

MARCOS ANTONIO DA SILVA
GUILLERMO ALFREDO JOHNSON
(Organizadores)

Fronteiras invisíveis: as relações do Brasil com a América Latina



2016

À Anália, minha mãe, por tudo.
À Lucimara e ao João Vitor, pelo futuro.
(Marcos)

“Inventamos ou Erramos”

(Simón Rodríguez)

*“Pode-se, assim, assinalar que **a identidade, a modernidade, a democracia, a unidade e o desenvolvimento** são os fantasmas que povoam hoje o imaginário latino-americano. [...] Nesse sentido, formam o específico nó histórico da América Latina”*

(Aníbal Quijano)

“Mas a democratização ainda está devendo aos latino-americanos em geral, e especialmente em cada um dos países, uma radical melhora das condições de vida, submetidos que estão a intensos constrangimentos vindos do capitalismo globalizado. Enfim, num mundo de crescente complexidade, o projeto latino-americano ainda não conseguiu se construir como um outro polo de poder, economia e cultura.

Continuamos a erguer entre nós fronteiras invisíveis.

(Francisco de Oliveira)

Livro Patrocinado pela Fundect |
Edital Publica MS 2014



**GOVERNO DO ESTADO
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reinaldo Azambuja Silva
Governador do Estado



Marcelo Augusto Santos Turine
Diretor | Presidente

Editora filiada à



**Associação Brasileira
das Editoras Universitárias**

Universidade Federal da Grande Dourados
Reitora: Liane Maria Calarge
Vice-Reitor: Marcio Eduardo de Barros

Equipe EdUFGD
Coordenação editorial: Rodrigo Garófallo Garcia
Administração: Givaldo Ramos da Silva Filho
Revisão e normalização bibliográfica:
Cynara Almeida Amaral, Raquel
Correia de Oliveira, Tiago Gouveia Faria
e Wanessa Gonçalves Silva
Programação visual: Marise Massen Frainer
e-mail: editora@ufgd.edu.br

A presente obra foi aprovada de acordo com
o Edital Publica MS 2014.
Os dados abaixo são referentes ao Conselho
que a aprovou no ano de 2014.

CONSELHO EDITORIAL

Paulo Custódio de Oliveira
Marlene Estevão Marchetti
Sandro Menezes Silva
Célia Regina Delácio Fernandes
Rogério Silva Pereira
Luiza Mello Vasconcelos

Revisão: Jeane Mari Sant'ana Spera
Projeto gráfico/capa: Marise Massen Frainer

Diagramação, impressão e acabamento: Triunfal Gráfica e Editora – Assis – SP

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F935 Fronteiras invisíveis : as relações do Brasil com a América
 Latina. / Marcos Antonio da Silva, Guillermo Alfredo
 Johnson (organizadores). -- Dourados, MS: Ed. UFGD, 2016.
 142p.

ISBN: 978-85-8147-126-6.

Possui referências.

1. Política externa. 2. Integração regional. 3. Fronteiras
invisíveis. I. Título.

CDD – 320.12

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.

©Todos os direitos reservados. Permitida a publicação parcial desde que citada a fonte.

SUMÁRIO

Introdução	7
Entre a subalternidade e a emancipação: sobre o desafio de enunciar as Relações Internacionais a partir da América Latina <i>Tchella Fernandes MASO, Lara Martim Rodrigues SÉLIS</i>	11
O tortuoso caminho da cooperação entre Brasil e Argentina: de Itaipu ao MERCOSUL <i>Tomaz ESPÓSITO NETO</i>	31
Assimetrias, conjuntura internacional e iniciativas brasileiras: elementos para a discussão sobre a integração platina <i>Lisandra Pereira LAMOSO</i>	59
Os desafios de Brasil e Argentina na construção de um projeto autônomo de inserção internacional: a integração regional e o MERCOSUL nos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner <i>Daniela Cristina Comin ROCHA, Hermes MOREIRA JR</i>	77
Política externa, revolução e desenvolvimento: um balanço das relações Brasil-Cuba <i>Marcos Antonio da SILVA, Guillermo Alfredo JOHNSON, Anatólio Medeiros ARCE</i>	105
O Plano de Segurança Hemisférico (TIAR) na Guerra Fria e a geopolítica brasileira <i>Higor Ferreira BRIGOLA, Edu Silvestre de ALBUQUERQUE</i>	127

INTRODUÇÃO

Como afirmava o sociólogo Francisco de Oliveira há algum tempo, a relação do Brasil com a América Latina, ao longo de todo o século passado, foi marcada pela influência de Fronteiras Invisíveis. Dessa forma, apesar da extensa fronteira física, geográfica, e das similaridades históricas, culturais e políticas, as fronteiras invisíveis foram determinantes, de parte a parte, para que tais relações fossem esporádicas, superficiais ou não tivessem a continuidade necessária e gerassem uma convergência profunda em prol da unidade e da integração em suas múltiplas dimensões. Assim, o Brasil se voltou, em diversas dimensões (política, econômica, cultural, ideológica...) aos países do norte (Europa e EUA), o que acentou um relativo desconhecimento (ou esquecimento?) de nosso entorno. Além disto, verificou-se a predominância de enfoques eurocêntricos ou anglo-americanos nas diversas disciplinas acadêmicas, de forma que os conceitos, temáticas e visões sobre nossos objetos ou temáticas acentuaram, com raras e honrosas exceções, a eficácia dessas fronteiras invisíveis.

No entanto, desde o final do século passado, por uma série de fatores conjunturais e estruturais que atingiram a região, tem-se desenvolvido nos últimos anos um maior interesse e novos estudos sobre a relação do Brasil com a América Latina. Nesse sentido, deve-se destacar que, no plano governamental, tem ocorrido uma redescoberta da América Latina, sintetizada no aprofundamento das relações bilaterais e dos processos de integração, culminando com a criação de organismos regionais, sul e latino-americanos, o que indica a necessidade de maior conhecimento para o aprofundamento adequado de tal processo. Também no âmbito acadêmico, emergiram centros de estudos e pesquisas, publicações e programas e projetos que contribuem para a superação dessas fronteiras invisíveis, com conhecimento, propostas e projetos que podem potencializar a reaproximação.

Vale destacar que nosso estado também está inserido nessa situação. Apesar da extensa fronteira com dois países (Paraguai e Bolívia), da migração de contingentes populacionais significativos dessa região e das similaridades histó-

rico-culturais, o conhecimento sobre a região ainda é incipiente e concentrado em certos polos; em suma, também estamos submetidos aos efeitos de fronteiras invisíveis. Dessa forma, este trabalho procurar contribuir, para o conhecimento e aprofundamento de questões que são, ao mesmo tempo, brasileiras e latino-americanas, publicizando estudos sobre a relação do Brasil com a América Latina, sob diferentes enfoques e perspectivas de profissionais oriundos de diversas áreas que trabalham ou possuem interlocução com pesquisadores do estado. Trata-se, enfim, da abordagem de diversas temáticas que têm como objetivo compreender as relações do Brasil com a América Latina.

O primeiro texto deste livro, intitulado “Entre a subalternidade e a emancipação: sobre o desafio de enunciar as Relações Internacionais a partir da América Latina”, procura, com base na perspectiva pós-colonial que visa responder aos silêncios da modernidade, situar as Relações Internacionais como ciência, apontar sua proximidade com os interesses anglo-saxões e a consequente construção de objetos de estudo centrados nos temas de guerra e paz, considerando o Brasil e a América Latina. A partir de tal panorama, aponta a América Latina como um espaço privilegiado de enunciação, de construção de novas problemáticas e respostas capazes de desenvolver um saber agregador. A voz do subalterno e a importância de trazê-la para o campo de estudos do internacional é o fio condutor do artigo, demarcando a importância de repensar as Relações Internacionais e seu processo de construção do conhecimento, além de destacar como isso é fundamental para a consolidação dessa área no país e na região.

O segundo e terceiro trabalhos tratam da integração regional. No artigo “O tortuoso caminho da cooperação entre Brasil e Argentina: de Itaipu ao MERCOSUL”, encontramos uma análise descritiva sobre a evolução das relações bilaterais entre a Casa Rosada e o Palácio do Planalto, desde o Acordo Tripartite de 1979 até o Tratado de Assunção de 1991. Busca-se, portanto, identificar as diferentes fases da aproximação argentino-brasileira, fundamentais para a dinâmica da integração regional que conduziu a criação do MERCOSUL. Já no artigo “Assimetrias, conjuntura internacional e iniciativas brasileiras: elementos para a discussão sobre a integração platina”, vemos uma caracterização do atual processo de aproximação regional e de sua dinâmica, compreendida a partir das assimetrias, da conjuntura internacional e das iniciativas brasileiras para demonstrar que está em curso um processo de aprofundamento sustentado numa perspectiva neo-desenvolvimentista que ainda está longe de se consolidar.

