterizou pelo seu apelo ao nacionalismo árabe, foi responsável pela perseguição contra opositores, os quais buscaram apoio contra essas perseguições em grupos políticos como a Irmandade Muçulmana, mencionada anteriormente.

(...) o legado islâmico logo veio a se reafirmar. Partidos islamitas, combinando uma crítica aos excessos e fracassos dos governantes seculares com argumentos extraídos das escrituras sobre a necessidade de governos imbuídos de inspiração divina, pregavam a formação de uma teocracia pan-islâmica, que suplantasse os Estados existentes. Vilificavam o Ocidente e a União Soviética com igual veemência; muitos reforçavam sua visão com atos terroristas oportunistas (...) (Kissinger, 2015. p. 118-119).

É sob esse legado que surge a República Islâmica do Irã. Historicamente hegemônico em sua região geopolítica, o Irã é, dentre os países vizinhos, o que mais apresenta uma tradição estatista e de controle sobre as nações residentes em suas fronteiras. Kissinger (2015) entende que o Irã seria, e ainda é, o principal obstáculo para os interesses americanos na região, opinião muitas vezes apresentada pelo autor, de forma maniqueísta, uma vez que, o autor chega a considerar a República Iraniana uma ameaça a modernidade.

(...) em 1979, o aiatolá Ruhollah Khomeini voltou do seu exílio, em Paris e no Iraque, reclamando para si o papel de “Supremo Líder” da revolução, fez isso não apenas em nome de programas sociais ou de um governo democrático, mas como um ataque contra toda a ordem regional e, na realidade, contra as próprias bases institucionais da modernidade (...) (Kissinger, 2015. p. 155)

Ainda que Khomeini se propusesse a derrubar todos os governos do mundo muçulmano e restaurar a *umma* (Civilização islâmica), já mencionada anteriormente, ainda assim seria perigoso considerar a República Iraniana uma ameaça a modernidade. Contudo, a visão trazida por Kissinger (2015) é também reproduzida pela Casa Branca e isso se reflete nas tensões recentes sobre o programa nuclear iraniano, que segundo o autor corresponderia a uma ameaça à Ordem Internacional, na qual se confrontariam o modelo de Estado *vestfaliano* e a versão radical islamista representada pelo Irã. Mais uma vez, a visão dualista norteia o discurso político e se faz notar em práticas como a *Guerra ao Terror*.

Nesse sentido, Kissinger (2015) entende que o Irã seria um dos principais obstáculos para o estabelecimento de uma ordem *vestfaliana* na região, visão essa compartilhada pelo governo americano, após os atentados ocorridos no 11 de setembro. “(...) o relatório da comissão que investigou os atentados de 11 de setembro e investigações sobre um plano para um atentado terrorista em 2013, no Canadá, sugeriram que homens da Al-Qaeda encontraram receptividade para operar também desde o Irã (...)” (Kissinger, 2015, p. 157).

Ao sul da fronteira: uma análise sobre as tensões geopolíticas entre os EUA e o Irã a partir do atentado contra a associação mútua israelita argentina (1994)

(...) De todos os países da região, o Irã é aquele que talvez tenha o mais coerente sentido de nacionalidade e a mais elaborada tradição de estadismo com base nos interesses nacionais. Ao mesmo tempo, os líderes do Irã tradicionalmente têm ido bem além das modernas fronteiras do país e raras vezes tiveram a oportunidade de aderir a conceitos vestfalianos de Estado e igualdade soberana. (...) (Kissinger, 2015, p. 152).

Com o advento do governo de Mahmoud Ahmadinejad, o Irã, aos olhos do autor supracitado e do governo americano se preparou para realizar a sua expansão geopolítica na região. Contudo, ainda que munido de *softpower* faltava ao Irã a capacidade bélica de se impor geopoliticamente, o que torna compreensível o empreendimento iraniano em desenvolver o seu programa nuclear e a busca por parceiros que contribuíssem para isso, tanto politicamente (BRICS, especialmente, Rússia e China) quanto em termos de transferência de recursos e know-how (Argentina).

Apesar da proximidade entre esses países árabes e a Argentina, o projeto Condor II fracassou, assim como o projeto de desenvolvimento nuclear entre Argentina e Síria. Uma das razões que poderiam explicar o fracasso está relacionada às pressões estadunidenses e à implantação de sua hegemonia político-militar no Oriente Médio. Vitoriosos após a Guerra do Golfo, os EUA buscaram isolar países árabes contrários à sua política externa, além de pressionar a Argentina a aderir ao Tratado de Não-proliferação Nuclear realizado o encerramento do conflito no Iraque.

A diplomacia nuclear tem sido alvo de debates no pós-Guerra Fria e muitos têm sido os esforços para conter a proliferação de armas nucleares, especialmente devido ao risco de algum grupo extremista utilizá-la. Mohamed Elbaradei, ex-diretor geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e vencedor do prêmio Nobel da Paz, em 2005, argumenta que

(...) As tensões sobre o desenvolvimento de programas nucleares que hoje inquietam o planeta, particularmente em relação ao Irã, indicam a possibilidade de repetirmos a catástrofe do Iraque, com consequências ainda mais sérias para a segurança global (...) (Elbaradei, 2011. p. 12).

Assim sendo, o trauma provocado por conta desse conflito foi responsável pelo enfraquecimento da legitimidade da AIEA perante os membros da comunidade islâmica, uma vez que, mesmo alertado os Estados Unidos sobre a ausência de provas que justificassem o ataque americano, a guerra ocorreu. Isto justificaria a busca iraniana pelo know-how nuclear, que o enxerga como uma forma de proteção da sua soberania, ainda que o programa iraniano tenha ratificado por diversas vezes as suas pretensões pacíficas.

Portanto, a *questão iraniana*, isto é, o debate sobre o seu programa nuclear, reflete algo que vai além do Oriente Médio. Especialmente, devido ao posicionamento de países como o Brasil, que defende o programa nuclear iraniano para fins pacíficos

como um ato de soberania. Essa tensão reflete uma disputa geopolítica que opõe potências detentoras de armas nucleares e países membros dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), além de refletir os esforços das potências nucleares em manter a sua hegemonia.

Em suas memórias, o ex-Chanceler Celso Amorim (2018), argumentou que a aproximação do Brasil em relação a *questão iraniana* durante a administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esteve relacionada a dois grandes objetivos: adoção de uma política externa soberana e universal e a realização de acordos políticos e econômicos com o Irã, potência regional no Oriente Médio. Assim, nota-se que existe de fato pretensões de países da América do Sul (Brasil, Argentina e especialmente a Venezuela) de promover uma política de aproximação do Irã, o que afetaria diretamente os interesses americanos que enxergam essa região como uma área historicamente marcada pela sua influência, sobretudo, a partir do financiamento a golpes militares durante os anos de 1960-1970.

Além disso, Celso Amorim (2018) também demonstra o complexo tabuleiro de xadrez geopolítico quando ressalta que os Estados Unidos enxergariam o Brasil como um mediador possível para as discussões sobre o programa nuclear iraniano e isso nos alavancaria a um posto ainda maior no cenário diplomático internacional. Amorim (2018) ressalta

(...) O relacionamento diplomático com Teerã era fluido. Ainda no tempo em que fui chanceler de Itamar, nossa embaixada cuidou dos interesses da Argentina, a pedido do nosso vizinho, logo após o atentado à AMIA, em Buenos Aires, em 1994, cujo planejamento fora atribuído ao Irã (...).(p. 20).

Assim sendo, nota-se que as relações Irã-América do Sul transitaram entre Brasil e Argentina desde os anos 1990, e ainda que permeadas por turbulências por conta do atentado contra a Amia, é do interesse iraniano solidificar essas relações. Tanto pelo interesse comercial, quanto pela possibilidade de compartilhamento de *know-how* nuclear, algo que não interessa aos Estados Unidos, especialmente ao Departamento de Defesa que apresentou vários relatórios que apontava o Irã e o Hezbollah como financiadores de atividades terroristas na Tríplice Fronteira como apontou a pesquisa de Marcos Ferreira (2016), ainda que o mesmo Departamento ratifique que não encontrou nenhuma evidência concreta dessas atividades e, muitas vezes, associa a ocorrência de crimes como narcotráfico e lavagem de dinheiro a formas de financiamento do terrorismo, essa acusação também não possui provas concretas e resume-se discursos produzidos pelo Departamento de Defesa americano.

Diante desse quadro, os Estados Unidos se mobilizam para evitar que a geopolítica iraniana crie raízes sólidas em sua tradicional área de influência e mais, junto à União Europeia promovem esforços para a realização de negociações que impeçam o desenvolvimento de uma tecnologia nuclear, a atuação do grupo P5+1, composto

Ao sul da fronteira: uma análise sobre as tensões geopolíticas entre os EUA e o Irã a partir do atentado contra a associação mútua israelita argentina (1994)

pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU mais a Alemanha, é uma evidência disso.

Todavia, a postura adotada pela Casa Branca em relação ao Irã segue a linha de raciocínio de Kissinger (2015), que em suas palavras o governo iraniano deve “(...) *decidir se é um país ou uma causa (...)*” (p.170), o que demonstra a manutenção da visão neoconservadora e maniqueísta assumida pelos Estados Unidos a partir da administração George W. Bush (2001-2009) a qual declara guerra a um suposto Eixo do Mal (Irã, Iraque e Coreia do Norte) e se autoproclama defensor da ordem internacional. É necessário destacar que, a exigência realizada pelo mesmo autor não questiona os Estados Unidos e as suas ações beligerantes, ao contrário, muitas vezes a legitima ao considerar que o governo americano deve atuar em torno do idealismo, defensor de valores democráticos ancorados no viés iluminista, e do pragmatismo, enraizado na cultura norte-americana.

Considerações finais

Nos momentos finais da Guerra Fria, os Estados Unidos acreditavam que poderiam retomar os princípios geopolíticos apresentados com maior ênfase na administração Kennedy (1960-1963) e consolidados no Consenso de Washington em 1989, isto é, um projeto político voltado para garantir as liberdades individuais. Todavia, após os atentados cometidos em 2001, esse projeto ruiu quando foi declarada a *Guerra ao Terror*, a qual estabeleceu como princípio a segurança ainda que para isso fossem sacrificadas liberdades e garantias individuais, pilares da sociedade ocidental contemporânea. As guerras assimétricas, surgidas pelo modelo de conflito iniciado em 2001, romperam com qualquer premissa de ordem internacional estabelecida anteriormente.

Assim, essas tensões também repercutiram na América do Sul, uma vez que, a política de combate ao terrorismo assumida após os atentados de 2001 apontou para a Tríplice Fronteira como uma área de financiamento para atividades terroristas. Tal comportamento demonstra que os Estados Unidos se valem da premissa de *legítima defesa aplicada ao terrorismo* como um exercício de força desproporcional, pois, esse mesmo direito não poderia ser utilizado por outros países para a realização de atividades de monitoramento ou de força militar em solo americano. Evidencia-se assim, um verdadeiro *nó górdio* exposto na América do Sul resta a dúvida se os Estados Unidos, assim como, *Alexandre, o Grande*, utilizarão a espada para desatá-lo.

Referências

- AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2018.
- CHAVES, Daniel Santiago (Org.) *Terrorismo na América do Sul: Uma ótica brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2010.
- CONRAD, JOSEPH. *O coração das Trevas*. Lisboa: editora Estampa, 2000.
- Dosse, François, História do tempo presente e historiografia. In: *Revista Tempo e Argumento*, v. 4, 2012.
- ELBARADEI, Mohamed. *A era da ilusão: a diplomacia nuclear em tempos traiçoeiros*. Lisboa: Editora Leya, 2011.
- ESCODÉ, Carlos. GUREVICH, Beatriz. Limits to Governability, Corruption and Transnational Terrorism: The Case of the 1992 and 1994 Attacks in Buenos Aires. In: *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, v. 14, nº 2, 2003.
- FERREIRA, Marcos Alan Fagner Santos. A política de segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no pós 11 de setembro: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. *Tese de Doutorado*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, 2010.
- FERREIRA, Marcos Alan S. V. *Combate ao Terrorismo na América do Sul: Uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira*. Curitiba: Editoria Prismas, 2016.
- GARRÉ, Nilda. in: ROHTER, Larry. Iran blew up Jewish Center in Argentina. In: *New York Times*, 2002. Disponível em < <http://spme.org/newsletter/nytimes-com-article-iran-blew-up-jewish-center-in-argentina-defector-says/>> Acesso 15 set 2017.
- GREENBERG, Nathaniel. War in Pieces: AMIA and The Triple Frontier in Argentine and American Discourse on Terrorism. In: *A Contra Corriente*. Carolina do Norte. v. 8, nº 1, Fall 2010, p. 61-93.
- KISSINGER, Henry. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- NYE, Joseph S. *Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- _____. *The Benefits of Soft Power*. Harvard Business School, 2004.
- _____. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, 2004.

O subimperialismo brasileiro revisitado: a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)

Carlos-Magno Esteves Vasconcellos*
Gabriela Blasi de Andrade**

Introdução

A inserção da América do Sul no modo de produção capitalista é historicamente constituída por relações assimétricas com os países centrais. Em um primeiro momento, entre os séculos XVI e XVIII, as relações baseavam-se em intercâmbios comerciais entre produtos primários coloniais *versus* bens de capital e consumo metropolitanos – o que corroborou com os processos de industrialização destes últimos. Posteriormente, as práticas de livre comércio¹, sobretudo inglesas, garantiam vantagens excepcionais sobre as ex-colônias sul-americanas e delinearão novas formas de dependência econômica (Frank, 1980, p. 98-102).

A partir do final do século XIX, os Estados europeus, defensores de seus monopólios industriais nacionais, iniciaram a conquista de possessões coloniais. Essas conquistas tinham fundamentalmente o objetivo de encontrar novos mercados consumidores e fornecedores de recursos naturais e matérias-primas, processo conceitualmente denominado por Vladimir Lênin (2008) como imperialismo². A partir da consolidação desse projeto se estabeleceu uma nova relação desigual baseada nas

* Doutor em Economia pela Escola Superior de Economia de Varsóvia (SGPiS), Polónia, e orientador do Projeto de Iniciação Científica em América Latina no Centro Universitário Curitiba (UnicuriTiba). E-mail: profcmev@gmail.com.

** Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba (UnicuriTiba). E-mail: gabrielablasib@outlook.com

1. Dentre as práticas de livre comércio praticadas estão os tratados desiguais. Eles referem-se a acordos de livre comércio que subordinaram juridicamente outras nações e garantiram benefícios excepcionais aos ingleses. São exemplos o Tratado de Navegação e Comércio, firmado com o Brasil em 1810 e renovado em 1827, e o Tratado de Nanquim, firmado com a China em 1842.
2. Segundo Lênin (2008, p. 126), o imperialismo pode ser entendido como o recrudescimento da ação dos monopólios e da oligarquia e se configura como uma “tendência para a dominação” e da “exploração de um número cada vez maior de nações pequenas ou fracas por um punhado de nações riquíssimas ou muito fortes”.

tendências à redução dos preços de produtos primários (oriundos dos países sul-americanos) e à valorização dos produtos manufaturados (oriundos dos países capitalistas industrializados), fenômeno denominado por Raúl Prebisch (1963) de “deterioração dos termos de troca”.

Já na segunda metade do século XX, o aumento da concentração de capital e da concorrência ultrapassou os limites nacionais, engendrando novas relações financeiras entre países e também entre os próprios monopólios. Essa nova configuração corroborou, segundo Theotônio dos Santos (1977, p. 23), para o desenvolvimento do agente contemporâneo do imperialismo: as corporações multinacionais. Segundo o autor, suas dinâmicas tornaram o processo de desenvolvimento das forças produtivas mais complexo, mas conservaram as relações de dependência entre países. Isso porque, durante os anos de guerra mundial e recessão (1930-1945), alguns países iniciaram seus processos nacionais de industrialização mediante capital-dinheiro estrangeiro e importação de bens de capital. Desse modo, embora estes pudessem, agora, atender às demandas do mercado interno (mesmo que de setores pouco dinâmicos em capital e tecnologia), os países industrializados expandiram suas exportações, sobretudo de bens de capital.

A partir dessa nova configuração, Marini (1977) indica um grupo de países “intermediários” que deteria o potencial para reproduzir padrões de dominação semelhantes aos que estavam submetidos pelas potências imperialistas: Argentina, Brasil, Índia e México. O exercício dessa dominação é conceitualmente denominado subimperialismo. Referido processo seria liderado pela projeção das empresas desses novos países industriais sobre economias regionais menos desenvolvidas. No caso do Brasil, tal fenômeno teria se manifestado, inicialmente, pela projeção das empresas brasileiras durante e após o “milagre econômico” da década de 1970 no entorno sul-americano e, mais recentemente, pela projeção política e expansão do capital brasileiro durante o governo Lula da Silva (2003-2010). Para conhecer a experiência brasileira e verificar a hipótese de uma prática subimperialista no subcontinente sul-americano, esse trabalho foi dividido em três momentos.

Na primeira parte, pretende-se delinear o conceito de subimperialismo desenvolvido por Marini. Posteriormente, pretende-se recuperar o ambiente político-diplomático e comercial entre Brasil e os países sul-americanos a partir do início do regime militar brasileiro, em 1964, até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2014, destacando os ensaios e práticas integracionistas. Finalmente, na terceira parte, abordam-se dinâmicas internas que apreciam a hipótese de exercício de um subimperialismo brasileiro sobre a região, sobretudo a partir da década de 2000.

Dimensões teóricas do subimperialismo

Marini (1977, p. 17) define o fenômeno do subimperialismo como *la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de los monopolios y el capital*

O subimperialismo brasileiro revisitado:
a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)

financiero. Para que isso ocorra, é necessária a subsistência de dois fatores: *una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales e el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma*, esta acompanhada por *una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional*.

O autor ainda destaca o papel do Estado como garantidor da reprodução de capital estrangeiro ali investido e sua atuação em favor de uma autonomia relativa diante dos grupos capitalistas estrangeiros, beneficiando as burguesias locais que passam a dispor de uma posição mais favorável no processo de desenvolvimento dependente. No caso brasileiro, a formação destes trustes capitalistas nacionais teria determinado o impulso de exportação de manufaturados e capitais. Ademais, o Estado teria sido meio fundamental para garantir a escala de produção alcançada por esses mesmos conglomerados, bem como a formulação de um projeto nacional subimperialista, atuando como um elemento que “sela a unidade” entre as diversas frações burguesas (Luce, 2014, p. 55).

Dessa forma, podemos delimitar a dinâmica de funcionamento do subimperialismo como a entrada de um país capitalista dependente à etapa de exportação de capital. Dessa forma se estabelece, segundo Luce (p. 49-50), uma divisão sub-regional do trabalho em que há a apropriação de valor de “nações mais débeis”, inserção desses países na esfera de influência do país subimperialista e suas disposições como “atendentes” dos interesses do capital sediado neste país – “seja ele propriedade da burguesia interna, seja de capitais provenientes dos grandes centros imperialistas, sendo comum a associação entre ambos”.

Marini indica que três países latino-americanos poderiam conjugar essas variáveis – Argentina, México e Brasil –, porém *sólo Brasil expresa plenamente, en latinoamerica, um fenómeno de esta naturaleza* (Marini, 1977, p. 17)³. Isso poderia ser explicado pela sua industrialização precoce – em relação a outros países latino-americanos em geral, e sul-americanos em particular – e pela presença do Estado “*como articulador dos interesses de frações da burguesia frente ao capital estrangeiro*” (Bueno; Seabra, 2009, p. 2)⁴.

3. Segundo Luce (Idem, p. 53), embora a Argentina tenha liderado a entrada à etapa monopólica e financeira e o processo de industrialização na América do Sul, ela detinha divisões entre “o grande capital ligado ao agro[negócio]” e “o grande capital ligado ao setor industrial”, impedindo “projetos unificados e o fortalecimento do Estado e das classes dominantes”. Em relação ao México, a subordinação política e econômica aos interesses imperialistas estadunidenses teria impedido a prática de projetos relativamente autônomos. Assim, esses países assumiram uma formação subordinada, isto é, uma autonomia relativa, e não propriamente subimperialista.

4. A condição brasileira não deve ser encarada como “um fenômeno especificamente brasileiro nem correspondente a uma evolução do capitalismo dependente” (Marini, 1992, apud Bueno; Seabra, 2009, p. 2), no sentido de um desenvolvimento capitalista autônomo ou da superação da condição de dependente; ao contrário, ela é fruto da conjunção de diversas determinações que inclusive podem, historicamente, assumir formas que impossibilitem tal dinâmica (Idem), como são os casos argentino e mexicano.

Em síntese, o subimperialismo é uma expressão econômica e política de integração dos países dependentes ao capitalismo monopolista (Marini, 1974 *apud* Bueno; Seabra, 2009, p. 6), associado à atuação do Estado como articulador, projetor e defensor desse projeto.

As relações Brasil-América do Sul: aspectos econômicos, políticos e diplomáticos (1964-2002)

Os anos iniciais do regime militar brasileiro foram orientados, em termos político-diplomáticos, pela lógica de um cenário internacional rigidamente bipolar. Nesse momento se fortaleceram as relações com os Estados Unidos, com destaque para vínculos econômicos baseados na associação de capitais, mercados e tecnologia. No que se refere às relações multilaterais, havia a pretensão de articular em organizações internacionais regionais (como a Organização dos Estados Americanos, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) uma integração em prol da segurança coletiva⁵, da ideologia anticomunista e do apoio econômico estadunidense (Bueno; Cervo, 2008, p. 375; Gonçalves; Miyamoto, 1993).

Essa orientação bipolar foi cedendo espaço às prioridades nacionais a partir de 1967⁶, atingindo, no governo Médici, o ápice da percepção de que o desenvolvimento seria alcançado individualmente. Nesse momento, as relações bilaterais foram privilegiadas, ao passo que as ações integracionistas perderam fôlego. Esses fatores, somados ao otimismo interno provocado pelo “milagre econômico”, teriam gerado a percepção entre os vizinhos sul-americanos da projeção brasileira como potência regional (*Idem*, p. 227).

A primeira crise do petróleo, em 1973, demonstrou a fragilidade das grandes potências frente à manipulação do preço de matérias-primas, e estimulou uma reflexão acerca dos limites do individualismo e do bilateralismo diplomático. A partir de então, se estabeleceu uma nova orientação político-diplomática desvinculada de ideologias e preocupada com a exploração de novas oportunidades no mercado internacional, notadamente os países do “Terceiro Mundo”. No que se refere à América do Sul, houve esforços políticos brasileiros para “aparar arestas eventualmente existentes” e articular uma ação conjunta – incluindo os demais países do hemisfério – “contra a ação subjugadora do hemisfério Norte” (*Idem*, p. 237).

A diplomacia pragmática delineada no então governo Geisel se aprofundou no governo de Figueiredo, seu sucessor. A política externa brasileira pretendia, naquele

5. O conceito de segurança coletiva diz respeito à estratégia de limitar as soberanias nacionais em prol da defesa conjunta contra um agente externo.

6. Essa mudança de perspectiva pode ser compreendida como um reflexo da fragmentação dos blocos capitalistas e socialistas no cenário internacional, quando foi ressaltada a importância dos interesses nacionais em detrimento de uma “defesa integrada” (Gonçalves; Miyamoto, 1993, p. 221).

O subimperialismo brasileiro revisitado:
a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)

momento, “*maximizar as oportunidades de desenvolvimento do país*”, utilizando, para isso, as “*relações bilaterais e multilaterais, o comércio e serviços, a luta contra o protecionismo do Norte, propagando a nova ordem internacional e a cooperação Sul-Sul*” (Bueno; Cervo, 2008, p. 385). Em relação à América Latina em geral e à Argentina em particular, a “*criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e a cooperação energética através da BLADE*”, além do esforço da diplomacia brasileira para reativar a Organização dos Estados Americanos⁷, “*confirmaram o empenho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos*” (Gonçalves; Miyamoto, 1993, p. 238-239).

Além dos esforços políticos da diplomacia brasileira e demais países do “Terceiro Mundo” por uma aproximação entre si, evidenciaram-se as relações comerciais. Se no ano de 1967 este mercado absorveu 12,8% das exportações brasileiras, no ano de 1981 esse número saltou para 35,7% e 31,6% em 1983 (IBGE, 1987 *apud* Peres, 2009). Em 1967, 9,7% das exportações dirigiam-se a países sul-americanos, ao passo que em 1983 elas correspondiam a 18,1% (Baer, 1996 *apud* Peres, 2009, p. 128).

A partir de 1979, o segundo choque do petróleo desencadeou a afirmação dos interesses estadunidenses sobre o mundo, quando este país decidiu unilateralmente elevar as taxas de juros sobre o dólar a fim de atrair moeda e cobrir seu déficit interno. Como esta era a principal moeda internacional, a elevação dos juros inflou o endividamento contraído por países periféricos, com destaque para os latino-americanos (Arruda, 1999 *apud* Lopes Rodrigues, 2011, p. 50). Como consequência, esses países enfrentaram grandes instabilidades nacionais ao longo da década de 1980, perdendo fôlego nas reivindicações nos foros internacionais. Paralelamente, o sistema internacional cedia à “*rebipolarização e [a]o protecionismo, a instabilidade cambial e a oligarquização dos foros decisórios*” (Bueno; Cervo, 2008, p. 428).

Diante do cenário de crise financeira regional, o Fundo Monetário Internacional (FMI) assumiu o papel de articulador da manutenção da liquidez do sistema internacional através do “auxílio” para implementação de metas⁸ que visavam a geração de superávits das balanças comerciais e a garantia de reservas monetárias para a quitação das dívidas

7. Os formuladores de política externa brasileiros defendiam não apenas a relevância da organização como foro de articulação dos países do continente, mas também a importância de manter a filiação estadunidense. “*Só mediante a conservação de seu vínculo com a organização poderiam os demais países subdesenvolvidos zelar para que os Estados Unidos respeitassem os princípios por ela consagrados. Caso contrário, livres de qualquer compromisso formal, sentir-se-iam liberados para, mais desinibidamente, praticar uma política de puro poder no hemisfério*” (Gonçalves; Miyamoto, 1993, p. 239).

8. Essas metas eram destinadas a) a geração de excedentes econômicos (através da elevação da taxa de juros e outras medidas a fim de contrair o consumo interno), b) a obtenção de divisas (por meio da desvalorização cambial e estímulo às exportações) e c) a geração de superávit primário (através do aumento da receita pública).

contraídas. Segundo Filgueiras (2000 *apud* Figueiredo, 2016, p. 97), essa ação correspondeu a uma “defesa explícita e intransigente dos interesses do capital privado internacional” a fim de garantir o “reembolso pelos empréstimos realizados” entre as décadas de 1950 e 1970 e afastar a possibilidade de declaração de moratórias.

O cenário regional de crises, somado a “esterilização” do diálogo Norte-Sul nos fóruns internacionais, a ofensiva inglesa sobre as Malvinas com apoio estadunidense, as retaliações do Norte contra a Argentina e a intervenção dos Estados Unidos na América Central e Caribe contribuíram, segundo Filgueiras (*Idem*, p. 450), para unir a América Latina em geral.

As relações Brasil-Argentina, até então limitadas à cooperação na área comercial, encaminharam-se rumo ao integracionismo. Em 1991 os países assinaram o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul, ao qual Paraguai e Uruguai também aderiram. Sensível às dinâmicas político-econômicas, o Mercosul se constituiu como um “arranjo compatível com o processo de liberalização mais amplo” (Silva, 2006, p. 73). Em 1990, 4,2% das exportações brasileiras destinaram-se aos países do bloco, ao passo que em 1998 o número cresceu para 17,4%. No caso argentino, as exportações para estes países representaram 14,8% do total em 1990 e passaram a 35,6% em 1998. O Uruguai, por sua vez, também registrou um aumento de exportações para os referidos países: de 34,8% em 1990 para 55,3% em 1998. Por fim, o Paraguai direcionou 39,5% de suas exportações para esses países em 1990, e 52% em 1998 (CEPAL, 2005 *apud* Silva, 2006, p. 86-90).

Ainda na década de 1990, a necessidade de garantia de mercados consumidores motivou a proposta brasileira de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Essa medida, que pretendia estender a área de mercado comum para todo o subcontinente a partir de 2000, não foi efetivada. Deu-se origem, entretanto, a iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) – que cedeu aos parâmetros do ideário neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a princípio, e assumiu uma vertente desenvolvimentista no governo Lula da Silva (2003-2010).

De modo geral, a década de 1990 representou uma ruptura com o paradigma desenvolvimentista brasileiro – e sul-americano –, catalisado pela crise da dívida externa e pelo avanço do neoliberalismo na região. Internamente, a insuficiência de reservas monetárias para quitar a dívida e a impossibilidade de estratégias de financiamento, em razão da inflação, constituíram a “*gênese, justificativas e resultados do processo de privatização da estrutura estatal brasileira*” (Figueiredo, 2016, p.105). Desse modo, os mecanismos de privatizações foram conscientemente utilizados para transferir ativos nacionais a empresas estrangeiras, “*abrindo deste modo via de transferência de renda ao exterior por meio dos lucros e aprofundando a dependência estrutural da nação*” (Bueno; Cervo, 2008, p. 459).

A nova inserção internacional brasileira (2003-2014)?

O governo de Lula da Silva (2003-2010) delineou uma inflexão na orientação brasileira no plano internacional. Nesse momento, a política externa brasileira buscou, “*promover uma inserção internacional para recuperar espaços perdidos durante a década de 1990*”, através de quatro estratégias: parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento, agenda comercial afirmativa, atenção à América do Sul e o compromisso com o multilateralismo para o desenvolvimento da paz (Visentini; Silva, 2010, p. 56-57).

Adotando uma postura ativa e pragmática, a diplomacia do governo Lula da Silva buscou “concentrar-se” em espaços ainda não ocupados, isto é, em cooperar com países cujos mercados apresentassem potencial para a absorção de produtos brasileiros, como os sul-americanos (em especial os andinos), árabes, África do Sul, China, Índia e Rússia (Visentini; Silva, 2010, p. 68). Ademais, Lula da Silva buscou uma atuação ativa nos fóruns internacionais a fim de fortalecer a figura do país frente ao sistema internacional e explorar positivamente espaços de negociação e barganha.

O governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, herdou as diretrizes de política externa previamente delineadas, porém assumiu uma postura passiva – isto é, reduziu sua proatividade – diante a política global. Segundo Saraiva e Gomes (2016, p. 82), essa mudança correspondeu às novas conjunturas da economia internacional e nacional, além da nova dinâmica de processo decisório e “sobretudo na passagem para o segundo mandato, também como resultado de maior politização da política externa”.

Aspectos econômicos

Do ponto de vista econômico, considera-se bastante propícia a conjuntura internacional sob a qual Lula da Silva assumiu o governo: baixas taxas de juros, altas taxas de investimento e expansão da produção e da renda. Diante deste cenário favorável, as exportações brasileiras passaram a crescer acima da média mundial, apresentando as cifras de 21,1% em 2003, 32,0% em 2004 e 23,2% em 2008 (Bacen, 2009 *apud* Peres, 2009, p. 116).

O advento da crise financeira internacional em fins de 2008 confirmou, entretanto, a dependência brasileira em relação aos mercados internacionais. As exportações, que chegaram a responder por 45% do PIB brasileiro no período entre 2003 e 2006 (Filgueiras; Gonçalves, 2007 *apud* Peres, 2009, p. 117), sofreram uma redução de 19,2% em cinco meses, seguindo a queda de 30,4% da demanda externa. Embora as exportações correspondessem a apenas 20% da produção nacional, constatou-se que o grau de verticalização – isto é, compra de bens intermediários e bens de capital por empresas exportadoras – elevou o impacto dos efeitos para 50% na indústria total e 55% da indústria de transformação. Por essa razão, a demanda por veículos, por

exemplo, – então terceiro produto mais exportado em termos absolutos – reduziu em 50%, acarretando a queda de 29% de sua produção (BNDES, 2009 *apud* Peres, 2009, p. 117).

Somada a esta vulnerabilidade brasileira frente à demanda externa, tem-se um processo mais amplo de redução da exportação de manufaturas. No ano de 1999, estes produtos correspondiam a 57% das exportações brasileiras, reduzindo-se para 45% em 2010 e 38% em 2014, o que corresponde a uma redução de 19 pontos percentuais. As exportações de commodities, por sua vez, correspondiam a 23% do total em 1999, aumentando 38% em 2010 e atingindo 44% em 2014, o que significa um aumento de 21 pontos percentuais no período (MDIC).

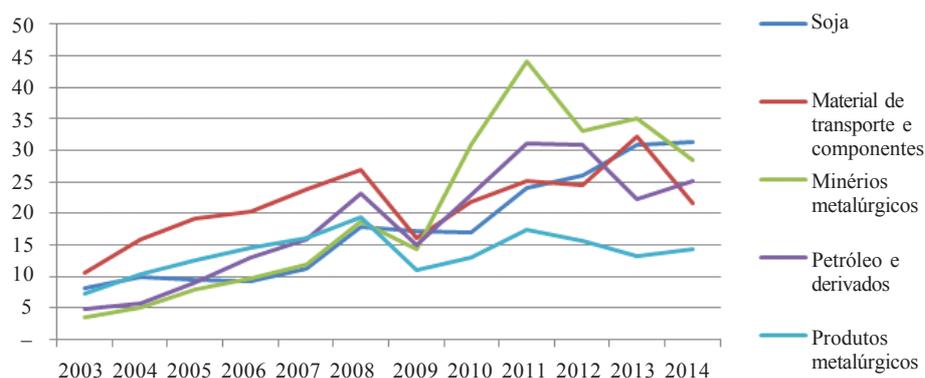
Autores como Bresser-Pereira (2008; 2012) e Oreiro e Feijó (2010) desenvolveram estudos sobre a tendência de redução do peso da indústria de transformação na economia nacional, somada à expansão dos setores primário-exportadores e de serviços. Esse processo, denominado desindustrialização, encontra raízes na lógica de inserção brasileira no modelo liberal periférico na década de 1990, quando

a quebra de elo de diversas cadeias produtivas nacionais (...) tornou o sistema produtivo brasileiro mais dependente de importações de insumos produtivos, máquinas e equipamentos, o que se traduziu em acentuado aumento das importações nos períodos de intensificação do crescimento do PIB e da renda doméstica. Adicionalmente, esse novo padrão exportador engendra a formação de enclaves com atividades que operam com reduzidos efeitos de encadeamento produtivos e tecnológicos, importando bens de capital, bens intermediários e até mesmo matérias-primas (Borba; Moreira, 2016, p. 173).

De fato, conforme disposto no gráfico 1, a soja assumiu crescimento constante na pauta das exportações brasileiras – sobretudo após 2010 –, seguida de tímido crescimento das linhas de petróleo e produtos metalúrgicos – estas a partir de 2013. A linha de material de transporte e componentes, representada principalmente por aviões e automóveis, possuiu grande queda nas exportações entre 2008 e 2009, conforme já mencionado, e logrou um considerável aumento até 2013, quando caiu novamente – assim como a linha de minérios metalúrgicos.

O subimperialismo brasileiro revisitado:
a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)

Gráfico 1: Dinâmica das cinco principais linhas de exportação brasileiras entre 2003 e 2014 (em bilhões de dólares)

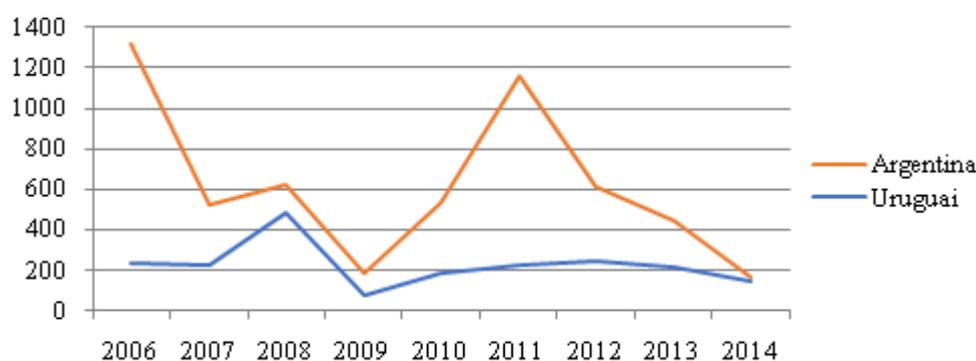


Fonte: United Nations International Trade Statistics Database. Elaboração própria

Assim, é possível indicar que, apesar do expressivo crescimento das exportações brasileiras a partir da década de 2000, é necessário levar em consideração sua vulnerabilidade frente as demandas internacionais e ponderar sua constituição, isto é, o peso da expansão dos produtos primários. Além disso, como dito anteriormente, a queda do sistema produtivo brasileiro dá novo impulso à posição de dependência frente aos países desenvolvidos, uma vez que se remodela o intercâmbio desigual histórico de produtos primários e bens de capital/intermediários. Não há, portanto, uma média ou alta composição orgânica do capital – fator apontado por Marini como fundamental para que o fenômeno do subimperialismo ocorra.

No que se refere aos investimentos brasileiros diretos no exterior (IBD), constata-se que no período entre 2003 e 2014 houve o predomínio absoluto de capitais concentrados no setor terciário, isto é, de serviços – o que representou, só no ano de 2014, 60% do total de IBDs. Quanto aos destinos mais comuns, a América do Sul esteve inserida no terceiro maior grupo receptor, com destaque para a Argentina e Uruguai – que receberam, juntos, cerca de 89% dos IBDs para a região em 2001 (Pozzobon, 2011, p. 19). Conforme o gráfico 2 abaixo, nos anos seguintes verificou-se uma grande variação do fluxo de IBDs, com destaque à queda a partir de 2011 na Argentina – circunscrita em uma estagnação e queda geral de IBDs.