O trabalho seguinte, “Os Desafios de Brasil e Argentina na construção de um projeto autônomo de inserção internacional: a integração regional e o MERCOSUL nos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner”, desenvolve uma análise comparada entre os governos mencionados no título, demonstrando que ocorreu uma convergência política no que se refere à importância da integração regional e da redefinição do papel do Estado. No entanto, como apontam os autores, apesar de avanços importantes em questões políticas, sociais e culturais no processo de integração, as assimetrias e entraves estruturais ainda dificultam a consolidação do MERCOSUL.

O penúltimo trabalho, intitulado “Política externa, revolução e desenvolvimento: um balanço das relações Brasil-Cuba”, procura analisar a dinâmica das relações Brasil-Cuba no século XXI, considerando as percepções e ações de ambos os países. Para tanto, procura realizar um balanço dessa relação no século passado, discutindo as causas de sua baixa intensidade. Em seguida, procura assinalar que está em curso um processo de reaproximação, minado em outros momentos pelo contexto internacional e doméstico, que revela certa convergência de interesses, traduzida e impulsionada pelo incremento das relações comerciais e parcerias técnicas em diversas áreas. Dessa forma, pode-se considerar que, para a liderança política brasileira, as relações com Cuba fazem parte do processo de inserção na América Latina e da tentativa do exercício de uma liderança regional, como forma de impulsionar seu papel de potência emergente. No caso cubano, desde a queda do bloco soviético, essa relação inscreve-se na necessidade de reconfiguração de suas relações internacionais (em múltiplas dimensões) e no desenvolvimento de novas parcerias.

Finalmente, o artigo “O Plano de Segurança Hemisférico (TIAR) na Guerra Fria e a Geopolítica Brasileira”, realiza um balanço do pensamento geopolítico brasileiro, demonstrando que houve oscilação entre o alinhamento com os Estados Unidos na questão da segurança global e hemisférica e a busca de autonomia econômica que poderia transformar-se em poder militar no futuro. Nesse sentido, busca compreender o movimento cauteloso do projeto nacional da própria Escola Superior de Guerra em torno do binômio segurança e desenvolvimento. Aponta, também, que o desenvolvimentismo brasileiro não fazia parte do repertório estadunidense, ainda que fosse vital para uma região em posição periférica no cenário internacional, como a América Latina. Em sua maioria, a releitura procedida no meio acadêmico e na mídia sobre a geopolítica do regime militar é de um período

de total subserviência aos interesses estadunidenses, quando a realidade aponta para um quadro de relacionamento bilateral bem mais complexo.

Agradecemos a todos que contribuíram para a elaboração deste livro, sob diferentes formas, e, principalmente, à FUNDECT e à Editora da UFGD, pela oportunidade. A todos, boa Leitura!

ENTRE A SUBALTERNIDADE E A EMANCIPAÇÃO: sobre o desafio de enunciar as relações internacionais a partir da América Latina

Tchella Fernandes Maso¹
Lara Martim Rodrigues Sélis²

As Relações Internacionais (RI), como campo de estudos, descende da matriz epistemológica empiricista e racionalista, que gerou consequências para o recorte de temas e agendas pertinentes a essa área (SMITH, 1996). Tal decorrência evidencia-se na atribuição do Estado como ator central e monolítico no plano internacional, tendo como preocupação central a segurança e o poder. Associada a essa realidade, encontra-se a divisão maniqueísta das teorias que se polarizam entre a inevitabilidade da natureza humana má e a tendência de ser boa. Esse panorama reforça-se no modo como a política externa de países, como os Estados Unidos, aborda a questão do terrorismo, sob o slogan da “luta contra o mal³”.

No entanto, o desenho esboçado das RI perde suas tonalidades se cotejado com o espaço da vida no qual estamos inseridos. Em particular, os acontecimentos político-econômicos do último ano (2011) parecem ter desestabilizado imagens cristalizadas do tabuleiro geopolítico. Os países do Norte, representados pelos Estados Unidos e grande parte da Europa, sofrem com a crise financeira e dão respostas pouco liberais na tentativa de evitar a recessão (ZIZEK, 2011).

1 Graduada em Relações Internacionais pela UNESP-Franca. Mestre em Relações Internacionais pela UnB. Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

2 Graduada em Relações Internacionais pela UNESP-Franca. Mestre em Relações Internacionais pela UnB. Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia.

3 Para mais detalhes sobre essa discussão ver: SELIS, Lara; GALLO, Rafael; MASO, Tchella. Terrorismo como Agenda das Relações Internacionais: Novos Debates, Velhas Problemáticas. *Meridiano 47*, v.12, n.127, . set.-out. 2011. p.50-57.

Em contrapartida, os Estados emergentes dão sinais de que o eurocentrismo está abalado e procuram alternativas, como a integração regional e a formação de blocos com interesses específicos (Fórum Índia-Brasil e África do Sul, IBAS; o agrupamento Brasil- Rússia – Índia – China, BRICS; a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, CELAC, entre outros).

Muitas narrativas são construídas para captar as mudanças sofridas no sistema internacional. Autores consagrados reescrevem acerca do declínio do império americano, outros sobre a ascensão da China, outros, ainda, reforçam a égide dos emergentes, como Brasil, Índia e África do Sul. No geral, essas análises, apesar de suas particularidades, sinalizam para a mutação de uma realidade e as suas bases estruturantes, confirmando que vivemos em “tempos interessantes”. Nas palavras de ZIZEK: “Em nossa história, ‘tempos interessantes’ são de fato os períodos de agitação, guerra e luta pelo poder, em que milhões de espectadores inocentes sofrem as consequências”. (ZIZEK, 2011, p.7).

Para as RI, é mister compreender esse momento imbricado de novas e velhas estruturas, na tentativa de repensar o campo de estudos e assentá-lo no horizonte comum das ciências sociais e o seu engajamento prático-político. É certo que não sabemos bem por onde caminhar, mas é imperativo debruçarmos sobre o abismo do novo, na busca por retrazar conexões entre dicotomias esfaceladas, que se construíram sob a égide moderna (Bem/Mal; Internacional/Nacional; Global/Local etc).

É com tal anseio que as próximas páginas empreendem uma análise das RI como ciência, seus objetos de estudos e não estudo, com o intuito de despertar a necessidade de uma virada ontológica da área, para que esta se aproxime do espaço da vida e das necessidades humanas – no nosso caso, a América Latina. Isso porque, apesar da prevalência do discurso realista, os estudos acerca do internacional são demasiado idealistas, no sentido de figurarem no campo das ideias, ou da virtualidade, com pouco diálogo com a realidade e com as penúrias das coletividades. Tal onirismo é ainda mais intenso quando observamos as academias situadas na porção sul do globo – o Brasil é um grande exemplo, assim como a Argentina⁴ – onde as teorias vindas de centros de estudos europeus e norte-americanos são reproduzidas. No campo das RI, a quantidade de pesquisas vinculadas

4 Como exemplo, podemos citar a definição de Realismo periférico de Carlos Escude (1992), em sua tentativa de compreender a política externa argentina a partir da releitura dos conceitos da vertente realista das Relações Internacionais.

à guerra e à segurança superam estudos sobre a fome ou a educação, mesmo que os índices do IBGE⁵ demonstrem que estes últimos são a grande mazela de países com intensa taxa de desigualdade, como o Brasil.

Alguns podem dizer que preocupar-se com questões internas dos Estados nacionais não pode ser objeto das RI, uma vez que outras ciências, como a Geografia e/ou as Ciências Políticas e Sociais, são as responsáveis por essas agendas. Retomando o argumento de Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses, “A entrada no século XXI, porém, exige uma etnografia mais complexa, que torne visíveis alternativas epistêmicas emergentes” (SANTOS; MENESES, 2008, p.6). Para tal, é fundamental superar as barreiras disciplinares impostas pela epistemologia moderna, que divide saberes, monopoliza verdades universais e impõe barreiras para a associação daqueles com a realidade social (MENESES, 2008). Logo, faz-se necessário compreender as RI como um espaço de interlocução entre distintas ciências, que tenha em sua localização a força motriz para alavancar o conhecimento.

Tentamos, portanto, neste artigo, responder à problemática pós-colonial – defendida por Santos e Meneses – de revisar a epistemologia/ontologia do campo das RI hegemonicamente definida pelos centros de poder anglo-saxões e localizá-la nas necessidades da América Latina. Para tanto, defendemos o olhar do outro, do subalterno, em sentido ampliado: a mulher, o pobre, o camponês, o oprimido, o trabalhador, o movimento social, o sindicato, e muitos outros que se revelam na constituição mútua entre Norte e Sul Global (MENESES, 2008) ou entre vivos e mortos – como menciona Juca Sabão na obra de Mia Couto: “Encheram a terra de fronteiras, carregaram o céu de bandeiras. Mas só há duas nações – a dos vivos e a dos mortos” (COUTO, 2003, p.13).

5 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, reconhecido em suas análises estatísticas acerca da realidade brasileira, mostrou em 2010 que metade da população brasileira possui uma renda diária de R\$ 12,50 (BAVA, 2011, p.3).

Subalternos: o vazio sombrio da modernidade

*É sempre bom lembrar Que um copo vazio Está cheio de ar.
[...] É sempre bom lembrar,
Guardar de cor que o ar vazio De um rosto sombrio está cheio de dor. [...]
Que a dor ocupa metade da verdade, A verdadeira natureza interior. [...]
Uma metade cheia, uma metade vazia.
Uma metade tristeza, uma metade alegria.⁶*

Nas últimas décadas, os estudos orientados às Relações Internacionais têm incorporado reflexões de caráter sociológico e, com isso, buscam integrar-se ao campo das análises que investigam o papel dos contextos históricos e sociais na produção do conhecimento. Sob esse raciocínio, destacou Guzzini: “theory is not only the result of knowledge, whereby empirical findings are generalized; theory is also the very condition of knowledge” (1998, prefácio). Com essa proposição, o autor revela a importante conexão entre a ciência e seu contexto social fundante, cujo esclarecimento impulsiona o rompimento com os relativos abstratos e universalizados.

Presume-se, assim, que as concepções teóricas tradicionais das RI resultam de escolhas metodológicas e recortes ontológicos influenciados pelo local de fala de seus autores. Isso é, dissolve-se a percepção universal, para em seu lugar erigir uma concepção pública da ciência. Sob essa perspectiva, a teoria política perde seu caráter puramente intelectual e dissociado das contingências da vida social, e passa a compor uma rede de significados compartilhados e interconectados com as estruturas de poder econômico, político e cultural da sociedade vigente.

Com isso, declara-se que, para além das motivações cognitivas, existem razões sociais e contextuais para que estudemos o que estudamos e da forma que estudamos. Entende-se, ademais, que tal consciência é especialmente importante às mentes e histórias que não compõem o contexto social e cultural onde o pensamento predominante é criado. Afinal, dessa exclusão adviriam outros silenciamentos, explícitos ou não.

Como declarou a antropóloga Maria Paula Meneses: “uma das batalhas políticas mais importantes do século XXI é travada, sem dúvida, em torno do

6 Cf. BUARQUE, Chico [Compositor]. 1994. Copo Vazio. Intérprete: BUARQUE, Chico. In: _____. Sinal Fechado. São Paulo: Polygram. 1 CD. Faixa 02 (2 min. 45 s).

conhecimento” (MENESES, 2008, p.7), por isso a relevância de refletirmos sobre a “possibilidade de diálogos entre várias realidades históricas, entre experiências presentes e as suas memórias, as quais apontam continuidades e descontinuidades de poder” (MENESES, 2008, p.7).

Desse modo, o presente tópico assume a relevância das investigações do ramo da Sociologia do Conhecimento⁷, crendo que, por meio delas, podemos aprofundar e enriquecer nossa compreensão acerca do campo de estudo das RI e situar a importância de pensá-lo a partir – e sobre – da América Latina. Nesse sentido, buscamos o rompimento com os postulados naturalizados, crendo ser esse um caminho necessário para o esclarecimento das alternativas epistêmicas silenciadas na construção da disciplina. Em outras palavras, esse tópico dedicará suas páginas à reflexão sobre os fundamentos sociológicos da disciplina de RI e, sobretudo, sobre como esses fundamentos agiram na delimitação de seu objeto de estudo – ou ainda, sobre a delimitação do que não se estuda.

A busca por tais respostas, seguindo a orientação metódica da sociologia do conhecimento, deve percorrer a trilha histórica da disciplina de RI desde sua criação. Nesse sentido, retrocedemos brevemente ao início do século XX, no ano de 1919, quando é inaugurada a primeira cátedra de estudos da área (Cátedra W. Wilson) no país de Gales.

Em termos normativos, tal localização histórica e social ofereceu à disciplina vínculos importantes com as preocupações de um mundo recém-egresso da Primeira Guerra Mundial. Decorre, então, que esses estudos – posteriormente conjugados sob o signo teórico do “liberalismo ou idealismo” –, particularizavam-se pelo forte apelo ideacional preocupado em promover soluções que findassem as contendas bélicas. Para tanto, tal vertente buscou amparo intelectual nas heranças dos pensadores iluministas, como Immanuel Kant (1724-1804) e Hugo Grotius (1583-1654).

Todavia, as práticas bélicas subsequentes, endereçadas às movimentações da Segunda Guerra Mundial, colocaram em cheque aqueles postulados de orientação pacifista, invertendo, pois, o eixo hegemônico da ortodoxia teórica das RI, que se redireciona para as produções norte-americanas. Nesse período, ganha

7 De acordo com Goldman, “sociology of knowledge is the analysis of the sources and meanings of forms of knowledge in relation to the experience, institutions, traditions, practices, and positions of social groups and the individuals within those groups” (1999, p.266).

destaque a escola clássica realista ancorada na linguagem do poder e do interesse, em vez das ideias e das normas:

[...] traditionally, realists have valued prudence, respected the sovereignty of great powers and been concerned with maintaining world order for one or several of them, while their “communitarian” opponents (to suggest a less pejorative label) have sought legal, religious, societal, historical or other communitarian bases for international government of some kind. (ALKER; BIERSTEKER, 1984, p.124).

Embora com orientações teóricas distintas, cabe ressaltar a convergência entre as correntes liberais e realistas quanto às suas delimitações ontológicas, ambas relacionadas ao fenômeno da guerra e, por conseguinte, às dinâmicas do sistema de Estados-Nação. Tal recorte estatal é legado às produções teóricas posteriores, como demonstram as vertentes neorrealista e neoliberal, consideradas as escolas-base do campo das RI a partir da segunda metade do século XX.

Com a ascensão dessas últimas correntes entre as décadas de 1970 e 1980, o campo das RI incorpora certa uniformidade e clareza epistemológicas impulsionadas pela fluidez assumida pelas tendências teóricas racionalistas. Fruto dos processos intelectuais de países anglo-saxões – herdeiros da filosofia oitocentista – o campo de estudo das RI revela-se, desde o início, amparado nos fundamentos científicos modernos. A tese da modernidade como eixo epistêmico da disciplina das RI reforça-se quando identificamos, na Europa e nos EUA, os dois centros hegemônicos respectivos desse conhecimento. Desse modo, até os anos finais do século XX, os debates intelectuais dessa disciplina experimentaram uma espécie de monismo teórico, reverenciado pela prevalência do racionalismo epistemológico e da metodologia positivista.

Como abordávamos, a construção desses conceitos-chave resultam de um processo longo de consolidação da cultura epistêmica moderna no campo das RI, em que os sujeitos foram “grupos de pessoas, longas linhagens de gerações de homens” (ELIAS, 2008, p.546), gradativamente constrangidos pelas instituições políticas, pelos elementos culturais e ideológicos de sua sociedade. Um processo, cujo cume foi denominado por Wagner et. al (1991) como *the epistemic drift*: um período delimitado entre o final dos anos 1950 e início da década de 1970, em que as ciências sociais de forma geral experimentaram um movimento de uniformização dos debates epistemológicos, profundamente influenciados pelos modelos teóricos até então habituais aos estudos da natureza.

Ademais, enquanto descendentes dessa cultura iluminista, as teorias do *mainstream* das RI projetam a valorização da razão como provedora do progresso. Progresso esse que surge na era moderna como secularização de uma mentalidade messiânica e vem suprir a insegurança causada por um mundo cuja objetividade já não mais projeta um devir histórico imanente ou transcendental. Como nos explica o professor Franklin Leopoldo e Silva (informação oral), a mediação divina da Era medieval foi substituída pela razão na sociedade moderna, que passa a ser a nova motriz da ordem objetiva. Cria-se que, por meio do uso disciplinado da razão, o sujeito histórico seria capaz de regular e controlar subjetivamente as mudanças e o ritmo das transformações do mundo. Em outras palavras, a noção de subjetividade moderna é sustentada pela sua capacidade em “constituir a objetividade e, nesse sentido, recortar a realidade em objeto”⁸.

Esse poder constitutivo do sujeito foi então transferido para a esfera do conhecimento e expresso na ânsia pelo controle. A valorização da homogeneidade, da previsibilidade e da universalidade nos modelos científicos prevalentes refletiu, portanto, essa forma particular de metafísica, a qual prevê relações de causalidade, de temporalidade e espacialidade estáveis, ou ao menos manipuláveis racionalmente.