Gráfico 2: Investimentos brasileiros diretos na Argentina e Uruguai entre 2006 e 2014 (em milhões de dólares)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria

Ainda é válido destacar que as empresas brasileiras que se internacionalizaram no período – sob os auspícios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – apresentavam resultados não tão expressivos qualitativamente. Em primeiro lugar, os IBDs direcionavam-se prioritariamente às áreas de mineração e hidrocarbonetos, preterindo processos que requerem mais capitais e aqueles intensivos no uso de tecnologia. Em segundo lugar, a quantidade de empresas internacionalizadas era pequena – ao menos em relação àquelas asiáticas. E, por fim, a existência de poucas operações com elevado valor médio (BNDES, 2008a; 2008b).

Desse modo, podemos concluir que a expansão dos capitais e aumento das exportações brasileiras direcionadas à América do Sul não possuem relação necessária com um processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro – que estaria agora na sua etapa monopolista –, tampouco na força da “unidade” de interesses entre as elites nacionais e o Estado. Embora esses fenômenos sejam frutos de uma articulação específica de políticas econômicas e dotadas de um teor nacionalista, constata-se que, sob perspectiva histórica, esses movimentos só são possíveis diante de um cenário econômico internacional altamente favorável – mesmo que por algum momento possam produzir a percepção de grande autonomia das economias dependentes frente ao capital internacional.

Considerações finais

O conceito de subimperialismo foi desenvolvido durante as décadas de 1960 e 1970 como uma tentativa de análise econômica – mas também política – da emergência de países intermediários em termos de dependência e desenvolvimento produtivo. Este conceito propõe, fundamentalmente, que países subdesenvolvidos, porém

O subimperialismo brasileiro revisitado:
a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)

industrializados e detentores de considerável composição orgânica do capital, articulação do Estado e dependência estrutural frente ao capital internacional, poderiam reproduzir relações de dominação e subordinação em relação a países relativamente menos desenvolvidos.

No caso brasileiro, esse conceito se desenvolve em torno do objetivo de analisar o período do denominado “milagre econômico”, entre 1967 e 1973, em que se popularizou a percepção de “Brasil potência” – inclusive diante os vizinhos sul-americanos. Esse conceito seria revisitado para análise do governo Lula da Silva, momento em que as orientações de política externa e comercial foram interpretadas como parte de uma ação subimperialista. Entretanto, para a análise deste momento, é necessário destacar dois pontos.

Primeiramente, a postura ativa e pragmática resultou em uma importante diversificação geral das parcerias, como as com os países árabes, a África do Sul, China, Índia e Rússia. Em segundo lugar, foi dada especial atenção às práticas integracionistas na América do Sul, com o Mercosul, mas também aos projetos com orientações políticas de fortalecimento de demandas, realidades e interesses próprios da região frente ao sistema internacional, com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da coordenação do projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). É válido destacar que esses projetos se enfraqueceram a partir de 2010, em parte resultado da intensificação gradual das instabilidades sociais, políticas e econômicas no Brasil.

No plano econômico, os níveis de exportações brasileiras dirigidas a América do Sul mantiveram-se instáveis depois da crise de 2008, depois de anos de crescimento positivo. Em termos qualitativos, a exportação de produtos manufaturados apresenta uma constante queda a partir de 2000, ao passo que a exportação de commodities cresce gradualmente. O montante de investimentos diretos no exterior também indica uma instabilidade dos investimentos brasileiros, o que corrobora com a tese de que o país não dispõe de uma prática regular de “dominação” na região.

Associada a essas realidades tem-se o processo de desindustrialização, que revela a vulnerabilidade brasileira frente ao mercado internacional e corresponde a traços distintivos da dependência brasileira contemporânea, cuja existência permanece ao longo dos séculos.

Assim, é possível concluir que os dois indicadores de atuação subimperialista – as exportações de manufaturados e os investimentos externos diretos – sugerem, na realidade, uma posição brasileira dependente e vulnerável às demandas do capital internacional. Ademais, não é possível identificar um projeto sólido de políticas externa e comercial que visse uma dominação, mas períodos pontuais de uma postura pragmática possibilitada por um ambiente econômico internacional favorável aos “países intermediários”.

Referências

- BCB – Banco Central do Brasil. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Entendendo o investimento brasileiro direto no exterior. In: *Visão do Desenvolvimento*, nº 52, 2008a. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- _____. Balança comercial brasileira: muito além das commodities. In: *Visão do Desenvolvimento*, nº 54, 2008b. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- BORBA, Romênia Virgínia Pimentel; MOREIRA, Carlos Américo Leite. Modelo liberal periférico, acumulação rentista e especialização exportadora: considerações para o caso brasileiro. In: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 47, nº 3, 2016, p. 167-180.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian approach. In: *Revista de Economia Política*, v. 28, nº 1, p. 48-71, 2008.
- _____. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme (Org.). *Desenvolvimento econômico e crise*. Ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- BUENO, Fábio Marvulle; SEABRA, Raphael Lana. A teoria do subimperialismo brasileiro: notas para uma (re)discussão contemporânea. In: *VI Colóquio Internacional Marx e Engels*, Campinas, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2HtPQor>>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- COMTRADE – *United Nations International Trade Statistics Database*. Disponível em: <www.comtrade.un.org>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- DOS SANTOS, Theotônio. *Imperialismo e corporações multinacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FIGUEIREDO, G. B. de. Estado, legalidade e política econômica: implementação, institucionalização e estabilização do modelo liberal periférico no Brasil. 2016. *Monografia* (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Curitiba. Curitiba, 2016.
- FRANK, André Gunder. *Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. In: *Estudos Históricos*, v. 6, nº 12, p. 211-246, 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2LYhjCL>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

O subimperialismo brasileiro revisitado:
a experiência brasileira na América do Sul (1964-2014)

- HILFERDING, Rudolf. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LÊNIN, Vladimir Ilich. *O Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Centauro, 2008.
- LOPES RODRIGUES, Carlos Henrique. Neoliberalismo: apontamentos histórico-econômicos e acirramento de sua implementação no governo FHC. In: *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*, v. 21, nº 1, p. 43-57, 2011.
- LUCE, Mathias Seibel. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. In: *Tensões Mundiais*, v. 10, nº 18, 19, p. 43-65, 2014.
- MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. In: *Cuadernos Políticos*, v. 12, 1977.
- MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Balança comercial brasileira: série histórica (1998-2018). Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 30, nº 2, 2010, p. 219-232.
- PERES, H. F. O subimperialismo brasileiro na América do Sul: a experiência do governo Lula (2003-2008). 2009. *Monografia* (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário Curitiba. Curitiba.
- POZZOBON, Fernando. Investimento Brasileiro Direto no Exterior: uma análise da evolução e dos determinantes locais na última década. *Dissertação* (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, 2011.
- PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. In: *Revista Relaciones Internacionales*. La Plata, v. 25, nº 50, p. 81-97, 2016.
- SILVA, L. T. Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional. 2006. *Dissertação* (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (edição especial), p. 54-72, 2010.

O Foro de São Paulo e a política externa brasileira de 2003 a 2016

Ricardo Abreu de Melo*
Pedro Silva Barros**

Introdução

Esse texto é parte de um esforço inicial conjunto dos autores que tiveram a vida marcada tanto pelo esforço acadêmico de entender a realidade da integração sul-americana como pela atuação interferente nesses processos. O que motivou os autores a iniciar esse esforço, entretanto, foi a perspectiva distinta da experiência prática, definidas pela participação e interferência, seja no próprio fórum ou na formulação e execução de políticas públicas para a integração regional.

Nesse sentido, o objetivo do capítulo é analisar as principais ações de política externa brasileira para a integração regional no período 2003-2016, avaliando as influências das formulações permanentes de instituições de Estado, principalmente o Ministério das Relações Exteriores, e as propostas partidárias, particularmente difundidas no Foro de São Paulo. Para tanto, parte-se da hipótese de que na política externa brasileira de 2003 a 2016 efetivamente executada prevaleceu as formulações e ações desenhadas pelo Ministério das Relações Exteriores, ainda que tenha havido influência do Foro de São Paulo na ênfase de algumas políticas e ações.

O Foro de São Paulo se pautou desde sua criação pelo conceito América Latina e Caribe. No Brasil, porém, ainda que o objetivo de integração latino-americana esteja plasmado na Constituição Federal desde 1988 a política externa tem priorizado a América do Sul. Essa característica se acentuou após a criação do Mercosul, em 1991, e dos desdobramentos da I Cúpula de Presidentes da América do Sul, em 2000.

O texto está organizado em quatro grandes seções, além dessa introdução e da conclusão. Em uma primeira seção, são discutidas as origens do Foro do São Paulo, para em seguida apresentar as ideias do Foro sobre a integração econômica, política, social e cultural da América Latina. Na terceira seção, debate-se a liderança brasileira nos processos integracionistas da região no período, analisando as principais características e os atores envolvidos nas iniciativas que contaram com a participação

* Mestre, Prolam-USP. E-mail: ricardoabreu65@yahoo.com.br

** Pós-doutorando, Prolam-USP. E-mail: pedrosilvabarros80@gmail.com

brasileira. Por fim, discute-se a participação ou interferência das ideias do Foro de São Paulo nos processos de integração regional, inclusive nos quais o Brasil não aderiu.

Tornou-se ainda mais relevante a apreciação da temática desse artigo devido às s referências crescentes ao Foro de São Paulo na política nacional.

O Foro de São Paulo

Fundado a partir de um Encontro em São Paulo em 1990, por convocação do Partido dos Trabalhadores do Brasil, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, em coordenação com o Partido Comunista de Cuba e Fidel Castro, o Foro de São Paulo (FSP) funciona como um fórum, formado por partidos e movimentos políticos latino-americanos e caribenhos, identificados com ideias e práticas de esquerda.

O Foro de São Paulo surgiu em meio ao processo que resultou na dissolução da União Soviética e no fim dos regimes aliados a ela no Leste Europeu, que causou perplexidade e crise na esquerda em todas as partes do mundo. Correspondendo a uma necessidade de unir-se em um esforço comum de reflexão teórica e política e de coordenação das lutas anti-imperialistas e contra as políticas neoliberais então hegemônicas, forças de esquerda e progressistas da América Latina e Caribe de 14 países reuniram-se na capital paulista em julho de 1990. Daí o nome que foi dado ao Encontro mais tarde, por conseguir um consenso mais representativo entre os partidos participantes: Foro de São Paulo.

Deste agrupamento de uma ampla gama da esquerda latino-americana fazem parte vários subgrupos ideológicos de partidos e frações de partidos: socialistas, comunistas, socialistas democráticos, nacionalistas populares, socialdemocratas, trotskistas, nacionalistas populares, trabalhistas, entre outras. No Brasil, além do Partido dos Trabalhadores, também participam o Partido Comunista do Brasil, o Partido Socialista Brasileiro, e o Partido Democrático Trabalhista, entre outros.

Uma das características do êxito e perenidade do Foro é que seus acordos não são vinculantes e os diagnósticos e análises, tanto de temas conjunturais como estruturais ajudam a qualificar os posicionamentos de seus diferentes membros. Também são relevantes os espaços para intercâmbios de experiências tanto eleitorais como de políticas públicas executadas pelos diferentes governos dirigidos por partidos do agrupamento. Evidentemente, a partir do momento mais partidos do FSP chegaram ao poder se multiplicaram essas trocas de experiências eleitorais e de políticas públicas, gerando uma *expertise* coletiva sem precedentes na região.

Desde o seu nascimento, o FSP se caracteriza como espaço unitário e plural de partidos de “esquerda” – no sentido amplo do termo – da América Latina e Caribe, que propugnam a luta antiimperialista e antineoliberal, defendem a emancipação dos

povos latino-americanos e caribenhos e se destacam pela defesa da integração continental¹ do ponto de vista político, econômico, social e cultural.

Por isso, devido à pluralidade de partidos com distintas orientações ideológicas e políticas, é um espaço que, como definiu Luiz Inácio Lula da Silva em sua intervenção no plenário do Encontro do FSP de Manágua em 2011, citando uma frase do educador Paulo Freire, busca “juntar os diferentes para derrotar os antagonicos”.

Com o método do consenso e da valorização da unidade, o Foro de São Paulo cresceu e se fortaleceu ao longo dos anos, passou por intensas polêmicas e crises, mas sobreviveu, sabendo potencializar suas convergências e mantendo-se até hoje como um espaço de debates e de coordenação política dos partidos “contrários ao neoliberalismo” na região. É uma das mais relevantes experiências de organização internacionalista de partidos políticos, mesmo em nível mundial. Nota-se que em vários países onde partidos do FSP lideraram governos havia também outros partidos pertencentes ao Foro na oposição, por exemplo o Partido Popular Socialista (PPS) durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil.

No curso dos sua existência, o Foro evoluiu, passou por fases, em relação direta com o curso da experiência vivida a cada momento pelos partidos que o compõem e de acordo com a correlação de forças no continente e a situação mundial.

O FSP é fruto do contexto histórico em que foi criado, em 1990. Depois desenvolveu-se e teve a capacidade de atualizar-se diante das mudanças de contexto, das mudanças na situação econômica, social e política internacional e na correlação de forças, tanto em nível mundial, quanto na América Latina.

Os partidos do FSP têm, cada um deles, a sua própria estratégia nacional. No entanto, o FSP elabora diretrizes programáticas estratégicas de união e integração da América Latina e Caribe. Essas diretrizes estratégicas comuns tem uma base histórica e geográfica, um mesmo espaço continental e um passado de lutas anticolonialistas e anti-imperialistas. O FSP cultivou uma identidade cultural latino-americana e uma política latino-americanista, em oposição ao pan-americanismo imperialista. Além disso, o FSP gradativamente veio superando o “eurocentrismo”, tradicional característica das esquerdas latino-americanas.

Uma das principais razões da relevância do Foro está em sua capacidade de elaborar e difundir coletivamente ideias transformadoras, sobretudo acerca da integração da América Latina e Caribe, que influenciam a ação política dos partidos membros e de governos e organismos de integração regional em que estes partidos lideram e/ou participam². Ao mesmo tempo, o Foro de São Paulo é um espaço de intelectuais orgânicos, um intelectual coletivo em nível internacional.

1. Por “continental” e “regional” entenda-se como algo relativo à região da América Latina e Caribe.

2. Uma das críticas da direita brasileira e regional ao FSP é que ele exerceria “ingerência externa” nos países nos quais os partidos membros foram eleitos para governar. Isso é falso, pois os partidos são

O ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva³, expressou essa ideia em depoimento na forma de mensagem ao Encontro de Buenos Aires, em 2010, quando o Foro de São Paulo completou 20 anos de existência e partidos do Foro já eram governantes em muitos países da região:

As transformações pelas quais passaram a América Latina e o Caribe nestas duas décadas têm muito a ver com os debates que realizamos [...] Muitos dos que nós encontramos no passado nas reuniões do Foro de São Paulo como forças de oposição, hoje somos Governo e estamos desenvolvendo importantes mudanças em nossos países e na região como um todo. Experiências como a Unasul e a Comunidade da América Latina e do Caribe são herdeiras dos debates que levamos no Foro (Foro de São Paulo, 2010b, p. 125).

Dilma Rousseff, ao gravar um vídeo com uma mensagem ao XIX Encontro do FSP, realizado em São Paulo em 2013, reafirmou o que foi dito por Lula no depoimento acima. Rousseff diz que o Foro de São Paulo:

(...) foi e é um extraordinário laboratório político. Nele os partidos formularam os projetos e as alternativas que estão mudando a realidade em nosso continente. [...] Todos os condutores das grandes transformações em nossa região chegaram aos governos de nossos países por meio de eleições absolutamente livres, democráticas, com ampla participação popular. Os novos governos democráticos e populares têm sido firmes igualmente na defesa da soberania nacional. Mas não se refugiaram em um nacionalismo estreito. A expansão e o fortalecimento do Mercosul, o surgimento da Unasul e da Celac, têm a marca dos grandes debates que temos realizado nos Encontros do Foro de São Paulo (Rousseff, 2013).

A elaboração da política externa dos países da região, sem dúvida, tem caráter de política de Estado, além dos componentes da política de governo e da chamada diplomacia presidencial. Isso é especialmente verdadeiro no caso do Brasil, que possui um Ministério das Relações Exteriores com reconhecida capacitação profissional e uma diplomacia com tradição de formulação própria. As principais formulações sobre a política externa do Brasil no período 2003-2016 vieram de quadros do Itamaraty, particularmente dos diplomatas Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, que podem ser considerados como intelectuais orgânicos. Entretanto, é pouco visível, ou até mesmo ignorada, a legítima contribuição dos partidos políticos para a elaboração de diretrizes de política externa⁴.

eleitos democraticamente para os governos nacionais, com plataformas programáticas aprovadas pela soberania popular. As ideias que influenciam essas plataformas programáticas têm variadas fontes, nacionais e internacionais, inclusive os documentos da Organização das Nações Unidas (ONU). Obviamente não há nenhuma agressão à soberania de nenhum país o fato do FSP, ou mesmo uma instituição de direita, como muitas o fazem, formular ideias programáticas que eventualmente influenciem os partidos membros ou com os quais se tem afinidade político-ideológica.

3. Na ocasião Lula ainda era presidente do Brasil, no último ano de seu segundo mandato (2007-2010)

4. O artigo dos pesquisadores da USP Amâncio J. de Oliveira e Janina Onuki (2010, p. 175), que analisa a posição dos partidos brasileiros em política externa, conclui que “a tese, forjada ainda na década de

As vitórias eleitorais em âmbito nacional, de partidos políticos membros do FSP ocorreram particularmente na América do Sul e com elas se inicia a realização prática do programa alternativo de integração, a partir dos governos nacionais, em cada país e em âmbito regional. Com esse novo ciclo, de governos de esquerda e progressistas, emergiu um “latino-americanismo” renovado e ressurgiu na América Latina o debate sobre o socialismo no século XXI, particularmente nos países que viriam a formar a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), como Venezuela e Bolívia, além de Cuba.

O Foro de São Paulo e a integração latino-americana

As políticas doutrinárias e programáticas acerca da integração regional, formuladas no âmbito do Foro de São Paulo, depois vieram a influenciar, através das lutas populares e da política externa dos governos de esquerda e progressistas, as políticas dos organismos de integração sul e latino-americanos e caribenhos: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA – TCP) e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC).

Em sua primeira década de existência, o FSP elaborou diretrizes programáticas para a integração regional, em uma situação na qual os partidos de esquerda estavam na oposição aos governos nacionais neoliberais – com a exceção do PC de Cuba, no poder desde 1959 e da Venezuela, governada pelo chavismo desde o início de 1999. Nas duas décadas seguintes, após as vitórias eleitorais que levaram o continente a um novo ciclo político, o FSP desenvolveu ainda mais as suas diretivas programáticas de integração da América Latina e do Caribe. Recentemente, já em uma fase de refluxo e de derrotas político-eleitorais dos partidos de esquerda em países importantes como Brasil e Argentina, o Foro elaborou o *Consenso de Nuestra America*, um documento programático.

Pomar e Regalado (2013), argumentam que as estratégias nacionais promovidas pelos governos liderados por partidos membros do Foro, apresentam-se sempre associadas ao processo de integração regional. O Documento Base preparatório para o Encontro de partidos do Foro, em São Paulo, 2013, explicita essa relação entre as estratégias nacionais de autonomia e a integração:

70”, de que “os partidos seriam irrelevantes do ponto de vista de formulação e condução de política externa” está em parte equivocada. Os autores argumentam: “Não apenas os partidos políticos conseguem extrapolar as ideias canônicas forjadas pelo Ministério das Relações Exteriores e apresentar ideias próprias, como as propostas distinguem-se de forma significativa entre os partidos [...] [sendo que] as posições dos principais partidos são discriminantes em duas dimensões principais: parcerias estratégicas/relações Norte-Sul e integração regional”. (Oliveira; Onuki, 2010, p. 175)

O ciclo progressista e de esquerda iniciado em 1998 tem força porque não é único nem uniforme, desenvolvendo-se sobre diferentes formações históricas e sociais, com forças que possuem horizontes estratégicos diferenciados, embora de esquerda, que apresentam níveis de acumulação diferentes. Por isso conseguimos vencer em países com diferentes histórias, culturas, estruturas sociais e políticas. Mas a pluralidade de estratégias nacionais deve se combinar, cada vez mais, com uma estratégia continental baseada na integração regional e com a definição de características comuns nos modelos alternativos em marcha (Foro de São Paulo, 2013, *apud* Pomar e Regalado, 2013, p. 250).

As ideias do Foro de São Paulo sobre a integração econômica, política, social e cultural da América Latina

O FSP elaborou ideias que redefiniram e atualizaram as propostas de unidade e de integração da América Latina. No Documento Base que preparou os debates do Encontro de 2007 do FSP, reafirmou-se que “*en el Foro se definieron las bases de un nuevo concepto de unidad e integración latinoamericanista y caribeño para reafirmar nuestra soberanía, independencia y recuperar nuestra identidad cultural e histórica, promover la democracia y la soberanía populares*” (Foro de São Paulo, 2008, p. 631).

Nos seus 28 anos de existência, o Foro de São Paulo coleciona uma série de resoluções, documentos e discursos que representam o pensamento político do Foro sobre a integração latino-americana, elaborado ao longo de sua história.

Ainda nos primórdios do FSP, em 1991, no seu II Encontro, na Cidade do México, a Declaração Final assinala que a integração política e econômica da região é parte fundamental da solução dos problemas enfrentados pelas sociedades latino-americanas:

La solución de fondo a las dificultades y problemas se encuentra hoy en la profunda transformación de nuestras sociedades y en la integración política y económica de América Latina y el Caribe que fue, durante siglos, el incentivo para las luchas libertarias y ahora constituye la idea motora para impulsar nuestra cabal emancipación frente al proceso de reestructuración del capitalismo a nivel mundial, y para contribuir a forjar un nuevo orden internacional que respete nuestros valores nacionales y satisfaga las necesidades de nuestros pueblos (Foro de São Paulo, 2008, p.89).

Constata-se que o Foro de São Paulo, em seus documentos e resoluções sobre integração regional, resgata e promove dois importantes conceitos das teorias críticas das relações internacionais, o conceito de autonomia nacional e o conceito de integração solidária⁵. Isso pode ser explicado também pelo fato dos partidos e movimentos políticos de esquerda da América Latina possuírem, naquele momento (1990) e até hoje, plataformas ideológico-programáticas baseadas ou inspiradas nas teorias críticas latino-americanas, a saber: o marxismo e a teoria do imperialismo de Lênin; as teorias

5. Para uma discussão dos conceitos de autonomia nacional e de integração solidária, ver os textos do argentino Juan Carlos Puig (Puig, 1986) e do brasileiro Hélio Jaguaribe (Jaguaribe, 1979).

da CEPAL⁶; as variantes da teoria da dependência; e as teorias sul-americanas de autonomia nacional, entre outras influências.

Nota-se nos documentos do Foro de São Paulo que a soberania e a autonomia nacionais são consideradas condições *sine qua non* para os projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social latino-americanos e caribenhos, assim como a integração solidária depende também da consolidação da soberania e da autonomia dos países da região. Em outras palavras, a autonomia nacional, que pressupõe a soberania do país, é conceito chave na formulação programática do Foro de São Paulo.

Nas resoluções aprovadas no Encontro de São Paulo, Brasil, em 2005, os partidos do Foro defendem a ideia de “*acentuar a importância da luta pela soberania nacional frente à hegemonia do imperialismo norte-americano e à pretensão de subordinar os países a suas políticas e interesses*” (Foro de São Paulo, 2013, p. 79). Em 2010, entre as resoluções aprovadas em Buenos Aires destacou-se a “*afirmação de um pensamento geopolítico autóctone, que valorize as nossas independências e soberanias nacionais*” (Foro de São Paulo, 2013, p. 162), reforçando o passado comum dos diferentes países da região

O Documento Base do XIX Encontro do FSP relaciona esse pensamento soberanista com a integração continental. O documento diz que “*a integração latino-americana é o objetivo estratégico do Foro de São Paulo*” (Foro de São Paulo *apud* Pomar e Regalado, 2013, p. 253). O conceito de integração solidária, enquanto processo integrador caracterizado pela coordenação de políticas e pela redução das assimetrias entre os países, está presente repetidas vezes nas formulações do Foro de São Paulo.

O tema geral do XIII Encontro do FSP, situado em San Salvador, El Salvador, em janeiro de 2007, foi “*A nova etapa da luta pela integração latino-americana e caribenha*”. Nesse Encontro, foi aprovada uma resolução que afirma a necessidade da participação política dos partidos e dos movimentos sociais nos processos de integração e que defende a criação de um parlamento continental. A proposta envolve os 33 países soberanos que fazem parte da Celac, organização interestatal de integração. Diz a resolução:

Como bien ha sido señalado en varios de nuestros Encuentros, las fuerzas políticas y sociales de la izquierda latinoamericana y caribeña operan en realidades históricas y desde estrategias muchas veces diferentes y contradictorias entre sí. Exactamente a causa de ello, el punto de contacto que permitirá acordar un plan común entre gobiernos, partidos y movimientos sociales está en la construcción de una estrategia convergente de integración continental.

6. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, organismo da organização das Nações Unidas (ONU) criada em 1948. Entre os principais intelectuais vinculados ao pensamento da CEPAL estão Raúl Prebisch e Celso Furtado.

(...) Lo fundamental, en cualquiera de los casos, es asegurar una integración continental que tenga en el pueblo su cimiento fundamental. Para ello, debemos trabajar en pro de la creación, en el plazo más corto posible, de un parlamento continental (Foro de São Paulo, 2008, p. 647-655).

O Foro de São Paulo defende uma “integração alternativa” que tenha como “objetivos de curto, médio e longo prazo, uma integração social, política, econômica e uma articulação dinâmica de culturas”. Para o Foro de São Paulo, o “*projeto alternativo de integração deve ir além do contorno meramente comercial liberalizador*” (Foro de São Paulo, 2013, p. 35), que tende a gerar vulnerabilidades e mais dependência dos capitais transnacionais. Essa integração alternativa:

(...) deve incluir um componente cultural capaz de responder às reivindicações próprias de diversos grupos da sociedade: trabalhadores urbanos e rurais, desempregados, camponeses, mulheres, povos indígenas, etnias, religiosos, pequenos e médios empresários e todas as forças econômicas que ponham o interesse nacional acima dos interesses particulares (Foro de São Paulo, 2013, p. 34).

A Declaração Final do III Encontro do Foro de São Paulo, realizado de 16 a 19 de julho de 1992, em Manágua, Nicarágua, procura definir o que seria uma “integração dos povos” da região. Sobre o papel das forças populares e as alianças político-sociais para a formação de novos blocos de poder nos países da região, a fim de impulsionar a integração, o texto do III Encontro afirma:

O conteúdo econômico de uma alternativa deve partir do interior das sociedades, da luta destinada a superar as estruturas e modelos dominantes e a eliminar controles monopolistas e oligopólios, e da construção de um desenvolvimento econômico autônomo orientado, em primeiro lugar, a satisfazer as necessidades básicas das maiorias, substituindo a atual aliança dos setores transnacionalizados da burguesia com o capital internacional por uma aliança entre todas as forças interessadas na promoção de projetos nacionais para a consecução da justiça social, da democracia e da libertação nacional (Foro de São Paulo, 2013, p. 30-31).

É importante ressaltar que as citações anteriores, e a próxima idem, datam de 1992, quando o FSP vivia ainda a sua “primeira infância”, mas já carregava consigo o DNA de uma concepção popular e latino-americanista da integração continental. Fundamentando ainda o que seria uma integração alternativa e solidária e relações internacionais mais democráticas, a partir do ponto de vista popular, a Declaração Final do III Encontro do FSP (1992), ressalta:

(...) a necessidade de impulsionar um processo de integração da América Latina e Caribe que corresponda à sua visão, necessidades e interesses específicos. Esse processo deve ser fundado na solidariedade entre os povos: uma integração “de baixo para cima”, que favoreça a conformação de redes de intercâmbio, de coordenação e complementação de políticas produtivas, financeiras e sociais a partir das quais um processo de desenvolvimento e integração regional possa avançar.

Ricardo Abreu de Melo e Pedro Silva Barros

Estamos convencidos de que a luta pela integração dos povos constitui um desafio político, consistente em desenvolver um esforço comum para construir relações políticas democráticas, abrangendo organizações nos níveis local, nacional, sub-regional, regional e mundial, com vistas a construir uma nova ordem democrática em toda a sua globalidade (Foro de São Paulo, 2013, p. 34).

O Foro de São Paulo, os governos de esquerda e progressistas da América Latina e a integração regional

Durante o ciclo de governos de esquerda e progressistas, os partidos do Foro de São Paulo tornaram-se protagonistas da política regional e mesmo da política mundial. Particularmente os presidentes e as presidentas das Repúblicas, dirigentes de partidos do Foro, ou de partidos que aderiram ao Foro depois da eleição desses governantes, cumpriram esse papel.

Como sustenta a Declaração da reunião do Grupo de Trabalho do Foro de São Paulo realizada em Quito, no Equador, em maio de 2007, o Foro assumiu conscientemente esse desafio de ser protagonista da política internacional, por um mundo multipolar e pluricêntrico, ao passo que também é protagonista do processo de integração regional. O Foro:

(...) ratifica su responsabilidad por cumplir con el objetivo de: ser un instrumento protagónico en el desarrollo de la resistencia de esta nueva forma de imposición del unilateralismo y, por avanzar en la construcción de un proyecto continental alternativo al neoliberalismo de desarrollo productivo sostenible, justo y liberador (Foro de São Paulo, 2008, p. 557).

O papel dos partidos do Foro se tornou mais efetivo, com o novo ciclo político na América Latina e Caribe, cujo marco é a eleição venezuelana de 1998. Depois da eleição de Chávez, na Venezuela, e de Lula, no Brasil, em 2002, muitas outras se seguiram e redefiniram o mapa político da região. Uma vez nos governos de seus países, esses partidos do FSP passaram a aplicar um programa comum alternativo de política externa e de integração regional, coerente com as ideias políticas desenvolvidas no âmbito do Foro de São Paulo, ressalvadas as particularidades nacionais e as tensões entre os países, dentro dos organismos de integração, fruto de conflitos bilaterais e divergências⁷.

Vinte anos depois de sua criação, em 2010, reunido na Argentina, o Foro de São Paulo fez um balanço de suas atividades e realizações. A esta altura já se contabilizava onze governos de esquerda e progressistas na América latina e Caribe liderados por

7. Os conflitos bilaterais são recorrentes e normais nas relações internacionais, mesmo entre governos aliados, como no caso das *papeleiras* na fronteira entre Argentina e Uruguai, ou no caso das nacionalizações bolivianas, que gerou conflitos entre a Petrobras e o governo brasileiro, de um lado, e o governo boliviano de outro.

partidos do Foro, ou com participação de partidos do Foro⁸. Segundo Roberto Regalado, “cualquiera que sea el criterio para definir que es hoy un gobierno de izquierda o progresista, el resultado no tiene precedente en la historia de América Latina y el Caribe” (Regalado, 2008c, p. 10). Além disso, esses governos eram protagonistas dos novos processos de integração regional surgidos a partir de 2003, com a renovação do projeto do Mercosul. Diz a Declaração de Buenos Aires:

Os movimentos sociais, os partidos progressistas, democráticos, populares, nacionalistas, de esquerda, nossos parlamentares e governos locais, estaduais e nacionais tiveram uma participação decisiva nessas mudanças. Sem a nossa intervenção, poderia acontecer o que acontece em outras regiões do planeta, onde a crise do neoliberalismo abre espaço para soluções conservadoras (...) Resistimos, lutamos, apresentamos propostas, defendemos nossas ideias, estamos realizando governos transformadores e estamos vencendo aqueles que falaram em pensamento único e fim da história (Foro de São Paulo, 2008, p. 155).

Um dos casos no qual é muito clara a evidência da contribuição programática dos partidos do Foro de São Paulo é o processo de criação da CELAC. A Declaração Final do IV Encontro do FSP, realizado em Havana, Cuba, em 1993, antecipa a ideia de uma comunidade latino-americana de nações. Diz a resolução do FSP, ainda no início dos anos 1990:

Somente uma comunidade latino-americana e caribenha de nações, econômica e politicamente integrada, terá força para se recolocar, com independência, num mundo hoje controlado pelos grandes blocos econômicos e suas políticas adversas aos interesses dos nossos povos (...) Independência, desenvolvimento, democratização e integração não devem ser processos separados, nem consecutivos, mas, sim, integrados, interativos e contemporâneos da nossa atividade econômica e política (Foro de São Paulo, 2008, p. 48).

A resolução do Grupo de Trabalho do Foro de São Paulo sobre a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), de 2010, qualifica a decisão de criar a CELAC como histórica e, ao final, destaca o papel desempenhado pelos partidos políticos do FSP no processo que levou à constituição do novo organismo interestatal do continente. Para o FSP a CELAC significa:

(...) uno de los hechos más importantes de la historia diplomática de América Latina y el Caribe en los últimos doscientos años. Es el nacimiento (...) de una organización inspirada en los ideales de Simón Bolívar, de nuestra Patria Grande, de Nuestra

8. Em agosto de 2010, partidos do Foro de São Paulo estavam à frente ou participando de governos nacionais nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Equador, El Salvador, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Essa relação de países teve variações durante o período 1998-2016. Há partidos que não consideravam certos governos desses países como de esquerda ou progressistas; essas posições diferenciadas entre os partidos são recorrentes no Foro de São Paulo.

Ricardo Abreu de Melo e Pedro Silva Barros

América, como el objetivo de “profundizar en la integración política, económica, social y cultural” para la promoción del desarrollo sostenible con base en la unidad, la democracia y en la “solidaridad, cooperación, complementariedad y coordinación política”⁹ (...).

La participación de Cuba, de enorme significado, por un lado, y la no participación de Estados Unidos, de Canadá y de países europeos, por el otro, indica que los pueblos y los países del continente quieren tomar el destino con sus propias manos, de manera soberana y sin la ingerencia del imperialismo estadounidense (...)

Este paso primordial en nuestra lucha por la segunda y verdadera Independencia de América Latina y el Caribe no habría sido posible sin la voluntad explícita de nuestros pueblos y sin la actuación incansable de los partidos y organizaciones políticas que son miembros del Foro de São Paulo (Foro de São Paulo, 2010a).

A liderança do Brasil nos processos de integração regional

A política externa regional brasileira executada entre 2003 e 2016 pode ser analisada em três espaços: (a) a ampliação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), tanto em países-membros como em agendas de participação e cidadania; (b) a criação e consolidação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e sua extensa pauta que incluía 12 conselhos ministeriais setoriais; e (c) a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com uma agenda de predominantemente de cooperação. A Unasul estava aberta a posterior entrada de países latino-americanos e caribenhos, mas composição original era exclusivamente sul-americana.

Outras iniciativas de articulação, como os Fóruns América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA), ambas criadas por liderança brasileira no governo Lula, não contaram com a participação de países da América Central, Caribe ou México. As políticas brasileiras para a região nesse período podem ser assim resumidas:

Orientada pela liderança carismática do presidente, sua diplomacia presidencial e pela agenda de seu partido e de sua coalizão mais ampla, a política externa brasileira foi dada, portanto, uma nova direção. Simultaneamente traçada a partir de bases de apoio encontradas na própria estrutura (interesses de classe e setores produtivos) e conjuntura (correlação de forças) do Estado e da sociedade civil (iniciativa privada e movimentos sociais), as mudanças na condução da política externa, assim como as de ordem doméstica, não implicaram rupturas políticas ou institucionais, mas apontaram para um ativismo internacional centrado na aproximação com o Sul global e tendo na América do Sul seu espaço privilegiado (Barros, P. S., Ramos, F.; 2013, p. 12).

A estratégia brasileira de legitimidade e projeção global teve na América do Sul seu principal eixo. A América do Sul seria a circunstância geográfica do Brasil, enquanto a América Latina a sua circunstância cultural e civilizacional. (Barros, P. S., Ramos, F., 2013). O próprio presidente Lula (2003-2010) apresentou a diferença de intensidade

9. Os trechos em aspas na resolução do Foro de São Paulo correspondem ao texto de resolução de criação da Celac, aprovado pelos chefes de estado e de governo da América Latina e Caribe.

e temáticas em relação à América do Sul, mais extensa e com busca de institucionalidade, e América Latina, concentrada na cooperação.

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. (Lula da Silva, 2003)

Uma característica comum das políticas executadas pelos governos Lula e Rouseff todas as iniciativas lideradas pelo Brasil contaram com o conjunto dos países da região, independentemente das preferências partidárias do governo de turno. Se de um lado o Brasil liderava as principais novas iniciativas de integração regional que contavam com a participação da totalidade dos países de seu espaço geográfico (Unasul, CELAC, ASPA, ASA), por outro lado não participava sequer como observador de iniciativas fragmentadas como a Aliança do Pacífico (Antofagasta, 2012) e a ALBA (Havana, 2004).

As principais reuniões da Unasul (assinatura de seu Tratado Constitutivo, 2008), CELAC (I Cúpula CALC 2008, que foi institucionalizada como CELAC em 2011), ASA e ASPA foram inclusive realizadas no território brasileiro.

Considerações finais

O fato de o Foro de São Paulo ser uma ampla frente¹⁰ antineoliberal e anti-imperialista, que congrega variadas tendências político-ideológicas, mas com objetivos muito concretos de luta e de ação comum, além de um espaço de reflexão quase sempre qualificado, é uma das principais razões da resiliência do Foro. Ao respeitar as especificidades locais e reforçar as características comuns, o FSP se consolidou

10. A Frente Ampla do Uruguai, membro fundadora do FSP, é tida como referência quando o assunto é a unidade da esquerda. Seu exemplo de unidade, que congrega dezenas de partidos, frações de partidos e movimentos políticos e sociais, é uma experiência muito reconhecida na América Latina e em outros continentes.

como importante espaço de articulação política e troca de experiências eleitorais e de políticas públicas.

Nesse contexto histórico de defensiva estratégica, desde 1990, uma organização ampla e heterogênea como o Foro de São Paulo, que abarque as diversas forças de esquerda e progressistas, tem sido e continua sendo, na opinião geral dos partidos do Foro, uma necessidade política. A existência de uma organização internacionalista como o Foro de São Paulo corresponde a essa necessidade histórica.