Todavia, para o filósofo Leopoldo e Silva⁹, do ponto de vista gnosiológico, esse mundo da contingência que presumidamente nos faria crer em uma condição de maior liberdade dos indivíduos, visto que destituídos do ambiente organizado pelo eterno, acaba apresentando condição inversa. A tentativa de substituir a desorganização vinda com a perda das fronteiras do mundo sacralizado por uma certeza epistemológica estimulou a mitologização da ciência e a reificação de seus objetos. Assim, dentro da esfera do saber, a razão subverte-se a si própria, como há tempos vaticinou Weber (1987).

8 Informação verbal proferida pelo professor Dr. Franklin Leopoldo e Silva, na ocasião de conferência pública “Descontrole do tempo histórico e banalização da experiência”, realizada em 28 de agosto de 2007, no Teatro Maison de France, Rio de Janeiro. Essa conferência pode ser encontrada em versão audiovisual nos acervos digitais do Programa “Cultura e pensamento” disponíveis no sítio: <<http://blogs.cultura.gov.br/culturaepensamento/>>.

9 Idem nota 8.

Em discurso semelhante, o filósofo contemporâneo Žižek¹⁰ denuncia a atualidade desse aprisionamento nas fronteiras do “mundo possível” elaborado pela ciência moderna. Como relata Žižek, “nós nos ‘sentimos livres’ porque somos desprovidos da linguagem para articular nossa falta de liberdade”, significando que “todos os principais termos que usamos para designar o conflito atual – guerra ao terror, democracia e liberdade, direitos humanos etc. etc. – são termos falsos que mistificam nossa percepção da situação em vez de permitir que pensemos nela”¹¹.

Nesse sentido, Žižek identifica, no campo das Relações Internacionais, aquelas fronteiras explanadas por Leopoldo e Silva, as quais estariam igualmente vinculadas à valorização do poder constitutivo do sujeito, cuja expressão normativa na área seria o “individualismo” delimitado como ethos da sociedade internacional. Do ponto de vista ontológico, a herança moderna trouxe para as RI teorias orientadas para a construção de um imaginário restrito aos quadros nacionais modernos, projetados na prescrição política de agentes norteados pelo individualismo, pela valorização do privado, ou, em suma, pela racionalidade cognitivo-instrumental. E, assim, associado ao sistema de Estados Modernos, revela-se a universalização de seus relativos sociais, como liberdade, democracia, soberania, capitalismo, dentre outros.

Em outras palavras, o cenário de expansão dos modelos teóricos modernos experimentou um movimento correlato no âmbito dos modelos políticos ocidentais. Como afirma o historiador Koselleck (1992), o período da Guerra Fria representou uma fase em que a consciência filosófica moderna pretendeu englobar toda humanidade. Um movimento que, ao fim, demonstrou-se paradoxal, uma vez que a absorção do Outro, implicada na pretensão de uniformidade, constitui a própria negação da política.

Essa alegação de Koselleck nos reporta ao que alguns estudiosos chamam de “subalternidade”: um conceito referente ao conjunto de sujeitos, ou de Histórias silenciadas ou absorvidas no processo de expansão da narrativa moderna. Na tese defendida por Mignolo (2005), tal recorte é denomina-

10 Discurso proferido pelo filósofo Slavoj Žižek aos manifestantes do movimento “Occupy Wall Street”, em Nova York. Tradução realizada por Rogério Bettoni, publicada em 11 de outubro de 2011, no Blog da Boitempo. Disponível em: <<http://boitempoeditorial.wordpress.com/>>.

11 Idem nota 10.

do de “colonialidade”¹² e concebido como face oposta, porém inseparável, da modernidade. Nesse sentido, a colonialidade comporia o lado obscuro da modernidade, ou, ainda, o indicativo das ausências produzidas durante a construção dessa última.

In this view, History is a privilege of European modernity and in order to have History you have to let yourself be colonized, which means allowing yourself, willingly or not, to be subsumed by a perspective of history, life, knowledge, economy, subjectivity, family, religion, etc. that is modeled on the history of modern Europe, and that has now been adopted, with little difference, as the official model of the US. Perspectives from coloniality, however, emerge out of the conditions of the ‘colonial wound’, the feeling of inferiority imposed on human beings who do not fit the predetermined model in Euro-American narratives. (MIGNOLO, 2005, prefácio XII).

Nessa perspectiva, todo aquele que não se enquadra no arquétipo da cultura anglo- americano constituiria a acepção geral de “subalternos”, condição assim denominada, dado o processo de inferiorização dirigido a seus membros em comparação aos atores centrais. Na visão do antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro¹³, essa tendência ao ocultamento do “Outro” perpassa toda a cosmologia da civilização moderna. Segundo o autor, com a perda do polo divino – na passagem para a Era moderna – a civilização ocidental passa a sofrer da sensação do “membro fantasma”; com isso, a natureza, cuja integridade e sentido concentravam-se em um grande Outro (o divino), vê-se desprovida de um significador, ou mantenedor de nossa própria percepção de existência exterior. Se-

12 “Coloniality, as a term, is much less frequently heard than ‘modernity’ and many people tend to confuse it with ‘colonialism’. The two words are related, of course. While ‘colonialism’ refers to specific historical periods and places of imperial domination (e.g., Spanish, Dutch, British, the US since the beginning of the twentieth century), ‘coloniality’ refers to the logical structure of colonial domination underlying the Spanish, Dutch, British, and US control of the Atlantic economy and politics, and from there the control and management of almost the entire planet. In each of the particular imperial periods of colonialism – whether led by Spain (mainly in the sixteenth and seventeenth centuries) or by England (from the nineteenth century to World War II) or by the US (from the early twentieth century until now) – the same logic was maintained; only power changed hands”. (MIGNOLO, 2005, p.7).

13 Informações verbais obtidas por meio de uma Conferência proferida pelo Prof. Eduardo Viveiros de Castro, em 18 de maio de 2005, no Auditório da Reitoria da UFMG, e disponível em versão audiovisual no link: <<http://video.google.com/videoplay?docid=6685081146678637519>>.

gundo aquele intelectual, o resultado de tal ausência revelar-se-ia no costume de compreendermos o Outro como algo a ser assimilado freneticamente ou, então, exterminado. Ou seja, nossa sociedade perde o valor da diferença.

Reportada aos estudos epistemológicos, essa passagem de Viveiro de Castro aponta para a tendência das disciplinas vigentes em praticarem uma espécie de “epistemocídio” dos sujeitos “observados”; ou melhor, daqueles que compõem a alteridade da cultura anglo-americana, essa sim portadora da função de observadora. Dessa forma, o negro, o amarelo, a mulher, o pobre, o latino-americano, o africano, o indiano, o muçulmano, etc., foram historicamente assimilados – ou silenciados (duas formas de um mesmo processo de exterminação) – pela narrativa dos atores “vencedores” no processo de colonização (MIGNOLO, 2005).

A partir dessas reflexões, podemos compreender os fatores sociológicos responsáveis pela dificuldade de inserção acadêmica encontrada pelos estudos feministas ou pelas teorias e agendas originadas na periferia (América, Ásia, África). Dificuldade esta majorada no campo das RI devido à forte hegemonia teórica exercida pelos EUA, conforme aponta a pesquisa realizada por Alker e Biersteker (1984).

Nessa pesquisa, os autores concluem que a literatura utilizada pelas principais universidades de RI nos EUA reflete um percentual de 70% de textos vinculados ao método behaviorista/científico, dos quais 72% delimitam-se ontologicamente como teorias neorrealistas. Em estudo mais recente, Biersteker (2009) confirma tal prevalência, em que os principais programas de RI das universidades norte-americanas demonstram predileção pela orientação teórica racionalista e pelo método positivista, e por recortes ontológicos identificados com o neorrealismo e neoliberalismo.

Biersteker (2009) sugere, assim, certo provincianismo por parte da produção teórica das RI norte-americanas, a qual é exportada para as demais academias do globo sob o bastião da universalidade científica. Desse modo, “the issues that motivate our research, the concepts we employ, the global scope of the problems we address, and even the terminology we use [...] mirror many of the concerns of U.S. policy-makers and the problems they confront on a global scale” (BIERSTEKER, 2009, p.321).

Essa capacidade de amplo alcance das vertentes teóricas norte-americanas é fortalecida e gerenciada pela função de destaque apreciada pelos jornais e revistas acadêmicos daquele país. Tal preponderância deve ser mencionada como provedora de uma espécie de filtro ideológico dos textos publicados. Segundo a análise realizada por Wæver (1998), os meios de divulgação cien-

tífica do campo das RI nos EUA privilegiam os discursos orientados pela linha metódica da “escolha racional”, ao passo que os textos inclinados ao construtivismo, marxismo ou pós-modernismo ocupam percentagens ínfimas nesses veículos.

As investigações relacionadas à sociologia do conhecimento concluem, por fim, que a prevalência dessas linhas teóricas em escala global representa a expansão das perspectivas políticas tipicamente estadunidenses para os demais países; “Waltz’s realism is liberal realism and very much an Americanized form of theory” (WÆVER, 1998, p.722). Em termos ideológicos, tais elementos espelham a predominância das heranças que marcam o *mainstream* das RI, quais sejam: o pensamento liberal, os valores da economia de mercado e a filosofia iluminista. Desse conjunto axiológico, derivam certas questões, as quais abstraem as demandas políticas e acadêmicas das demais comunidades:

Thus gender inequalities are either domestic politics or private or both, and questions of migration, the environment, human rights and cultural clashes either are seen as falling outside the core of the discipline or are features to be studied according to the canon of the social science enterprise, which thereby reconstitutes them as atomistic and external. Similarly, the massive economic inequalities in the world are seen as having to do with the discipline of economics, or as falling into the field of domestic politics or development. (SMITH, 2002, p.82).

Tal problemática da marginalização resultante do processo de centralização de narrativas no campo específico das RI evidencia-se de forma intensa na virada do século. Isso porque o processo acelerado de transformações por que passam as sociedades contemporâneas aprofunda as deficiências dos discursos tradicionais em interpretar uma ordem cada vez mais interdependente, multicultural e contingente. Ou seja, presenciamos um cenário que reclama a proteção da diversidade e da adaptabilidade do conhecimento, rompendo com as amarras da estabilidade e da uniformidade das ciências modernas. Afinal, como vimos, a realização desses últimos valores implicam o congelamento de ideias incapazes de satisfazer as demandas continuamente criadas pelos diversos contextos – centralizando “verdades”, em detrimentos de outras.

Parafraseando o comentário de Viveiro de Castro¹⁴, as disciplinas estão se transformando “não só por que o logos não é mais o que foi, mas porque o anthropos não será mais o que é”. Estaríamos vivendo um movimento revigorante das sociedades – entenda-se, do seu modo de ser, de sua ontologia – ao passo que seu par teórico parece estático. Argumentamos que esse descompasso entre transformações sociais e as formas de pensar tradicionais, incapazes de ler as primeiras, forçará uma transformação das disciplinas que deverão se abrir para novos onthos e, portanto, para novas formas de pensar.

Propõe-se, em síntese, uma expansão da virada ontológica, que já se anteciparia no campo da filosofia. Tal fenômeno expressa a necessidade de um projeto de reontologização do que havia sido reduzido ao epistêmico e ao categorial. Ou seja, uma substituição do princípio solipsista do “penso, logo existo”, por uma noção do “existe, logo pensa”, que instaura a implicação entre os lados da díade pensamento-alteridade. Nesse horizonte, ascenderiam vias intelectuais de reconhecimento do “outro” como sujeito, revertendo os processos objetificantes que caracterizariam a colonialidade definida por Mignolo (2005).

Mirando os estudos do fenômeno internacional, podemos identificar horizonte semelhante nas renovações societais advindas das conquistas tecnológicas, dos desastres ecológicos e das demandas sociais que parecem compor um cenário relevante de transformações dos referenciais de subjetivação. Nesse cenário, a disciplina sente os efeitos deletérios de décadas de silêncio.

A América Latina como nosso local de enunciação

Dentre os desafios de repensar as Relações Internacionais como campo de estudos, está a necessidade de estudar o continente do qual fazemos parte. A América Latina, nomeada ainda no século XIX em meio ao berço intelectual francês de Napoleão III (BRUI, 2000), surge do horizonte colonial da modernidade (MIGNOLO, 2005). A construção do Outro nas colônias ibéricas dá sequência à lógica binária e hierárquica de repressão das diferenças, na qual o EU/

14 Informações verbais obtidas por meio de uma Conferência proferida pelo Prof. Eduardo Viveiros de Castro em 18 de maio de 2005, no Auditório da Reitoria da UFMG, e disponível em versão audiovisual no link: <<http://video.google.com/videoplay?docid=6685081146678637519>>.

colonizador dá sentido ao Outro/colonizado. Nas palavras de Todorov, “Colombo descobriu a América, mas não os americanos” (1993, p.47).

Tal processo de construção de identidades, que não tem como princípio a dialogicidade, traz consequências práticas e cognitivas que persistem até a atualidade. Dentre essas podemos citar o desnível nos índices de qualidade de vida das populações do Norte e do Sul, ou, ainda, a colonialidade do poder/saber que se expressa na construção da ideia de raça, a qual reproduz a racionalidade europeia de classificação social dos povos dominados (QUIJANO, 2005), que persiste no imaginário coletivo – definições como branco, índio, negro e mulato. Em tal espectro, é sensível aos olhos a violência estrutural e epistêmica a que estão submetidos os latino-americanos, “un pueblo sin piernas, pero que camina.”¹⁵

É importante reforçar que a América Latina mostra-se como palco privilegiado de nossa reflexão por ser a topografia de nossa realidade. Ademais, como afirma Boaventura de Sousa Santos, “O lugar de enunciação [...] são todos os lugares onde o saber é convocado a converter-se em experiência transformadora” (SANTOS, 2008, p.33). O conjunto de manifestações, articulações e movimentos presentes aqui, e em alguma medida sentidos pela comunidade internacional, confirma o papel social que a região adquire perante o planeta (ROJAS, 2009).

O encobrimento do outro, traço primordial da herança colonial que persiste em *Nuestra América*, é reafirmado na multiplicidade de mortos, vagando em busca de voz que observamos nas ruas e *calles*, de nossas cidades. Esses são os subalternos emudecidos pelo saber universalizante: mulheres que trabalham nas maquiladoras no Norte do México, guerrilheiras zapatistas no sul desse mesmo país, adolescentes vítimas do tráfico sexual, cocaleiras, mães que perdem seus filhos nas FARC, refugiadas haitianas que se espalham pelo continente, galojeiras paraguaias, brasileiras que abortam, entre muitas outras que, envoltas na questão de gênero que perpassa a estruturação hierárquica de nossas sociedades latino-americanas, aguardam pela mudança que pode vir com as mulheres na presidência da Argentina, Brasil, Chile e Costa Rica e seus significados para o conjunto do continente. Mas são também homens trabalhadores, crianças e jovens; são olhos formados na coletividade que luta por seus direitos e anseios, como o movimento zapatista, a Via Campesina, o Movimento Sem-Terra; grupos múltiplos que se articulam em torno da críti-

15 Trecho da música Latinoamerica, do grupo Calle 13.

ca à globalização perversa no Fórum Social Mundial; que acreditam em espaços de resistência, como Ecovilas, acampamentos, blogs e redes sociais. São, portanto, múltiplos e diversos, unidos pela condição de invisibilidade.

Diante de tal situação, as ciências sociais, e as RI em particular, necessitam resgatar o conhecimento autônomo e lançar um olhar mais demorado aos subalternos, dando voz aos marginalizados para que estes se descubram e se construam em sua mútua relação com seus opressores¹⁶ (Não podemos esperar que estes, com toda sua trajetória histórica, ocupem-se de nossa independência!).

Como afirma a pesquisadora Elízaga:

Nuestra apuesta, por ello, no puede ser más irracional que lo que nos impusieron los conquistadores: “Inventamos o erramos”, bien dijo Simón Rodríguez, y con ello quiso decir que el único camino posible para nosotros es el que nos decidamos a construir entre todos a partir de nuestra propia experiencia, de nuestras propias preguntas, de nuestras necesidades y de nuestros sueños. Tenemos que ser tan radicales como nos sea posible, es decir, capaces de desentrañar, sin miedo y sin falsas suposiciones las raíces de nuestros problemas y el modo en que en cada época, con las fuerzas y capacidades de que dispongamos, podamos empeñarnos a remontarlos. Tenemos que aprender a mirarnos con otros ojos, nuestros ojos, para rehacer el amor a nuestra tierra, a nuestros saberes, al color y al olor de nuestra piel (2011, p.1).

Nesse sentido, nosso desafio passa pela tentativa de desvendar o que é a América Latina, esse espaço uno e diverso, marcado pela polissemia das relações políticas, culturais, sociais e econômicas. Realizando tal empreendimento a partir de novas cartografias, é possível debruçar-nos na “diversidade inesgotável e inabarcável das experiências de vida e de saber do mundo” (SANTOS, 2008, p. 20) e nas alternativas insurgidas daí, pois somente pensando com nossas cabeças e caminhando com nossos pés estaremos evitando o epistemício que marcou nossa formação histórica e identitária.