O Foro de São Paulo, portanto, conseguiu um maior sentido de unidade das forças de esquerda e progressistas latino-americanas, e exerceu um papel político importante na política regional, especialmente em relação ao processo de integração latino-americana. Os próprios dirigentes partidários latino-americanos são críticos e autocríticos em relação ao Foro, seus limites e insuficiências.

A política externa brasileira efetivamente executada no período envolveu a totalidade dos países, independente de orientações partidárias (Unasul e CELAC) e as iniciativas que poderiam ser interpretadas fragmentadas ou vistas como partidárias (ALBA e Aliança do Pacífico) não contaram com a participação Brasil nem como observador. A exceção, que carece ser mais bem analisada, é o Banco do Sul (iniciativa de 7 países, com a participação do Brasil, que não foi ratificada pelo Congresso Nacional).

Como pode-se notar, o esforço até aqui realizado é o início de uma pesquisa mais ampla que será aprofundada nos próximos meses. Os resultados serão publicados em revista indexada em 2020 analisando com mais profundidade o impacto da atuação desses partidos como governo e os vínculos entre as crises de liderança regional do Brasil e do sistema de representação partidária no país.

Referências

BARROS, P. S., RAMOS, F.; O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). In: *Revista IMEA-UNILA*, v. 1, nº 2, pp. 7-20, 2013.

FORO DE SÃO PAULO. *Construir un cambio de época: XVI Encuentro del Foro de São Paulo*. São Paulo: Secretaría de Relaciones Internacionales del Partido de los Trabajadores, 2010b.

_____. *Resolução do Grupo de Trabalho do Foro de São Paulo sobre a criação da Celac*. 14 mar 2010. Disponível em: <<http://forodesaopaulo.org>>. Acesso em: 20 abr. 2015. 2010a.

_____. *Declaração Final dos Encontros de Foro de São Paulo (1990- 2012)*. São Paulo: Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores – Brasil, 2013.

- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso de Posse no Congresso Nacional*. Brasil, 2003. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/tv/146709-discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional/>>. Acesso em 12 abr. 2019.
- MELO, Ricardo Abreu de. O Foro de São Paulo: uma experiência internacionalista de partidos de esquerda latino-americanos (1990-2015). 2016. *Dissertação* (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- OLIVEIRA, Amancio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. In: *Revista Política Hoje*, v. 19, nº 1, 2010.
- POMAR e REGALADO, Roberto. *Foro de São Paulo. Construindo a integração latino-americana e caribenha*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- REGALADO, Roberto. *Encuentros y desencuentros de la Izquierda Latinoamericana – una mirada desde el Foro de Sao Paulo*. Ciudad de Mexico: Ocean Sur, 2008a.
- _____. *Los gobiernos de izquierda en America Latina*. Ciudad de Mexico: Ocean Sur, 2008b.
- ROUSSEFF, Dilma Vana. *Mensagem em vídeo ao XIX Encontro do Foro de São Paulo 2013*. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=koxbkQSF-sE>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

O *BRICS* e o reordenamento de poder na Geopolítica Mundial

Charles Pennaforte*

Ricardo Luigi**

A geopolítica mundial e as relações internacionais passaram por diversas transformações ao longo do século XX. Podem-se citar, entre algumas das mais importantes, as duas grandes guerras mundiais e o rearranjo que as sucedeu, do mundo no pós-guerra.

O reordenamento do sistema-mundo no período pós-guerra envolveu a *Pax Americana* e a criação de uma ordem mundial vinculada aos Estados Unidos, em paralelo à ascensão da URSS à condição de potência militar e ideológica, disputando com os EUA a condição de potência hegemônica, em uma bipolaridade que se esvaiu com a desagregação do bloco ideológico socialista.

Ao passo em que os Estados Unidos se consolidaram como *hegemon* (principal potência hegemônica)¹, tinham que lidar com a consolidação de um ciclo sistêmico de acumulação e sua conseqüente trajetória de declínio.

As duas primeiras décadas do século XXI marcaram o recrudescimento de outras potências, com o reaparecimento de Rússia e China: a Rússia recuperando parte de sua esfera de influência em seu entorno, sob o comando de Vladimir Putin; e a China se consolidando com potência econômica global, ambas ocupando importante papel no tabuleiro geopolítico mundial.

Esses países aproveitaram as brechas geradas por mais uma crise estrutural do capitalismo mundial, materializada na “crise de 2008”, cujas conseqüências influíram no declínio relativo da capacidade dos Estados Unidos de impor a sua vontade majoritária sobre o sistema mundial como o fizeram desde o fim da 2ª. Guerra Mundial.

Este ensaio objetiva analisar o rearranjo geopolítico global que ocorre na esteira do enfraquecimento EUA, que permitiu o surgimento do BRICS como um possível polo de poder. Para embasar esta análise, utilizaremos a Análise dos Sistemas Mundo (ASM), elaborada principalmente por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi. Além de levar em conta a abordagem geopolítica, traçaremos paralelos também com as

* É professor adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

** É professor adjunto do curso de Geografia da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB).

1. Mais à frente faremos uma discussão mais detalhada sobre a questão da “hegemonia” dos EUA.

teorias das relações internacionais de forma a ampliar o potencial explicativo dessa análise.

Desta forma, este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção busca interrelacionar as teorias da geopolítica e das relações internacionais em torno da análise da ASM. Na segunda seção, buscam-se as origens e as fundamentações teóricas da ASM. Numa terceira seção abordam-se as motivações e os efeitos do rearranjo de poder na geopolítica mundial. Por fim, na última seção, serão evidenciados os papéis representados e as oportunidades trazidas pela emergência do BRICS no sistema internacional.

A geopolítica e as relações internacionais

As vinculações entre a Geopolítica e as Relações Internacionais poderiam ser antevistas pela presença da disciplina Geopolítica na grade de grande parte dos cursos de Relações Internacionais no Brasil.

Se isso ocorre pelo fato de que os dois campos de conhecimento compartilham parcialmente do mesmo fenômeno de estudo no que diz respeito ao “poder”, há outra questão que os aproxima: a interdisciplinaridade desses campos.

A Geopolítica nunca foi alçada ao estatuto de uma ciência, sempre se prestando a ser um conhecimento importante para diversas áreas, ao passo que as Relações Internacionais se consolidam tardiamente, no século XX, como curso universitário, trazendo, até pela sua institucionalização tardia, a não pretensão de ser considerada ciência e o seu caráter de empreendimento multidisciplinar (Starr, 1991).

Nascida no século XIX, a Geopolítica experimentou um declínio relativo após o final da Segunda Guerra Mundial, por ter sido apropriada pelos nazistas em seu projeto expansionista. Dado o seu reflorescimento a partir dos anos 1970, continuou a ser” uma “teoria itinerante” por excelência no sentido de ter entrado em uma grande variedade de disciplinas e regiões geográficas” (Gökmen, 2010, p. 141, traduzido pelo autor).

Aprofundando essa constatação, temos que as teorias geopolíticas informam e/ou são informadas pelas teorias das Relações Internacionais, em um processo a-histórico, produzindo diálogos entre escolas diversas, que partem desde os enunciados de Hans Morgenthau, em que se podem divisar pontos de interseção entre a Geopolítica Tradicional e o Realismo Clássico, até Immanuel Wallerstein, com sua análise dos sistemas mundo foi incorporada ao (neo)marxismo das Relações Internacionais e à Geopolítica Crítica na leitura de Peter Taylor (1994). A Geopolítica Crítica também possui relações muito claras com a abordagem construtivista das Relações Internacionais, como apontam Mahmadou & Dijkink (2006, p. 354): “*But critical geopolitics relates more clearly to constructivist approaches international relations (IR), studies focusing on the formation of international and security identities and strategic culture*”.

Analisando a contribuição da Geopolítica para as Relações Internacionais, Castro (2012) elenca sete dimensões espaciais que devem ser avaliadas, do ponto de vista geopolítico, além da mera questão do poder:

Nos parâmetros dos estudos da geopolítica atrelados às Relações Internacionais, não é só necessário avaliar o poderio bélico do Estado. É fundamental citar, ademais, sete características cardais que, aliadas ao poder bélico (hard power) e o poder cultural (soft power), revelam a projeção de crescimento ou a vulnerabilidade dos países: a localização, a dimensão total, a topografia, a climatologia, o recorte (formato) territorial, a distribuição demográfica e o governo nacional (Castro, 2012, p. 143).

Apesar de ampliar a discussão sobre a importância da Geopolítica para o estudo das Relações Internacionais, Castro (2012) não deixa de ver uma forte influência de um certo determinismo geográfico, estando apenas o governo nacional entre suas características que não vejam o espaço principalmente em seu aspecto físico.

Teixeira Jr (2017, p. 152) aponta que “*a geopolítica, o marxismo e as relações internacionais se encontrariam na frutífera construção de um saber crítico sobre processos como a globalização, a mundialização e o regionalismo*”. Buscaremos perceber, adiante, portanto, como a Geopolítica e as Relações Internacionais se encontrarão na análise dos Sistemas-Mundo.

As origens e fundamentações teóricas da análise dos Sistemas-Mundo

A Análise dos Sistemas-Mundo (ASM) surgiu da crítica ao modelo de análise social e econômico utilizado pelas Ciências Sociais desde o século XIX. Do final do século XIX até 1970, as Ciências Sociais consistem em uma série de disciplinas específicas com maior ou menor aceitação de suas delimitações do ponto de vista epistemológico.

Entre 1850 e 1945, as clivagens intelectuais mais importantes entre os acadêmicos desde o século XIX eram: o passado/presente e o mundo Ocidental/resto do mundo. Dentro dessa lógica, os historiadores estudavam o passado, e os economistas, cientistas políticos e sociólogos o presente.

A História, a Economia, a Ciência Política e a Sociologia estavam voltadas para o mundo ocidental, enquanto os “orientalistas” e antropólogos estudavam o “resto do mundo”². Até 1945, as fronteiras entre estas disciplinas eram bem delimitadas. No pós-guerra, segundo Wallerstein, este modelo não conseguiu dar conta da nova realidade surgida com o processo de lutas de independência.

Sob ataque, o modelo vigente de análise das Ciências Sociais começou a enfraquecer. Para Wallerstein, “*a maior mudança na ciência social mundial nos 25 anos após 1945 foi a descoberta da realidade contemporânea do Terceiro Mundo*” (Wallerstein, 2002, p. 231).

2. Os antropólogos estudavam as sociedades “primitivas” e os orientalistas estudavam as “grandes civilizações” não-ocidentais.

Como consequência as pesquisas do mundo ocidental foram divididas em três domínios em função da nova configuração do mundo moderno: o mercado (economia), o Estado (ciência política) e a sociedade civil (sociologia).

Um novo contexto se abriu no pós-45 com as lutas pela independência. As ex-colônias trataram de defender sua autonomia política e cultural no bojo das lutas de libertação nacional e em eventos internacionais como, por exemplo, a Conferência de Bandung³ em 1955. Tratava-se de um processo de reafirmação e/ou autoafirmação perante o mundo ocidental, que foi acompanhado, no plano intelectual, de estudos sobre essas regiões, América Latina, Ásia e África.

Em contraposição a esse movimento, alguns setores da academia elaboraram teorias que justificavam o “atraso” das ex-colônias, com a ideia do desenvolvimento em etapas, como um processo evolutivo.

Surgia, assim, a Teoria da Modernização (TM) cujo método de análise era a comparação sistemática entre todos os Estados. A TM partia da premissa de um modelo de desenvolvimento linear e universal de todas as sociedades na direção do crescimento econômico. Sendo assim, todas as ex-colônias chegariam inevitavelmente ao desenvolvimento copiando os “modelos de sucesso” das antigas metrópoles, independentemente como cada nação estivesse inserida na estrutura sistêmica do capitalismo⁴.

A ASM apresentou-se, na linha oposta à TM, como uma perspectiva teórica para compreender e explicar a nova realidade dessas nações. Wallerstein afirma que ‘(...) [a] “*intenção original da análise dos sistemas-mundo [era] o protesto contra a teoria da modernização*” (...)’ (Wallerstein, 2002, p. 234). E isso pode ser feito, a ASM pode se configurar nos anos 1970, porque “*as condições do seu surgimento estavam maduras no interior do sistema-mundo*” (Wallerstein, 2002, p. 231).

O enfoque do sistema-mundo começa a se desenhar, então, na década de 1970, com autores como Samir Amin, André Gunder Frank e Theotônio dos Santos, “*mas ganha realmente grande alento com a obra de Immanuel Wallerstein (1974, 1980, 1989)*” (Santos, 2000, p. 55).

A construção teórica elaborada por Wallerstein, que nas teorias das Relações Internacionais é enquadrada na perspectiva neomarxista (Nogueira; Messari, 2005)⁵, possui três influências importantes na sua constituição: a Escola dos *Annales*, o Marxismo e a Teoria da Dependência (Vela, 2001). Da Escola dos *Annales*, Wallerstein traz a metodologia de análise e a concepção de tempo de longa duração.

3. A conferência reuniu inúmeros países do então Terceiro Mundo que não aceitavam a bipolaridade entre EUA/URSS como forma de divisão do sistema internacional.

4. Para um aprofundamento do desenvolvimentismo e seus resultados, ver o artigo Geocultura do desenvolvimento, ou transformação da nossa geocultura. In: *Após o liberalismo em busca da reconstrução do mundo*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2002.

5. Embora possua vertentes que nem sempre tenham vinculação direta com as leituras de Marx.

Para alguns analistas, a ASM seria de alguma maneira uma adaptação da TM, por apresentar uma explicação do processo de desenvolvimento econômico atrelado à dinâmica Centro (países ricos), Periferia e Semiperiferia (países subdesenvolvidos) (Wallerstein, 2002, p. 4).

Nesse processo, os países pobres levariam desvantagens qualitativas nos termos de troca entre produtos de pouco valor agregado (matérias-primas, por exemplo) e produtos de alto valor agregado (industrializados), oriundos das nações mais desenvolvidas (Centro) do sistema-mundo capitalista. O desnível tecnológico entre as nações seria o ponto central no processo de atraso econômico e social e na manutenção desse *status quo*.

Sobre tais influências Wallerstein construiu uma importante análise de interpretação da realidade capitalista nos últimos trinta e cinco anos e com grande influência nas Ciências Sociais. Como já vimos, o teórico refuta ideia de ter construído uma “teoria dos sistemas-mundo”.

Segundo ele, “(...) *sempre resisti a usar o termo ‘teoria dos sistemas-mundo’, frequentemente empregado para descrever o que estamos discutindo, especialmente por não especialistas, e tenho insistido em chamar nosso trabalho de “análise de sistemas-mundo”* (Wallerstein, 2002, p. 31).

Como já assinalamos, a ASM surgiu como um *corpus* teórico que pôs em xeque a TM e depois, mais fundamentalmente, toda a estrutura das Ciências Sociais como tinha sido construída desde o século XIX.

Para Wallerstein, a ASM deveria conter três eixos. Uma teria a ver com o espaço, outra com o tempo, e com a epistemologia:

- 1) O Sistema-Mundo (não os Estados-Nação) é a unidade básica de análise social;
- 2) nem as epistemologias idiográficas⁶ e nomotéticas⁷ são úteis para análise da realidade social
- 3) a existência de limites das disciplinas dentro das ciências sociais não faz qualquer tipo de sentido intelectual.

Wallerstein definia o sistema-mundo como (...) “[uma] *divisão territorial do trabalho multicultural na qual as produções e intercâmbio de bens básicos e matérias-primas é necessária para a vida de seus habitantes todos os dias*”⁸.

O mundo no qual nós estamos inseridos agora, ou seja, o sistema mundial moderno teve suas origens no século XVI. Este sistema mundial foi então localizado em somente

6. Necessariamente vinculada à criação de leis gerais de grande envergadura explicativa.

7. Estabelecem leis gerais para a compreensão dos fenômenos suscetíveis de serem reproduzidos. De modo geral, corresponderiam às ciências exatas.

8. (...) “*multicultural territorial division of labor in which the productions and exchange of basic goods and raw materials is necessary for the everyday life of its inhabitants*”. Vela, Carlos A. Martinez. Op. cit., p. 4.

uma parte do globo, principalmente em regiões da Europa e das Américas. Ele se expandiu ao longo dos anos e atingiu todo o globo. É, e sempre foi, uma economia-mundo. É, e sempre foi, uma economia mundo capitalista (Vela, 2001, p. 111).

Segundo Wallerstein, a atual economia-mundo (sistema-mundo) capitalista teve origem na crise do sistema feudal e na ascensão da Europa Ocidental à supremacia global entre 1450 e 1670. Depois da hegemonia das cidades-estados italianas e da Holanda, houve a britânica, caracterizada por um processo contínuo de expansão, reestruturação e reorganização financeira da economia mundial capitalista. Os períodos de expansão financeira (financeirização) foram momentos em que aumentaram as pressões competitivas tanto sobre os governos quanto sobre as empresas e o comércio. Essas pressões favoreceram a expansão industrial inglesa, que se manteve na supremacia econômica global até o início do século XX.

Após o colapso hegemônico britânico, os EUA emergiram como principal potência econômica e, após a Segunda Guerra Mundial, alcançaram a supremacia tecnológica e militar, durante a Guerra Fria, tornando-se a superpotência após o colapso do bloco socialista em 1989 e o fim da URSS em 1991. Para Wallerstein, assim como ocorreu em períodos hegemônicos anteriores, a hegemonia americana tende a se dissipar e ser substituída por outra. Por esse motivo, partimos para a análise dos rearranjos de poder na geopolítica mundial.

Os rearranjos de poder na geopolítica mundial

Como já observamos as transformações ocorridas no final do século XX e início do século XXI demonstram que o sistema-mundo capitalista está em mutação (Wallerstein: 2001, 2003, 2004a, 2004b; Arrighi: 1996, 2008). A crise sistêmica de 2008, que afetou de maneira intensa o centro do capitalismo, corrobora tal perspectiva principalmente sob o prisma da geopolítica.

O século XXI nos coloca frente a uma série de cenários geopolíticos que apresentam como um padrão básico o enfraquecimento relativo dos Estados Unidos como um protagonista *hard*. Certamente o século XXI não será o “Século Americano” por ocasião dos sérios problemas enfrentados pelos EUA não só na economia, como na dimensão ideológica que é a base para a aceitação do país como um líder natural do mundo.

Mesmo no século XX, os EUA não foram protagonistas isolados no planeta. A própria ideia de uma hegemonia estadunidense não resiste a uma revisão histórica dos fatos. Aliás, Joseph F. Nye Jr. em artigo *Is the American century Over?* (2015) aborda tal questão e o que parece ser correto para designar o período é o termo *primazia* e concordamos com tal perspectiva. Que hegemonia estadunidense teria existido no sentido lato do termo se o bloco socialista durou entre 1945 e 1989? E Cuba? A China? Mais precisamente:

As we have seen, the term “hegemony” is too imprecise a concept to be useful in defining “the American century.” Sometimes it means having a preponderance of power resources, sometimes the behavior of setting the rules for others, and sometimes getting the outcomes one prefers. Because of this ambiguity, we cannot date when it begins or ends. Noam Chomsky even argues that the “‘loss of China’ was the first major step in ‘America’s decline,’” or about the time that many others see ascendance. If there ever was a U.S. hegemony, it would have been from 1945, when the United States had nearly half the world economy as a result of World War II, to 1970, when the U.S. share of world product declined to its pre war level of a quarter of world product. Yet during this period, the United States often failed to get what it wanted—witness Soviet acquisition of nuclear weapons; communist take over of China and half of Vietnam, stalemate in the Korean War; Soviet suppression of the revolts in Hungary and Czechoslovakia, Fidel Castro’s control of Cuba, and so forth. Thus, instead of “hegemony,” I prefer to use the terms “primacy” or “preeminence” in terms of a country’s disproportionate (and measurable) share of all three types of power resources (Nye Jr: 2015).

Para Wallerstein o declínio dos EUA começou na década de 1970 e decorre de uma lógica simples, *a priori*, como ele mesmo assinala, que “(...) os fatores econômicos, políticos e militares que contribuíram para a proeminência dos EUA são os mesmos fatores que produzirão o iminente declínio dos EUA” (Wallerstein, 2004, p. 21).

Historicamente, a primazia dos EUA teve início com a recessão mundial de 1873, quando a sua economia cresceu acentuadamente ao mesmo tempo em que a economia britânica entrava em uma inflexão. No período entre 1873 e 1914, os EUA e a Alemanha tornaram-se os principais produtores de aço e produtos químicos, dominando os processos industriais.

A busca pela primazia tornou-se um processo natural. A Segunda Guerra Mundial proporcionou uma posição privilegiada para os EUA, que não sofreram diretamente os efeitos catastróficos da guerra. Seu território não sofreu nenhum dano em termos físico-estruturais, ao contrário da Europa e Ásia.

Segundo Wallerstein, o sucesso dos EUA, no pós-guerra, como potência hegemônica, é que provocou o início de sua própria decadência:

O sucesso dos EUA como potência hegemônica no período do pós-guerra criou as condições para que a sua própria hegemonia fosse minada. Este processo pode ser capturado em quatro símbolos: a guerra do Vietnã, as revoluções de 1968, a queda do Muro de Berlim em 1989 e os ataques terroristas de setembro de 2001. Cada símbolo acresce ao anterior, culminando na situação em que os EUA se encontram hoje: uma superpotência solitária à qual falta um verdadeiro poder, um líder mundial que ninguém segue e poucos respeitam, e uma nação perigosamente à deriva, imersa em um caos global que não pode controlar (Wallerstein, 2004, p.25).

Os quatro eventos apontados por Wallerstein representariam cada momento do declínio do poder norte-americano. Gastos militares em linha crescente, o enfraquecimento ideológico do sistema capitalista enquanto criador de uma “sociedade livre”, por exemplo, demonstram a lógica deste quadro, segundo o teórico.

Sem o velho embate da Guerra Fria, os EUA ficaram sozinhos no palco global e para exercer o seu poder, agora amplamente questionado, tiveram que utilizar o *hard power*⁹ de maneira mais incisiva.

Com todo o foco da política externa norte-americana praticamente direcionado para o Oriente Médio desde o fim da Guerra Fria, a Casa Branca afrouxou o seu “controle” sobre antigas áreas menos importantes do planeta, mas que ganharam algum destaque no *chess board* internacional em virtude da grande “ameaça” comunista.

A administração de Barack Obama (2009-2017) tentou reverter esta perda de força ideológica procurando usar o *soft power*¹⁰ como caminho mais fácil para recuperar o seu prestígio. Mas não evitou o surgimento de novos polos de poder, como o BRICS.

A emergência do BRICS

Tendo como base o declínio da influência dos EUA nas últimas décadas, o surgimento de players importantes no início do século XXI e os questionamentos de suas posturas unilaterais, o BRICS alcançou uma perspectiva comum de mundo multipolar e multilateral para o enfrentamento dos problemas globais.

A despeito da descrença por parte do núcleo central do capitalismo, o BRICS ganhou projeção geopolítica de grande importância no início do século XXI. Os Estados que compõem esse bloco de poder detêm 26% do território, 42% da população e 14% do PIB mundiais, bem como contribuíram com mais de 50% do aumento do PIB mundial entre 2005 e 2010 (Visentini, 2015, p.155).

Para muitos analistas conservadores o BRICS não possuía nenhuma possibilidade de organizar uma agenda comum que envolvesse uma articulação de grande envergadura no cenário internacional.

A proposta original, feita pelo economista Jim O’Neill, em 2001, por meio do relatório *Building Better Global Economic*, era uma forma de analisar de maneira conjunta tais economias pelo banco de investimento Goldman Sachs. Surgiu assim, o acrônimo para as quatro maiores economias emergentes do mundo (Brasil, Rússia, Índia e China), somou-se a África do Sul, em 2010, permitindo a configuração atual.

A inclusão da África do Sul foi de grande importância para a “globalização” do grupo, aumentando a sua representatividade dentro do mundo emergente. Segundo Stuenkel,

9. Termo que representa a utilização de meios coercitivos (guerras, invasões, sanções econômicas etc.) por um Estado contra outro, para obter a satisfação dos seus interesses políticos e econômicos.

10; Termo criado por Joseph Nye, professor da Universidade de Harvard, para designar a capacidade de um Estado influenciar ideologicamente e culturalmente outras nações sem a utilização de meios coercitivos para obter sucesso na defesa dos seus interesses. É o oposto ao conceito de *hard power*.

A inclusão da África do Sul foi notável por três motivos. Primeiro, porque enfraqueceu a importância do aspecto civilizacional na política internacional - afinal, o BRICS tem como origem, para usar as definições de Samuel Huntington, cinco civilizações distintas. É com respeito a isso o BRICS diverge mais radicalmente das alianças comuns da política internacional (2017, p. 82).

Apesar dessa ampliação ocorrida em 2010 e de por vezes se sugerir o ingresso de outros países no bloco (principalmente por iniciativas isoladas chinesas), o núcleo duro do BRICS está no chamado “triângulo estratégico” dos RIC (Rússia, Índia e China). Brasil e África do Sul entram mais para cumprir a representação de potências regionais em seus (sub) continentes. A Índia poderia ser enquadrada no mesmo rótulo, mas suas projeções de crescimento e sua localização estratégica junto aos parceiros da Eurásia a diferenciam no momento de Brasil e África do Sul. Uma análise do PIB não é suficiente para demonstrar essa discrepância, conforme vemos no quadro 1:

Quadro 1: Produto Interno Bruto – BRICS (2016)

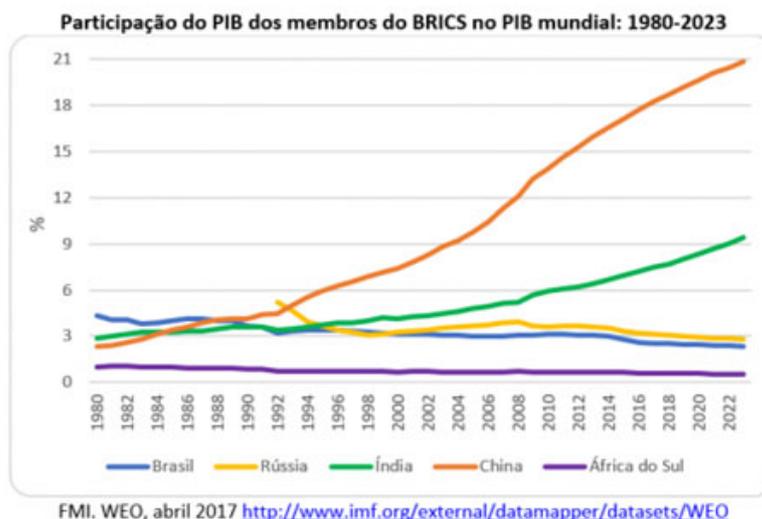
Estado	PIB (no minal/ em bilhões de dólares)
Brasil	1,796
Rússia	1,286
Índia	2,273
China	11,203
África do Sul	295

Fonte: elaboração própria com dados do BRICS Joint Statistical Publication (2017).

A distância de Rússia, Índia e China para Brasil e África do Sul pode ser mais bem vista quando se analisa a série histórica desses indicadores de crescimento, tal como nos gráficos 1 e 2¹¹:

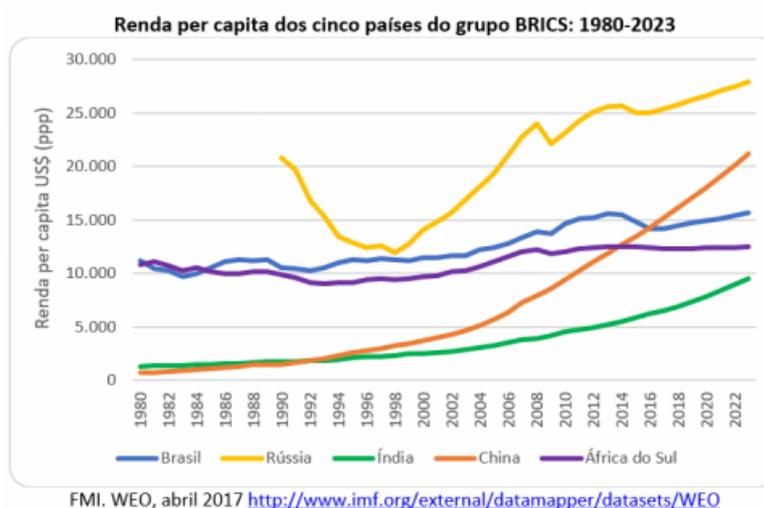
11. Reproduzidos por Alves (2018).

Gráfico 1: Participação do PIB dos membros do BRICS no PIB mundial: 1980-2023



O gráfico 1 demonstra um ritmo diferenciado de crescimento dos RIC, a partir dos anos 2000, em relação aos outros países do bloco. O gráfico 2 confirma essa tendência ao demonstrar o ritmo de crescimento do PIB per capita dos países componentes do BRICS:

Gráfico 2: Renda per capita dos cinco países do grupo BRICS: 1980-2023



Embora a Índia tenha um PIB per capita inferior a todos os outros países, projeta-se um crescimento continuado que a faça superar Brasil e África do Sul na década de 2020.

Essa mesma euforia não é compartilhada pelo principal teórico da Análise do Sistema-Mundo. Immanuel Wallerstein tratou do BRICS em dois artigos, de 2013 e 2016, demonstrando preocupação quanto às aspirações geopolíticas e econômicas do bloco (Wallerstein, 2013; 2016):

The world-system's structural crisis is moving too fast, and in too many uncertain ways, to assume sufficient relative stability to allow the BRICS as such to continue to play a special role, either geopolitically or economically. Like globalization itself as a concept, the BRICS may turn out to be a passing phenomenon. (Wallerstein, 2013, p. 1).

Wallerstein (2013) chama a atenção para o fato de que a geopolítica não é a única coisa que importa, pois precisamos olhar para as questões domésticas dos países que compõem o BRICS, as relações entre os membros do bloco, e a relação dos membros do grupo com os países externos ao bloco.

Wallerstein tem razão ao assinalar isso. Ao contrário da Rússia e da China, que possuem historicamente um compromisso de unidade nacional, ou seja, uma clara definição sobre o papel a ser desempenhado por seus Estados, o Brasil não costuma reconhecer suas atribuições como potência regional.

As elites financeiras e políticas não possuem o menor compromisso com o possível papel de protagonista a ser desempenhado pelo Brasil. Excetuando-se os pequenos períodos de alguma atuação mais “ativa e altiva” nos últimos anos, o Brasil parece que retomará o seu papel secundário internacionalmente sob o governo de Jair Messias Bolsonaro.

Pelo menos para o Brasil, a atuação brasileira no âmbito do BRICS poderá ser diminuída consideravelmente até 2022 pelo menos. O declínio de nossa participação apresentou uma diminuição em seu status a partir do golpe parlamentar de 2016. Agora a tendência confirmada.

Na relação dos países do BRICS com o resto do mundo, há uma preocupação evidente com os rumos da globalização e com os efeitos no sistema da atuação dos EUA, algo que ficou claro na declaração final da décima cúpula dos BRICS, realizada em 2018 na África do Sul. No texto final diz-se que

Nós reconhecemos que o sistema de comércio multilateral está enfrentando desafios sem precedentes. Nós reforçamos a importância de uma economia global aberta, permitindo que todos os países e povos compartilhem os benefícios da globalização (Pamplona, 2018, p. 1).

Na relação entre os membros do bloco há um comércio intrabloco pouco expressivo e poucos resultados sociais nos países que possam ser relacionados à participação no grupo, como demonstra Lobato (2018), ressaltando que “isso pode ser atribuído à

dificuldade de assumir compromissos para contextos nacionais muito díspares com estruturas de sistemas de políticas sociais muito diferentes” (Lobato, 2018, p. 2143). Entretanto, iniciativas como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) apontam para uma concertação ainda crescente intrabloco. O chamado Banco dos BRICS ainda pode acelerar a institucionalização do bloco, que até então funcionava mais como um fórum de discussões que como uma instituição formalizada.

No Brasil, a criação do NBD foi recebida com frieza pelos especialistas, mesma recepção dada pela comunidade financeira internacional dos EUA e da Europa. A criação de um possível competidor no oferecimento de recursos financeiros sob bases mais justas que as oferecidas pelo FMI e/ou Banco Mundial alteraria o tradicional centro de poder monetário configurado desde o final da II GM. Como consequência, o centro geopolítico de poder seria alterado, acentuando o declínio do tradicional núcleo do capitalismo. A consolidação do NBD como uma alternativa real seria um ganho importante para a arquitetura geopolítica sino-russa de criação de outro polo geoeconômico.

No âmbito doméstico preocupam as perspectivas políticas do Brasil. Como a de que o novo presidente brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, a começar o seu mandato em 2019, possa privilegiar a China em vez do BRICS, trazendo prejuízos ao bloco e ao próprio Brasil, como assinalou em novembro de 2018 o presidente sul-africano Cyril Ramaphosa, então na presidência rotativa do bloco:

Se [Bolsonaro] atuar contra o que defendem os países do Brics, isso será em detrimento do Brasil e dos brasileiros (...) Ele entrará para uma família Brics que está quase irrevogavelmente comprometida com o multilateralismo, ele entrará para uma família Brics que procura fazer as coisas de uma maneira que fortaleça o benefício mútuo. Se começar a empurrar em uma direção diferente, acabará prejudicando o interesse do Brasil (Agência Brasil, 2018, p. 1).

O BRICS tenta se mover nesse cenário de incertezas, de reorganização da hegemonia no sistema-mundo (primazia), buscando ser um ator capaz de propor alternativas em meio a uma ordem que desmorona face ao rearranjo de poder na geopolítica global.

Considerações finais

O BRICS tenta se impor como uma alternativa ante ao reordenamento por que passa o sistema mundial. Nesse contexto de imprevisões, o BRICS tem que lidar com as demandas para sua afirmação como instituição e bloco de poder internacional, além de estarem sujeitos às transformações sistêmicas engendradas pelos Estados Unidos, que lutam para se manter em meio a essa *primazia*.

Apesar de o próprio Wallerstein ser cético quanto ao futuro do BRICS, sua análise dos sistemas-mundo fornece conteúdo para avaliarmos o declínio relativo dos Estados Unidos e a emergência de novos blocos de poder que podem vir a ocupar o vazio deixado pela potência hegemônica.

A construção teórica elaborada por Wallerstein, com o auxílio das teorias geopolíticas e das Relações Internacionais, nos fornece instrumental para analisar o BRICS além dos aspectos formais do poder, em termos de *hard* e *soft power*, mas aproveitando os mais diversos elementos explicativos que cada área do conhecimento traz.

Aumentando o comércio interno e os efeitos de transbordamento dos benefícios de fazer parte do bloco, especialmente com a ampliação do Novo Banco de Desenvolvimento, o BRICS enfrenta o desafio de manter firme uma proposta que surgiu utópica, mostra-se ainda pouco prática, mas, aproveitando a consolidação da economia do triângulo estratégico formado por China, Índia e Rússia, pode ainda ser duradoura.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. *África do Sul diz que eventual afastamento do Brics prejudicará Brasil*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-11/africa-do-sul-diz-que-eventual-afastamento-do-brics-prejudicara-brasil>. Acesso em 02 nov. 2018.
- AGNEW, John. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, nº 1(1), p. 53-80, 1994.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. *Um triângulo para mudar a geopolítica global*. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/um-triangulo-para-mudar-a-geopolitica-global/>. Acesso em 04 nov. 2018.
- BRICS. BRICS Joint Statistical Publication, 2017. Disponível em: <http://www.brics2018.org.za/statistics>. Acesso em 01 nov. 2018.
- CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.
- GÖKMEN, S. R. Geopolitics and the study of International Relations. 2010. *Tese de Doutorado em Relações Internacionais*. The Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical University, 2010.
- LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. A questão social no projeto do BRICS. In: *Ciênc. saúde coletiva*, v. 23, nº 7, p. 2133-2146, 2018.
- LUIGI, Ricardo. Interseções entre as relações internacionais e a geografia: níveis de análise e escala. In: *4º Seminário De Relações Internacionais*, 2017. Foz do Iguaçu-PR. *Anais do 4º seminário de relações internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*.

- MAMADOUH, Virginie; DIJKINK, Gertjan. Geopolitics, international relations and political geography: the politics of geopolitical discourse. In: *Geopolitics*, nº 11, p. 349-366, 2006.
- NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debate*. Rio de Janeiro: Elsevier/Editora Campus, 2005.
- NYE JR., Joseph S. *Is the American Century Over?* Malden: Polity Press, 2015.
- PAMPLONA, Nicola. Em declaração final, Brics dizem que comércio global enfrenta desafios sem precedentes. *Folha de São Paulo*. 16 jul. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/em-declaracao-final-brics-dizem-que-comercio-global-enfrenta-desafios-sem-precedentes.shtml>. Acesso em 20 out. 2018.
- _____. Na comemoração de seus dez anos, Brics miram os EUA em cúpula. *Folha de São Paulo*. 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/de-olho-em-trump-china-e-africa-do-sul-pedem-cooperacao-comercial-dos-brics.shtml>. Acesso em 20 out. 2018.
- SANTOS, Theotônio dos. *A teoria da dependência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- STARR, Harvey. Joining political and geographic perspectives: Geopolitics and international relations. In: *International Interactions*. nº17(1), p. 1-9, 1991.
- STUENKEL, Oliver. *BRICS e o futuro da ordem global*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2017.
- TAYLOR, Peter James. *Geografia Política: Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madri: Trama Editorial, 1994.
- TEIXEIRA JR., Augusto Wagner Menezes. *Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos*. Curitiba: InterSaberes, 2017.
- VELA, Carlos A. Martinez. *World Systems Theory*. ESD. 83 Fall, 2001.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como o concebemos*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2002.
- _____. *The BRICS – A Fable for Our Time*. 2016. Disponível em: <https://www.iwallerstein.com/the-brics-a-fable-for-our-time/>. Acesso em 28 out. 2018.
- _____. *Whose Interests are Served by the BRICS?* 2013. Disponível em: <https://www.iwallerstein.com/interests-served-brics/>. Acesso em 28 out. 2018.

China e as novas modalidades da dependência: os casos da Bolívia e Brasil

Diego Pereira de Siqueira*

Introdução

A China hoje indiscutivelmente é a maior economia mundial, e seu dinamismo guia o crescimento dos países de todos os continentes¹. Analistas já falam no fim do Século Americano e o início do Século do Pacífico, com essa grande área geográfica que abarca a China e países como Japão, Coreia do Sul e Vietnã se configurando como o novo centro de gravidade do capitalismo internacional². Mais recentemente, o programa de investimentos em infraestrutura conhecido como projeto *One Belt One Road* (OBOR), lançado oficialmente pelo presidente Xi Jinping em 2015 e que envolve de forma direta ou indireta 68 países, é o exemplo mais claro das ambiciosas projeções econômicas e geopolíticas chinesas. A iniciativa visa múltiplos objetivos, como o fortalecimento da diplomacia econômica, a abertura e promoção do comércio internacional e a garantia do fornecimento seguro de matérias primas, além de buscar dar vazão ao excesso de capacidade instalada ociosa das empresas chinesas.

Complementando esses planos de integração física, a China também tem promovido uma nova estrutura de financiamentos, que pode se constituir no futuro próximo uma rede alternativa aos organismos financeiros tradicionais controlados pelos EUA, como o FMI e o Banco Mundial: o *Silk Road Fund*, o Novo Banco de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, com um capital disponível conjunto que supera os US\$ 250 bilhões³.

* Doutor em Ciências pelo Programa Interdisciplinar em Integração da América Latina (Prolam). E-mail: diegofolkmetal@gmail.com

1. O FMI calcula que o PIB chinês em 2018 foi de US\$ 14,941.148 (o dobro de 2011). Sua média de crescimento tem sido de 10% ao ano. Ver: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=66&pr.y=13&sy=2011&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPPC%2CLUR&grp=0&a=>. Consultado em 13/01/2019. Segundo relatório do Banco Mundial, as importações chinesas cresceram até alcançarem 18,8% do PIB nos primeiros nove meses de 2018, comparados com 15,3% no mesmo período em 2017. Apesar da tensão comercial com os EUA, o excedente comercial da China com esse país aumentou para US\$ 295 bilhões nos primeiros 11 meses de 2018, contra US\$ 252 bilhões no mesmo período de 2017. <http://pubdocs.worldbank.org/en/917591545202039807/CEU-Dec-2018-EN.pdf>.
2. Ver, a esse propósito, a obra de Arrighi, *Adam Smith em Pequim*.
3. Dados retirados do Informativo do Conselho Empresarial Brasil-China nº 78, julho de 2017. Disponível em: http://cebc.org.br/sites/default/files/cebc_alerta_ed_78_obor_final.pdf.

Na América Latina, o crescimento da presença chinesa tem sido rápido e avassalador. No caso do Brasil, já em 2009 ela passou a ocupar a posição de nosso maior parceiro comercial, desbancando o papel que os EUA ocupavam desde 1930. Desde então, a importância do fluxo comercial com a China vem se mantendo e ampliando: entre 2009 e 2013, o intercâmbio comercial cresceu 125,7%, saltando de US\$ 36,9 bilhões, com uma pauta de exportação concentrada em soja, minério de ferro e petróleo. O incremento comercial teve como contrapartida o aumento do investimento direto chinês no país: o Brasil ocupava em 2015 o quarto lugar em destino dos investimentos diretos da China no exterior, os quais somaram US\$ 29,2 bilhões ao longo da última década (2005 a 2014), atrás apenas dos EUA, da Austrália e do Canadá (Moreno, 2015, p. 45). Diversas análises destacam a importância que a demanda por *commodities* da economia chinesa teve para o sucesso da gestão do presidente Lula⁴.

O objetivo do governo chinês em intensificar os contatos e intercâmbios com a região é assegurar o fornecimento estável de produtos primários para seu mercado doméstico, e tem se materializado nos significativos empréstimos oferecidos para projetos de infraestrutura e integração física das economias regionais, pensados em função de redução dos custos e maior rapidez no acesso aos mercados do Pacífico:

Em 2010, os chineses concederam créditos de US\$ 37 bilhões na região, soma que excedeu o total do BID e do Banco Mundial (BM) para o mesmo período. Estima-se que a China tenha concedido empréstimos no valor aproximado de US\$ 86 bilhões a países da América Latina desde 2005 até 2013. Esse montante é mais alto que o conjunto de empréstimos concedidos pelo BM, o BID e o Banco de Exportação-Importação dos Estados Unidos (US Ex-Im Bank) nesse mesmo período; contudo, esse valor ainda é menor que o emprestado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) dentro do Brasil no mesmo intervalo. (...) Em 2013 o Banco Popular da China anunciou o investimento de US\$ 2 bilhões em projetos do BID (...) (Moreno, 2015, p. 28).

A importância estratégica da América Latina é indicada pelo documento oficial emitido pelo governo chinês em abril de 2009, *China's policy paper on Latin America and the Caribbean*, uma iniciativa inédita onde são delineados os princípios e diretrizes de um relacionamento estratégico com a região, centrados no aprofundamento da cooperação e no benefício mútuo para ambos os lados (a política “*win-win*”), condizente com o projeto chinês de ascensão pacífica, “i.e. como potência não hegemônica, não revisionista e que defende a coexistência pacífica com base no desenvolvimento mútuo dos parceiros” (Pecequillo, 2013, p. 107).

Por tal documento, a China se compromete a fornecer ajuda técnica e econômica aos países da região sem atá-las a qualquer condicionamento de ordem política. Os

4. Entre eles, podemos citar os estudos de Moreno (2015) e o volume organizado por Leão, Costa Pinto e Acioly (2011).

investimentos chineses têm sido fundamentais, por exemplo, para o governo de Nicolás Maduro na Venezuela, que graças a eles logrou contornar a grave crise econômica e institucional que o país vem atravessando e suportar seu crescente isolamento.

Essa nova realidade econômica possui importantes implicações geopolíticas, ainda não totalmente claras, à medida que a China está deslocando os Estados Unidos como o principal parceiro comercial da América Latina, e essa nova posição vem acompanhada de uma profunda reorganização do espaço econômico desses países, alterando de forma decisiva a geoeconomia sul-americana e reforçando as tendências estruturais rumo a uma reprimarização econômica. Isso, por sua vez, implica em modificações e deslocamentos dentro das classes dominantes: os setores econômicos que melhor respondem à demanda chinesa veem suas posições reforçadas dentro dos diferentes blocos de poder. Por outro lado, os setores que não conseguem lugar dentro dessa nova realidade veem sua importância econômica relativa diminuir, como o setor industrial tradicional que não atende diretamente ao setor exportador.

A ascensão chinesa coincidiu com a chamada “onda progressista” que elegeu diversos governos autodenominados de “esquerda” ou “centro-esquerda”, que em comum apresentavam-se como alternativas ao esgotamento do modelo econômico de cunho neoliberal predominante na década anterior, centradas no resgate do papel do Estado como promotor do desenvolvimento e da distribuição de recursos. Em alguns países, eles foram eleitos após períodos de grave instabilidade social e mobilizações populares, que apontavam para a dissolução das instituições estatais (Bolívia, Equador).

Sua consolidação ocorreu graças ao boom das commodities (produtos minerais e agropecuários) puxado pelo crescimento chinês. O enorme afluxo de divisas ocasionado por esse crescimento reforçou, no interior destes governos e nas forças sociais que os apoiavam, a opção por uma matriz produtiva de cunho neodesenvolvimentista⁵, baseada em um padrão de reprodução do capital extrativista de especialização produtiva, segundo Osório (2012). A renda advinda das exportações, redistribuída por meio de

5. Segundo Berringer (2015, p. 155), ao analisar o caso brasileiro, “o neodesenvolvimentismo, como expressão dos interesses de um setor da burguesia interna, diferencia-se da antiga ideologia desenvolvimentista dos anos 1930 a 1980 pelas seguintes características: 1) índices mais modestos de crescimento; 2) menor ênfase ao protecionismo do mercado interno; 3) menor peso à indústria local; 4) aceitação da especialização regressiva, já que a produção se concentra em segmentos de baixa densidade tecnológica; 5) menor distribuição de renda; 6) maior fragilidade político-ideológica da fração burguesa; 7) busca por acesso a mercados para exportação de produtos primários e manufaturados; 8) a busca pelo aumento do IED brasileiro tornou-se uma estratégia de inserção internacional das empresas brasileiras impulsionadas pelo Estado através do BNDES e da política externa Sul-Sul; 9) não defesa do monopólio estatal da produção de petróleo, mas a adoção do modelo de partilha; 10) as obras de infraestrutura não são prioritariamente estatais, pois contam com parcerias público-privadas”

programas sociais e políticas de valorização do salário mínimo, permitiu a melhoria dos índices sociais e ajudou a fortalecer o apoio eleitoral a tais governos. Também foi responsável pela diminuição das tensões sociais, à medida que os estímulos ao crescimento permitiram certa redistribuição de renda entre as classes populares, tornando possível a viabilização de modelos políticos de conciliação de classes.

Por outro lado, a matriz produtiva fomentada por tais governos, apesar do seu discurso industrializante, baseou-se fortemente na superexploração de bens naturais, em grande parte não-renováveis, na ampliação das exportações de commodities em grande escala e da expansão da fronteira agrícola para áreas até então inexploradas. Tal matriz produtiva assenta-se na grande propriedade rural monocultora, ligada aos grandes centros financeiros do capitalismo internacional como um dos elos das grandes cadeias produtivas globais sob a direção de empresas transnacionais.

Maristella Svampa (2013) denomina o conjunto de estratégias centradas na exportação de bens primários pelos governos de partidos políticos de origem popular (que ela genericamente define como “progressismo”) como *Consenso das Commodities*:

Em termos de consequências, o Consenso das Commodities foi caracterizando-se por uma dinâmica complexa, vertiginosa e de caráter recursivo, que deve ser lido de uma perspectiva múltipla. Assim, do ponto de vista econômico, foi-se traduzindo por um processo de reprimarização da economia, visível na reorientação para atividades primário-extrativas, com escasso valor agregado. Dito “efeito de reprimarização” se vê agravado pelo ingresso da China, potência que de modo acelerado vai impondo-se como sócio desigual em toda a região latino-americana.

Isso se traduziu além do mais por uma desigual distribuição dos conflitos sócio-ambientais e territoriais, os quais passaram a operar sob o signo do despojo e despossessão. (...) Não é casual que a literatura crítica da América Latina considere que estes processos apontam para a consolidação do neoextrativismo desenvolvimentista (Svampa, 2013, p. 56-57, tradução nossa).

Tal Consenso possui profundas implicações para a dinâmica social dos países da região, pois ao intensificar a superexploração dos recursos naturais, também aponta para a superexploração da força de trabalho e a precarização de suas condições. A necessidade de acelerar o ciclo do capital leva este a avançar sobre o fundo de vida da população assalariada, resultando na adoção dos meios mais regressivos de extração de mais-valia e de ocupação do território, como pode ser visto, por exemplo, nos conflitos rurais onde os atores envolvidos são grandes mineradoras, madeireiras e setores do agronegócio, de um lado, e populações indígenas, quilombolas e posseiros, de outro.

A nova dinâmica gerada pela ascensão chinesa reatualiza a Dependência como categoria explicativa para a realidade social latino-americana, na medida em que as novas formas de organização produtiva “*reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que*

tendam a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população” (Osório, 2012, p. 104). Vejamos agora dois exemplos de caso que ilustram a nova fase da história latino-americana.

Brasil: Reformismo fraco e pacto conciliatório

Como dito acima, as análises sobre o governo Lula frequentemente destacam a importância que a demanda por commodities pela economia chinesa teve para o sucesso de sua fórmula de crescimento econômico e acomodação de diversos interesses. Teria sido a enorme injeção de recursos na economia brasileira a grande responsável para que Lula pudesse recuperar sua credibilidade prejudicada pelo escândalo do Mensalão e promover seu movimento em direção ao subproletariado que emprestou seu apoio eleitoral ao presidente, num momento de afastamento das classes médias (Singer, 2012). Para evidenciar como a ascensão da hegemonia lulista está ligada (mas não se resume apenas) ao crescimento chinês, vejamos alguns dados:

O Brasil é hoje o principal parceiro comercial da China na América Latina e sua porta de entrada na região. Em 2009, a China passou a ocupar a posição de maior parceiro comercial do Brasil, marcando uma mudança histórica e desbancando o papel que os Estados Unidos vinham ocupando desde 1930. Desde então, a importância do fluxo comercial com a China vem se mantendo e ampliando: entre 2009 e 2013, o intercâmbio comercial cresceu 125,7%, saltando de US\$ 36,9 bilhões, com uma pauta de exportação concentrada em soja, minério de ferro e petróleo. O incremento comercial teve como contrapartida o aumento do investimento direto chinês no país: o Brasil ocupa hoje o quarto lugar em destino dos investimentos diretos da China no exterior, os quais somaram US\$ 29,2 bilhões ao longo da última década (2005 a 2014), atrás apenas dos EUA, da Austrália e do Canadá (Moreno, 2015, p. 45).

O crescimento dessa relação comercial é marcado de forma flagrante por uma “dinâmica central de reprimarização da pauta exportadora” (*op. cit.*, p. 57). A tabela a seguir, embora do ano 2013 (fora, portanto, do período lulista), é sintomática da dinâmica que as exportações brasileiras e, portanto, seu sistema produtivo, vem adotando em suas relações com o centro dinâmico do capitalismo contemporâneo:

Tabela 1: Pauta exportadora do Brasil para a China, ano de 2013 – Principais itens

Soja	37%
Minério de Ferro	35%
Óleos brutos de petróleo	9%
Celulose	3%
Açúcar refinado	3%
Total	87%

In: Moreno (2015), p. 57

A quase totalidade de nossas exportações para a China constitui-se de produtos primários, e isso explica o dinamismo do setor do agronegócio brasileiro na última década⁶. Para a China, o Brasil exporta mais da metade de sua produção de soja (de 66% a 68%). A assimetria dessas relações fica mais clara no fato de que o Brasil responde por apenas 2,8% das importações chinesas. O caráter das importações brasileiras da China também é um indicativo de que a nova dependência reedita, sob novo patamar, as relações de dependência do passado:

Tabela 2: Itens de importação da China para o Brasil, ano de 2013

Máquinas elétricas (componentes de aparelhos de TV e telefonia, terminais portáteis de telefonia celular, computadores, lâmpadas e circuitos impressos)	29,1%
Máquinas mecânicas (tela para microcomputadores, partes e acessórios para computadores, aparelhos de ar-condicionado e fornos)	21,8%
Produtos químicos orgânicos (componentes para inseticidas e agrotóxicos)	5,9%
Automóveis	2,8%
Total	59,6%

In: Moreno (2015, p. 62)

Um dos resultados dessa reprimarização foi o rearranjo entre setores das elites que se traduziu no “*pacto do agronegócio se espraiando pelo conjunto da economia, e impondo cada vez mais uma estratégia privada e estatal de perseguição da renda fundiária como diretriz principal de acumulação de capital ao conjunto da economia*” (Delgado, 2012, p. 111). A essa estratégia, coincidiu um momento particular das relações internacionais em que o Estado brasileiro foi obrigado a se posicionar contrariamente às propostas de livre comércio defendidas pelos EUA, que prejudicariam sua indústria sem abrir perspectivas promissoras de acesso ao mercado estadunidense para nossas exportações primárias. Tal circunstância facilitou a aproximação dos setores industrial e do agronegócio na sua convergência com a proposta de política externa defendida pelo lulismo, de inserção “sul-sul” e de diversificação de parceiros comerciais, facilitando assim a realização do pacto político de conciliação⁷.

6. Entidades patronais ligadas ao agronegócio afirmam que este setor responde por 23% do PIB brasileiro e 37% da geração de empregos no país (Moreno: 2015, p. 56). Se atentarmos também para o fato de que a expansão da fronteira agrícola ultrapassa as fronteiras brasileiras, chegando ao Paraguai e Bolívia, em um processo que envolve apropriação de enormes somas de terras, construção de uma infraestrutura de acesso aos mercados, acordos comerciais entre os países mencionados e conflitos com populações camponesas e degradação do meio ambiente, podemos dizer que a demanda chinesa é talvez o principal fator por trás das reconfigurações e conflitos de classe da América Latina no último período.

7. Essa aproximação de setores da burguesia brasileira ao lulismo, determinada pela frustração com as negociações de livre comércio com os EUA, é discutida por Beringer (2015).

O período lulista sem dúvida representou um período de melhorias no padrão de vida e consumo das classes populares, aliada a uma projeção inédita de empresas de capital brasileiro para outras economias, em especial construtoras como Odebrecht e Camargo Corrêa. O crescimento do período, entretanto, deixou a descoberto as contradições de uma economia capitalista dependente, como a elevada superexploração do trabalho mesmo em setores que alcançaram uma excepcional expansão, caso do agronegócio e construção civil. A grande dependência do setor exportador aumentava a vulnerabilidade da economia brasileira às oscilações dos preços internacionais das commodities, o que significava que um cenário mundial adverso poderia aplicar um golpe mortal ao programa de conciliação lulista.

Quando as receitas oriundas do setor exportador diminuíram, houve uma pressão das classes dirigentes para o Estado diminuir seus gastos, o que afetaria diretamente os programas sociais que constituem o esteio do apoio do subproletariado ao governo. Frente ao agravamento da crise iniciada em 2008, frações da grande burguesia industrial e financeira passaram a exigir cortes radicais mesmo no que se refere a direitos consolidados das classes trabalhadoras para seu fundo de manutenção (caso das reformas trabalhista e previdenciária). A luta entre as diversas frações burguesas levou ao desmoronamento do pacto lulista, e pudemos ver até mesmo alguns grandes empresários, representantes da burguesia interna, sendo criminalizados por denúncias de corrupção e perdendo espaço na condução da política econômica.

O impeachment de Dilma Rousseff e a prisão de Lula foram sinais de que grandes setores do empresariado, do agronegócio e do setor financeiro, ao qual se alinharam a classe política tradicional e o judiciário, abandonaram de vez o projeto de conciliação. Sem um dos polos do pacto, e sem mobilizar sua base social no subproletariado (algo que não teria como fazer, já que um dos seus aspectos era a despolitização e inclusão desse setor apenas pela via do consumo), o lulismo pairou no ar, cedendo pouco a pouco todas as suas posições. O escândalo de corrupção revelado pela Operação Lava a Jato e as mobilizações de massa de setores da classe média forneceram o contexto político que legitimou a derrocada desse projeto, já decidido antes no campo da economia.

Bolívia: Revolução burguesa nos marcos de uma economia dependente

A vitória do partido MAS de Evo Morales em 2006 foi resultado da onda de rebeliões iniciada na Bolívia em 2000 com a Guerra da Água e que colocou em questão não apenas um governo ou um partido, mas toda a institucionalidade neoliberal criada com as reformas dos anos 1980. A postura anticapitalista, antiestatal e de rejeição à mercantilização dos recursos naturais dos diversos movimentos participantes dessa mobilização foi sintetizada no discurso do Bem Viver, ou seja, a construção de um meio de vida pautado por outras lógicas que não a instrumental-racionalista, que

colocava a descolonização cultural e a harmonia com o meio ambiente como seus principais eixos.

No entanto, ao invés de uma ruptura radical com o passado, o MAS optou pelo aprofundamento do modelo econômico primário-exportador. A necessidade de dar uma rápida resposta aos anseios de melhoria nos padrões de vida de seus eleitores, aliada à expectativa de grandes ingressos, induziu o evismo a aderir ao *Consenso das Commodities*: a aceitação da divisão internacional do trabalho que continuava a reservar à América do Sul o papel de fornecedora de matérias primas, e a aposta que a alta do preço dessas matérias primas puxada pelo crescimento da economia chinesa significaria a chave para um período prolongado de crescimento e aumento do bem estar geral.

Outro componente essencial do Consenso das Commodities é o fortalecimento do Estado como agente produtor e/ou regulador, que também oferece um conjunto de políticas sociais dirigidas aos setores mais vulneráveis e empobrecidos, “*cuj a base mesma é a renda extraordinária associada ao modelo extrativo-exportador*” (Svampa, 2016, p. 56). Ao lado disso, como no caso do Brasil, há o fortalecimento das frações das burguesias locais que controlam as atividades ligadas a esse boom, como o agronegócio e as mineradoras.

É precisamente na Bolívia que testemunhamos esse fortalecimento do poder estatal em um momento em que suas bases de legitimidade estavam totalmente solapadas pelo assédio dos movimentos sociais. Essa tarefa coube ao partido de camponeses cocaleiros MAS, herdeiro de uma longa tradição de ambiguidade do movimento camponês que, historicamente, associou-se ao Estado mesmo quando se enfrentava contra suas políticas. Em sua trajetória, o movimento cocaleiro mostrou uma inegável capacidade de articulação com outros setores das classes populares bolivianas, construindo-se assim como uma alternativa de poder aos desgastados partidos da era neoliberal (Urquidí, 2006).

No entanto, sua perspectiva política, evidenciada já na época da Assembleia Constituinte, convocada em 2006 para a “refundação” da Bolívia, apontava não para a superação radical do capitalismo dependente boliviano, mas para uma pactuação com a antiga elite econômica que tinha por finalidade a construção de uma nova correlação de forças entre as classes sociais, onde essa reconhecesse a emergência de uma nova camada que tinha interesse no compartilhamento do poder.

Vencida a etapa constituinte, assegurado o controle da renda do setor de hidrocarbonetos e derrotada politicamente a oposição das oligarquias agroempresariais, o MAS passa a ter absoluta hegemonia para colocar em prática sua visão estratégica de construção de um capitalismo andino-amazônico, tal como teorizado e defendido pelo vice-presidente Garcia-Linera em diversos escritos. Seu programa econômico mantém e aprofunda os marcos da dependência ao configurar a existência de um Estado do tipo rentista, apoiado nas atividades extrativas. Ao lado disso, aproxima-se

da antiga elite agroexportadora, que obteve diversas vantagens para expandir a fronteira agrícola.

A reforma agrária foi um dos pontos de atrito entre a oposição autonomista e o MAS durante a Assembleia Constituinte. Aqui, a fisionomia pequeno-burguesa do núcleo duro do partido governante determinou que a resolução da questão seguisse a lógica de “pacto democrático” entre as principais forças:

O que configura uma reforma agrária do tipo branda e reformista: a distribuição quantitativa de pequenas parcelas na periferia da fronteira agrícola (terras improdutivas e de difícil acesso aos mercados agrícolas) com outorga de empréstimos governamentais de cunho leve aos pequenos produtores. Trata-se de uma nova modalidade de reforma agrária com expansão de minifúndios e proteção velada do grande latifúndio no leste do país, e que serve como instrumento de concessão econômico-social para o camponês e indígena com o fim de obter lealdade política ao regime vigente e ampliar sua base social de apoio, como se dera na primeira reforma agrária de 1953, consolidando-se tal prática ao longo dos anos 1950, 1960 e 1970 durante os governos do MNR e os governos militares. O que, a nosso ver, reforçaria a outra face do padrão econômico boliviano, predominante ao longo do século XX: o agrário-camponês. A outra face desse padrão é o mineiro-extrativo (Gil, 2008, p. 183).

Concluído o processo constituinte, observa-se uma lenta reaproximação entre o partido dirigente e representantes da burguesia agroindustrial, visando a conclusão do “pacto democrático” propugnado pelo MAS. Após a eleição do segundo mandato de Evo Morales, a política econômica posta em marcha pelo Estado colocará em primeiro plano a necessidade de um incremento das exportações agrícolas e minerais, coincidindo com o boom por produtos primários puxado pelo crescimento da economia chinesa (em especial cana de açúcar, soja, milho e sorgo). Isso criará o terreno para a reconciliação entre o partido indígena e burguesia agroindustrial. Um marco dessa aproximação será a Lei Nº 337 de janeiro de 2013: Seus críticos a acusam de legitimar os desmatamentos ilegais de terras florestais para fins agropecuários realizados entre 1996 e 2011, em contradição com os dispositivos da própria Constituição e da Lei de Recondução Comunitária da Reforma Agrária, aprovada pouco antes. Com ela, donos de terrenos onde houve desmatamento podem regularizar a propriedade destes, sem temer uma possível desapropriação. Segundo dados da Associação Nacional de Produtores de Oleaginosas (ANAPO), a superfície desmatada sem autorização chega a 4,3 milhões de hectares. Porém, outros dados recolhidos pelo Ministério de Desarrollo Rural y Tierras indicam que existem 5,5 milhões de hectares de desmates ilegais, dos quais 38% respondem a criadores de gado, 28% a agroindustriais, 17% a colonizadores estrangeiros, 12% a camponeses e 5% a povos indígenas (Ormachea & Ramirez, 2013, p. 21-22). A intenção de incrementar a exportação agrícola por parte dessa lei também fica clara com a seguinte declaração de Garcia Linera, de que sua aprovação ocorre em:

Um bom momento para relançar a produção agropecuária na Bolívia, há estabilidade econômica e política, há dinheiro nos bancos, há mercado, se está melhorando as vias de transporte, há regras claras, não há insegurança jurídica a respeito da propriedade, não há risco de sanções ou desapropriações, com o que, se agora há 3,5 milhões de hectares cultivados, (...) o que se pode habilitar agora com esta Lei e este decreto são outros 4 milhões de hectares” (Ormachea & Ramirez, 2013, p. 23, tradução nossa).

A principal intenção do governo é de criar um ambiente jurídico e político estável que propicie o crescimento do setor exportador capitalista. Outras conquistas da burguesia agroindustrial envolvem a ampliação do tempo de verificação de cumprimento da Função Econômica Social (FES) da terra para cinco anos (ao invés dos dois fixados anteriormente na Lei Agrária), a abertura para a utilização de sementes transgênicas (de especial interesse para os produtores de soja: em 2013, entre 85% e 90% da superfície de soja plantada na Bolívia era transgênica); e generosas concessões na forma de empréstimos e compras governamentais dos excedentes acima do preço de mercado (como no caso do açúcar: em 2013 o governo anunciou a compra de 60 mil toneladas de açúcar por 569 dólares americanos por tonelada, 75 dólares acima do preço internacional desse produto)⁸.

Após 12 anos de governo evista, a estrutura real do setor agrário aponta para uma continuidade da grande propriedade que historicamente tem sido um dos pilares do capitalismo boliviano. Segundo dados do CEDLA, as médias e grandes empresas agrícolas possuem 38 milhões de hectares, os camponeses 17 milhões, as TCO/TIOC ao redor de 22 milhões de hectares (Ormachea & Ramirez, 2013, p. 85). Em nossa tese de doutorado, apresentamos a hipótese de que o MAS está realizando uma das tarefas da revolução burguesa clássica, que é a unificação nacional em torno das relações de mercado, eliminando no processo os obstáculos pré-modernos a essa unificação e construindo uma hegemonia político-cultural centrada na figura do indígena. Indígena já incorporado às relações mercantis e interessado na acumulação de capital, mas que mantém sua identidade originária na língua e costumes.

No entanto, essa revolução burguesa dá-se nos marcos de um capitalismo dependente de cunho extrativista sob a hegemonia neoliberal. O tipo de Estado que está sendo construído é do tipo rentista, e não há nos planos econômicos do governo a disposição de empreender um processo de industrialização que rompa com a divisão internacional do trabalho. Muito pelo contrário, seus diversos projetos de construção de grandes obras e de fomento às atividades agroexportadoras inserem-se no marco do aprofundamento do padrão de reprodução exportador de especialização produtiva.

Para garantir a manutenção desse projeto e de sua supremacia política, o evismo também aponta para o fortalecimento do Estado e aumento da repressão aos movimentos sociais que não se coadunam com o avanço do extrativismo, que também envolve a

8. Todos os dados desse parágrafo foram retirados de Ormachea & Ramirez (2013).

desqualificação das lutas e a construção de um discurso nacionalista modernizante que criminaliza as mobilizações ambientais e comunitárias como expressões de um “ambientalismo colonial”, impulsionado por “ONGs” estrangeiras aliadas ao velho poder “patrimonial-latifundiário”, interessadas em manter o povo boliviano mergulhado na pobreza e na submissão pré-capitalista⁹. Quando confrontado por mobilizações de povos originários, como no TIPNIS, ou para mostrar que conta com apoio popular, o evismo mobiliza suas bases sociais encontradas entre essas camadas mercantilizadas da população: cocaleiros, mineiros cooperativistas ou comerciantes urbanos.

A presença chinesa na Bolívia, em consonância com as diretrizes esboçadas no *Political Paper*, centra-se nos programas de financiamento aos Estados, exportação de capital e fortalecimento da presença de suas empresas, que reproduz as relações assimétricas da dependência. A China busca garantir o fornecimento de matérias primas de que necessita por meio de grandes investimentos em projetos de infraestrutura, financiando projetos estatais que consolidem sua presença econômica e estreitem as relações políticas a nível de governo. O principal símbolo do estreitamento desse relacionamento foi o lançamento, em 2013, do satélite espacial Tupac Katari, construído pela Academia Chinesa de Tecnologia Espacial, por meio de empréstimo de 251 milhões de dólares, para prestar serviços de telecomunicações de celular, TV e internet. Além das compras de equipamento para as forças armadas e para a petrolífera estatal YPFB, as diversas modalidades de empréstimos e financiamentos para a construção de estradas e projetos para a exploração de recursos como o lítio, projetam tornar a China a maior credora da dívida externa boliviana, que pode alcançar 18 bilhões de dólares nos próximos anos.

Conclusão

A ascensão vertiginosa dos investimentos chineses em todo o mundo, aliada ao relativo declínio político-econômico dos EUA (embora esta ainda continue a ser a maior potência militar) nos permite afirmar que o mundo entra em uma fase de caos sistêmico, de acordo com o esquema teórico levantado por Arrighi (2012). O tempo de duração desse caos sistêmico e a nova configuração mundial do capitalismo que surgirá dele ainda são uma incógnita, mas, a partir da análise de suas tendências, o pesquisador social pode arriscar-se a alguns diagnósticos a partir de seus efeitos mais imediatos.

A América Latina historicamente inseriu-se na Divisão Internacional do Trabalho como fornecedora de matérias primas baratas para os centros dinâmicos do sistema. No século XX, diversos países empreenderam esforços de industrialização, nos quais

9. Mais uma vez, é Garcia Linera que estabelece os marcos ideológicos desse discurso em sua obra *Geopolítica de la Amazonía* (2013).

alguns lograram construir expressivos parques indústrias e uma economia mais diversificada (casos do Brasil, México e Argentina). No entanto, múltiplas razões impediram esses países de competirem com êxito com as nações tecnologicamente mais avançadas, o que gerou sistemáticas crises em suas balanças de pagamento. Com a demanda mundial por matérias primas gerada pelo crescimento chinês, a América Latina tem visto sua inserção internacional voltar-se novamente para a produção de commodities, embora com importantes diferenças em relação ao padrão primário-exportador do passado. Essa nova inserção reedita, sob novos aspectos, importantes traços da Dependência como uma condição estrutural de nossas economias. Entre elas, a mais importante talvez seja o conceito de superexploração do trabalho. Ao se realizar fora do mercado interno, a reprodução capitalista dos aparatos produtivos dessas economias pode apoiar-se num grau elevado de exploração da força de trabalho e de formas mais predatórias de uso dos recursos naturais, sem preocupar-se com sua manutenção normal.

Por consequência, em virtude da importância que essas atividades econômicas desempenham para a estabilidade macroeconômica dos países latino-americanos, as frações das classes dominantes que controlam tais atividades adquirem poder cada vez maior dentro dos blocos dirigentes locais. Ironicamente, foram governos ditos de “esquerda” que na última década promoveram o avanço das atividades extrativistas, como o meio mais rápido e fácil de obter divisas para seus programas sociais e políticas de aumento de renda dos setores populares. Ao fazerem isso, revitalizaram frações das classes dominantes ligadas às formas mais extremas de exploração do trabalho, ideologicamente avessas à participação popular e afinadas ao setor financeiro do grande capital. Quando o cenário internacional deixou de ser favorável, essas frações burguesas lançam-se a uma ofensiva para retomar o pleno controle do aparato estatal e, com isso, promover uma série de ataques ao setor assalariado.

É o que testemunhamos no Brasil com o golpe parlamentar de 2016 e podemos ver num futuro breve na Bolívia, à medida que aumentar o desgaste do evismo e sua capacidade de conciliar os interesses diversos. Embora política e ideologicamente afinadas com os EUA, essas frações burguesas extrativistas dependem do mercado chinês para sua realização de capital. Se a essa dependência comercial também se consolidar uma dependência de financiamento (onde a Bolívia parece ser um exemplo avançado) a América Latina poderá ser num futuro próximo um dos principais cenários da disputa sino-estadunidense em nossa época de caos sistêmico.

Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- CHINA'S Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 05/11/2008. Disponível em: <https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean>.
- CREUTZFELDT, Benjamin. China and the U.S in Latin America. In: *Revista Científica General José María Córdova*, v. 14, nº 17, 2016.
- FERREIRA, C.; OSÓRIO, J. & LUCE, M. (Orgs.). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- JABBOUR, Elias. *China Hoje: Projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado*. Campina Grande: Ed. UEPB, 2012.
- LEÃO, Rodrigo P. F.; COSTA PINTO, Eduardo & ACIOLY, Luciana (orgs.). *A China na nova configuração global: Impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011.
- MORENO, Camila. *O Brasil made in China: para pensar as configurações do capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2015.
- ORMACHEA S., Enrique & RAMIREZ F., Nilton. *Políticas agrárias del gobierno del MAS o la agenda del "poder empresarial-hacendal"*. Laz Paz: CEDLA, 2013.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. "A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: O Brasil, os Estados Unidos e a China". In: *Revista Carta Internacional*, v. 8, nº 2, p. 100-115, 2013.
- PECEQUILO, C. S. & CARMO, C. A. "A China, o sistema internacional e o Sul: ascensão pacífica?". In: *BJIR*, v. 3, nº 1, p. 31-69, 2014.
- ROCHA, Felipe Freitas & BIELSCHOWSK, Ricardo. "La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina". In: *Revista de la Cepal*, nº 126, dez. 2018.
- SILVA, G. D.; GOMES, M. F. M. & TEIXEIRA, E. C. "Efecto derrame del crecimiento de China en América del Sur: un análisis basado en el comercio internacional". In: *Revista de la Cepal*, nº 126, 2018.

Os interesses estratégicos da China na Pan-Amazônia. Os riscos socioambientais da *Belt and Road Initiative - Bri*

Laura Cristina Feindt Urrejola*

Introdução

Para viabilizar o atendimento das demandas domésticas, quais sejam, em ordem prioritária, alimento, fontes de energia, recursos naturais estratégicos, conexão com os outros continentes para acessar mercados e garantia de apoio institucional dos países, com os quais mantem as parcerias e cooperação, em momentos e demandas vindouras, no sistema internacional, a China promove uma geopolítica de conexão global por meio da implantação de projetos de infraestrutura. Em seu “espaço vital”¹ a China promoveu a implantação de infraestrutura viabilizando o desenvolvimento das províncias, mas para poder alcançar novas metas econômicas e a sucessão da população chinesa às classes sociais ascendentes os recursos naturais disponíveis podem não ser suficientes ou a exploração dos mesmos pode resultar em uma diminuição relevante de suas reservas técnicas estratégicas.

No plano regional, a China acessou países limítrofes, estabelecendo um programa, vigente desde 2013, denominado *One Belt, One Road* que prevê a consolidação da integração de mercados consumidores e fontes de recursos. No plano global, a China vinha desenvolvendo na África, e mais recentemente na América Latina, projeto semelhante, com investimentos diretos na consolidação de empreendimentos de transporte (portos e ferrovias) e de energia (geração e transmissão) (Casaburi, 2017, p. 81). Em 13 e 14 de maio de 2017, foi apresentada, pelo presidente Xi Jinping, sob uma perspectiva mais abrangente e executiva, a *Belt and Road Initiative-BRI*, que tem como objetivos principais “elevar em 80% o PIB global e a ascensão de 3 bilhões de pessoas à classe média, por meio do investimento em cinco áreas-chave” (Belt and Road, 2017, tradução nossa).

* Ph.D Candidate Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais – UNB. Email: lauritaurrejola@gmail.com

1. Em 1901, o geógrafo Friedrich Ratzel propõe a “Lebensraum” (Teoria do Espaço Vital) que apresenta a terra como elemento indispensável da vida humana. O “espaço vital” representa uma proporção de equilíbrio entre a população de uma sociedade e os recursos naturais disponíveis para suprir suas necessidades, definindo, assim, pretensões de progredir e suas premissas territoriais. (Abrahamsson, 2013).

A relevância sociocultural e estratégica da Amazônia

O espaço geográfico amazônico é conformado por uma série de características peculiares, seja do ponto de vista sociocultural, biológico, geológico e hidrológico. A mesma floresta que cobre cumes da cordilheira andina reveste as margens das confluências dos gigantes hídricos, nas várzeas brasileiras. Preserva em seu interior potenciais de biodiversidade ainda não registrados pela ciência, tradições milenares da ancestralidade americana além de saberes e modos de vida estreitamente relacionados a este ecossistema. Em seu âmago geológico, sob a imensidão da selva, também estão acervados inúmeros bens minerais de alto potencial técnico-científico que deveriam ser inalienáveis até a sua utilização direta, em uma indústria 4.0 a ser desenvolvida na região.

No entanto, as inúmeras jazidas de bens raros são exploradas e carregadas extrafronteiras, para se transformarem em bens de consumo de alto valor agregado, recomprados pelos titulares originais do patrimônio natural e pelo mercado mundial de tecnologia (Schwab, 2015, p. 3; Becker, 1995, p. 286). Os Estados que compõem a Pan-Amazônia possuem todas essas características, o que os fazem pares e, desde o início da diáspora das empresas estatais chinesas, no início dos anos 2000, passaram a compartilhar também a similitude de ter a China como parceira estratégica, principal investidora em projetos de infraestrutura energética, de transportes e de exploração de bens minerais, na Amazônia que compartilham (Tokatlian, 2008, p. 67; Gallagher, 2016, p. 51).