Esse espaço múltiplo situado abaixo do Rio Bravo, na fronteira entre Estados Unidos e México, necessita ser reconhecido – e estudado – a partir dos povos que nele habitam e de suas contradições. Tendo em vista o interesse cada

16 Aqui recuperamos o argumento de Boaventura de Souza Santos (2008; 2009) que afirma que não existe colonizador sem colonizado e que as identidades forjadas a partir dessa relação não podem ser desagregadas, mas reconstruídas em bases igualitárias.

vez mais acentuado das esferas de poder internacional – desde empresas transnacionais, organizações internacionais, grandes potências e mídia – na região, lançar luz às ausências e aos ausentes simboliza uma redescoberta dos modos de agir/ser/estar dos sujeitos, contra a reificação dos latino-americanos considerados objetos passivos da cosmologia moderna/colonial/capitalista (MIGNOLO, 2005). Como apresenta o diretor Tony Gatlif no início de seu filme “Exílios”:

Es urgente hablar de los ausentes. Ya es tiempo de hablar de aquellos que se equivocan. Es importante interrogar los ausentes, aquellos que viven sin democracia en general. Es urgente hablar de los ausentes, de las ausencias... Es urgente hablar de la libertad... La democracia está siempre volada [...] ¹⁷.

Operando no campo do conhecimento, o convite à reontologização adquire materialidade quando o lugar da enunciação torna-se o espaço da práxis reflexiva e criativa ¹⁸, sendo o sujeito, portanto, o epicentro de toda a narrativa científica. No caso da RI, estas práxis seriam repensadas a partir da sua localização e, acima de tudo, humanização, cabendo ao estudioso desmascarar categorias binárias de hierarquização das diferenças e imposição de padrões de conduta (CASTRO-GÓMEZ, 2005).

Cabe ressaltar que as ferramentas metodológicas capazes de dar voz aos subalternos e, a partir daí, retrazar as conexões presentes entre os distintos espaços da vida ainda não estão claras. Nesse sentido, cabe retomar Simon Rodriguez que afirma: “Inventamos ou Erramos”, e erramos por não nos permitir debruçarmos no abismo do desconhecido. Admite-se, ainda, que o papel do estudioso nada mais é que um exercício de tradução e interpretação das vozes silenciadas, mas que nunca atingirá a perfeição em sua tarefa. O horizonte do pesquisador deve mirar com tenacidade o descentramento dos saberes e a interação das práti-

17 Filme lançado em 2004, na França, dirigido por Tony Gatlif. Nome original: Exils. O enredo retrata um casal de franceses que parte para uma viagem rumo à Argélia, com o intuito de encontrar suas origens.

18 “Se a práxis é a ação do homem sobre a matéria e criação – através dela – de uma nova realidade, podemos falar de diferentes níveis da práxis de acordo com o grau de penetração da consciência do sujeito ativo no processo prático e com o grau de criação ou humanização da matéria transformadora destacado no produto de sua atividade prática [...]. Do ponto de vista da práxis humana, total, que se traduz na produção e autocriação do próprio homem, a práxis criadora é determinante, já que é justamente ela que lhe permite enfrentar novas necessidades, novas situações.” (VASQUEZ, 2007, p.265-267).

cas (SANTOS, 2008). Aceitar tais condições já situa a ciência exercida por esse sujeito um passo à frente, rumo à descolonização do conhecimento em prol de uma nova realidade.

Um exemplo notório, como afirma Quijano (2005), da perspectiva eurocêntrica de reificação da América Latina, é sua divisão político-social em Estados Nacionais. Esse objeto tão caro aos estudos tradicionais de RI é uma construção moderna, específica, localizada na Europa, e responde historicamente a uma identidade imaginada e material, na qual o processo de democratização das sociedades foi uma condição para a sua nacionalização/homogeneização, as quais se organizavam sob instituições de poder comuns, a saber, a autoridade pública e os mecanismos de violência (QUIJANO, 2005). No caso das colônias divididas pelo Tratado de Tordesilhas, os povos colonizados não possuíam uma comunidade nem imaginada, muito menos real. A nacionalização/homogeneização das sociedades – um processo, em muitos países, ainda inacabado e impossível de efetivar-se (QUIJANO, 2005) – deu-se como imposição de uma elite branca, identificada com o colonizador, que detinha as estruturas de poder.

Dessa forma, se nossa imagem continuar restrita a um tabuleiro geopolítico no qual se movem entes soberanos e independentes entre si (os Estados-Nacionais), cada qual buscando sua segurança e sobrevivência, nossa definição de nós mesmos continuará reproduzindo o que os anglo-saxões observam no espelho. Pois, como apresentado na primeira seção deste artigo, as escolhas metodológicas e os recortes ontológicos realizados pelos discursos realistas e liberais – e, em alguma medida, também em alguns discursos definidos como pós-positivistas –, nas RI, são condizentes ao local e época em que foram produzidos. Logo, a tragédia não está na produção dos discursos, mas em nossa insistência, na condição de latino-americanos, em reproduzi-los. Com isso, perpetua-se um conhecimento abissal (SANTOS, 2007), que exclui o Outro, e, portanto, nós mesmos.

Para romper com tal monopolização epistemológica, que limita os horizontes do que definimos como RI e seus objetos de estudo, um primeiro passo é buscar uma práxis criadora e reflexiva, capaz de realizar, na ação humana, a matéria e a criação de uma nova realidade (VÁZQUEZ, 2007). Ao sujeito é reservada a tentativa de caminhar através do espelho, buscando em uma atividade minuciosa resgatar as conexões esfaceladas entre o pensamento e a alteridade: somos latino-americanos? Ou somos brasileiros? Somos brancos e negros? O que nos faz anglo-saxões? Quem e o que é o meu povo? Quais são os nossos

problemas? E nossos sonhos? Nesse processo de ouvir-se, escutar a voz de outros agentes, a existência precede o saber. O conhecimento e o pensamento passam a ser, nesse sentido, traduções das múltiplas autoimagens que caracterizam a vida,

[...] En la lucha por esa América Latina liberada, [...] la voz genuina de los pueblos, voz que se abre paso desde las entrañas de sus minas de carbón y estaño, desde sus fábricas y centrales de azucareras, desde sus tierras jíbaros, herederos de Zapata y de Sandino, empuñan las armas de su libertad [...]. (CHEVARA, 1960 apud ROJAS 2009, p. 5).

Considerações finais: um convite à localização das Relações Internacionais

O movimento de repensar o campo de estudos das RI teve início ainda na década de 1980, com a chamada virada sociológica. Daí emergiram narrativas preocupadas em redefinir as premissas orientadoras dessa ciência, tornando porosas fronteiras disciplinares em defesa de um saber construtivista e, em alguma medida, crítico. Dentre essas vertentes, vale destacar as teorias críticas, definidas por Cox (1986) como aquelas que buscam transformar o *status quo*, cumprindo assim um papel salutar na tentativa de desmascarar a centralização das narrativas do meio anglo-saxão. Em sentido semelhante, as vertentes feministas encerram a primazia do gênero como questão fundamental para superar as desigualdades no âmbito internacional, relativizando a cristalização dos espaços público/privado e dando início à desestruturação das dicotomias impostas pelo pensamento moderno.

Sob a denominação de teorias pós-positivistas, muitas são as abordagens que desafiam a imagem tradicional de ciência e seus objetos de estudo, reforçando a necessidade de compreender as RI para além da rivalidade entre Estados-Nação, circunscritos às demandas de guerra e paz. Nesse sentido, percebe-se que o processo de lapidação do campo de estudos já começou, no entanto, não está claro se estamos diante de um novo enredo ou apenas de novas peças no tabuleiro dos debates teóricos da área. Em meio a tal processo em curso, o desafio apresentado aqui é circunscrever esses novos olhares ao nosso local de enunciação, a América Latina e seus sujeitos, aceitando a ecologia de saberes – conceito que define os saberes a partir do diálogo, rompendo a hierarquização de verdades universais e o silenciamento de saberes populares (SANTOS, 2008).

A rapidez com que o sistema internacional se altera e a volatilidade das escoras da ordem capitalista demonstram que a realidade não é passível de uma única verdade ou interpretação. Acreditar que outro mundo é possível, para além da percepção do futuro como um presente ampliado, é acreditar que o Tempo se aproxima, que por ora o aguardamos, ainda na Véspera. E tal crença é reforçada na percepção comum a todos que se identificam com condição de que:

Não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda a possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas para participar de práticas com ela coerentes. (FREIRE, 2000, p. 17).

Tal argumento pode ser estendido às narrativas acerca do Internacional, não como mimeses da busca por uma Paz Perpétua nos moldes kantianos, mas como um ensejo para esboçar uma etnografia mais complexa em prol das diversas utopias presentes nas práticas subalternas.

Referências bibliográficas

ALKER, Hayward; BIERSTEKER, Thomas. The Dialectics of World Order: Notes for an Archeologist of International Savoir Faire. *International Studies Quarterly*, v.28, n. 2, p.121-142, 1984.

BAVA, Silvio Caccia. A renda do brasileiro. **Le monde diplomatique**. Brasil: Edição 53, dez. 2011.

BIERSTEKER, Thomas. J. The parochialism of hegemony: challenges for “American” International Relations. In: TICKNER, Arlene B.; WEVER, Ole. (Eds.). **International Relations Scholarship Around The World**. London and New York: Routledge, p.308-327, 2009.

BRUIT, H. A Invenção da América Latina: In: ENCONTRO DA ANPHLAC, n.5, 2000, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2000.

CASTRO-GOMEZ, Santiago. **Ciencias Sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro**. In: LANDER, Edgardo (Org.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. **Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2005.

COX, Robert. Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, R. (Org). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

COUTO, Mia. **Um rio chamado tempo, uma casa chamada terra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

DELORS, Jacques et al. Educação um tesouro a descobrir. **Relatório** para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; UNESCO, 1996.

ELIAS, Norbert. Sociologia do conhecimento: novas perspectivas. **Sociedade e Estado**, v.23, n.3, p.515-554, 2008.

ESCUDE, Carlos. **Realismo Periférico**. Buenos Aires: Planeta, 1992.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: EdUnesp, 2000.

GOLDMAN, Harvey. From Social Theory to Sociology of Knowledge and Back: Karl Mannheim and the Sociology of Intellectual Knowledge Production. In: **Sociological Theory**, v.12, n. 3, p. 266-278, 1994.

GUZZINI, Stephano. **Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing Story of a Death Foretold**. New York and London: Routledge, 1998.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**, v.5, n.10, p.134-146, 1992.

MENESES, Maria Paula. Epistemologias do Sul. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v.80, p.5-10, mar. 2008.

MIGNOLO, Walter D. **The idea of Latin America**. United States: Blackwell Publishing, 2005.

MUNDY, Karen. Educational Multilateralism and world (dis) Order. In: **Comparative Education Review**, v.42, n.4, 1998.

QUIJANO, Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y America Latina: In: LANDER, Edgardo (Org). **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre. **América Latina en la encrucijada**: los movimientos sociales y la muerte de la política moderna. México: Editorial Contrahistorias, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Entre Próspero e Caliban: Colonialismo, pós-colonialismo e inter-identidade. In: RAMALHO, Maria Irene; RIBEIRO, António Sousa (Orgs). **Entre ser e estar**. Raízes, percursos e discursos da identidade. Lisboa: Afrontamento, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos**, CEBRAP 79, p.71-94, nov. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e das emergências**. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.63, p.237-280, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.80, p.11-43, mar, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SELIS, Lara Martim Rodrigues. **Deslimites da razão**: um estudo sobre a teoria neorrealista de Kenneth Waltz. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2011.

SMITH, Steve. Positivism and beyond. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (Orgs.). **International Theory**: Positivism and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SMITH, Steve. The United States and the Discipline International Relations: Hegemonic country, hegemonic discipline. **International Studies Review**, v.4, n.2, p.67-85, 2002.

ELIZAGA, Raquel Sosa. Pensar con cabeza propia. Educación y pensamiento crítico en América Latina. In: **cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano**, CLACSO n.48, 2011.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América: a questão do Outro**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

VASQUEZ, Adolfo Sanchez. **Filosofia da práxis**. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

WÆVER, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. **International Organization**, v.52, n.4, p.687-727, 1998.

WAGNER, Peter; WEISS, Carol; WITTROCK, Björn; WOLLMANN, Hellmut. (Eds). **Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads**. Cambridge University Press, 1991.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**: 5.ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

ZIZEK, Slavoj. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**: São Paulo: Boitempo, 2011.

O TORTUOSO CAMINHO DA COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA: de Itaipu ao MERCOSUL

*Tomaz Espósito Neto*¹⁹

Entre 1979 e 1991, é patente a evolução quantitativa e qualitativa nas relações argentino-brasileiras, passando, em um curto espaço de tempo, de adversários pela preponderância na região (MELLO, 1996) a parceiros de um projeto comum de integração regional.

Motivado por esse quadro, é objetivo deste artigo descrever o sinuoso caminho político da aproximação entre Brasil e Argentina, dando ênfase na atuação das autoridades governamentais, em especial dos diplomatas brasileiros e argentinos, ou seja, nos “homens de Estado” (DUROSELLE, 2000), responsáveis por criar um ambiente propício para atuação de outros atores sociais, tais como empresários e sindicalistas. Sem esquecer a relação dinâmica entre a dimensão externa e interna de um Estado (MILZA, 2003).

Usualmente, afirma-se que os processos de redemocratizações na Argentina e no Brasil foram responsáveis pelo adensamento da relação bilateral (CAMARGO, 1985, p.63; BARBOSA, 1996, p.149), sem se aprofundar no exame das variáveis externas da época.

Apresenta-se aqui a relevância e a preponderância, mas não a exclusividade, dos condicionantes do Sistema Internacional da época, como “Choque do Petróleo” (1979), Crise da Dívida (1982), entre outros, para o avanço do processo de aproximação argentino-brasileiro. Ressalta-se ainda a importância das variáveis internas.

19 Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Atualmente é professor assistente da Universidade Federal da Grande Dourados.

Conforme os constrangimentos internacionais criavam grandes dificuldades para os processos de desenvolvimento autônomo de Brasil e Argentina, as autoridades de ambos os países buscavam uma maior aproximação para enfrentar os desafios comuns.

A idéia da integração regional ganha impulso em meados dos anos 80, período que coincide com os processos de redemocratização em ambos os países, embora as forças em favor da aproximação atuassem anteriormente à ascensão de Alfonsín e Sarney.

As mudanças na estrutura do Sistema Internacional, como a queda do muro de Berlim e o fortalecimento dos Estados Unidos no cenário mundial, exercem uma grande influência na alteração do significado do projeto argentino-brasileiro, o qual deixa de ser essencialmente político e passa a ser primordialmente econômico. Novamente, essa mudança de norte coincide com a eleição de novas lideranças em ambos os países: Menem na Argentina e Collor no Brasil.

Mais uma vez, as alterações no cenário internacional tiveram impactos diferenciados nas sociedades argentina e brasileira, em razão das estruturas internas e outras características próprias de cada sociedade.

Este texto está dividido em cinco partes. A primeira discute a importância do Acordo Tripartite (1979), que resolveu o litígio sobre Itaipu-Corpus, para relações do “sistema” da Bacia do Rio da Prata. A segunda apresenta o incremento dos contatos de primeiro escalão e argentinos, no início da década de 80, como elemento de construção de confiança entre os atores. A terceira parte comenta a Guerra das Falklands/Malvinas (1982) e a crise econômica internacional que impulsionaram a redefinição das relações sub-regionais. Logo em seguida, trabalha-se o aumento da densidade nas relações argentino-brasileira da redemocratização ao MERCOSUL. Por fim, são apresentados os comentários finais do autor.

A problemática de Itaipu-Corpus e o impasse nas relações bilaterais

O litígio de Itaipu - Corpus envolveu Argentina, Brasil e Paraguai numa disputa sobre o aproveitamento hidroelétrico dos rios que compõem a Bacia do Rio da Prata, que se tornou o pomo da discórdia na região.

Por detrás de discussões “aparentemente” técnicas, estava em curso uma disputa política pela preponderância na região e a percepção de que a construção de Itaipu resultaria no rompimento do equilíbrio de poder na região. De um lado,

Bueno Aires defendia que, em qualquer construção em rios internacionais, os envolvidos deveriam consultar e obter a anuência prévia dos Estados à jusante. De outro, Assunção e Brasília se posicionavam contrariamente à posição argentina, acreditando somente em caso de “dano sensível” a terceiros.

Todo esse imbróglio se iniciou quando o governo brasileiro decidiu realizar, em 1962, alguns estudos sobre a construção de uma grandiosa hidroelétrica na região de Sete Quedas, também conhecida como Salto Del Guairá, nas proximidades da fronteira entre Brasil e Paraguai (COTRIM, 1999, p.27).

Ao tomar ciência das intenções brasileiras, o governo paraguaio, sob a tutela do presidente general Alfredo Stroessner, “reinterpreto” o tratado de fronteiras de 1872 e Tratado Complementar de 1927²⁰, afirmando que a região, onde seria construída a hidroelétrica, era de soberania paraguaia. A partir de então, uma série de incidentes ocorreram na fronteira brasileiro-paraguaia, que culminaram com a movimentação de tropas brasileiras na área em disputa, em meados da década de 60 (MENEZES, 1987).

Após uma série de encontros em 1966, as autoridades brasileiro-paraguaias decidiram não levar a questão para arbitragem internacional e iniciaram a construção de um regime para a utilização conjunta dos recursos hídricos, cujo principal marco é a Ata de Iguaçu. Dessa ata consta:

III — PROCLAMARAM a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira;

IV — CONCORDARAM em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaira até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país; (BRASIL, 1966, p.1).

Nesse momento, ganhou força nos bastidores a ideia da construção de uma represa, cujo reservatório seria capaz de “submergir” o território em litígio e

20 Esses acordos delimitaram as fronteiras entre Brasil e Paraguai.

de unir o destino de brasileiros e paraguaios (BARBOZA, 1992). As negociações em torno da obra redundaram no Tratado de Itaipu, de 1973, e na constituição de uma empresa binacional responsável pelo empreendimento, em 1974 (CO-TRIM, 1999; BETIOL, 1983).