Sem energia, não há viabilidade de exploração mineral. Sem transporte de carga, preferencialmente ferroviário, não há viabilidade de exportar o mineral explorado. Sem energia não há viabilidade de operar as ferrovias. Sem linhas de transmissão não há viabilidade de levar a energia gerada, de forma isolada em pequenas unidades ou concentrada em grandes hidrelétricas, para os pontos de consumo. A engrenagem de todo o sistema geoeconômico amazônico passa pela geração e transmissão de energia e é, com esta estratégia concatenada, que o projeto de conexão global chinês, a *Belt and Road Initiative* - BRI, chegou à América do Sul. A formalização da inclusão da ALC na iniciativa ocorreu durante o Second China-CELAC Ministerial Forum quando foi firmada a Special Declaration of Santiago CELAC, em Santiago do Chile, no dia 22 de janeiro de 2018. (Silk Road Information Service, 2018; MRE 2018; Xinhaunet, 2018).

A Amazônia brasileira funciona como um HUB (ponto central de onde partem diversas conexões) para a BRI, um núcleo de saída e chegada para acessar as outras amazônias (Pan-Amazônia) uma vez que em território brasileiro encontram-se as áreas mais planas. Tal configuração geográfica amplia o potencial de implantação de ferrovias e hidrovias, que derivam para outras plataformas logísticas (portos, aeroportos, rodovias).

Também está no Brasil a maior porção da bacia hidrográfica, com inúmeros potenciais hidrelétricos que podem, ou não, serem associados à implantação de um complexo de hidrovias, com a construção de eclusas, que permitam vencer os aclives e transportar em barcaças até os portos secos e daí para os vagões, toda sorte de produtos extraídos da floresta. A rota de Manaus/AM ao porto de Manta, no Equador, promovendo a conexão Atlântico/Pacífico, e daí para a Ásia, é uma destas iniciativas que já está em fase de implantação, pelo governo chinês, no tocante as obras em território da Amazônia equatoriana (IIRSA, 2017).

Em todo esse cenário físico, biológico e geoestratégico, estão vivendo a mais de 12 mil anos os amazônidas, que a partir do período colonial foram constituídos como brasileiros, peruanos, bolivianos, colombianos ou equatorianos. No entanto, guardam identidades relacionadas a sua ancestralidade, inca, maia, asteca, yanomami, munduruku, caiapó, waimiri-atroari, arara, cinta-larga e tantas outras etnias que secularmente exploraram a região de formas economicamente sustentáveis, não permitindo ocorrer o desequilíbrio entre o retirar e a capacidade de o meio recuperar (IPHAN, 2017; FUNAI, 2017). A miscigenação desses povos e culturas constituiu uma nova forma de ser amazônida, são os Povos da Floresta, que se diversificam pelas atribuições econômicas que detêm no uso do ambiente amazônico, em uma rica variedade de saberes e fazeres tradicionais, sendo castanheiros, seringueiros, extrativistas de óleos e essências, pesca-dores, roceiros, mateiros, agricultores de subsistência (De Oliveira, 1991). Mas, há uma incumbência relevante que também os identifica como pares entre os Povos da Floresta na Pan-Amazônia (também denominada na literatura como Amazônia Internacional), a salvaguarda das matas de terra firme, várzea ou igapó, dos altiplanos, das águas do degelo da cordilheira e das pororocas nas vazantes, dos ninhais, dos cardumes, das feras no topo da cadeia até os batráquios acanhados em tamanho mas potentes no veneno, das floradas medicinais ainda não catalogadas, do solo de Terras Pretas de Índio, dos muiraquitãs, das lendas e do que abrange e concatena tudo isso – o ecossistema amazônico.

De acordo com Porto Gonçalves (2017), a Amazônia está envolvida em uma dinâmica projetada para integrar o subcontinente no mercado global a partir de um redesenho geográfico de grande magnitude. Interesses contraditórios, atravessados por diversas estratégias geopolíticas, condicionam o futuro da Amazônia sendo que seus povos se ressentem “da crescente presença da China na região e da territorialidade indígena rural, quilombolas/cimarrones que tem sido objeto de intensa violência por parte do processo de integração que integra ‘os de cima’ e desintegra ‘os de baixo’” (Porto Gonçalves 2017, p. 157). No caso da Amazônia há disponibilidade de áreas com previsão de implantação de empreendimentos de energia (geração e transmissão) e transporte (ferrovias e hidrovias), com baixos índices de densidade demográfica e

pouca interconectividade com a infraestrutura doméstica, que geram “vazios”², invariavelmente preteridos, sob a ótica dos projetos de desenvolvimento do Estado soberano. A China tem demonstrado efetivo interesse nestas regiões. Nota-se nestes espaços uma crescente presença, na obtenção de concessões públicas e privadas, de empresas que compõem a diáspora de multinacionais chinesas.

Hidrelétricas na Amazônia

Os órgãos de planejamento do setor elétrico dos países amazônicos nem sempre dispensaram recursos para diagnósticos de impactos sobre as comunidades na área de influência dos empreendimentos hidrelétricos na região amazônica, sendo esta uma evolução que aos poucos passou a priorizar a avaliação de efeitos sinérgicos entre projetos em operação e as potencialidades inventariadas nos anos 1970, ainda a serem construídas. Quanto ao potencial de geração de energia por grandes empreendimentos hidrelétricos na Amazônia, há algumas questões técnicas e outras institucionais que devem ser ponderadas para ser possível afirmar que ainda restam inúmeras oportunidades de implantação de projetos na bacia. Concebidos como estão no presente momento, será uma árdua batalha institucional, jurídica e socioambiental a ser travada.

Quanto ao aspecto técnico, relativo ao meio biótico, segundo Tundisi *et al* (2014), no artigo *How many more dams in the Amazon?*, os autores afirmam que “as águas amazônicas abrigam uma megadiversidade de plantas e animais, aquáticos e terrestres” e que esta biodiversidade depende de mecanismos de flutuações espontâneas do “nível de água, da dinâmica fluvial e do fluxo gênico” associados a “*integração climática, geomorfológica e biológica dos componentes do sistema*.” Argumentam que apesar da construção de “reservatórios hidrelétricos que apoiam o desenvolvimento econômico do Brasil e de outros países que compartilham a bacia amazônica” estes podem “interferir na dinâmica ecológica desse ecossistema, alterando os processos hidrológicos, hidrossociais e fundamentais” (Tundisi *et al*, 2014, p. 703).

Estas são manifestações de profissionais que pensam e analisam a Amazônia de forma contínua como um único bioma, não havendo para os fundamentos de suas pesquisas relevância de qual Estado soberano detém o controle territorial e tão pouco quais são os outros Estados interessados em acessar este ambiente. São constatações isentas do teor geopolítico e geoeconômico que permeia a região desde os tempos da colonização. Os pesquisadores coordenados pelo Prof. Tundisi consolidam sua análise com recomendações técnicas e institucionais para todos os países amazônicos, considerando que “se a produção de hidroeletricidade é estratégica para a economia

2. Em 1995, Berta Becker identificou, na Amazônia, uma qualificação distinta para espaços geográficos desprovidos do Estado, de administração coerente e responsável com suas potencialidades e, principalmente, desprovidos da conectividade com o mundo globalizado: um “vazio”. (Becker, 1995).

do Brasil e de outros países que compartilham a Bacia Amazônica, ainda mais estratégicas são as decisões compartilhadas a longo prazo, no plano energético” e propõem a integração entre os países em um processo de planejamento conjunto, sendo esta a diretriz fundamental para o desenvolvimento da região, devendo incluir planejamento regional com perspectiva de longo prazo (Tundisi *et al.*, 2014, p.707).

Consolidando a temática das pesquisas na região, já estão disponíveis os resultados de análises de interações integrada entre a biosfera, atmosfera e o uso da terra na bacia amazônica, como por exemplo o *Large-scale Biosphere-Atmosphere – LBA*, em curso desde 1998, um experimento que reúne universidades de todo o mundo envolvendo o corpo de pesquisadores, laboratórios e ampla divulgação dos resultados (Nagy, Artaxo e Forsberg, 2016). As alterações que se perpetuam no ecossistema independem da nacionalidade do empreendedor e tão pouco da fonte de recursos para a implantação do projeto. O que pode agravar a dimensão é a velocidade com que estas alterações são promovidas. Até a chegada da China na Amazônia, quem imprimia o ritmo da implantação dos empreendimentos eram as empresas brasileiras (no caso as empreiteiras atualmente envolvidas na Operação Lava Jato), conforme procedimentos estabelecidos entre esse grupo e os órgãos de planejamento do setor elétrico (Aneel, 2017).

Potencial de conexão dos interesses estratégicos da China a partir da Amazônia

O modus operandi chinês para acessar e constituir empreendimentos na região poderá ser distinto e parcimonioso desde que haja exigência e controle por parte dos órgãos competentes, que até o momento, como pudemos verificar nos resultados da pesquisa da Dissertação de Mestrado intitulada “*Laços e traçados da China no Brasil: implantação de infraestrutura energética e a componente socioambiental*” (Urrejola Silveira, 2018) não tem feito frente ao impávido avanço chinês sobre o setor. Uma circunstância geopolítica relevante da estratégia chinesa para a Amazônia é o fato de terem sido construídas no Brasil as duas maiores linhas de transmissão de energia em ultra-alta tensão 800kV (HVDC³), em fase final de implementação, sendo estes os maiores empreendimentos do governo chinês fora da China, viabilizando a partir da floresta a transmissão intercontinental e interoceânica, sem perder a capacidade de carga. (ABB, 2006).

3. HVDC - High Voltage Direct Current (corrente contínua de alta tensão) é uma alternativa altamente eficiente para a transmissão de grandes quantidades de eletricidade em longas distâncias e para aplicações especiais. Elemento-chave no futuro sistema de energia baseado em fontes renováveis, a tecnologia foi desenvolvida pela empresa Asea Brown Boveri, na Suécia, nos anos 1950. (ABB, 2006).

Analisando os contratos de concessão entre a State Grid Brazil Holding-SGBH⁴ e a ANEEL⁵ foi possível verificar que em nenhum dos dois empreendimentos que tem essa tecnologia embarcada, seja na LT 800kV HVDC Pará/Minas (Leilão ANEEL 2013) em parceria com a Eletronorte e FURNAS ou no caso da LT 800kV HVDC Xingu/Rio (Leilão ANEEL 2015) tendo apenas a SGBH como concessionária, houve compromisso firmado para a transferência tecnológica da China para o Brasil de ultra-alta tensão (HVDC) (ANEEL,2017). Esse potencial de cooperação tecnológica Sul-Sul não foi incluído nos editais de Leilão da ANEEL e/ou nos Contratos de Concessão (ANEEL, 2013 e 2015). A tensão a ser transmitida (800kV) somente se viabiliza com a tecnologia que a China trouxe para o Brasil e que desenvolveu para aplicar também no território chinês, um vez que na China a energia também precisa vencer grandes distâncias entre o ponto de geração e local onde será consumida, sendo prejudicial para o sistema a perda da tensão no percurso. De acordo com a especificação técnica deste tipo de linha (HVDC) e com os objetivos do Global Energy Interconnection (GEI)⁶ a China poderá, com a energia gerada em território brasileiro, abastecer qualquer país no mundo, independente se o país de destino mantém relações comerciais ou diplomáticas com o Brasil. Essa estratégia geopolítica e geoeconômica relativa à componente energética do Projeto de Conexão Global é só uma parte de um todo que poderá ter a Amazônia como suporte. A compra de grandes ativos de geração de energia na América Latina nos últimos 3 anos corrobora a afirmação de que a China não estaria investindo no mercado de energia apenas pelas boas oportunidades de negócio. Para que a Global Energy Interconnection (GEI) é necessário dispor de fontes geradoras de energias renováveis conectadas a este sistema.

Projeção de poder chinês na região amazônica

Para analisar a estratégia de projeção de poder chinês na região amazônica, cabe resgatar arcabouço de produções científicas que tratam da relevância da Amazônia no contexto geopolítico e geoeconômico mundial. Em 2012, Maristella Svampa, propõe o conceito de “consenso de los commodities.” Em 2013, a autora apresenta novas

4. A State Grid Brasil Holding – SGBH, no Brasil, é uma empresa de capital fechado, constituída em 28 de abril de 2010, com o objetivo principal de manter participação acionária em outras empresas. A SGBH foi constituída em 2010, quando o Brasil foi escolhido pela State Grid International Development Limited (SGID) e pela Top View Investment Limited para realizar o primeiro grande investimento do conglomerado em países não asiáticos (SGBH, 2017).

5. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Ministério das Minas e Energia – MME.

6. Em 2015, a State Grid Corporation of China propôs o conceito *Global Energy Interconnection - GEI*. A proposta é baseada em ter uma rede inteligente conectada a uma rede de energia de ultra-alta tensão (HVDC) que poderia potencialmente fornecer energia limpa em todo o mundo. A eletricidade proveniente de fontes renováveis poderia, assim, ser transmitida em tempo real entre pontos distantes do planeta em uma rede mundial de usinas e linhas de energia (Clini, 2017).

premissas para o conceito de commodities e ilustra um cenário latinoamericano em que tendências contraditórias – “esquerda tradicional, progressistas e modelo extrativista” – se colidem. De um lado, identifica governos latinoamericanos, de outro, movimentos e redes socioambientais que contestam a política extrativista, fazendo surgir sucessivos processos de criminalização das manifestações, bem como atos de repressão em um “arco de países, desde México y Centroamérica hasta Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Chile y Argentina.” (Svampa, 2013, p. 43).

De acordo com Porto Gonçalves (2005, p. 39) a Amazônia apresenta-se nos diferentes países que abarca “como se fosse um quintal nos fundos do país”. Diante do contexto internacional, onde os países amazônicos são periféricos, “a Amazônia se constitui, portanto, como uma periferia dos países periféricos”, resultando no entendimento da região apenas como “reserva de recursos naturais, em superlativo, incomensuráveis, que desconhecemos”. Para o autor esse “desconhecimento” é relativo considerando o volume de levantamentos prospectivos realizados e produções científicas publicadas, sistematicamente apoiadas no compartilhamento conhecimento e saberes tradicionais locais.

Para Mello (2006) a estratégia governamental para a instituição das redes logísticas na Amazônia brasileira preferencialmente no sentido Norte-Sul foi definida em separado da estratégia governamental para instituição dos corredores ecológicos preferencialmente no sentido Leste-Oeste. Obviamente há áreas onde os referidos corredores se cruzam não sendo consideradas, segundo a autora, as consequências de uma estratégia sobre a outra sendo criada uma competição institucional entre os espaços para produção versus espaços de preservação. Se forem constituídos todos os eixos de logística previstos, as áreas que deveriam estar em contínuos territoriais preservados, seriam reduzidas a ilhas isoladas, cercadas por rodovias, ferrovias e áreas de extração florestal (Mello, 2006, p. 330).

Porto Gonçalves (2017, p. 156) argumenta que “uma profunda reconfiguração geográfica regional, continental e global,” com a abertura de uma nova fase de acumulação de capital, “*promoveu alianças entre classes e frações de classe (sindicalistas ligados a fundos de pensão, capital financeiro, gerentes militares e diplomatas, empresas de engenharia construção civil, grandes empresas de agronegócio e mineração e até mesmo gestores de Partido Comunista Chinês)*”. Citando a IIRSA Porto Gonçalves (2017, p. 155) esclarece que o principal objetivo da instituição era viabilizar projetos (rodovias, hidrelétricas, portos, aeroportos, comunicações) “*complementares ao plano de ajuste estrutural segundo as normas do Consenso de Washington que se faziam necessários para uma nova fase de acumulação de capital.*” A atual carteira de projetos da COSIPLAN contém 544 empreendimentos que representam um investimento de US\$ 13 bilhões, financiados pelo setor público, por meio de bancos nacionais de desenvolvimento ou bancos multilaterais, acumulando

tais empréstimos às dívidas públicas dos países tomadores do recurso, sendo que dos 31 projetos prioritários, 14 interferem diretamente na região amazônica (Porto Gonçalves, 2017, p. 158).

Em sua maioria, estes megaempreendimentos são objeto de cooperação bilateral. Entre Peru e Brasil, há um Acordo Energético para financiar um conjunto de obras na Amazônia andina. Os projetos que envolvem a China na região amazônica são: Equador/Powerchina/Sinohydro – Hidrelétrica Coca Codo Sinclair (1,5 GW/h com investimento de USD 2,24 bilhões – já em operação), e Venezuela/Citic Group – Mapeamento do Potencial Mineral; Arco Minero do Orinoco (IIRSA, 2017). Porto Gonçalves (2017, p. 157) qualifica tais iniciativas como “Megaprojeto de Mega projetos” e estabelece uma crítica à escala dos “Dez eixos de Integração e Desenvolvimento – EID’s” da IIRSA que foram concebidos para a integração física dos mercados em escala global, deixando de lado as escalas regionais ou locais, sendo consideradas apenas como “passagens, fluxos e corredores”, não havendo relevância para o conceito de integração regional, atraindo os “grandes capitais” que se apropriam, nos corredores, dos acessos “à terra, à água, aos minerais no subsolo, ao petróleo, ao gás, em um disputa de “poderes desiguais”.

Amin (2015, p. 17) refere-se à Amazônia como o “espaço vital do Século XXI” considerando que, como é uma das regiões ricas em recursos estratégicos, passa a ser o centro das atenções internacionais. O autor considera que “na nova dinâmica internacional pela busca e apropriação de recursos estratégicos necessários para o crescimento da economia global e preservação das posições hegemônicas das grandes potências, a segurança e a soberania da Amazônia exigem crescente envolvimento do Governo brasileiro para definir projetos regionais que determinem e reorientem as políticas públicas.” Por sua vez, Becker (2004, p. 39) esclarece que a Amazônia passou por um processo de “mercantilização do capital natural”, circunstância e tendência global que, ao transformar os elementos da floresta em mercadorias, afetaram intensamente a Amazônia, por ser uma fronteira crescente do uso da natureza como potencial científico e tecnológico. A autora entende que as relações econômicas deste novo mercado serão o principal vetor de desenvolvimento para a região.

Em 2010, Becker apresentou três padrões de uso do solo que podem ser aplicados à região sendo: reprodução do ciclo de exploração da madeira/expansão da pecuária/deflorestamento; experiências sustentáveis do extrativismo florestal e pesqueiro tradicional melhorados; agropecuária capitalizada. Para a autora, o jogo de forças que ocorria na Amazônia dificultava a previsão de qual padrão iria prevalecer (Becker, 2010: p. 31). A “economia de fronteiras”, segundo a autora está pautado na “exploração dos recursos naturais, como a água potável, minerais, plantas medicinais, a fauna e flora em geral” e revela a importância da Geopolítica, no entanto não mais relacionada à estratégia militar e de expansão da influência territorial, mas uma Geopolítica

estritamente relacionada a interesses econômicos. Para ela, a forma como se deu o processo de controle do território, originalmente sob o mando de portugueses e mesmo depois com os brasileiros, foi a partir da estratégia do controle territorial sem o incremento populacional e tão pouco desenvolvimento econômico, bastando assegurar a soberania na região por meio de intervenções em locais estratégicos (fortes), posse gradual da terra (*uti possidetis*) e criação de unidades administrativas diretamente vinculadas ao governo central (reservas indígenas e unidades de conservação) (Becker, 2010: p.24).

Segundo Santos (2014, p. 2), a geopolítica amazônica é compreendida em dois eixos. Um pautado no capital natural e “dos progressos estratégicos de cooperação internacional” e outro refere-se à problemática das fronteiras. Entretanto, Castro (2016, p. 4) considera que há uma perda da “coerência geopolítica regional natural” ocorrendo uma negação da realidade local sempre que a “ocupação/integração” da Amazônia é planejada. Para o autor, “uma geopolítica amazônica levaria em consideração a importância do curso do rio Amazonas, que é o eixo natural de entrada para a região” e deveria analisar o “peso gravitacional” dos dois diferentes polos sendo um deles o baixo Amazonas, até a foz, e o outro a área que se inicia na “confluência dos rios Solimões e Negro, alcançando o oeste e as fronteiras com outros países amazônicos.”(Castro, 2016, p. 5).

Amin (2015, p. 37), referindo-se aos interesses na potencialidade dos recursos estratégicos amazônicos e internacionalização da região, considera que historicamente há “enorme interesse de apropriação por parte de vários países e instituições internacionais” e que tal circunstância provoca “as mais absurdas iniciativas de internacionalização da região Amazônica, desconsiderando completamente a noção da soberania brasileira.” De acordo com Ascensão *et al.* (2018, p. 206), da mesma forma que a BRI irá proporcionar alternativas para o desenvolvimento de rotas comerciais com a integração regional e global por meio da implantação de infraestrutura de transporte, também “pode colocar em risco o bem-estar da população que pretende ajudar”. Devido à dimensão das intervenções previstas, nos mais variados ambientes do planeta, alguns intocados, os traçados da BRI que pretendem promover a integração podem conflitar com os objetivos de preservação quando interferirem em áreas ambientalmente sensíveis.

Ascensão *et al.* (2018, p. 209) consideram que apesar dos objetivos louváveis da BRI, há necessidade de realização de avaliações socioambientais prévias e rigorosas com o estabelecimento de um padrão comum de identificação de impactos, resultantes da constituição dos corredores econômicos com objetivo auspicioso de conectar “assentamentos humanos isolados”, mas que certamente irão interferir e descaracterizar áreas de alto valor ambiental. De acordo com Wegner e Fernandes (2018) que produziram o artigo *The Amazon and the Internationalisation of Chinese Companies*, analisando

o investimento direto estrangeiro anunciado e em andamento por empresas chinesas na região amazônica, no Brasil, Peru, Colômbia e Equador, estes países compõem um dos “centros de integração sul-americana devido à sua infra-estrutura” e a China internacionalizou seus processos produtivos de mineração, petróleo e grãos, “visando as indústrias de recursos naturais” de tais bens (Wegner e Fernandes, 2018, p. 377).

Os autores consideram que mesmo os países compartilhando a Amazônia as propostas de cooperação mútua entre si são incipientes e que, mesmo perante os efetivos interesses da China na região sendo postos em efetiva operação, não ocorreu o desenvolvimento de “uma abordagem comum para a recepção de investimentos de empresas chinesas” (Wegner e Fernandes, 2018, p. 380).

Conclusões

A China tem um projeto em curso no Brasil e nos demais países da ALC, por meio da geopolítica de infraestrutura, em países que ainda tem grande demanda de tais meios para seu desenvolvimento. Este projeto chinês, em escala global, envolve a aplicação de recursos financeiros em empreendimentos que guardam uma lógica estratégica entre si e que oferecem receitas a partir do momento que entram em operação, momento em que os investimentos passam a dar retorno e passam a promover a geoeconomia chinesa extra-fronteiras. A variável que corrobora para a viabilidade da potencial transmissão intercontinental ou interoceânica em ultra-alta tensão (HVDC) oriunda de fontes de energia renovável é a disponibilidade de um amplo mosaico de opções de fontes, o constante incremento de tais recursos energéticos no território brasileiro e demais países latino americanos e o potencial de ampliação devido as dimensões territoriais continentais de “vazios” no Brasil, Amazônia e Patagônia (campos aberto para implantação de parques eólicos, solares, pequenas centrais hidrelétricas, biocombustíveis e gás natural).

O marco regulatório do setor elétrico brasileiro apresenta consistência jurídica e, portanto, confiabilidade e garantia de que há retorno para os investimentos realizados pela China no mercado de energia do Brasil, se comparado com outros países amazônicos. A presença de concorrentes – empresas e grandes corporações privadas especializadas no setor elétrico de diversos países desenvolvidos – confirma tal ponto de vista. Outro fator que melhora as condições comerciais dos negócios é a ausência de concorrentes nacionais para enfrentar as empresas chinesas, devido a Operação Lava Jato, que impede judicialmente as empresas brasileiras de grande porte, investigadas na operação judicial contra corrupção, a participar de concorrências públicas. Quanto aos concorrentes internacionais da China no mercado energético brasileiro, os deságios e ágios praticados pelas empresas chinesas se encarregaram, até outubro de 2018, de afastá-los dos empreendimentos de interesse chinês.

Os interesses estratégicos da China na Pan-Amazônica.
Os riscos socioambientais da *Belt and Road Initiative* - BRI

Desta forma, entendemos que o risco da BRI para a Amazônia é o efeito sinérgico dos impactos socioambientais que todos os empreendimentos contidos em seu bojo poderão promover devido à velocidade com que são propostos, em diversas frentes da profusão das tipologias de projetos (geração, transmissão, ferrovias, hidrovias, rodovias, portos), associada a dificuldade dos agentes públicos se mobilizarem seja para ações estritamente técnicas de vistorias/análise de estudos e diagnósticos ambientais, mas também para percorrer todas as áreas de influência dos impactos esclarecendo as comunidades a dimensão da transformação que se avizinha. Sem esclarecimento isento, circunstância que nenhum empreendedor atende, uma vez que é o principal interessado na efetiva implantação e operação do projeto, os povos da floresta irão se mobilizar contra as iniciativas, por melhores que pareçam e mesmo que pudessem, realmente, viabilizar novas opções de desenvolvimento local e regional.

O quanto a China está disposta e pretende se comprometer com o cumprimento de regras de conduta socioambientais exemplares para poder merecer a confiança não só dos governantes que são passageiros em seus cargos representativos, mas dos povos da floresta que se perpetuam a gerações em seus modos de vida, não colocando suas concepções e valores tradicionais de proteção da riqueza étnica, cultural, biológica e estrutural do equilíbrio da floresta, em cargos à disposição para a próxima eleição, é uma indagação a ser feita. Assim sendo, caberia a China decidir o quanto explorar o ambiente da Amazônia é preponderante aos seus interesses em estruturar suas rotas de conexão global e quanto tempo e recursos financeiros estariam disponíveis para que as empresas estatais chinesas, associadas a especialistas locais, pudessem investigar de forma cautelosa, isenta, amplamente documentada, os efeitos sinérgicos dos impactos ambientais a serem gerados com a implantação da Belt and Road Initiative – BRI, nos vazios estratégicos da América do Sul.

Quanto ao componente geoconômico, em seu Projeto Geoconômico de inserção no mercado de energia brasileiro a China enriquece recebendo a receita pelos MW/h gerados e transmitidos para todo o país, recuperando em concessões de 30 e de até 60 anos dos serviços, os investimentos realizados. Outro detalhe é a escolha do Brasil para sediar a implantação das duas maiores Linhas de Transmissão do mundo, seja pela extensão ou pela Ultra-Alta Voltagem e pelo potencial de transmissão dedados.

Para Khanna (2016, p. 24), a “Conectividade é o destino”. O autor argumenta que a conectividade cria um mundo além dos Estados, uma sociedade global maior do que a soma de suas partes. Conectividade criada pelas “*infraestruturas globais de transportes, comunicações e energia – rodovias, ferrovias, aeroportos, oleodutos, redes elétricas e cabos de Internet*”. Sob o aspecto da componente geopolítica, Becker (1995, p. 286) afirmou que configuração do poder mundial – denominada de “logística” – vem acompanhada de uma ação territorial aprimorada, cirúrgica, onde o poder disciplinar (aquele que não se exerce pela força) é difundido por diversos fragmentos de território.

Integrar a Amazônia é um objetivo de longa data nas políticas de planejamento brasileiro e regional não sendo, portanto, uma questão de tempo a sua consagração, mas uma circunstância geopolítica mesmo que a iniciativa chinesa insista nesta perspectiva junto aos Estados que a compõem. Definir como esta integração irá ocorrer tem ficado a cargo dos governantes empoderados de maneira democrática de tal poder de decisão com a participação de outros atores como as grandes corporações empresariais. Juntos, os países amazônicos poderiam ser mais perspicazes, aproveitando de forma pragmática o interesse chinês em desequilibrar os pratos da influência norte americana e das instituições financeiras que vem a reboque, conforme debatido pelos sinólogos que realizam pesquisas a respeito da inserção chinesa na ALC. No entanto, nada tem impedido as negociações bilaterais com a China, de forma isolada e objetiva, de Estados que não detém o tamanho do Brasil e a quantidade/diversidade de potencial acervado.

Diante da miscelânea étnica, cultural e biológica amazônica coloca-se o desafio de criar formas, para prover as comunidades com alternativas de desenvolvimento econômico que viabilizem a potencialidade de acesso, caso assim as comunidades desejem, aos meios produtivos que as conectem com as regiões mais produtivas e urbanizadas dos países amazônicos. O isolamento e o uso dos recursos florestais como forma de prover a subsistência também pode ser uma opção e como tal deve ser respeitada, desde que seja uma decisão de consenso na comunidade.

No Projeto Geopolítico de inserção na Amazônia brasileira por meio da implantação de infraestrutura, a China acessa os “vazios” e seus recursos naturais e culturais estratégicos associados. Como a China e suas empresas vem se posicionando perante essa Odisseia da Hiléia é algo a ser observado pelos governantes de todo esse “vazio estratégico” sem urbanização ou infraestrutura, mas que guarda um pecúlio imensurável de oportunidades que poderiam sustentar economias que ousassem inovar no manejo das relações SUL -SUL como provedores globais e sustentáveis de energia, recursos florestais e bens minerais.

Referências

- ABB, HVDC. *Light Cables-Submarine and land power cables*. 2006. Disponível em: <http://www.abb.com.br/cawp/seitp202/9e9a971bf781c42bc125810d00482b00.aspx>.
- ABRAHAMSSON, Christian. On the genealogy of Lebensraum. In: *Geographica Helvetica*, v. 68, nº 1, p. 37-44, 2013.
- AMIN, Mario Miguel. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 107, p. 17-38, 2015.

Os interesses estratégicos da China na Pan-Amazônica.
Os riscos socioambientais da *Belt and Road Initiative* - BRI

- ANEEL. Edital de Leilão nº 007/2015- ANEEL. Anexo 6 – lote único - Bipolo HDVC Xingu - Terminal Rio Conversoras, LT - CC ± 800 kV Xingu - Terminal Rio, LT's e equipamentos 500 kV associados. 2014. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2015/016/documento/anexo_tecnico_loteunico_leilao07-15.pdf
- _____. Contrato de concessão nº 07/2015. Celebrado entre a União e a Xingu Rio Transmissora de Energia S.A. 22 de Outubro de 2015. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/siget/arq.cfm?arquivo=25573>
- _____. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resultado do Leilão 05/2016. 2017. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/editais_transmissao/documentos/Resultado_do_leilao_05-2016_quadro_resumo.pdf
- ASCENSÃO, Fernando *et al.* *Environmental challenges for the Belt and Road Initiative*. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/325155394_Environmental_challenges_for_the_Belt_and_Road_Initiative
- BECKER, Bertha K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 271-307, 1995.
- _____. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Editora Garamond, 2004.
- _____. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. In: *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, v. 1, nº 1, p. 17-23, 2010.
- BELT and Road Forum for International Cooperation. Joint Communique of the Leaders Roundtable of the Belt and Road Forum for International Cooperation. 16 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0516/c22-423.html>
- CASABURI, Ivana. *Report - Chinese investment trends in Europe 2016-17*. 2017. Disponível em: <http://www.novasbe.unl.pt/images/novasbe/files/chinese-investment-trends-in-europe.pdf>
- CASTRO, Carlos Potiara. *As geopolíticas brasileira e regional amazônica*. 2016. Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/as-geopoliticas-brasileira-e-regional-amazonica/>
- CLINI, Corrado. The Internet of energy. *Le Scienze*. Edizione italiana de Scientific American. 2017. Disponível em: http://www.lescienze.it/archivio/articoli/2017/12/01/news/l_internet_dell_energia-3771337/
- DE OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia*. São Paulo: Papyrus Ed, 1991.

- FUNDAÇÃO Nacional do Índio – FUNAI. Povos e Terras Indígenas. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/>. Acesso em 2017.
- GALLAGHER, Kevin P. *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford University Press, 2016.
- IIRSA. *Informe de la cartera de proyectos del COSIPLAN 2017*. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>
- INSTITUTO do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Patrimônio Imaterial. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/>. Acesso em 2017.
- KHANNA, Parag. *Connectography: mapping the future of global civilization*. Random House, 2016.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem medo da geopolítica?*. Editora Hucitec, 2006.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores – MRE. *Documentos da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos#CelacChina2>. Acesso em 2018.
- NAGY, Laszlo; ARTAXO, Paulo; FORSBURG, Bruce R. Interactions between biosphere, atmosphere, and human land use in the Amazon basin: an introduction. In: *Interactions Between Biosphere, Atmosphere and Human Land Use in the Amazon Basin*, 2016. p. 3-15. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-49902-3_1
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Amazônia, amazônias*. Editora Contexto, 2005.
- _____. Amazonia, Amazonias: Tensiones territoriales actuales. In: *Nueva Sociedad*, nº 272, 2017, p. 150-159.
- SANTOS, Carlos Barbosa dos. *A importância na Amazônia do cenário ambiental e geopolítico da atualidade*. 2014.
- SCHWAB, Klaus. *The fourth industrial revolution*. Crown Business. Disponível: <http://vassp.org.au/webpages/Documents2016/PDevents/The%20Fourth%20Industrial%20Revolution%20by%20Klaus%20Schwab.pdf>. Acesso em 2015.
- SGBH. State Grid Brazil Holding S.A. *Relatório de Administração*. Disponível em: http://www.valor.com.br/sites/default/files/upload_element/24.03.2017_state_grid_brazil_holding.pdf

Os interesses estratégicos da China na Pan-Amazônica.
Os riscos socioambientais da *Belt and Road Initiative* - BRI

- SILK Road Information Service. Latin America becomes 2nd largest destination for China's overseas investment. XINHUA International Relations. Disponível em: <http://en.silkroad.news.cn/2018/0911/110410.shtml>. Acesso em 2018.
- SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. In: *Osal*, v. 13, nº 32, 2012, p. 15-38.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. A view from Latin America. China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States. In: *Brookings Institution Press*, p. 59-89, 2008.
- TUNDISI, José Galizia et al. How many more dams in the Amazon?. In: *Energy Policy*, v. 74, p. 703-708, 2014.
- URREJOLA SILVEIRA, Laura Cristina Feindt. Laços e traçados da China no Brasil: implantação de infraestrutura energética e a componente socioambiental. *Dissertação de Mestrado*. IREL/UNB. 2018.
- WEGNER, Rubia Cristina; FERNANDES, Marcelo Pereira. The Amazon and the Internationalisation of Chinese Companies. In: *Contexto Internacional*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327430652_The_Amazon_and_the_Internationalisation_of_Chinese_Companies. Acesso em 2018.
- XINHAUNET. *Latin America becomes 2nd largest destination for China's overseas invest.*

PARTE II

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
E INTERAMERICANA**

Desenho de política para mobilidade acadêmica no âmbito do MERCOSUL¹

Franco de Matos*

Introdução

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bloco de integração econômica e social entre Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina, foi criado pelo Tratado de Assunção em 1991, com a finalidade de promover a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias de mercadorias². Assim, configuram dentre seus objetivos a construção de políticas e ações conjuntas em áreas econômicas, políticas, produtivas, financeiras, administrativas, culturais, educativas, ambientais e sociais.

Desde a sua criação o MERCOSUL desenvolveu um capítulo sobre a educação, que forneceu bases para a constituição do Setor Educativo do MERCOSUL (SEM), concebida como instituição intergovernamental. Neste contexto, as Instituições de Ensino Superior (IES) latino-americanas também vêm desenvolvendo ações que visam à articulação, à cooperação e à convergência em âmbito regional, em várias áreas, como por exemplo: i) participação ativa das universidades em iniciativas de integração regional, promovidas por agentes econômicos e organizações da sociedade civil; ii) cooperação científica e promoção de intercâmbios bilaterais de investigadores entre programas de pós-graduações, institutos e centros de pesquisa universitários; iii) constituição de redes de universidades (Santos e Donini, 2010).

Dentre as principais iniciativas do SEM, com vistas a promover a integração educacional regional, assim como dirimir assimetrias entre os países integrantes do bloco neste campo, está a estruturação de iniciativas e programas voltados à mobilidade

* Doutor em Integração da América Latina – PROLAM-USP. Professor Adjunto do Depto. de Gestão de Políticas Públicas FACE-UnB; e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-Estudos Comparados sobre as Américas ELA-UnB. E-mail: francoamt@uol.com.br

1. Este artigo foi desenvolvido a partir do projeto Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL, apoiado pela UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
2. Tratado de Assunção: Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado em 26 de março de 1991. Em 1996, a Bolívia e o Chile adquiriram o status de países associados. A partir de 2006, a Venezuela também passou a pleitear sua entrada.

acadêmica, de estudantes de graduação, pós-graduação, docentes e *staff* universitário, além de incentivos à formação de redes e projetos acadêmicos de pesquisa científica.

Na literatura especializada, a mobilidade acadêmica internacional é recorrentemente associada a conquistas que transitam entre as dimensões pessoais (vivência intercultural, amadurecimento e autonomia pessoal); acadêmicas (ampliação do capital lingüístico e dos saberes); e profissionais (desenvolvimento de competências valorizadas pelos empregadores), que no conjunto fortalecem o capital cultural dos estudantes e docentes em intercâmbio. Também se justificam tais ações, pois reconhecidamente ainda se verifica poucas experiências de cooperação científica e tecnológica entre IES latino-americanas, como apontam estudos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Neste capítulo, serão propostos e discutidos objetivos e pressupostos para a constituição de um Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica no âmbito do MERCOSUL, a partir da aplicação de um instrumento de planejamento baseado em Modelo Lógico, utilizando-se como base a literatura especializada assim como os próprios programas de mobilidade acadêmica já estruturados no SEM.

A mobilidade acadêmica

A mobilidade acadêmica caracteriza-se por uma temporada de estudo no exterior, realizada por acadêmicos interessados em: i) aprofundar a proficiência de uma língua estrangeira; ii) acompanhar ou ministrar disciplinas que integram o currículo de determinados cursos universitários; iii) realizar curso oferecido por determinada instituição de educação; iv) participar de experiências de trabalho orientadas para a aprendizagem; ou v) estagiar em algum laboratório de pesquisa, diferenciando assim intercambistas de turistas (Lima e Riegel, 2010).

Segundo documento gerado pela *World Conference on Higher Education*, realizada em Paris 2009 (UNESCO, 2009b), as instituições de ensino superior têm a responsabilidade social de criar ponte entre as lacunas de desenvolvimento, criando formas de transferência de conhecimento e encontrando soluções para não somente ampliar a circulação de cérebros entre as fronteiras, como também aliviar o impacto negativo da fuga de cérebros (*brain drain*). Neste sentido, o documento reconhece que as parcerias universitárias são parte da solução almejada e possibilitam a ampliação da compreensão mútua e a cultura da paz, através de acordos equilibrados e que garantam genuína colaboração multilateral e multicultural. De um modo geral, foi enfatizada a necessidade da formação de cidadãos do e para o mundo, com valores globais sólidos (justiça, respeito, solidariedade, democracia, ética) e com respeito à diversidade cultural.

Também na Europa, a Conferência dos Ministros responsáveis pela área de educação superior daquele continente, no documento denominado *The Bologna Process 2020*, que traçou diretrizes a serem almejadas para a integração do setor educacional do

Mercado Comum Europeu, para a próxima década, reconheceu-se que: “Mobility is important for personal development and employability, it fosters respect for diversity and a capacity to deal with other cultures. It encourages linguistic pluralism, [...] and it increases cooperation and competition between higher education institutions.” (Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, 2009, p. 4).

Mais recentemente, a Conferência dos Ministros responsáveis pela área de educação superior na Europa, em documento firmado em Bucareste, 2012, definiu que: “*Learning Mobility is essential to ensure quality of higher education, enhance students’ employability and expand cross-border cooperation within the European Higher Education Area and beyond.*” (Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, 2012, p. 3).

A literatura especializada aponta diversos benefícios econômico, sociais, culturais relacionados à estruturação de políticas e programas de mobilidade acadêmica internacional, dentre os quais: i) criação de condições de maior atratividade dos melhores estudantes e docentes estrangeiros, com o objetivo de construir ambiente acadêmico favorável ao intercâmbio de conhecimento; ii) extração de benefícios econômicos dessa atratividade; iii) beneficiamento de mão de obra qualificada; e iv) administração de imigração não controlada (Filippetti, 2007).

Em âmbito mundial observa-se elevação no número de estudantes internacionais em circulação. Segundo UNESCO (2009a), entre 1999 e 2007, houve 53% de aumento do fluxo de intercâmbio, correspondendo a um crescimento médio 5,5% ao ano. Em 2007, mais de 2,8 milhões de estudantes frequentavam cursos superiores no exterior, correspondente a um aumento de 123.400 estudantes, em relação ao ano de 2006, ou 4,6%. Também conforme o referido estudo da UNESCO, as principais áreas de conhecimento responsáveis pela mobilidade acadêmica mundial, no ano de 2007, foram: 23% dos estudantes estavam matriculados em cursos de comércio e administração; as ciências atraíam 15%; as engenharias correspondiam a 14,4%; os cursos de letras e artes representavam 13,9%; enquanto as ciências sociais e direito respondiam por 13%.

Segundo a OCDE (2011), em 2009, de cada 100 estudantes, quase três estudavam fora do país de origem, ou seja, cerca de 3,7 milhões de estudantes frequentavam cursos superiores no exterior, representando um aumento de 6,4%, em relação a 2008. Os estudantes internacionais representavam mais de 20% dos efetivos dos programas de pesquisa de alto nível nos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Nova Zelândia, Bélgica e Suíça.

Nos países que integram o MERCOSUL, são ainda incipientes os estudos acerca das dinâmicas e do impacto da mobilidade acadêmica. Especificamente no Brasil, dentre os escassos *surveys* empreendidos neste sentido, pode-se apontar o estudo “A

influência da mobilidade acadêmica sobre a formação dos jovens”, realizado por Manolita Correia Lima e Viviane Riegel, pela ESPM, no ano de 2010 (Lima e Riegel, 2010). Trata-se de uma pesquisa exploratória que se vale de recursos metodológicos relacionados à abordagem quantitativa, com o uso do método *survey*, aplicado junto aos estudantes cadastrados no *Brazilian Educational & Language Travel Association* (BELTA), ainda que contasse com número de respondentes modesto (249 estudantes). Dentre os resultados apontados, pode-se destacar que: 71,1% dos estudantes envolvidos em intercâmbios acadêmicos de ensino superior associam como vantagens o aperfeiçoamento de uma segunda língua, enquanto 57%, a experiência enriquecer o currículo³.

Mobilidade acadêmica e desenvolvimento econômico regional

As Instituições de Ensino Superior constituem atores centrais no sistema inovativo de uma economia. Segundo Brunner (2011), essas instituições cumprem ao menos três funções básicas: encarregam-se de formar recursos humanos qualificados, em sua extensa variedade de disciplinas e campos de saber; realizam esforços de investimento e desenvolvimento científico e tecnológico, explorando as fronteiras do conhecimento e; produzem um conjunto de bens e serviços, para consumo individual e coletivo, relacionados com a cultura e educação. Assim, ao se fortalecer o processo de integração do setor educacional entre os países que compõem o MERCOSUL, a partir de iniciativas como a estruturação de um Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica, entende-se que estarão sendo criadas melhores condições para a própria integração econômica regional, com vistas a se alcançar um maior desenvolvimento econômico.

Brid e Nápoles (2009), em estudo realizado para a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), analisam a contribuição da educação superior para o desenvolvimento econômico em países da América Latina, e destacam o papel chave que as Instituições de Ensino Superior, especialmente as públicas, desempenham no sistema de inovação desses países, contribuindo para o fortalecimento da competitividade internacional, e uma maior capacidade de desenvolvimento econômico, no longo prazo. Os autores também concluem que o crescimento econômico da Região requer investimentos e maior progresso científico tecnológico, com vistas a modernizar os processos produtivos. Neste sentido, apontam três elementos chave

3. Também segundo Lima e Riegel (2010) pode ser ressaltado que, em relação às expectativas profissionais associadas ao programa de mobilidade acadêmica: 49% esperavam ampliar as chances de emprego no Brasil; 45,8%, investir em uma carreira internacional; enquanto 27,3%, esperavam combinar experiência de estudo e trabalho. Em relação ao impacto do programa de mobilidade em suas vidas profissionais, dentre os respondentes que se encontravam empregados: 33,7% afirmaram que foram transferidos para uma unidade da empresa localizada em outro país; 25,7% afirmaram terem sido promovidos; 25,3% garantiram terem sido transferidos para a área internacional da empresa onde trabalham; 23,3% informaram terem sido efetivados; enquanto 22,5% afirmaram que tiveram aumento salarial.

para aperfeiçoar e expandir o sistema de inovação dos países latino-americanos: i) infraestrutura científica; ii) oferta de pessoal de investigação altamente qualificado; iii) um estreito vínculo entre os centros de investigação e as empresas produtivas.

Para Fucugauchi (2003), no geral, a maioria dos estudantes latino-americanos que vão ao exterior para completar seus estudos de pós-graduação, tem como destino principalmente os EUA e a Europa Ocidental. Em menor medida, escolhem outros países como o Japão e a Rússia, mas raramente países da América Latina. Uma situação semelhante ocorre em bolsas de pós-doutorado, licenças sabáticas ou de pesquisa. Assim, estudantes, professores e pesquisadores têm pouca ou nenhuma chance de conhecer seus companheiros latinos, seus grupos de pesquisa, programas e projetos, infra-estrutura científica e tecnológica, etc., dificultando uma maior integração científica e tecnológica regional.

Mobilidade acadêmica e integração de mercados de trabalho

Segundo a literatura especializada, em grande parte de países, a principal preocupação ao se fortalecer a mobilidade acadêmica internacional reside em formar mão de obra qualificada, capaz de responder às exigências de flexibilidade impostas por mercados produtivos globalmente integrados, e desenvolver competências internacionais tais como multilinguismo, domínio dos códigos culturais, e incremento do capital social (UNESCO, 2009a). Desta forma, a internacionalização da educação superior cada vez mais apresenta-se como um fenômeno que ganha centralidade nas diretrizes educacionais e sociais formuladas nos países, inclusive latino-americanos.

Processos de integração regional devem visar sobretudo à manutenção do crescimento econômico sustentável e à eliminação de obstáculos à mobilidade dos fatores de produção, com vistas à gradual redução de disparidades de renda entre países e regiões envolvidas nesses processos. Neste sentido, Machado *et al* (2012) afirmam que, no caso da mobilidade de mão de obra, as políticas públicas de países que integram blocos de mercado comum devem promover da forma mais eficiente possível a integração entre mercados de trabalho localizados em distintas regiões, reduzindo os obstáculos ao trânsito de trabalhadores. Ainda segundo os autores, a importância de se contar com o maior grau possível de mobilidade de mão de obra encontra-se fundada no impulso gerado por forças de mercado com vistas a promover o processo de convergência da renda entre distintos países ou regiões que compõem o mercado comum.

Mais uma vez, são bastante incipientes estudos em âmbito regional que procuram relacionar efeitos da mobilidade acadêmica internacional no mercado de trabalho. Na Europa, por conta da dimensão que assumiu o Programa Erasmus, estudos desta natureza são mais frequentes, embora não esteja estabelecida ainda uma literatura mais consistente que trate do fenômeno. Contudo, os indícios apontam que os

programas de mobilidade internacional assumem razoável importância no processo de integração do mercado de trabalho internacional. Podem ser destacados as seguintes constatações principais, dentre os estudos europeus que procuram aferir os efeitos da mobilidade acadêmica de estudantes em sua inserção no mercado de trabalho: i) a grande maioria dos estudantes que praticaram mobilidade acadêmica consideram que ter estudado no estrangeiro é uma vantagem no mercado de trabalho (Rodrigues, 2012); ii) estudantes que praticaram mobilidade também consideram que estudar fora do país alarga as oportunidades de carreira pela expansão das redes relacionais, pela melhoria de competências linguísticas e pelo aumento da autoconfiança (Alfranseder, 2012; Bracht *et al*, 2006); e iii) pode ser verificada relação causal entre a mobilidade acadêmica e a probabilidade de se trabalhar em um país estrangeiro (Parey *et al*, 2010).

Vão no mesmo sentido as conclusões de pesquisa realizada pelo Projeto Eurobarometer, com vistas a levantar perspectivas dos empregadores em relação à empregabilidade de estudantes com pós-graduação (European Commission, 2010). As principais competências valorizadas por estes empregadores são trabalho em equipe, habilidades específicas no setor, habilidades de comunicação, conhecimentos de informática, e capacidade de se adaptar a novas situações, competências essas que são associadas à experiência acadêmica internacional.

No âmbito do MERCOSUL, o processo de integração dos mercados de trabalho, assim como redução de assimetrias em termos de formação de mão de obra com ensino superior, ainda é incipiente. Deve-se destacar, contudo, que os propósitos de integração deste mercado comum não se restringem a um projeto de integração comercial, mas desde o início pretendeu-se incorporar também uma dimensão sócio-laboral. Assim, foi estabelecida uma Declaração Sócio-Laboral, em 1998, que define o compromisso de se respeitar a legislação profissional vigente em cada país, oferecendo ajuda, informação, igualdade de direitos e condições de trabalho aos trabalhadores migrantes da região. Tem ainda o propósito de adotar medidas concernentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação de trabalhadores na zona de fronteira, além de implementar ações com vistas a melhorar a oportunidade de emprego e as condições de vida desses trabalhadores.

Mobilidade acadêmica e internacionalização do ensino superior

Segundo Di Tullio (2008), a internacionalização da educação superior, e a oferta educativa em espaços supranacionais ganha dinamismo no início dos anos de 1990, com a incorporação da educação superior como área de comércio internacional no âmbito do Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Pode-se reconhecer que, na atualidade, a União Européia é o mais adiantado dos blocos regionais de integração da educação superior. Como marco de integração, deve-se apontar a Declaração de Sorbonne, firmada em 1998, pelos

ministros da educação da França, da Alemanha, Itália e Reino Unido. A partir deste entendimento, decorre uma série de ações e políticas que visam a reformar as estruturas educacionais dos países europeus, com vistas à criação de uma Área Européia de Educação Superior. Segundo Santos e Donini (2010), o objetivo consistiria na possibilidade de favorecer a mobilidade dos cidadãos, a obtenção de empregos e o próprio desenvolvimento do continente.

Assim, em 1999, ministros da educação de 29 países (não apenas da União Européia), assinaram a denominada Declaração de Bolonha. Tal declaração fixou as bases para a construção do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), cujas prioridades seriam: favorecer a empregabilidade e a competitividade internacional do sistema europeu de educação superior⁴. Passaram então a ser adotadas as seguintes medidas: i) adoção de um sistema comparável de titulações e graus que pudesse facilitar o reconhecimento acadêmico e profissional nos distintos países membros; ii) adoção de um sistema baseado em dois ciclos, com alguma flexibilidade; iii) estabelecimento de um sistema comum de créditos (*ECTS-European Credit Transfer System*), baseado nos princípios de flexibilidade, transparência, transferência, comparabilidade internacional e acumulação de créditos; iv) a promoção da mobilidade de professores, pesquisadores, estudantes e pessoal administrativo; v) promoção da cooperação para assegurar a qualidade; vi) promoção de um desenvolvimento curricular comparável; e; vii) promoção de uma dimensão européia na educação superior.

São incipientes os estudos que procuram avaliar o impacto da mobilidade acadêmica no processo de internacionalização das Instituições de Ensino Superior, e o fortalecimento institucional decorrente. *Survey* realizado pela PriceWaterHouseCoopers para a Comissão Europeia, com vistas a analisar o impacto institucional e nacional do Programa Erasmus (European Commission, 2004) considerou em sua metodologia 1.493 diferentes IES, contemplando os 30 países que participam do programa. São as principais conclusões do estudo, em relação ao seu impacto institucional: i) 84% das IES pesquisadas declararam promover mobilidade de estudantes e docentes, ainda que a mobilidade do primeiro grupo seja muito mais presente que do segundo; ii) 50% declararam que, com o Programa, houve fortalecimento de parcerias e associações acadêmicas, assim como ampliação de internacionalização; iii) as principais razões

4. A Declaração de Bolonha, estabelecida em 1999, que desencadeou o chamado Processo de Bolonha, é um documento conjunto assinado pelos Ministros da Educação de 29 países europeus. Tem como objetivo tornar inteligíveis e comparáveis as formações ministradas no ensino superior nos diversos países que a subscreveram e marca uma mudança em relação às políticas de ensino superior dos países envolvidos. Atualmente, conta com a subscrição de 45 estados europeus. A Declaração preconizava a constituição, até o final deste ano de 2010, do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), caracterizado globalmente por: i) um sistema de graus acadêmicos comparável e compatível; ii) dois ciclos de estudo de pré-doutoramento; iii) sistema de créditos; iv) suplementos ao diploma.

alegadas para maior engajamento no processo de internacionalização foram: preparar os estudantes para o mercado de trabalho internacionalizado, assim como lhes proporcionar maiores condições de empregabilidade; reconhecimento e harmonização de currículos; possibilidade de tornar a IES mais atrativa e reconhecida; iv) 68% das IES apontaram que o aprendizado de outras línguas é fator importante que justifica a mobilidade, devido ao reconhecimento de seu valor no mercado de trabalho internacionalizado; e v) finalmente, foram apontados como principais objetivos a serem perseguidos pelas IES, nos próximos 5 anos: europeização e internacionalização dos currículos; aumento no número de emissão e recepção de estudantes; melhoria da qualidade da emissão e recepção de estudantes.

Programas de mobilidade acadêmica estruturados no MERCOSUL

São poucos os programas de mobilidade acadêmica estruturados, no âmbito do MERCOSUL, com funcionamento de forma fragmentada e resultados modestos. Ressalve-se que são programas de implantação recente, alguns executados em caráter de piloto. Contudo, entende-se que a manutenção de uma situação sem projeto implicaria na incapacidade de ampliação dessas ações, sendo que a ausência da estruturação, e efetiva implantação, de um Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica, também dificultaria a articulação das diversas modalidades de mobilidade que abarcam, prejudicando uma mais efetiva adesão das IES executoras.

Dentre as iniciativas de mobilidade vigentes, cabe destacar o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (MARCA), criado e implementado pelo Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), constituído como uma das ações voltadas para a mobilidade dos estudantes, docentes e técnicos de cursos acreditados inicialmente pelo MEXA (Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária), pertencentes a instituições dos países membros e associados ao MERCOSUL, com vistas a fortalecer a melhoria da qualidade acadêmica dos cursos superiores e instituições. Desta forma, a promoção da cooperação internacional entre instituições de ensino superior e entre cursos de qualidade avaliada e aprovada pelo Sistema de Acreditação ARCU-SUL é entendida como uma forma de incentivo à integração regional e à melhoria da formação de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento do mercado comum. Tratou-se da primeira iniciativa de mobilidade organizada pelo Setor Educacional do MERCOSUL.

Na primeira convocatória do MARCA, realizada em 2005, definiu-se a Agronomia como a primeira carreira para aplicação do Programa. Segundo Andres (2010), em sua primeira etapa, cumprida no segundo semestre de 2006, promoveu a mobilidade de 58 alunos de cursos de Agronomia selecionados. Em 2008, o MARCA incorporou os cursos de Engenharia e Medicina, envolvendo 44 instituições e mais de 150 estudantes. Em outubro de 2010 foi lançado o edital do MARCA, com vistas a dar

continuidade ao intercâmbio de estudantes universitários do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, matriculados nos cursos acreditados no ARCU-SUL.

Também merece destaque o Programa de Mobilidade Estudantil de Educação Superior (PMM), executado em fase-piloto, com financiamento da União Europeia. Em dezembro de 2010, teve início a capacitação de profissionais envolvidos no projeto, com a convocação dos estudantes prevista para 2011. Segundo Andres (2010), para este programa de mobilidade se inscreveram 50 universidades públicas e privadas dos quatro países, e cerca de 430 docentes e os funcionários da área de cooperação internacional desses centros poderão participar de 12 painéis de preparação para sua execução. O antecedente desta iniciativa é o Plano de Ação da Comunidade Europeia para a Mobilidade de Estudantes Universitários, conhecido como Programa Erasmus, por sua sigla em inglês, que desde 1987 beneficia estudantes e professores da União Europeia (UE) e ao qual somaram-se outros países europeus não pertencentes ao bloco. Assim como o Erasmus, este programa busca promover a identidade e cultura latino-americana e uma cidadania coletiva que transcende a da própria nacionalidade entre as sociedades dos países que integram a Região.

Também no âmbito do Setor Educacional do MERCOSUL, o Brasil propôs e financiou integralmente a etapa inicial do Programa de Mobilidade Docente de curta duração. O Edital de Convocação, publicado em 2008 pela Secretaria de Educação Superior do MEC, fez chamada para habilitação de projetos propostos pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para o Programa, que tem por objetivo fortalecer a capacidade docente, a investigação científica, a inovação tecnológica e o intercâmbio cultural. Nesta primeira fase do programa, 27 docentes das IFES brasileiras foram selecionados.

Planejamento de sistema de mobilidade acadêmica para o MERCOSUL

A estruturação de um Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL pode proporcionar o aperfeiçoamento, ampliação e articulação das iniciativas de mobilidade acadêmica em educação no âmbito do MERCOSUL. Propõe-se nesta seção, a partir das discussões e análises que a precedem, a delimitação de objetivos e pressupostos para a constituição de um sistema desta natureza, utilizando-se um instrumento de planejamento denominado Modelo Lógico.

O desenvolvimento do Modelo Lógico tem como objetivo explicitar propósitos e especificações de um determinado programa ou projeto, além de poder ser considerado um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação (Ferreira, Cassiolato e Gonzales, 2007; Kellogg Foundation, 2004). Para Ferreira *et al* (2007), aferir a qualidade da teoria significa verificar se o projeto ou programa encontra-se bem desenhado e se é capaz de apresentar um plano plausível de alcance dos resultados esperados. Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas

que constituem a estrutura do projeto ou programa, assim como seu funcionamento esperado.

Ainda segundo Ferreira *et al* (2007), o processo de construção do desenho do programa deverá contribuir para garantir as condições a seguir: i) definição clara e plausível dos objetivos do programa; ii) identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável; e iii) comprometimento dos gestores do programa com aquilo que está proposto no modelo lógico.

A proposição da matriz de marco lógico do projeto aqui apresentada, baseia-se sobretudo em Ferreira *et al* (2007), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que sistematizam o instrumental adotado para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) brasileiro.

A metodologia utilizada enfocou as seguintes dimensões, conforme referida metodologia:

i) Objetivo Geral: constitui o objetivo maior do projeto. Com a execução do projeto, pretende-se contribuir para o alcance deste objetivo enunciado sabendo-se, no entanto, que o projeto por si só não terá meios de atingi-lo totalmente. Assim, este objetivo, setorial ou multissetorial está relacionado, na maior parte dos casos, a mudanças estruturais;

ii) Objetivos Específicos: constituem os objetivos a serem alcançados pelo projeto, exclusivamente em função das atividades implementadas no seu âmbito. Recomenda-se que o projeto tenha somente um ou dois objetivos específicos;

iii) Pressupostos: indicam condicionantes/premissas necessárias à realização do projeto. Procura explicitar como vêm sendo trabalhadas as articulações, e descrever as concertações em andamento com vistas a eliminar o risco de insucesso.

A seguir, apresenta-se quadro com a proposição de objetivos gerais e específicos, assim como seus pressupostos, com finalidade de subsidiar a construção de uma matriz de marco lógico para a construção de um Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL:

Desenho de política para mobilidade acadêmica no âmbito no MERCOSUL

Quadro 1 - Proposta de Modelo Lógico do Projeto para Sistema de Mobilidade Acadêmica

Objeto Geral	Pressupostos
1. Promover a integração social, educacional e cultural do MERCOSUL, bem como o fortalecimento de suas Instituições de Educação Superior, por meio da implantação de um Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica.	Entende-se como pressuposto, que os países integrantes do Sistema, assim como as convocatórias de mobilidade acadêmica devam observar os seguintes princípios: i) Integração: a integração cultural, o conhecimento mútuo e a cidadania regional deverão ser fortalecidos pelos programas no âmbito do Sistema; ii) Inclusão: a inclusão será estimulada com ações específicas nos programas do Sistema; iii) avaliação: avaliação e revisão permanentes do Sistema são elementos indispensáveis para sua continuidade. Todos os programas deverão ser periodicamente avaliados, e serão modificados ou extintos, se houver necessidade. Igualmente, o Sistema poderá criar novos programas onde se identificar a necessidade de novas ações.
Objeto Geral	Pressupostos
1. Aperfeiçoar, ampliar e articular as iniciativas de mobilidade acadêmica em educação superior, no âmbito do MERCOSUL, com vistas a melhorar a qualidade de ensino dos países integrantes. 2. Redução de assimetrias no Ensino Superior, entre os países participantes do Setor Educacional do MERCOSUL.	Entende-se como pressuposto, que os países integrantes do Sistema, assim como as convocatórias de mobilidade acadêmica devam observar os seguintes princípios: i) Multilateralismo: os programas no âmbito do Sistema serão de característica multilateral, e nenhum programa poderá emitir convocatórias em menos de três países da região ao mesmo tempo; ii) Multiplicação: considerando a mobilidade como fator chave para a integração, o Sistema deve buscar uma mobilidade massiva, que tenha impacto identificável nos países; iii) Redução de assimetrias: todos os programas no âmbito do Sistema deverão ser voltados para a cooperação solidária entre instituições, de forma a reconhecer suas forças e debilidades, identificar onde podem complementar mutuamente seu trabalho e potencializar seu papel no desenvolvimento dos países da Região

Fonte: Elaboração Própria

Conclusão

Entende-se que a estruturação de um Sistema de Integrado de Mobilidade Acadêmica para o MERCOSUL possa contribuir para uma maior internacionalização regional de suas IES, assim como seu fortalecimento institucional a partir: da construção de redes de cooperação acadêmica; do desenvolvimento de pesquisas e projetos científicos comuns; da geração de um maior conhecimento recíproco que leve à melhoria da aprendizagem, atualização e harmonização de currículos; contribuindo, desta forma, para uma maior integração e redução de assimetrias do setor educacional regional, e consequentemente, dos mercados de trabalho e produtivos.

A estruturação de um Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL pode proporcionar o aperfeiçoamento, ampliação e articulação das iniciativas de mobilidade

acadêmica em educação no âmbito do MERCOSUL. Propôs-se neste artigo a delimitação de objetivos e pressupostos para a constituição de um sistema desta natureza, utilizando-se um instrumento de planejamento denominado Modelo Lógico.

Destacou-se que o objetivo geral do referido Sistema deve levar em consideração a promoção da integração social, educacional e cultural do MERCOSUL, bem como o fortalecimento de suas Instituições de Educação Superior, por meio da implantação de um Sistema Integrado de Mobilidade Acadêmica. Este objetivo, por sua vez, deve garantir a integração cultural, o conhecimento mútuo e a cidadania regional deverão ser fortalecidos pelos programas no âmbito do Sistema; aspectos relacionados à inclusão de ações e atores envolvidos; além da avaliação e revisão permanentes do Sistema.

Além disso, devem ser alcançados objetivos relacionados ao aperfeiçoamento, ampliação e articulação das iniciativas de mobilidade acadêmica em educação superior, no âmbito do MERCOSUL, com vistas a melhorar a qualidade de ensino dos países integrantes; e a redução de assimetrias no Ensino Superior, entre os países participantes do SEM. Para tanto, devem ser observados princípios baseados em utilitarismo, mobilidade massiva, e redução de assimetrias.

Referências

- ALFRANSEDER, E. *Exchange, employment and added value*. Research Report of the ESN Survey 2011. Erasmus Student Network AISBL. Brussels: 2012.
- BRACHT, O.; ENGEL, C.; JANSON, K.; OVER, A.; SCHOMBURG, H.; TEICHLER, U. *The Professional Value of ERASMUS Mobility*. International Centre for Higher Education Research. Kassel: 2006.
- BRID J. C. M.; NÁPOLES, P. B. La educación superior y el desarrollo económico en América Latina. In: *Serie estudios y perspectivas*, nº 106. CEPAL. Cidade do México: 2009.
- BRUNNER, J. J. Educación y conocimiento: las dos agendas y sus desafíos. In BÁRCENA, A.; SERRA, N. (ed.) *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina - Propuestas para el debate*. CEPAL, Santiago: 2011.
- COMMUNIQUÉ of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education. *The Bologna Process 2020 -The European Higher Education Area in the new decade*. Leuven and Louvain-la-Neuve: 2009.
- _____. *Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area*. Bucharest: 2012.

- DI TULLIO, E. Impacto de los procesos de integración en la educación superior. *La Unión Europea y el Mercosur, una perspectiva comparada*. Universidad de Belgrano, Documento de Trabajo n. 206. Buenos Aires, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION. *External evaluation of Erasmus: institutional and national impact*: 2004.
- _____. *Flash Eurobarometer n° 304: Employers' perceptions of post-graduate employability*. The Gallup Organization: 2010.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALES, R. *Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: Um Roteiro Básico*. IPEA, Brasília: 2007.
- FILIPPETTI, A. *External action of the state: cultural and scientific influence*. Assemblée Nationale, Paris: 2007.
- FUCUGAUCHI, J. U. Cooperación y Integración Científica en Latinoamérica. In: *Gos*, n° 23, v.1, 2003.
- KELLOGG FOUNDATION. *Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action*: 2004.
- LIMA, M. C.; RIEGEL, V. A influência da mobilidade acadêmica sobre a formação dos jovens. In: *Revista Negócios e Talentos*, n° 7, 2010.
- MACHADO, J. B; PESSOA, C. S.; MARKWALD, R.; GOMES, E. F. Bens Públicos Regionais: A Política Regional da União Europeia e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL. In: *Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación macroeconómica y productiva en el Mercosur*. Serie Red Mercosur, n° 21, 2012.
- ORGANISATION for Economic Co-Operation and Development. *Education at a glance 2011*. OECD: 2011.
- PAREY, M.; WALDINGER, F. Studying abroad and the effect on international labour market mobility: Evidence from the introduction of ERASMUS. In: *The Economic Journal*, v. 121: 2010.
- RODRIGUES, M. *Determinants and Impacts of Student Mobility: A Literature Review*. European Commission: 2012.
- SANTOS, M. R. S.; DONINI A. M. C. Políticas de Integração e Internacionalização da Educação Superior no Mercosur Educativo. In: *X Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Mar del Plata, 2010.
- UNESCO. *World Conference on Higher Education: the New Dynamics of Higher Education and Research for Societal Change and Development*. UNESCO, Paris: 2009b.

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde: a política externa brasileira na nova agenda global

Rafaela Rodrigues Andrade*

Saúde e a nova agenda global

O capítulo retoma as discussões sobre a importância da cooperação Sul-Sul em saúde e suas correlações com a política externa brasileira do início do século XXI. A revisão bibliográfica considerou fontes importantes e referenciais teóricos no estudo de política externa brasileira, além da literatura de destaque na área da saúde, que explora e desenvolve as conexões entre política exterior e saúde global. O objetivo é reforçar a importância da cooperação Sul-Sul e da saúde global, notadamente duas pautas determinantes na atuação internacional do Brasil no século XXI e que estão, cada vez mais, caindo em retração no país.

Até o século XIX, as articulações entre saúde e política externa eram mais restritas às negociações comerciais e ao desenvolvimento econômico. A forma de ação dos países na área da saúde evidenciava preocupações constantes com a disputa de poder e a construção de hegemonia em determinadas regiões, como, por exemplo, o caso dos Estados Unidos na América Latina (Cueto, 1996).

O fim do século XX e a globalização aumentaram, em diferentes graus, o senso de vulnerabilidade das sociedades. Essa percepção difere dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento. Nos primeiros, esta sensação é pautada na insegurança e no medo provocados pelo aumento dos fluxos migratórios e pela iminência dos ataques terroristas, além de instabilidades econômicas; nos segundos, a sensação de vulnerabilidade é estrutural, expressa pelas desigualdades, pobreza e miséria, além da violência social e da negligência política. Nos dois casos, há desafios para conciliar as políticas econômicas de desenvolvimento com a melhoria da qualidade de vida da população (Almeida, 2013).

Historicamente, a cooperação internacional em saúde é bastante antiga. Ainda no século XIX, os avanços nas pesquisas sobre doenças infecciosas (cólera, peste e febre amarela) trouxeram a oportunidade de se discutir saúde no âmbito internacional. Nas décadas seguintes, conferências foram realizadas, tratados foram assinados e

* Mestranda do PPGRI/UERJ. E-mail: rafaela3105@gmail.com

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde:
a política externa brasileira na nova agenda global

algumas organizações internacionais foram criadas para fortalecer a cooperação internacional (Almeida, 2017). Neste contexto, o campo da saúde internacional se amparou nos acordos bilaterais intergovernamentais assinados na segunda metade do século XIX e na ação das agências multilaterais da Europa na primeira metade do século XX. Com a criação das Nações Unidas (ONU), dois representantes (Geraldo de Paula Souza, do Brasil, e Szeming Sze, da China) iniciaram as conversas sobre a necessidade da criação de uma agência mundial de saúde. Fundada em 1948 e sediada em Genebra, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi o órgão que exerceu a liderança global na área, sendo considerada como o ator principal durante algumas décadas.

O papel importante de reconstrução dos sistemas de saúde e da criação de novas possibilidades de ação e cooperação mútua sofreu grande influência da medicina social na segunda metade do século XX. Na década de 1970, a crise fiscal e os choques do petróleo evidenciaram os altos custos dos sistemas de saúde. Nos anos 1980, a crise econômica, a propagação de ideologias neoliberais e alguns processos de redemocratização política na América do Sul e de descolonização na África agravaram a pobreza e as desigualdades em algumas regiões. A proliferação mundial da epidemia do HIV/Aids, juntamente com outras doenças, sobrecarregou o sistema de saúde dos países mais pobres. Não obstante, os gastos na área foram atrelados aos ajustes macroeconômicos da época, sob as bases do neoliberalismo: privatização, flexibilidade e desregulamentação, ofuscando problemas sociais (Almeida, 2017).

Nesse íterim de mudanças políticas e econômicas, o termo “saúde global” configurou-se como uma resposta aos novos eventos e desafios trazidos pela globalização. Apesar do interesse por temas relacionados ao desenvolvimento e ao passado da saúde internacional terem surgido na década de 1980 (Cueto, 2015), o cenário de cortes em saúde pública imposto pela nova ordem mundial neoliberal trouxe um conjunto de transformações e novos atores na área – como a Fundação Gates, as parcerias público-privadas (PPPs) e instituições até então sem participação na área da saúde, como o Banco Mundial – rerepresentando discussões, propostas e conceitos. O novo arranjo do fim dos anos 1980 e do início dos anos 1990 incrementou a produção sobre saúde global, aumentando, inclusive, a indexação de artigos que migraram da, até então, chamada área de saúde internacional para saúde global (ENSP, 2013). Nessa perspectiva, o campo de ação e de estudos na área ganhou uma dimensão transnacional, com novas necessidades, atores e padrões de regulação e intervenção do Estado.

A união das diversas iniciativas por parte das Nações Unidas, das agências de cooperação dos países desenvolvidos e, evidentemente, da filantropia internacional tem colocado a saúde como prioridade nos eixos da agenda global de cooperação e dos programas de assistência para o desenvolvimento. O início do século XXI posicionou a saúde de forma notável no cenário internacional, evidenciando uma aproximação sem precedentes entre os ministérios das Relações Exteriores e da Saúde.

Por consequência, o aumento dos projetos de cooperação internacional na área, especialmente com a África e América do Sul, no caso brasileiro, revelaram esforços estratégicos na construção de relações consistentes entre saúde e política externa.

Em 20 de março de 2007, na capital norueguesa, um termo de compromisso foi assinado entre os Ministros da Saúde da França, Brasil, Noruega, Indonésia, Senegal, África do Sul e Tailândia. O documento ficou conhecido como Declaração de Oslo e tinha como objetivo posicionar a saúde como uma das questões mais importantes de longo prazo na política externa. Os Ministérios das Relações Exteriores dos países signatários fomentaram a conscientização de embaixadores e diplomatas sobre o impacto da saúde em diversas esferas, buscando desenvolver uma política de nível estatal. Há muitas variáveis envolvidas nesta mudança de percepção, mas, especificamente, a ameaça das epidemias e pandemias repercute em quatro dimensões centrais na política externa de qualquer país: a garantia da segurança nacional; a preservação e a expansão do poder econômico; o estímulo ao desenvolvimento em regiões e países estratégicos, do ponto de vista geopolítico; e o apoio à dignidade e aos direitos humanos (Almeida, 2013).

Saúde global e cooperação internacional para o desenvolvimento

O discurso transversal entre saúde, política externa e cooperação internacional é antigo, mas nem sempre eficiente ou, pelo menos, pensado como um meio de promover o desenvolvimento humano. Tradicionalmente, a agenda internacional apresentava duas dimensões bastante distintas: a *high politics* e a *low politics*. A primeira, envolvia questões de segurança estratégica dos países e era conduzida pelo Estado e seus agentes governamentais. A segunda, representava questões distintas ligadas ao bem-estar e aos temas mais técnicos, como saúde, educação e direitos humanos. O avanço do neoliberalismo e das desigualdades sociais nos anos 1990 forçaram os países a repensarem seus sistemas sanitário e de saúde em conjunto com as ações de cooperação e desenvolvimento no cenário global. O Estado, enquanto único ator, já não daria conta da complexidade e das necessidades internas em temas que exigem uma ação coletiva e coordenada da comunidade internacional, como saúde, por exemplo.

Neste contexto, com o surgimento de diversos atores não-estatais que passaram a atuar no cenário internacional e com a ameaça potencial das epidemias e pandemias à soberania nacional dos Estados, as novas agendas de política externa e defesa passaram a desafiar o paradigma tradicional do Estado enquanto ator e condutor único das esferas políticas e sociais. A agenda das Nações Unidas juntamente com os diversos fóruns mundiais e as conferências internacionais diversificaram os debates até então concentrados em questões militares ou em temas econômicos e de comércio internacional.

Assim, a saúde ganhou espaço na agenda de numerosos foros, tais como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde:
a política externa brasileira na nova agenda global

Comércio (OMC) e as alianças entre países desenvolvidos, como o Grupo dos Oito – G8, ou entre países emergentes, como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – o BRICS (Ventura, D.). A saúde e as iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento deixaram o espaço *low politics*, fomentando conexões geopolíticas e sociais que já não mais permitiam que alguns temas ficassem restritos ao ambiente doméstico de cada país. Conforme já mencionado, o termo saúde foi reapresentado e deu origem ao conceito de saúde global, incorporando-se, por fim, às principais agendas e fóruns mundiais de discussão (Almeida, 2013).

A julgar pela configuração internacional da segunda metade do século XX, pode-se dizer que as práticas de cooperação Sul-Sul emergiram, fundamentalmente, no contexto político e econômico da Guerra Fria. Em 1961, os países do chamado “Terceiro Mundo” iniciaram o Movimento dos Não Alinhados como forma de superar a bipolaridade e buscar uma ordem econômica mais justa e favorável. Os Estados independentes se multiplicavam na Ásia e na África, e a maior parte deles sofria de extrema pobreza, desorganização política, social e econômica, além de crises estruturais internas e conflitos étnicos localizados.

A busca da cooperação entre os países do Sul foi uma solução conjunta para minimizar problemas similares. Já no fim dos anos 1970, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (Special Unit for South-South Cooperation, SU/SSC) foi estabelecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas e alocada no PNUD/UNDP¹. Sua missão é de promover, coordenar e apoiar a cooperação Sul-Sul e triangular em bases globais e da própria ONU. Posteriormente, em 1987, cria-se a Comissão do Sul (The South Commission), formada por 28 líderes de países do Sul, entre eles os brasileiros dom Paulo Evaristo Arns e Celso Furtado, para expandir a cooperação Sul-Sul. Seu informe (The South Commission, 1990) tornou-se uma referência mundial na área. No início do século XXI, a Declaração de Paris, a Agenda de Acra e a Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento reiteraram o compromisso da sociedade internacional com a saúde global e com as práticas de cooperação.

Em relação à participação do Brasil como um ator relevante neste processo, a concepção de uma agenda de cooperação técnica Sul-Sul pelo governo brasileiro como um dos principais vetores de suas relações internacionais foi algo relativamente recente, do início do século XXI, mas extremamente importante (ABC, 2017). Outros arranjos regionais também dão destaque à ênfase contínua no intercâmbio de experiências, na aprendizagem conjunta e no compartilhamento de resultados e responsabilidades com parceiros nacionais e internacionais: a Associação de Nações do Sudeste da Ásia (Asean), a União Africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento

1. O PNUD é a agência líder da rede global de desenvolvimento das Nações Unidas e trabalha, principalmente, pelo combate à pobreza e pelo Desenvolvimento Humano. (<http://www.undp.org>)

da África (Nepad), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a Comunidades de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), além de soluções Sul-Sul entre países com afinidades culturais e linguísticas, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Todas essas iniciativas de cooperação Sul-Sul fomentam projetos no campo econômico e social, impulsionados pelo grande potencial que oferecem.

Neste cenário, os esforços coordenados ao longo dos anos vêm reforçando a importância da diplomacia da saúde² e fortalecendo ações conjuntas de vários atores em níveis global e local, via cooperação internacional. Apesar da crise de credibilidade da OMS, houve êxito em negociações internacionais importantes que envolvem temas sanitários notáveis, como a Convenção-Quadro para o controle do Tabaco (WHO FCTC, 2008) e o Regulamento Sanitário Internacional (WHO, 2005). Ainda que sob a ótica ameaçadora da influência da governança global, as parcerias mobilizam governos, instituições, fundações filantrópicas internacionais, além de outros atores, como a sociedade civil, promovendo programas e fomentando financiamentos que contribuem para o desenvolvimento e para a saúde global como um todo.

No caso do Brasil, “o país desenvolve um modelo de cooperação participativo, democrático, inclusivo e amplo” (Buss e Ferreira, 2017), levando em conta não só a saúde de forma técnica, mas também as dimensões políticas e sociais que a envolvem. A diminuição dos recursos e a retração dos estímulos na área ameaçam o bom desempenho do país na implementação da cooperação estruturante³ em saúde, que, além de reconhecimento e credibilidade internacional, tem promovido a reflexão crítica sobre determinadas agendas e práticas de cooperação.

A política externa brasileira de cooperação Sul-Sul em saúde

Em geral, apesar da área de política externa ser bastante influenciada pelas correntes teóricas tradicionais das Relações Internacionais, abordagens mais contemporâneas vêm surgindo sob a ótica de análise de políticas públicas (Silva, Spécie e Vitale, 2010). Se considerarmos a política externa como uma política pública, vê-se que ela é também influenciada pelos processos de constituição e transformação do Estado e pelas relações estabelecidas entre o governo e a sociedade (Milani, 2011).

2. O conceito de diplomacia da saúde se refere aos problemas de saúde que transcendem as fronteiras nacionais e expõem os países a influências globais, necessitando uma coordenação mais decisiva entre os setores governamentais de saúde e relações internacionais para sua resolução. (Kickbusch *et al.*, 2007)

3. A concepção de “cooperação estruturante em saúde” baseia-se fundamentalmente na abordagem da “construção de capacidades para o desenvolvimento”. Este novo paradigma inova em dois aspectos em comparação a paradigmas anteriores: integra formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional; e rompe com a tradicional transferência passiva de conhecimentos e tecnologias. A nova abordagem propõe explorar as capacidades e recursos endógenos existentes em cada país (Almeida *et al.*, 2010).

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde:
a política externa brasileira na nova agenda global

No âmbito da cooperação em saúde, a pluralidade de atores envolvidos no processo decisório fomentou no Brasil uma agenda mais dinâmica, propositiva e demandante nos fóruns de governança global, com ampla prioridade concedida às relações Sul-Sul. Além disso, a cooperação técnica exemplifica, de forma bastante clara e relevante, o processo considerável de internacionalização de políticas públicas no Brasil. Conforme Pinheiro e Milani,

já está distante dos nossos dias a ideia de que as políticas públicas se originam ou mesmo se dirigem apenas ao plano interno. Da mesma forma, nada mais superado do que a ideia realista clássica de que a política externa nasce onde termina a política interna. [...] Da educação à saúde, do desenvolvimento agrícola às políticas de reforma agrária e às políticas culturais, assistimos a um processo contínuo de internacionalização das políticas públicas que, em paralelo aos processos de globalização da economia, muito corrobora a mundialização da política e reproblemática as hierarquias (por exemplo, entre a high e a low politics) da PEB. Os casos emblemáticos de abertura de escritórios internacionais da Embrapa (em Gana), da Fiocruz (em Moçambique) e do IPEA (na Venezuela) ilustram esse argumento. (Pinheiro; Milani, 2013, p. 25-26)

Nesse contexto, após viver duas grandes guerras, genocídios, conflitos étnicos, narcotráfico, fome, pobreza, epidemias e desastres ambientais, o mundo percebeu a necessidade de rever a perspectiva do indivíduo como o referencial principal da segurança. Soma-se a isso o agravamento de mais crises no início do século XXI, como a luta pela garantia dos direitos humanos e liberdades individuais, a luta contra o terrorismo e a busca de soluções para crises humanitárias de grande proporção, como a dos migrantes e refugiados.

No período pós-Guerra Fria, a diversificação das agendas e atores na consolidação do cenário multipolar trouxe perspectivas além da proteção dos Estados, patrimônios e territórios, mas também da defesa de temas como direitos humanos, saúde, meio-ambiente e, principalmente, indivíduos. Os relatórios do PNUD, por exemplo, foram um grande marco no desígnio de manter as pessoas a salvo de ameaças crônicas, como a fome, as doenças e a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas aos padrões da vida cotidiana, como as guerras, os genocídios e as limpezas étnicas (*freedom from fear*).

No início do século XXI, a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) ganhou cada vez mais espaço nas agendas de política externa de várias potências emergentes, incluindo o Brasil. A iniciativa representou, em certa medida, um distanciamento do eixo tradicional de Cooperação Norte-Sul (CNS), explorando novas alternativas e experiências compartilhadas entre os países em desenvolvimento. No Brasil, a CSSD foi ampliada de modo significativo nos governos Lula (2003-2010) e seguiu com continuidade, ainda que de forma decrescente, nos governos Dilma (2011-2016): o investimento aumentou de R\$ 385 milhões em 2005 para R\$ 1,6 bilhão em 2010 (IPEA 2010; 2013). As áreas incorporadas foram diversas (saúde, educação,

energia, infraestrutura, agricultura, desenvolvimento social etc.), e a saúde é, com frequência, uma das três principais áreas de atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (IPEA 2016), constituindo-se como um motor relevante para a análise da política externa brasileira (PEB) nos últimos anos.

Nesse particular, a diplomacia do governo Lula revelou um ativismo notável no trato das questões desenvolvimentistas, ao integrar o técnico ao sócio-político. Isso ficou evidenciado não apenas pelas inúmeras viagens do chefe de governo e seu chanceler, Celso Amorim, mas também pela intensa participação (executiva e técnica) em vários fóruns relevantes no âmbito internacional. Ainda que algumas iniciativas guardem traços de continuidade em relação aos esforços da diplomacia dos governos Fernando Henrique Cardoso, houve, certamente, inovações conceituais e diferenças operacionais importantes (Almeida, 2004; Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). A diplomacia Lula foi mais ativa na forma e mais assertiva e enfática no conteúdo, defendendo explicitamente os interesses nacionais e a soberania, e buscando alianças privilegiadas no Sul. No plano político, o governo empenhou esforços para ampliar o poder de intervenção do Brasil no mundo. No econômico, buscou maior cooperação e integração entre países emergentes e vizinhos regionais. A participação ativa do Brasil no fomento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), inicialmente criada em 1996, foi um estímulo à estruturação de novas estratégias de cooperação internacional com estes países, incluída a área de saúde (Almeida, 2004).

A fim de concretizar a expansão dos interesses e pretensões brasileiras no cenário internacional, e em paralelo à conjuntura global favorável e às ações de cooperação com outros países em desenvolvimento, a política externa brasileira do início do século XXI foi assumindo uma vertente mais assertiva. Ademais, ao expandir a agenda de temas e a participação de novos atores, a PEB passou a ter uma base social com a qual não contava anteriormente, ampliando, inclusive, o debate público sobre o tema (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010), ainda que de forma limitada.

Até o final do século XX, as diretrizes da política externa brasileira se mantiveram alternadas, consoante com os interesses do período em questão: alinhamento histórico com os EUA e iniciativas de autonomia e diversificação. A diplomacia brasileira alternou momentos de aceitação da onda neoliberal, no governo de Collor de Mello, e da revalorização dos projetos nacionais e do multilateralismo no governo Itamar Franco. Os governos Fernando Henrique Cardoso retomaram a prioridade das relações com as grandes potências, buscando atitudes recíprocas de credibilidade no cenário internacional, como, por exemplo, a cooperação bilateral com os EUA e com países da Europa Ocidental (Milani, 2011). No início do século XXI, os governos Lula empenharam o conceito da “autonomia pela diversificação” de parceiros que viabilizassem, conjuntamente e de forma eficiente, a atuação internacional de países emergentes e o intercâmbio de políticas sociais desenvolvimentistas (Vigevani & Cepaluni, 2007).

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde:
a política externa brasileira na nova agenda global

Em consonância com as novas pretensões político-estratégicas no cenário internacional do início do novo milênio, o Brasil ampliou seus recursos de *soft power*⁴ de forma assertiva e contínua, baseado em conceitos de humanismo, cooperação e solidariedade. Do ponto de vista econômico, e de acordo com dados do Itamaraty, entre 1998 e 2008 a participação do Norte nas exportações brasileiras passou de 57,4% para 46,9%, enquanto a dos países emergentes (África, Ásia e América Latina) cresceu de 42,6% para 53,1% (Milani, 2011). Neste cenário de redirecionamento da política externa, o estado brasileiro precisou reestruturar algumas áreas, visando atender às novas exigências.

A conexão crescente entre as políticas doméstica e exterior demandava que os processos decisórios internos passassem a considerar, de forma mais clara e eficiente, dimensões e tendências globais. Consolidou-se, assim, a descentralização horizontal do processo decisório para a formulação e execução da política externa brasileira. Associadamente, aumentou a participação dos outros poderes (Legislativo e Judiciário), e de outras instâncias e níveis subnacionais do próprio Executivo, assim como do setor empresarial e não governamental (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). Por último, a PEB ganhou uma perspectiva inovadora, com espaços burocráticos de formulação mais acessíveis à sociedade civil, uma característica nova na diplomacia brasileira.

Apesar dos ganhos em transparência e em maior participação democrática, essa nova dinâmica gerou grandes desafios na divisão de responsabilidades e na coordenação entre as partes envolvidas. No contexto de sucessivas ações conjuntas com países emergentes, especialmente da América do Sul, África e Ásia, os projetos de cooperação internacional nos âmbitos Sul-Sul e triangular se tornaram estratégicos, contando com a atuação de vários atores domésticos na elaboração e execução das estratégias de política externa. No âmbito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento em saúde, as instituições centrais envolvidas nas principais fases do processo decisório em política externa são a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), a Assessoria de Assuntos Internacionais (AISA/MS) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

A ABC, inicialmente vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), do MRE, foi criada em 1987, com o objetivo de ser o órgão normatizador e responsável pela execução e coordenação da cooperação técnica internacional do governo brasileiro, além da elaboração dos instrumentos que regulamentam as relações do governo com outros países ou organizações internacionais na área. É também a instância de articulação e comunicação entre o governo e as embaixadas brasileiras no exterior, assim como embaixadas estrangeiras no país, para os assuntos de cooperação técnica internacional.

4. Termo criado por Joseph Nye nos anos 1980 para designar a forma como uma nação impõe sua influência no resto do mundo por meios distintos da coerção, do dinheiro e da supremacia militar – o chamado *hard power*.

Apesar da ampla atuação do Ministério da Saúde, a AISA, criada em 1998, concentra a organização das atividades internacionais de cooperação técnica, sendo a principal interlocutora da ABC e da Fiocruz na área. Seu principal objetivo é a elaboração das diretrizes, a coordenação e a implementação da política internacional do Ministério da Saúde, bem como a preparação da posição do Brasil sobre temas de saúde em âmbito internacional, de acordo com as bases da política externa brasileira e em permanente articulação com as outras áreas.

Por sua vez, a Fiocruz, fundada em 1970 (apesar do início da sua história institucional remeter aos anos 1900, com a criação do Instituto Soroterápico Federal), é uma fundação pública ligada ao Ministério da Saúde, que tem como missão produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do SUS, contribuindo para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais. Em janeiro de 2009, foi criado o Centro de Relações Internacionais em Saúde (CRIS), amplamente capacitado para gerir a governança global em saúde nos mais diversos campos de ação da Fiocruz, dentro e fora do Brasil. Juntos, os três atores concentram boa parte da política externa brasileira na área, atuando, de forma decisiva – e no âmbito desta pesquisa nos projetos de cooperação técnica brasileira Sul-Sul em saúde.

Nesse ínterim, entre os anos 2003 e 2016, a América do Sul foi prioridade na PEB e o papel de mediador do Brasil nas crises políticas da região ganhou relevância, assim como a cooperação, as relações comerciais e os investimentos, envolvendo instituições estratégicas como o MERCOSUL e a UNASUL. O Conselho Sul-Americano de Saúde (UNASUL Saúde), criado em 2008, é composto pelos Ministros da Saúde dos 12 países-membros e por uma estrutura executiva. Os objetivos do Conselho são consolidar a integração sul-americana em saúde por meio de políticas consensuais, atividades coordenadas e esforços de cooperação entre os países. Além disso, são desenvolvidas negociações conjuntas com companhias farmacêuticas para assegurar preços mais justos para medicamentos, kits de diagnóstico, vacinas e equipamentos médicos. (Almeida, 2013).

Complementarmente, a primeira década do novo século posicionou a África como um dos principais destinos da cooperação técnica internacional brasileira, representando um ícone da estratégia Sul-Sul, baseado no discurso da convergência identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). A cooperação brasileira em saúde com a África prioriza a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), embora existam projetos de cooperação e negociações em andamento com outros países africanos. Além da cooperação, do estreitamento político e da imagem solidária, as boas relações com a África abriram espaço para

investimentos de empresas brasileiras no continente e para a expansão do comércio exterior. O mercado africano se revelou um destino promissor para o crescimento das exportações de manufaturados, além da parceira no fornecimento de combustíveis.

Os BRICS, aliança entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, promoveram, em 2011, uma reunião de seus Ministros da Saúde, na China, cujo objetivo foi promover o acesso universal a medicamentos. Na ocasião, foi aprovada a transferência de tecnologia entre os integrantes do BRICS, bem como entre outros países em desenvolvimento, para aumentar a capacidade de produção de medicamentos a preços acessíveis. Nesse contexto, o objetivo da ação conjunta de países emergentes na cooperação técnica Sul-Sul na área é fortalecer os sistemas e os processos de saúde nos países parceiros, fomentando, em larga escala, a melhoria das capacidades locais e a troca de conhecimentos. Além disso, a cooperação busca promover o diálogo entre os vários atores domésticos e internacionais envolvidos na formulação das políticas de saúde, incentivando o protagonismo e promovendo uma agenda totalmente voltada para o desenvolvimento humano, social, científico e tecnológico na área (Almeida *et al*, 2010).

Considerações finais

A agenda internacional do século XXI trouxe novas vertentes importantes: a primeira delas está relacionada com a quantidade crescente de temas que ameaçam a segurança nacional, como as doenças, as catástrofes naturais e o terrorismo; a segunda refere-se à convergência entre o cenário doméstico e o internacional, pressionados pela transversalidade da globalização; e a terceira é o deslocamento do Estado enquanto ator central nas questões de segurança, uma vez que as alterações no mapa político internacional, além do surgimento de novos atores, afetam, diretamente, as prioridades e perspectivas críticas desta nova ordem internacional.

Os esforços dos Estados para a consolidação de uma diplomacia da saúde global têm sido notáveis nas últimas décadas, em prol da garantia da segurança nacional e da preservação e/ou expansão do poder econômico. Ademais, a horizontalidade da cooperação Sul-Sul reforça a ênfase contínua no intercâmbio de experiências, na aprendizagem conjunta e no compartilhamento de resultados e responsabilidades com parceiros nacionais e internacionais. Neste contexto, elaborar cenários ou prever tendências sobre a atuação estratégica do Brasil na cooperação internacional é uma tarefa árdua, seja pela complexidade do tema ou pelas variáveis conjunturais que interferem no processo como um todo.

A cooperação Sul-Sul brasileira em saúde concilia o atendimento de demandas técnicas com a tendência multilateral da política externa, evitando reproduzir a lógica tradicional da cooperação Norte-Sul. Os riscos assumidos neste processo são substantivos: os projetos de cooperação envolvem múltiplos atores e, conseqüentemente, o processo decisório permeia vários níveis e diferentes espaços de poder, incluindo

culturas organizacionais e institucionais diferentes, dentro e fora do Brasil. O papel dos agentes domésticos e internacionais torna-se, portanto, menos claro e mais complexo na construção da parceria para a identificação das prioridades e soluções (Almeida, 2013).

Ademais, os desafios para conciliar as políticas econômicas de desenvolvimento com a melhoria da qualidade de vida da população aumentaram a participação da sociedade civil nos debates internacionais. Cada vez mais, o “componente distributivo da política externa” (Lima, 2000) se incorpora, portanto, à esfera doméstica por meio das instituições, dos mecanismos de representação e voto no espaço público.

Analisar a condução da política externa brasileira de cooperação em saúde em anos de grande efetividade permite traçar cenários evolutivos de análise sobre a ação brasileira na área, com possíveis desdobramentos futuros para os atuais projetos de cooperação. A busca do equilíbrio entre os recursos democráticos de autoridade e de representação, imprescindível para evitar a fragmentação de projetos e obter credibilidade junto à sociedade internacional, acena para a necessidade de estudo dos vários atores que interagem no processo decisório da PEB. Este vínculo entre o doméstico e o exterior revela a natureza *sui generis* da política externa (Milani, 2015). Enquanto uma política de Estado – preocupada com a soberania e com os interesses nacionais – e uma política pública – na interface com atores, agendas e propensões particulares internas – a política externa brasileira de cooperação técnica Sul-Sul em saúde reflete os jogos de poder entre os atores econômicos, políticos e sociais dentro e fora das fronteiras nacionais.

Em caráter exploratório, estimular novos debates e fomentar investigações mais atuais contribuem para o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul enquanto um recurso estratégico poderoso no cenário internacional, ampliando as oportunidades e as capacidades brasileiras com a revalorização das ideias de soberania, de interação entre iguais e de apropriação efetiva das tecnologias ao longo de um processo de construção coletiva de conhecimento e práticas inovadoras.

Referências

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *30 anos da ABC. Visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.
- ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, nº 1, pp. 162-184, 2004.

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde:
a política externa brasileira na nova agenda global

- ALMEIDA, C. M., CAMPOS, R. P, BUSS, P, FERREIRA, J. R, FONSECA, L. E. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. In: *RECIIS"Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 4, nº 1, 2010.
- _____. Saúde, política externa e cooperação sul-sul em saúde: elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil. In: *A saúde no Brasil em 2030- prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde*. Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 1, 2013.
- _____. Saúde, política externa e cooperação sul-sul. In: *Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.
- _____. Política Externa e Cooperação Internacional no Brasil: eixos estratégicos e agendas. In: *Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.
- AMORIM, C. A política internacional da Saúde: um episódio singular. In: *Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2017.
- _____. A Política Internacional da Saúde: a UNITAID e o acesso a medicamentos. In: *Mural Internacional*, v. 7, nº 1, 2017.
- BUSS, P; FERREIRA, J. R. Cooperação estruturante em saúde: ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde e a cooperação sul-sul. In: *Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.
- BROWN, T. M; CUETO, M; & FEE, E. A transição de saúde pública 'internacional' para 'global' e a Organização Mundial da Saúde. In: *História, Ciências & Saúde*, v. 13, nº 3, 2006.
- CUETO, Marcos. Salud, cultura y sociedad en América Latina. In: *Organización Panamericana de la Salud (OPS)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IR), 1996.
- _____. *Saúde Global: uma breve história*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- FELDBAUM, H; LEE, K. & MICHAUD, J. Global Health and Foreign Policy. In: *Epidemiologic Reviews*, v. 32, 2010.
- FIDLER, D. P. Influenza Virus Sample, International Law, and Global Health Diplomacy. In: *Emerging Infectious Diseases*. v. 14, nº 1, 2008.

- FIDLER, D. P. Health in foreign policy: an analytical overview. In: *Canadian Foreign Policy Journal*. v. 5, nº 3, 2009.
- FIOCRUZ. Da saúde internacional à saúde global. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/32490>. Acesso em: 20 de jun. 2018.
- HIRST, M; LIMA, M. R. S. & PINHEIRO, L. “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. In: *Nueva Sociedad* (Especial em Português).
- INGRAM, A. The new geopolitics of diseases: between global health and global security. In: *Geopolitics*, v.10, nº 3, 2005.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.
- _____. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*. Brasília: IPEA/ABC, 2013.
- _____. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010-2013*. Brasília: IPEA/ABC, 2016.
- KEOHANE, Robert. *After hegemony: cooperation and discord in the world of political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. In: *Contexto Internacional*. v. 22, nº 2, 2000.
- MILANI, C.R.S. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa. In: *Boletim de Economia e Política Internacional*, nº 6, 2011.
- _____. PINHEIRO, L. Política Externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. In: *Contexto Internacional*, nº 35(1), 2013.
- _____. Política externa é política pública? In: *Insight Inteligência*, nº 69, 2015.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS), *Carta Constitutiva*. Disponível em: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf. Acesso em: 10 de out. 2018
- _____. *Relatório Mundial de Saúde 2010: Financiamento dos Sistemas de Saúde*. Disponível em: <http://www.who.int/eportuguese/publications/WHR2010.pdf>. Acesso em: 10 de out. 2018
- SILVA, E.C.G; SPECIE, P & VITALE, D. *Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira*. Textos para Discussão nº3. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

Cooperação Sul-Sul e diplomacia da saúde:
a política externa brasileira na nova agenda global

VENTURA, D. Saúde pública e política externa brasileira. In: *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, 2013. Disponível em: <http://sur.conectas.org/saude-publica-e-politica-externa-brasileira/>. Acesso em: 23 de out. 2018

VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: *Contexto Internacional*. v. 29, nº 2, 2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), 2005. Disponível em: www.who.int/ihr/publications/9789241596664/en/. Acesso em: 23 de out. 2018

_____. *The World Health Report 2008: primary health care, now more than ever*. Genève: WHO, 2008 a. Disponível em: www.who.int/whr/2008/en. Acesso em: 24 de out. 2018.

Cooperação financeira na América do Sul: um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

Renan de Campos Colnago*

Introdução

Durante o governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira ficou marcada pela retórica de aproximação e preferência pelas relações com os países do Sul global, as chamadas relações Sul-Sul. Dentro desse arcabouço, a América do Sul como um todo recebeu atenção especial, sendo objeto de referência desde o discurso de posse do presidente: “*A grande prioridade da política externa durante meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera, e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social*” (Silva; Amorim; Guimarães, 2003, p. 40).

Assim, a construção de mecanismos de forma conjunta, que auxiliassem o desenvolvimento da região e o maior intercâmbio entre os países da América do Sul, estava entre as prioridades da retórica da política externa brasileira no período. Desse modo, o objetivo do artigo é apontar uma das facetas da articulação brasileira no América do Sul no período: a cooperação financeira. Para tanto, apresentaremos os mecanismos presentes no subcontinente que têm por finalidade a cooperação na área financeira, bem como as ações brasileiras em relação a esses mecanismos.

O capítulo será dividido em duas seções, além da introdução e das conclusões. A primeira fará uma breve definição dos conceitos com que trabalharemos, seguido de uma exposição histórica dos mecanismos de cooperação financeira na América do Sul. Na segunda seção trataremos dos mecanismos em funcionamento durante o escopo temporal da análise; escolhemos, de acordo com a metodologia utilizada, cinco casos: O BNDES; o FLAR; o Fonplata; o FOCEM e o Banco do Sul. Por fim, traremos as conclusões com apontamentos sobre a política externa brasileira e sua relação com a cooperação financeira regional.

Cooperação financeira na América do Sul, breves notas

É mister que comecemos pela definição conceitual de cooperação financeira com a qual trabalharemos. Assim, seguimos alguns autores e entendemos por cooperação

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP- PUC-SP). Bolsista CAPES. E-mail: renan.colnago@gmail.com.

Cooperação financeira na América do Sul:
um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

financeira a participação em instrumentos que melhorem as condições de financiamento dos países sul-americanos, bem como reduzam a vulnerabilidade externa. (Deos; Wegner, 2010; Fanelli, 2008 *apud* Peruffo, 2012, p. 51). Adicionamos também à essa definição a possibilidade de atuação desses instrumentos como mecanismos anticíclicos em momentos de crise econômica.

Dentre os mecanismos de cooperação financeira, podem ser destacados os fundos de reserva, bancos e fundos regionais, os acordos para compensação de transações comerciais entre outros (Deos; Wegner, 2010; Fanelli, 2008 *apud* Peruffo, 2012, p. 51).

De acordo com relatório da UNCTAD (2007), existem três níveis de cooperação financeira. O primeiro seriam os mecanismos de “cooperação regional para a facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo”; o segundo de iniciativas de “cooperação regional para o financiamento do desenvolvimento”; e o terceiro e mais complexo, de “arranjos cambiais e uniões monetárias” (Alves; Biancarelli, 2015, p.722).

Desse modo, escolhemos tratar no presente espaço dos dois primeiros níveis de cooperação financeira. Fazemos nossa escolha com base na existência de iniciativas referentes aos dois níveis na América do Sul. Ocampo (2006) e Biancarelli (2008) destacam o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e, funcionando entre Brasil e Argentina, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) no primeiro nível, e mecanismos como o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) no segundo nível.

Constata-se, assim, que a temática de cooperação financeira na América do Sul não é recente; pelo contrário, remete a década de 1980, com o lançamento do CCR no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e do FLAR, e é mais antigo ainda se levarmos em conta o surgimento da CAF e do Fonplata, na década de 1970.

Embora essas instituições na América do Sul tenham um lastro histórico relativamente amplo, pode-se constatar a perda de relevância em alguns desses mecanismos, principalmente durante a década de 1990. Com relação ao CCR, por exemplo, o percentual de operações cursadas pelo convenio que no final da década de 1980, chegou a 90% do total do volume comercializado na região; decaiu ao total de 1,5% no ano de 2003, para depois apresentar uma leve alta até 2008, e registrar queda novamente nos anos de 2009 e 2010 (Peruffo, 2012, p.63-64).

Constata-se, ainda, que a pouca coordenação nas questões cambiais e monetárias nos países da América do Sul refletiram na baixa institucionalização dos aparelhos de cooperação financeira nos países do subcontinente. Um exemplo disso é a grave crise que o Mercosul sofreu em 1999, devido à desvalorização do real, como diz Saraiva (2010): “*em 1999, o Mercosul viveu uma grave crise em função da desvalorização da moeda brasileira e dos efeitos negativos desta medida sobre a economia argentina*” (Saraiva, 2010, p.51).

A chegada da década de 2000, atrelada ao bom ambiente externo, e ao *boom* das commodities, parece ter significado uma menor urgência às questões cambiais e um maior espaço de manobra para iniciativas regionais no âmbito financeiro (Alves; Biancarelli, 2015, p.718).

A alteração do cenário econômico e algumas guinadas políticas no plano doméstico dos países também contribuíram para a volta das ideias de uma cooperação financeira mais sofisticada. No plano econômico, a ascensão da China como potência comercial, atrelado a fatores de ordem financeira e regulatória, destacando-se a orientação permissiva da política econômica dos países centrais, combinando juros baixos e leniência em relação aos riscos financeiros além de uma política fiscal expansionista (Carvalho *et al*, 2009), promoveu uma expansiva alta nos preços das commodities e o retorno de fluxos de capitais privados para a América do Sul, o que fortaleceu a posição dos países sul-americanos em relação às reservas internacionais e sua capacidade de defesa contra movimentos de especulação cambial (Ocampo, 2007 *apud* Alves; Biancarelli 2015, p.720).

Por sua vez, na esfera política assistiu-se a ascensão de novos grupos políticos ao poder, configurando o que ficou conhecido como “onda rosa” (Natanson, 2008; Castañeda, 2006 *apud* Alves; Biancarelli, 2015, p.720). Nesse sentido, destacam-se as eleições de Hugo Chávez na Venezuela, em 1999; de Nestór Kirchner na Argentina, em 2003; de Luis Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2002; e posteriormente, de Evo Morales, na Bolívia; Rafael Correa, no Equador; Tabarez Vasquez, no Uruguai; e Fernando Lugo, no Paraguai.

Esse período de bonança trouxe à tona as discussões sobre uma maior cooperação financeira nos países da América do Sul. Nesse período, foram lançadas algumas instituições com vistas a maior cooperação financeira, dentre elas o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Banco do Sul, além de um relativo fortalecimento dos mecanismos já vigentes.

Política macroeconômica e os mecanismos de cooperação financeira

Diante do exposto, nota-se um aumento relativo do interesse pela cooperação na área financeira na América do Sul no começo da década de 2000. Como é de se esperar, a principal economia do subcontinente não poderia ficar de fora dessas conversas.

Destaca-se que, segundo seus formuladores, a política externa brasileira do governo Lula daria prioridade a empreendimentos conjuntos na América do Sul, “(...) *Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos*” (Silva; Amorim; Guimarães, 2003, p. 40). Assim, a cooperação financeira aparece como possível área de atuação da referida política externa.

Cooperação financeira na América do Sul:
um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

É interessante notar que a política macroeconômica do governo Lula, principalmente em seu primeiro mandato, foi marcada pela continuidade da ortodoxia liberal posta em prática nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Assim, o tripé macroeconômico¹ representado pela obtenção de superávit primário (excluindo o pagamento de juros)², aliado ao câmbio flutuante e as metas de inflação, continuou intacto.

Embora essa política macroeconômica tenha se flexibilizado no seu segundo mandato, o que se observa é uma inflexão e não uma ruptura com as linhas mestras da ortodoxia. Assim, a segunda fase do governo é marcada por uma maior intervenção estatal na economia, uma ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; o aumento real do salário-mínimo; a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); além da ampliação da atuação do BNDES, combinados a medidas anticíclicas no combate a crise internacional que estourou em 2008 (Texeira; Pinto, 2012, p. 923).

Um breve olhar sobre as políticas macroeconômicas dos países sul-americanos no período, deixa claro a pouca convergência e integração nesse aspecto e a difícil tarefa de conciliar os interesses em um processo de cooperação financeira.

Em relação aos países fundadores do Mercosul, a Argentina, que apresentou crescimento negativo entre 2000 e 2003, apostou na depreciação do peso e na reestruturação da dívida externa, aliados ao bom ambiente externo para sua recuperação, apresentando um dos maiores índices inflacionários da América do Sul no período. O Uruguai, por sua vez, adotou uma política monetária expansiva e firmou um novo acordo com o FMI para depois adotar as políticas de metas de inflação e reduzir sua política expansionista. No Paraguai, a política expansionista também foi adotada a partir de 1999, contudo, o país sofreu com a estagnação do crescimento e o aumento da inflação, além da valorização do guarani em relação ao dólar no final da década (Perruffo, 2012).

Em seus turnos, Peru, Colômbia, Chile e Bolívia, tiveram suas políticas macroeconômicas orientadas para o controle inflacionário, cada um com um grau relativo de aprofundamento e sistemas de controle, sendo a Bolívia o único país a utilizar o sistema de câmbio “*crawling peg*”³, enquanto os outros se valeram de um câmbio flutuante administrado (Perruffo, 2012, p. 86).

1. Ressalta-se que a adoção do tripé como política macroeconômica vigente deu-se no início do segundo mandato de FHC, com a alteração dos regimes cambiais, monetários e fiscal.

2. Os elevados superávits primários durante o governo Lula (R\$ 758,8 bilhões no acumulado entre 2003 e 2010), foram menores do que os montantes pagos de juros no mesmo período (R\$ 1.491,4 bilhões). Os superávits não foram pequenos, o que ocorreu foi que a manutenção de taxa de juros elevada gerou grandes custos fiscais e o contínuo aumento da dívida interna em termos absolutos (Teixeira; Pinto, 2012, p. 925).

3. Regime que permite a flutuação da moeda dentro de faixas pré-determinadas.

A economia venezuelana, influenciada fortemente pelas variações no preço do petróleo, apresentou um quadro de deterioração até o fim de 2002, agravado pela crise política no país. O cenário de deterioração das reservas internacionais levou o país a adotar um regime de câmbio flutuante, cuja contínua desvalorização do bolívar culminou na adoção do câmbio fixo. A alta do petróleo a partir de 2003, levou a Venezuela a apresentar altas taxas de crescimento, todavia, a inflação se encontra no nível mais alto entre os países da América do Sul no período (Peruffo, 2012, p. 85).

Única economia dolarizada da região, o Equador, não possui autonomia em relação as políticas monetárias. Apesar da manutenção inflacionária em um patamar controlado, a falta de autonomia monetária faz com que o restante da economia seja prejudicado, uma vez que não há possibilidade de ajustes às variações dos níveis de renda (Peruffo, 2012, p. 86).

Através desse pequeno panorama, fica clara a dificuldade de coordenação monetária e financeira nos países da América do Sul. Os variados regimes de câmbio, a existência de uma economia dolarizada, a tolerância maior ou menor com a inflação de acordo com os interesses da política macroeconômica traz à tona a dificuldade de alinhamento e cooperação no aspecto financeiro.

Destaca-se que o Brasil, grande economia sul-americana e entusiasta da integração regional, pelo menos na retórica, apresenta uma política macroeconômica conservadora, seguindo os ditames da ortodoxia econômica, o que pode significar uma maior dificuldade de assunção de riscos e do papel de *paymaster* da integração.

BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fundado em 1952, é uma empresa federal que possui como objetivo fomentar investimentos a longo prazo em todos os âmbitos da economia nacional.

Utilizado ativamente como instrumento na política externa brasileira entre 2003 e 2010, o BNDES tornou-se, nesse período, a maior agência de fomento em atividade na América do Sul (Bugiati, 2017, p. 65). O BNDES participa de três formas no financiamento da infraestrutura regional: “*a) financiando projetos da carteira da Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana; b) em parceria com a Corporação Andina de Fomento e c) na concessão de financiamento direto às empresas*” (Carvalho, 2012, p. 3).

Uma explicação para o aumento das atividades do BNDES na América do Sul durante o governo Lula se dá em decorrência às modificações legais no estatuto do banco, mudanças que deram suporte ao investimento financeiro da instituição no apoio às exportações brasileiras. Assim, foram registradas alterações nas leis regimentais do banco nos anos de 2002, 2007 e 2008. Além disso, a partir de 2004, a integração sul-americana tornou-se parte da missão do BNDES “*tendo em vista que a expansão*

Cooperação financeira na América do Sul:
um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social” (trecho retirado do Informe BNDES, nº 187, nov. 2004 *apud* Carvalho, 2012).

Parte do debate sobre a atuação do BNDES no exterior está na sua incorporação dos projetos da Iniciativa para Integração Infraestrutural Sul-Americana (IIRSA), lançada em 2000, com objetivo de realizar projetos de integração no subcontinente com destaque para as áreas de energia, transporte e comunicações.

As diversas críticas feitas sobre a atuação do BNDES na IIRSA vão desde a exclusividade do financiamento dado as empresas brasileiras nas obras, sendo um mecanismo para ampliação do mercado das grandes construtoras brasileiras, até críticas a capacidade da carteira de projeto gerar fortes impactos ambientais e favorecer as grandes empresas multinacionais, com a formação de grandes corredores de exportação de recursos naturais (Ceceña, 2009; Tautz *et al*, 2010 *apud* Carvalho, 2012, p. 4)

Ademais, a realização do “Primeiro Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF” deu início à elaboração de um plano de ação para identificação de projetos de infraestrutura no continente sul-americano que pudessem ser financiados pelos dois organismos. Um memorando de entendimento no ano de 2005, selou a parceria entre as duas instituições de fomento (Carvalho, 2012, p. 8).

No tocante a exportação, os desembolsos do BNDES aumentaram cerca de 180% durante o período Lula, atingindo o pico de US\$ 11,2 bilhões em 2010 (Bugiato, 2017, p. 58). No tocante ao financiamento de projetos, segundo levantamento de Carvalho (2012), são identificados 43 financiamentos entre 2003 e 2010, que contam com a participação do banco na América do Sul focados em questões de infraestrutura no subcontinente.

FOCEM

O Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) foi criado em 2004, com a meta de promover a confluência estrutural dos países do bloco. Além desse estão entre seus objetivos: o maior desenvolvimento e competitividade dos membros do bloco; a maior coesão social do Cone Sul, além do fortalecimento do processo de integração regional e da infraestrutura do bloco (Peruffo, 2012, p.79).

Ativo desde 2007, o FOCEM, em primeiro momento, possuía uma carteira de cerca de quarenta projetos no valor total de US\$ 1,4 bilhão. As áreas de investimento do fundo incluem habitação, transporte, capacitação tecnológica, infraestrutura sanitária, energia, dentre outras, voltadas para as menores economias do bloco, a saber: Uruguai e Paraguai. Sobre a constituição financeira:

(...) O FOCEM é constituído por aportes – obrigatórios e voluntários – realizados pelos membros, os quais têm o caráter de contribuição não reembolsável. Cada qual contribui com um percentual pré-fixado de um total estimado – aleatoriamente ou não – em US\$ 100 milhões. Os percentuais foram estabelecidos de acordo com a média histórica do PIB do Mercosul, de modo que Brasil é responsável por aportar 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai apenas 1% (Araújo; Noronha, 2015, p. 259).

Com o foco nas menores economias, o recebimento dos recursos é feito de maneira inversa a aplicação, ou seja, o Paraguai recebe 48% dos recursos, seguido de Uruguai com 32%, enquanto Brasil e Argentina ficam com 10% dos recursos cada (Araújo; Noronha, 2015, p. 259).

Assim, o fundo é destinado para o financiamento de projetos de infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas economicamente do Mercosul, de modo a impulsionar a produtividade nesses Estados-partes, além de promover o desenvolvimento social e a melhora da estrutura institucional do bloco (Peruffo, 2012, p.79).

Todavia, destaca-se que poucos projetos de fato foram iniciados no período estudado, tendo o Focem atuação tímida como mecanismo de financiamento aos países da região se comparado aos outros mecanismos.

FONPLATA

O FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), fundo mais antigo dentre os analisados, foi criado em 1974, na VI Reunião de Chanceleres de Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Os objetivos prioritários do Fundo são o “*apoio técnico e financeiro a realização de estudos, projetos, programas obras e iniciativas que promovam o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países membros do Mercosul e a Bolívia*” (Peruffo, 2012, p.77). O apoio se dá através de empréstimos e financiamentos aos membros.

Do mesmo modo que o FOCEM, o capital aportado pelos membros é distribuído de forma proporcional, ou seja, Brasil e Argentina arcam com 33% do aporte total de US\$ 160 milhões, enquanto Paraguai, Uruguai e Bolívia são responsáveis por aportes de 11% do valor (Peruffo, 2012, p.77).

O FONPLATA dá atenção especial às iniciativas de integração, atuando no Comitê Intergovernamental Coordenador dos países da Bacia do Prata (CIC), Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH) e na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Peruffo, 2012, p.78).

Segundo dados da instituição, entre o período de 2003 e 2010⁴, os fundos desembolsados totalizaram cerca de US\$ 252 milhões, valor baixíssimo se comparado aos aportes do BNDES para exportação na região que, em um ano de queda (2007), totalizaram cerca de US\$ 4,2 bilhões (Bugiato, 2017).

4. Exclui-se o ano de 2004 pela falta de dados no site da instituição.

Cooperação financeira na América do Sul:
um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

Constata-se assim, que o foco da atenção brasileira não é o FONPLATA no período em questão; pelo contrário: a utilização de um mecanismo próprio de fomento, relata a baixa efetividade de participação brasileira no Fundo.

FLAR

O Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR) é um fundo comum de reservas entre Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela e constitui-se como uma iniciativa de financiamento de curto prazo. Sua origem remete ao Fundo Andino de Reservas (FAR) criado em 1978, por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Segundo Peruffo (2012), os principais objetivos do FLAR são:

(...) fornecer suporte à balança de pagamento dos países membros, provendo créditos ou garantindo empréstimos a terceiros; melhorar as condições de investimento das reservas internacionais; e contribuir para harmonização das políticas cambiais, monetárias e financeiras dos países membros (Peruffo, 2012, p.67).

Ressalta-se a importância do FLAR para as economias da região como uma espécie de medida anticíclica em momentos de crise financeira. Historicamente, o FLAR tem fornecido empréstimos aos seus membros em momentos de instabilidade econômica emprestando montantes para a Colômbia (1984), Peru, Equador e Bolívia (1990), e Equador em três oportunidades, no final da década de 1990, em 2006 e em 2009.

Para Biancarelli (2008), o FLAR representa o mecanismo mais exitoso no compartilhamento de reservas e auxílio financeiro de curto prazo na América do Sul (Peruffo, 2012).

Diante do aparente sucesso, o questionamento quanto à não-participação do Brasil no fundo é evidente. Todavia, destaca-se que as reservas internacionais do Brasil são muito maiores que as dos demais países participantes e que uma possível entrada do Brasil, sem o devido cuidado e estudo, poderia minar o equilíbrio do Fundo.

De acordo com Versiani (2013), baseando no modelo analítico de Dudsworth (1992), é muito provável que um país que ingresse em um fundo de reservas apresente ganhos líquidos maiores do que se gerisse seu fundo de reservas individualmente. Contudo, o mesmo modelo analítico sustenta que países que possuem uma política mais conservadora na gestão dos fundos internacionais são os que menos apresentam ganhos. Além disso, a propensão ao risco seria maior em países com reservas menores, uma vez que esses países tenham acesso a reservas maiores de parceiros (Versiani, 2013, pp. 96-97). Ainda de acordo com o modelo, o compartilhamento de reservas do Brasil com os países da América do Sul seria menos vantajoso do que o compartilhamento com os países do BRICS, que possuem volumes de reservas internacionais mais parecidas com as de posse brasileiras (Versiani, 2013).

Os resultados da análise parecem estar em conformidade com as ideias dos formuladores da política macroeconômica brasileira, de modo que, em junho de 2012,

foi firmada uma parceria com a China para gestão conjunta de um fundo de reservas internacionais com o montante de 60 bilhões de dólares.

Banco do Sul

A ideia de criação do Banco do Sul apareceu no imaginário sul-americano pela primeira vez em 2004, no discurso do ministro das Relações Exteriores da Venezuela na XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e foi amadurecendo com o passar do tempo, sendo as negociações conduzidas em um âmbito técnico e outro político (Alves; Biancarelli, 2015).

Refletiam-se no ideário do Banco do Sul os objetivos de desenvolvimento de um instrumento de fomento que apoiasse projetos de infraestrutura e integração das cadeias produtivas da América do Sul, além de prever a possibilidade da criação de um sistema monetário sul-americano (Mariano *et al*, 2014, p. 130).

A ideia apresentada em conjunto por Venezuela e Argentina, em primeiro momento, não logrou apoio brasileiro que entendia como melhor estratégia o fortalecimento de outro banco regional, a Corporação Andina de Fomento (CAF), que possuía um capital autorizado de US\$ 10 bilhões e boa classificação nas agências internacionais de risco. Segundo Leo (2006), no entendimento brasileiro essa instituição já seria suficientemente capaz de promover o aprofundamento da integração financeira da região, possuidora de técnicos especializados, credibilidade e experiência (Alves; Biancarelli, 2015).

Além disso, a associação brasileira a um projeto capitaneado pela Venezuela significaria a assunção de um grande risco político no entendimento brasileiro, uma vez que o país *“estaria se associando à Venezuela, que, declaradamente, vinha adotando um posicionamento “conflitivo” diante do sistema financeiro internacional”* (Strautman & Soares, 2007 *apud* Alves; Biancarelli, 2015, p.727).

A posição de cautela brasileira quanto à proposta de criação de mais uma instituição de fomento justificava-se pela vagueza da proposta, bem como por um entendimento de que o projeto apresentaria um caráter mais político do que técnico, cuja associação brasileira poderia causar um risco ao país. Ressalta-se, ainda, a atuação destacada de seu próprio banco de fomento na América do Sul, o BNDES, aliado à existência de outras agências que poderiam fomentar e aprofundar a integração regional e a cooperação financeira, fatores que pesavam contrariamente à entrada brasileira nas discussões fundacionais do Banco do Sul.

Todavia, com o avanço das negociações e a assinatura do Memorando de Entendimento entre Venezuela e Argentina, a posição brasileira começou a sofrer alterações, que veio acompanhado de críticas as propostas originais. Assim, a partir da entrada brasileira nas negociações, vários impasses foram emergindo. O primeiro deles relacionado à questão de captação dos recursos, onde a Venezuela defendia a ideia de fossem utilizados, pelo menos em partes, as reservas internacionais (Carvalho

Cooperação financeira na América do Sul:
um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

et al., 2009; Moreira, 2009), enquanto o Brasil se colocava de maneira contrária, defendendo a captação em mercados de capitais (Balthazar, 2007; Furtado, 2008 *apud* Alves; Biancarelli, 2015). Surgiram impasses também sobre os mecanismos de governança, bem como sobre as funções a serem desempenhadas pelo Banco.

Apesar dos pontos de tensão, as negociações foram levadas adiante, resultando na Declaração de Quito, em 2007, que dava ênfase a criação do Banco do Sul como banco de fomento e não como um mecanismo capaz de gerir reservas como queria o governo venezuelano. Em dezembro do mesmo ano a ata fundacional do Banco do Sul foi assinada Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai. A ata definiu que o Banco seria “*uma instituição de desenvolvimento econômica e social, com o objetivo de fortalecer a integração, reduzir as assimetrias e promover equitativa distribuição de investimentos*” (Ata Fundacional, 2007, *apud* Alves; Biancarelli, 2015, p. 728).

O modelo final aprovado pelos governantes definiu o Banco do Sul com um capital reduzido de US\$ 7 bilhões, sendo Brasil, Argentina e Venezuela os maiores contribuintes, com US\$ 2 bilhões cada, cabendo o restante aos demais países (Carvalho; Sennes, 2009, p. 24).

Apesar da assinatura da ata fundacional em 2007, apenas em 2009, a instituição passou a ter o status de entidade financeira multilateral, afinal foi nesse ano que o Convênio Constitutivo do Banco do Sul foi assinado pelos governantes de Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Alves; Biancarelli, 2015, p.728).

O Convênio Constitutivo ainda previa que o início das operações do Banco do Sul só aconteceria quando as seguintes condições fossem cumpridas: “*a) ratificação do Convênio por maioria simples dos países fundadores, isto é, ao menos 4 dos 7 países; b) representação de mais que 2/3 do capital subscrito dos países fundadores, dentre os que ratificarem o convênio (isto é, US\$ 4,6 bilhões)*” (Alves; Biancarelli, 2015, p. 732). Assim, com a ratificação do Convênio pelo Uruguai em 2011, as condições mínimas foram atingidas e o Banco do Sul pode finalmente entrar em operação (*idem*)⁵.

Desse modo, constata-se que o Banco do Sul foi objeto de intensas discussões desde o momento de sinalização das intenções de criação, em 2004. Sob o viés brasileiro, que em primeiro lugar mostrou-se reticente quanto à proposta para depois aderir às negociações, fica claro que a ideia era despolitizar ao máximo a questão, minimizando os riscos da associação com a Venezuela.

Além disso, as posições brasileiras costumeiramente contrárias às posições venezuelanas destacam o caráter pouco afeito ao risco do Brasil. Apesar das propostas de criação de um mecanismo mais amplo e robusto, o Brasil optou por adotar um discurso em que satisfizesse seu alinhamento com a ortodoxia econômica, não deixando

5. Para a entrada em vigor do Banco do Sul, os países que ratificaram o Convênio Constitutivo foram: Venezuela (2009); Equador (2010); Bolívia (2011); Argentina (2011); e Uruguai (2011). Nota-se, assim, a ausência do Brasil que só foi ratificar o Convênio em 2012.

espaço para a conformação de uma nova arquitetura financeira regional, como era desejo da Venezuela.

Conclusões

Pelo exposto, pode-se afirmar que a cooperação financeira sul-americana vem progredindo, porém, a passos pequenos. Boa parte das iniciativas são recentes e tiveram sua criação viabilizada no período analisado, portanto, ainda não possuem um histórico para que se possa avaliar seus verdadeiros impactos nesse processo.

Pela perspectiva brasileira, o uso contínuo do BNDES como ferramenta de viabilização da integração sul-americana denota uma certa dificuldade no avanço de mecanismos conjuntos de financiamento e cooperação. Ainda que o Brasil faça parte das duas novas estruturas criadas no período (FOCEM e Banco do Sul), sua postura reticente, especialmente no caso do Banco do Sul, aponta para uma possível vontade brasileira de fazer valer seu poderio econômico, ditando os rumos da integração e da cooperação.

Além disso, em todos os casos, o Brasil pauta-se pela ideia de minimização de riscos, baseado em uma política de desenvolvimento calcada na melhora dos recursos institucionais e políticos e que privilegiam ambientes financeiros previsíveis e com instituições fortes (Alves, 2008).

Ademais, é interessante notar que o difícil encaixe da política macroeconômica brasileira com as demais políticas macroeconômicas sul-americanas contribuiu para uma possível fragilidade dos mecanismos de cooperação financeira no subcontinente.

Por fim, destaca-se que, apesar dos avanços da cooperação financeira nos últimos anos, um maior aprofundamento nesse aspecto foi restringido pela atuação brasileira, seja através da utilização massiva do BNDES em favor de suas empresas, seja pelas divergências com os demais países da região, como ficou exemplificado no caso do Banco do Sul.

Referências

- ALVES, Rodrigo Maschion. A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. *Dissertação de mestrado* - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2008.
- ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELI, André Martins. Cooperação financeira e distintos projetos regionais: O caso do Banco do Sul. In: *Nova econ*, v. 25, nº 3, p. 717-736, 2015.
- ARAUJO, Nadia de; NORONHA, Carolina. Os investimentos internacionais no Mercosul: o exemplo bem sucedido do FOCEM. In: *Rstpr*, [s.l.], v. 3, nº 5, p. 255-

Cooperação financeira na América do Sul:
um balanço dos governos Lula da Silva (2003-2010)

- 265, 2015. Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL. <http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n5.255>.
- BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. In: *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 12, nº 21, p.43-69, 2017.
- CARVALHO, Carlos Eduardo; SENNES, Ricardo. Integração financeira e internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. In: *Nueva Sociedad*, p. 17-32, 2009.
- CARVALHO, Clarissa Barbosa Ramos Prudêncio de. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. In: *Anais do Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais*, p. 1-21, 2012.
- CASTRO, Augusto César Batista de. Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: Bases para uma política de cooperação. *Dissertação de Mestrado* - Curso de Diplomacia, Instituto Rio Branco, Brasília, 2004.
- MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). In: *Relações Internacionais*, nº 41, p. 123-134, 2014.
- PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. In: *Revista de Economia Política*, v. 23, nº 4, p. 58-73, 2003.
- PERUFFO, Luiza. Integração monetária e financeira na América do Sul: a perspectiva brasileira em um sistema internacional multimonetário. *Dissertação de Mestrado* - Curso de Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul. In: *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 10, nº 1, p. 45-62, 2010.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2003. (Coleção Países e Regiões).
- TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: *Econ. soc.*, v. 21, sem número, p. 909-941, 2012.
- VERSIANI, Igor Frederico. Fundo conjunto de reservas internacionais latino-americano: uma alternativa para o Brasil?. *Monografia* (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN): convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática

Ayrton Ribeiro de Souza*

Introdução

A Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN) originou-se por iniciativa dos governos da Espanha e do México quando propuseram reunir os 22 países de língua espanhola e portuguesa em uma Cúpula de Chefes de Estado e de Governo que ao final se realizou na cidade mexicana de Guadalajara em 1991. Ao longo dos últimos 28 anos foram realizadas 26 Cúpulas Ibero-Americanas, de cujas atividades derivou-se um vasto acervo de declarações, instituições e projetos de cooperação técnica e de desenvolvimento. A expressão mais concreta do compromisso dos países em institucionalizar a relação multilateral pode ser encontrada na criação de um organismo internacional específico: a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB).

Sendo uma comunidade que se afirma pela existência de vínculos histórico-culturais entre seus membros¹, o Brasil se insere de forma ativa na realização das diversas Cúpulas, que o aproximam dos demais países latino-americanos de língua espanhola, além de Portugal e Espanha. É nesta época também (início dos anos 1990) que o país se compromete com a integração latino-americana através da criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A integração cultural seria, portanto, um fator fundamental para aproximar os países que buscavam a construção da Comunidade Ibero-Americana de Nações (Barrado, 2013, p. 429).

O presente artigo busca apresentar as contribuições brasileiras no seio desta Comunidade e os benefícios advindos de sua participação em seus programas de cooperação. Para tanto, faz-se necessário uma breve apresentação da Secretaria Geral Ibero-Americana, organismo de apoio técnico e coordenação diplomática aos convênios

* Bacharel em Relações Internacionais (UNESP), mestre em Estudos Hispânicos (Universidad de Cádiz), doutorando do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). E-mail: ayrtonribeiro@usp.br

1. Os países integrantes da Comunidade Ibero-Americana assim o afirmam no Art. 2º da Declaração de Guadalajara (1991).

A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN):
convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática

e programas de cooperação nos quais o Brasil participa. Em seguida, relaciona-se a criação dos Programas Ibero-Americanos de cooperação com a progressiva realização das Cúpulas de Chefes de Estado de Governo Ibero-Americanos e o acervo normativo e institucional que foi sendo construído neste âmbito. Passamos depois à busca dos atuais programas, projetos e iniciativas de cooperação ibero-americana em que o Brasil atualmente participa, ora como contribuinte, ora como receptor, ou como ambos.

O compromisso da política externa brasileira com os países da América Latina em diversos organismos internacionais é eventualmente questionado devido a diferenças culturais com os países de língua espanhola. Veremos aqui que o Brasil não apenas é um ator importante nesta Comunidade de cunho histórico-cultural, como também exerce um papel ativo nos programas de cooperação dela advindos e dos quais podem ser observados resultados concretos para a integração cultural e para as sociedades dos países membros.

Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB)

A criação da SEGIB através do Acordo de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo da Secretaria Geral Ibero-Americana (2003) e sua regulamentação através do Estatuto da Secretaria Geral Ibero-Americana (2005) é expressão do desenvolvimento político e consolidação institucional da Comunidade Ibero-Americana de Nações. Por meio do mencionado Acordo, os países ibero-americanos estabelecem esta organização com personalidade jurídica internacional com o objetivo de fortalecer a comunidade ibero-americana, servir de apoio na organização das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos, fortalecer e promover o trabalho de cooperação entre os países ibero-americanos e promover os vínculos históricos, culturais, sociais e econômicos destes países. Com sua instituição, a SEGIB veio a substituir oficialmente a Secretaria de Cooperação Ibero-Americana (SECIB) que servira desde 2000 como órgão de apoio técnico e administrativo dos até então 16 programas de cooperação ibero-americana (Arenal, 2006, p. 83).

Entre as funções assignadas à SEGIB em seu Estatuto aprovado na XV Cúpula de Salamanca (15 de outubro de 2005), além de executar os mandados recebidos da Comunidade Ibero-Americana, apoiar na organização das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo, servir de apoio técnico-administrativo e depositária da memória institucional da Comunidade, este novo organismo ficou encarregado, no tocante à cooperação ibero-americana de: fortalecer o trabalho em matéria de cooperação e sugerir alternativas visando seu aperfeiçoamento; apresentar propostas de programas, projetos e iniciativas de cooperação; colaborar com os Estados-membros no desenho e gestão dos programas, projetos e iniciativas de cooperação ibero-americanas (Secretaria Geral Ibero-Americana, 2005, p. 2).

No que tange às funções de apoio aos Programas e Iniciativas de Cooperação Ibero-Americana que devem ser prestados pela SEGIB, estas foram consolidadas já em seu Acordo Constitutivo (2003), Estatuto (2005) e no Manual Operativo de Programas, Iniciativas e Projetos Adscritos da Cooperação Ibero-Americana (2016). Este marco institucional estabelece que cabe à SEGIB gerar procedimentos que assegurem a qualidade e impacto das ações de cooperação, promover a coordenação efetiva entre todos os atores do sistema, e criar mecanismos que deem visibilidade aos resultados. De forma mais específica, o Manual Operativo estabelece as funções de apoio da SEGIB à Cooperação Ibero-Americana como sendo: apoiar a concretização de novos Programas e Iniciativas, contribuindo com estruturas de governo e de execução, podendo atuar como Unidade Técnica se assim for solicitado; monitorar os Programas e Iniciativas, acompanhando sua execução para que os requisitos e critérios de qualidade estabelecidos no documento de formulação aprovado sejam mantidos; participar (com voz, porém sem voto) dos Conselhos Intergovernamentais dos Programas e Iniciativas; receber e analisar as informações anuais remitidas pelos Programas e Iniciativas e elaborar, a partir delas, os relatórios de cumprimento de objetivos e resultados alcançados; velar pelos mandados emanados das Cúpulas Ibero-Americanas e dos documentos estratégicos e operativos aprovados no âmbito da Cooperação Ibero-Americana (Secretaria Geral Ibero-Americana, 2016, p. 56).

A definição destas responsabilidades no âmbito da cooperação ibero-americana pressupõe um trabalho contínuo e orientado a solução de problemas reais dos países da Comunidade Ibero-Americana. Além disso, a institucionalização da SEGIB e sua presença como organização internacional com uma sede fixa e corpo de funcionários representou um avanço na consolidação de políticas de cooperação que até 2005 eram coordenadas através de reuniões esporádicas e declarações emanadas das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanas. Estas, no entanto, já vinham construindo programas e ações de cooperação multilateral, como veremos na seção a seguir.

Cooperação internacional no âmbito da Comunidade Ibero-Americana de Nações

Ao longo dos últimos 28 anos, as reuniões de cúpula dos chefes de Estado e de governo dos 22 países que compõem a Comunidade Ibero-Americana de Nações consolidou paulatinamente 28 Programas Ibero-Americanos de Cooperação nas áreas de coesão social, conhecimento/educação e cultura (Segib, 2018, p.5). O objetivo desta seção é descrever brevemente os princípios e características gerais desses programas, que possuem em comum a origem nas Cúpulas Ibero-Americanas e sua gestão a partir do apoio realizado pela Secretaria Geral Ibero-Americana.

É preciso aqui fazer uma breve descrição do conceito de cooperação internacional utilizado pela Comunidade Ibero-Americana de Nações. No Manual Operativo de Programas, Iniciativas e Projetos Adscritos da Cooperação Ibero-Americana, documento

A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN):
convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática

aprovado na XXV Cúpula de Chefes de Estado e Governo Ibero-Americanos de Cartagena de Índias (Colômbia) em 2016, define-se a cooperação ibero-americana como:

Exercícios de cooperação intergovernamental através dos quais os Governos concertam sua vontade para cooperar em um determinado setor, acordando o desenho dos mesmos e assumindo sua execução. É uma cooperação que se integra com mais facilidade nas estratégias e planos nacionais de cada país, reforçando com atividades regionais conjuntas ditos planos nacionais e as políticas públicas correspondentes, sem interferir na soberania de cada país para eleger o modelo de desenvolvimento, sistema de governo e limites de sua economia (Secretaria Geral Ibero-Americana, 2016, p. 16).

A utilização do conceito de cooperação internacional tal como é aplicado nesta definição da Comunidade Ibero-Americana esclarece o papel dos Governos nacionais como formuladores e executores dos programas, projetos e iniciativas de cooperação no âmbito multilateral. A partir deste modelo, os Programas de Cooperação Ibero-Americana ficam abertos a participação dos Estados-membros da Comunidade de acordo com suas possibilidades econômicas e vontades políticas do momento. Podemos apontar como aspecto positivo desta estrutura a flexibilidade de adesões que cada programa de cooperação oferece aos Estados-membros, mantendo-se como espaços abertos a sua participação de forma voluntária. No entanto, analisando a participação específica de um Estado-membro como o Brasil, percebe-se a oscilação de sua participação na Cooperação Ibero-Americana ora com contribuições financeiras expressivas, ora sem participação alguma.

É importante aqui relevar como o conceito de cooperação internacional aplicado pela SEGIB é um pouco mais flexível do que aquele utilizado pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A definição deste último, integrado exclusivamente por países desenvolvidos, refere-se à importante exigência de 25% de doação em caráter de “fundo perdido”, ou seja, sem contrapartidas dos países receptores. A definição de cooperação internacional da OCDE é transcrita a seguir:

Fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais (OCDE). (IPEA;ABC, 2010, p. 17).

Outro ponto que deve estar claro no momento de analisar a participação de um país no sistema de Cooperação Ibero-Americana são os princípios que regem suas contribuições financeiras. São os seguintes: progressividade, proporcionalidade, horizontalidade e custo-benefício. Pela progressividade estabelece-se que os países

com maior capacidade econômica e renda realizarão contribuições maiores aos Programas e Iniciativas. De forma semelhante, a proporcionalidade estabelece que todos os países participantes contribuirão de acordo com suas capacidades. A horizontalidade exige que todos os países participantes dos Programas e Iniciativas contribuam, não deixando que um único país ou um grupo reduzido de países arque isoladamente com os custos dos mesmos. Finalmente, pelo custo-benefício se roga que a decisão de financiar um Programa ou Iniciativa deverá ser guiada pela qualidade e cumprimento dos requisitos fixados na convocatória (Secretaria Geral Ibero-Americana, 2016, p. 38).

O mencionado Manual Operativo estabelece ainda alguns requisitos básicos que assegurem a viabilidade de cada Programa ou Iniciativa de cooperação, que devem ser contemplados para que sejam aprovados pela SEGIB. Assim, cada projeto deve: contar com a participação ativa de no mínimo 7 Estados-membros; ter uma duração de pelo menos 3 anos; oferecer amplo alcance e resultados significativos; contar com a participação das instâncias públicas dos Estados-membros envolvidos; estar em consonância com os mandados da Comunidade Ibero-Americana e com as legislações e políticas nacionais de cada país; possuir os recursos financeiros e técnicos para sua plena execução, sendo necessários, pelo menos, 250 mil euros para iniciar um Programa e 150 mil euros para iniciar uma Iniciativa; formalizar a proposta através de documento que expresse a qualidade técnica do projeto, sua viabilidade, sua articulação com os propósitos de desenvolvimento nacionais e da Comunidade Ibero-Americana e sua orientação voltada a resultados de desenvolvimento sustentável, devendo incorporar uma perspectiva multicultural, de gênero e de não-discriminação (Secretaria Geral Ibero-Americana, 2016, p. 17).

Tendo em vista a normativa geral dos programas de Cooperação Ibero-Americana aqui apresentada, depreende-se que existe uma linha de diretrizes operacionais comum a todos os programas e iniciativas, o que beneficia a previsibilidade e adequação dos Estados-membros que neles participam. Após esta observação sobre a estrutura geral e dos princípios e requisitos básicos contidos nos documentos normativos da Cooperação Ibero-Americana, podemos agora analisar aqueles programas específicos em que o Brasil participa e qual a relação de custos e benefícios advinda deles.

O Brasil e a Cooperação Ibero-Americana

O Brasil é um dos maiores impulsionadores da Cooperação Ibero-Americana. O país participa em 15 dos seus 28 programas, sendo um dos países mais ativos juntamente com Espanha, México e Argentina. Com o objetivo de apresentar a contribuição brasileira a estes programas e os resultados mais evidentes que o país tem obtido, analisamos os dados do último relatório oficial da SEGIB sobre esta participação, titulado “*Informe 2018: Brasil en la Cooperación Iberoamericana*”.

A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN):
convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática

É preciso antes destacar que os programas de cooperação da SEGIB se dividem em três áreas de atuação. O Espaço Ibero-Americano de Coesão Social é composto por 5 programas com o objetivo de tornar as sociedades ibero-americanas mais inclusivas. São eles: Programa Ibero-Americano de Idosos, Plano Ibero-Americano de Alfabetização e Aprendizagem ao Longo da Vida (PIALV), Programa Ibero-Americano de Acesso à Justiça, Programa Ibero-Americano de Redes de Bancos de Leite Humano e o Programa Ibero-Americano sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O Espaço Ibero-Americano do Conhecimento tem como objetivo promover a cobertura, qualidade e internacionalização do Ensino Superior e da pesquisa. É composto por 2 programas: Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED) e Programa Ibero-Americano de Propriedade Industrial e Promoção ao Desenvolvimento (IBEPI). Finalmente, o Espaço Cultural Ibero-Americano visa transformar o conjunto de afinidades históricas e culturais num instrumento de unidade e desenvolvimento baseado no diálogo, na cooperação e na solidariedade. É composto por 12 programas: Ibermuseus, Iber-Rotas, Iberbibliotecas, Ibermemória Sonora e Audiovisual, Iberarquivos, RADI: Rede de Arquivos Diplomáticos Ibero-Americanos, Iberartesanatos, Ibermúsicas, Ibercena, Ibermedia, Iberorquestras juvenis, Ibercultura Viva e Comunitária².

O Brasil participa de todas as áreas da Cooperação Ibero-Americana, porém não em todos os seus programas e iniciativas. No ano de 2018, a contribuição financeira total do Brasil à Cooperação Ibero-Americana foi de 426.128,10 €. Houve, portanto, uma queda considerável em relação aos anos anteriores, como se pode depreender do quadro a seguir:

Quadro 1: Contribuição brasileira à Cooperação Ibero-Americana, em euros.

Brasil	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Aportación Financiera	982.032€	1.855.994€	1.301.220€	1.197.770€	1.596.456€	2.256.461€	2.225.838€	532.533€
Total 2017-2010	11.948.309€							

Fonte: Segib, 2019, p. 1.

A contribuição financeira do ano de 2018 se refere a 9 dos 15 programas em que o Brasil participa. Isto se dá porque um país pode participar apenas como receptor de cooperação, apenas como contribuinte, ou ambos. O valor das contribuições varia de um programa para o outro. Segundo dados do “*Informe 2018: Brasil en la Cooperación*”

2. SEGIB, Cooperação Ibero-Americana. Disponível em: < <https://www.segib.org/pt-br/cooperacao-ibero-americana/cultura/>>. Acesso em 30 de maio de 2019, às 20:59hs.

Iberoamericana”, encontramos que o programa que recebeu a maior contribuição do Brasil foi Ibermedia com 443.500,00 euros, e o programa que recebeu a menor contribuição foi Ibermuseus com 53.222,00 euros³.

No Espaço Ibero-Americano de Coesão Social destaca-se a liderança do Brasil no Programa Bancos de Leite Humano com 180.720 mulheres doadoras, 212.532,4 litros coletados, 183.548 recém-nascidos beneficiados e 182 bancos de leite registrados. No Programa Ibero-Americano de Idosos: apenas em 2018 o Brasil realizou 7 visitas técnicas a instituições de atenção aos idosos na Espanha, México e Argentina. Já no Programa Ibero-Americano de Acesso à Justiça profissionais de distintos campos da Justiça brasileira receberam formação de especialistas ibero-americanos em Justiça comunitária, segurança pública e investigação criminal com perspectiva de gênero⁴.

No Espaço Ibero-Americano do Conhecimento, o Brasil participa ativamente do Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), que em 2018 contou com 14 redes de financiamento de até quatro anos cada uma nas áreas de agroindústria, saúde, promoção ao desenvolvimento industrial, TICs, ciência e sociedade e energia. Além de sua participação como membro das redes, entidades brasileiras são responsáveis pela coordenação de 4 projetos: na área de desenvolvimento industrial, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) coordena o “Processos de membranas como melhores técnicas disponíveis para a reutilização de água e de insumos” (AQUAMEMTEC), com duração de 2018 a 2021; na área de desenvolvimento sustentável a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) coordena o “Cidades inclusivas, resilientes, eficientes e sustentáveis” (CIRES), com duração de 2018 a 2021; na área de ciência e sociedade, a Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) coordena a Rede Ibero-Americana de Universidade para a Inovação e o Desenvolvimento Sustentável (REDUIS), com duração de 2018 a 2021; e, ainda na área de ciência e sociedade, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Núcleo de Estudos da Divulgação Científica (NEDC) e o Museu da Vida coordenam a Rede de Museus e Centros da Ciência (MUSA IBEROAMERICANA).⁵

Como característica adicional da participação brasileira no Espaço Ibero-Americano do Conhecimento podemos apontar, além dos objetivos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico dos países ibero-americanos, a promoção dos idiomas português

3. SEGIB. *Informe 2018: Brasil en la Cooperación Iberoamericana*. P. 1. Disponível em: <<https://www.cooperacioniberoamericana.org/pt-br/informe-pipa/4>>. Acesso em 31 de maio de 2019, às 16:40hs.

4. *Idem*. P. 3. Disponível em: <<https://www.cooperacioniberoamericana.org/pt-br/informe-pipa/4>>. Acesso em 31 de maio de 2019, às 17:13hs.

5. SEGIB. *Informe 2018: Brasil en la Cooperación Iberoamericana*. P. 5. Disponível em: <<https://www.cooperacioniberoamericana.org/pt-br/informe-pipa/4>>. Acesso em 06 de junho de 2019, às 20:13hs.

A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN):
convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática

e espanhol como línguas científicas, visto que toda a pesquisa e os resultados desses projetos acarretam publicações em revistas científicas nestes idiomas. Por esta perspectiva, a relevância idiomática destes projetos dialoga com a próxima área de cooperação ibero-americana apoiada pelo Brasil: a Cultura.

No Espaço Cultural Ibero-Americano, o Brasil participou em 6 dos 12 Programas em 2018. Nesta área, o país se destaca por sua contribuição ao Programa Ibermedia⁶ e por sediar a Unidade Técnica do Programa IBERMUSEUS, no Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). No Programa Iberarquivos o Brasil participa através dos projetos “Memória da Justiça” coordenado pela Universidade Federal de Campina Grande e “Preservação e acesso a documentos das Câmaras de Rio Grande de São Pedro e Porto Alegre (1764 a 1889)” do Arquivo Histórico de Porto Alegre. Pelo Programa Iberbibliotecas, um total de 40 bibliotecas foram beneficiadas em convocatórias de diversas iniciativas. Pelo Programa Ibercena, foram beneficiados 3 centros de criação cultural de residência, 3 festivais e espetáculos brasileiros e 3 coproduções de espetáculos. Pelo Programa Ibermedia o Brasil foi beneficiado por 6 ajudas para coproduções cinematográficas, e pelo Programa IBERMÚSICAS recebeu 21 ajudas em prol de produções musicais⁷.

A presença brasileira nos projetos de cooperação ibero-americana na área da Cultura refletem ao mesmo tempo a valorização dos profissionais e instituições nacionais dedicados aos temas culturais como também expressa uma aproximação com os países de língua espanhola a partir de coproduções de filmes, músicas, documentários, espetáculos de dança, teatro, circo e pela troca de experiências entre funcionários de arquivos, museus e bibliotecas. Todas estas iniciativas reforçam os vínculos culturais entre brasileiros e cidadãos dos demais países da Ibero-América, representando ações práticas de aproximação cultural e incentivo à economia criativa.

Considerações finais

A participação do Brasil no seio de uma Comunidade de países majoritariamente hispano-falantes e com forte protagonismo da Espanha e de seu projeto ibero-americanista por vezes desperta dúvidas entre alguns analistas da política externa sobre os benefícios recebidos em relação às contribuições realizadas. Fato é que não apenas nas últimas três décadas a construção da Comunidade Ibero-Americana de Nações se consolidou como também o Brasil é um Estado-membro ativo e fundamental para seu funcionamento.

6. No ano de 2018, a contribuição financeira do Brasil ao Programa Ibermedia foi de 443.500,00 euros, a maior dentre todos os Programas, como apontado anteriormente.

7. SEGIB. *Informe 2018: Brasil en la Cooperación Iberoamericana*. p. 6. Disponível em: <<https://www.cooperacioniberoamericana.org/pt-br/informe-pipa/4>>. Acesso em 07 de junho de 2019.

A criação da Secretaria Geral Ibero-Americana em 2005 institucionalizou e deu forma aos diversos Programas e Iniciativas de cooperação técnica e ao desenvolvimento que emanam das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos. Com esta estrutura de apoio, os programas se ampliaram em número e em áreas de atuação, sendo estabelecidos os Espaços Ibero-Americanos da Coesão Social, do Conhecimento e da Cultura. O rigor na seleção, execução e prestação de contas dos 28 programas, assim como na atuação em áreas de impacto social expressam a importância da cooperação ibero-americana para um país como o Brasil. Por esta relevante relação de cooperação internacional ainda pouco explorada, é importante buscar exatamente como se dá a relação do país com os Programas de Cooperação Ibero-Americana.

A partir da análise dos programas em que o Brasil atualmente participa percebeu-se que o país não apenas é beneficiário de ajudas importantes nas 3 áreas de cooperação, como também se apresenta como líder de programas (caso do Bancos de Leite Humano) e sede de unidade técnica (caso do Ibermuseus). Esta intensa participação reflete, assim, um compromisso brasileiro com a Comunidade Ibero-Americana de Nações e os resultados verificáveis desta participação na própria sociedade brasileira. O presente trabalho não esgota os dados sobre a participação do Brasil na Comunidade Ibero-Americana de Nações, que possui um acervo de cooperação que remonta ao ano de 1991. A análise aqui realizada retrata o cenário mais recente da participação brasileira na Cooperação Ibero-Americana, abrindo espaço para um estudo mais aprofundado dos anos anteriores.

Referências

BARRADO, Carlos Miguel Díaz. Algunas reflexiones sobre la identidad en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. In: *Revista Investigación y Desarrollo*, v. XXI, nº 2, p. 419-454, 2013.

IPEA; ABC. Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, 2010.

SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA. *Manual operativo de Programas, Iniciativas e Projetos Adscritos da Cooperação Ibero-Americana. Aprobado na XXV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos*. Cartagena de Índias, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <file:///Users/ayrtonribeiro/Desktop/ManualOperativodosProgramaseProjetosdaCooperacaoIberoamericanaSEGIB.pdf>. Acesso em 11 de maio de 2019, às 18:08hs.

_____. *Cooperação Ibero-Americana*. Disponível em: <<https://www.segib.org/pt-br/cooperacao-ibero-americana/>>. Acesso em 02 de maio de 2019, às 15:38hs.

A participação brasileira na Comunidade Ibero-Americana de Nações (CIN):
convênios, cooperação técnica e coordenação diplomática

SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA. *Estatuto da Secretaria Geral Ibero-Americana. Aprovado na XV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos*. Salamanca: SEGIB, 2005. Disponível em: < <https://www.segib.org/wp-content/uploads/estatutosegib.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

_____. *Plano de Ação Quadrienal da Cooperação Ibero-Americana 2019-2022. Aprovado na IV Reunião Ordinária de Responsáveis da Cooperação Ibero-Americana*. Cidade da Guatemala: SEGIB, 2018. Disponível em: <<https://www.segib.org/wp-content/uploads/II-PACCI-ESP-PORT-Baja-OK.pdf>>. Acesso em 30 de maio de 2019.

_____. *Informe 2018: Brasil en la Cooperación Iberoamericana*. Madri: SEGIB, 2019. Disponível em: <<https://www.cooperacioniberoamericana.org/pt-br/informe-pipa/4>>. Acesso em 02 de maio de 2019.