Paralelamente às negociações entre Assunção e Brasília, as autoridades argentinas buscaram trazer o debate sobre Itaipu para um ambiente multilateral, visando ter voz, voto e, principalmente, veto no projeto de Itaipu. Em suas memórias, Gibson Barboza expõe uma conversa entre ele e o então chanceler argentino. De Pablo Pardo afirma que:

– (O que não queremos, realmente, é que vocês construam essa hidroelétrica com o Paraguai) – respondeu-me ele com desconcertante franqueza. [...] De Pablo Pardo prosseguiu, explicando que prevalecia na Argentina uma corrente de pensamento geoestratégico segundo a qual, se o Brasil construísse um pólo econômico de tal grandeza, na fronteira norte da Argentina, pobre e escassamente habitada, praticamente dominaria aquela região... (BARBOZA, 1992. p.109).

As autoridades da Casa Rosada temiam que Itaipu representasse a perda de relevância da Argentina no cenário internacional e o rompimento do equilíbrio de poder regional em favor do Brasil.

En orden a esta relación y la situación presente muchos problemas que derivan del desequilibrio operado a favor del Brasil como consecuencia de la relativa ausencia de la Argentina en la Cuenca del Plata durante los últimos años, motivada, en particular, por su falta de capacidad negociadora y por una política exterior que equivocó la alta prioridad que el área requería. Este vacío creó condiciones inmejorables al de por si eficiente accionar del Brasil y empujó a los três países “menores” hacia Brasilia (GUGLIALMELLI, 2007, p.185).

Iniciou-se, de 1967 a 1979, um verdadeiro “jogo de xadrez” pelo poder na região, em que cada participante realizava as suas “grandes manobras” (CAUBET, 1991) para defender seus interesses. A disputa se deu simultaneamente na esfera bilateral e na multilateral, seja no Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), seja na Organização das Nações Unidas (ONU) (LANUS, 1989; VIDIGAL, 2007). Pode-se separar o conflito argentino-brasileiro em duas grandes fases.

A primeira fase corresponde à tentativa de obstrução até a trégua, celebrada pelo acordo de Nova Iorque, de 1972, e a resolução 2995 da Assembleia Geral

da ONU. No âmbito das organizações internacionais, o ápice do enfrentamento diplomático foi a Conferência de Estocolmo, em 1972, quando a diplomacia brasileira impediu uma resolução favorável à Argentina, em virtude da necessidade do consenso de todos os países participantes.

Já na arena bilateral, o famoso discurso do Presidente Lanus, de 1972, sobre o “imperialismo brasileiro” na questão de Itaipu (VEGAS, 1995), feito em visita oficial ao Brasil, causou profundas irritações nas autoridades brasileiras.

Percebe-se que o corpo diplomático brasileiro trabalhou muito para superar os obstáculos e conseguir um entendimento parcial com a Argentina.

A segunda fase foi da trégua ao Tratado Tripartite, em 1979. Essa época é marcada pela denúncia do acordo de Nova Iorque, em 1973, e a decisão peronista de construir as hidroelétricas de Yaciretá e Corpus, em conjunto com o Paraguai, o que exigia uma “harmonização” de projetos (LANUS, 1989).

As autoridades argentinas, brasileiras e paraguaias iniciaram uma árdua negociação sobre detalhes específicos da obra, que definiam a viabilidade técnica e econômica dos projetos.

A “Construção do Entendimento” (VIDIGAL, 2007) foi muito difícil, pois, por detrás dessas discussões estava em curso uma luta pelo poder na região. Além do mais, a política pendular paraguaia (MENEZES, 1987) e a instabilidade política interna argentina tiveram reflexos nas negociações, visto que, em um curto período, cinco pessoas diferentes ocuparam a pasta das relações exteriores (BARRETO, 2006). Somente com o Tratado Tripartite (1979) se resolveu a questão, graças, em grande medida, aos esforços do Presidente Figueiredo e de seu chanceler Saraiva Guerreiro (GUERREIRO, 1992; ESPÓSITO, 2006).

As viagens presidenciais do início dos anos 80: Em busca do tempo perdido.

Após a resolução do litígio de Itaipu – Corpus, os laços brasileiro-argentinos foram fortalecidos com uma série de visitas presidenciais no começo da década de 80. No período aproximado de um ano, ocorreram três encontros presidenciais, o que demonstra a convergência de interesses e uma pauta comum na agenda de ambos os países.

A viagem do Presidente Figueiredo à Argentina, em maio de 1980, foi um marco, pois realizou-se a primeira visita de um Chefe de Estado do Brasil à Argentina desde a ida de Getúlio Vargas, em 1935 (BRASIL, 1980). Em retribuição, o Presidente argentino Videla visitou o território brasileiro pouco tempo depois, em agosto de 1980. Por fim, em maio de 1981, aconteceu mais uma reunião presidencial em Pasos de los Libres, Argentina. A visita de um Chefe de Estado e sua

comitiva (políticos, empresários, jornalistas, entre outros), além da simbologia natural, envolve aspectos concretos, como assinatura de acordos e reuniões de negócios.

Esta es la tercera vez, em el curso de um año, que nuestros países mantienen reuniones a nivel presidencial. Em realidad se trata de uma frecuencia singular em este tipo de contactos em nuestra región. Habitualmente, las diplomacias solo tienden a promoverlas cuando son aconsejadas por ciertas condiciones (BRASIL. 1981, p.26).

Esses encontros entre as autoridades argentino-brasileiras redundaram em diversos acordos, cujos destaques foram: a) A Assinatura do Acordo de Cooperação Nuclear; b) Acordo de Aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados em trechos limítrofes do rio Uruguai e de seu afluente Pepisi-Guaçu; c) Acordo de Interconexão entre os sistemas elétricos do Brasil e da Argentina; d) A Construção de uma ponte sobre o rio Iguazu; Memorandum de Entendimento relativo ao estabelecimento de um mecanismo de consulta sobre assuntos de interesse comum; e) a elaboração da idéia da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração); f) A criação de Comissões Mistas sobre temas bilaterais, como no setor de energia, com o início dos estudos sobre a viabilidade sobre investimentos e a importação do Brasil de gás natural argentino e com os estudos sobre a possibilidade de cooperação nuclear, tema extremamente sensível para os militares de ambos os países, no segmento de logística, o início da construção de interligações físicas entre os dois países (BRASIL, 1980, p.149-155).

Existia uma grande esperança de que as visitas presidenciais dessem início a um novo ciclo de cooperação nas relações entre a Casa Rosada e o Palácio do Planalto, como se constata nos discursos dos Chefes de Estados, nos encontros de 1980.

‘Hoje, pode-se dizer, Brasil e Argentina avançam resolutamente nas alamedas do entendimento e da cooperação’. (BRASIL, 1980, p.19).

‘...principalmente, para que quedara definitivamente sellada la inauguración de um nuevo y promisorio ciclo em nuestras relaciones bilaterales...’ (BRASIL, 1980, p.19).

Mais ainda, os homens de Estado dos dois países ergueram a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) para substituir as estruturas debilitadas da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) por outras de

maior flexibilidade e de acordo com a realidade da região. Aliás, percebe-se que na burocracia circulava a ideia de uma integração ainda maior, embora essa ideia enfrentasse certas resistências, como fica evidente na entrevista dada pelo ministro Guerreiro ao jornal argentino *El Clarín*, em 3 de maio de 1980, reproduzida pela Resenha de Política Exterior Brasileira, nº 25:

Pergunta – Em meios informados, mencionou-se, insistentemente, a perspectiva de um acordo de países do Cone Sul, especificamente Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. O Brasil estaria disposto a uma aliança desse tipo?

Resposta – O Brasil participa de encontros e organizações regionais e sub-regionais, quando essas têm propósitos construtivos. **Em princípio, não temos por que nos opor a mais um esquema de cooperação com países amigos. Contudo, duas observações são necessárias. Em primeiro lugar, não endossamos a idéia de ‘alianças’ sub-regionais. As alianças têm, em regra, sentido defensivo, e não vemos, no quadro atual da América Latina, o menor sentido na invenção de uma política de blocos, com pretensões políticas divisionistas. Os mecanismos que buscamos têm por objetivo a cooperação mútua e não visam à criação de mecanismos ‘contra’ um ou outro lado, claro ou oculto.** (BRASIL, 1980, p.45. grifo meu).

Percebe-se aqui que a ideia de integração sub-regional não era algo novo, aliás, é até mais antigo do que o período estudado (VIDIGAL, 2007). Nota-se, ainda, a visão do Saraiva Guerreiro de que a criação de blocos seja uma resposta a mudanças sistêmicas.

Por fim, nesses encontros presidenciais entre Argentina e Brasil, tratou-se da questão das Falklands/Malvinas²¹. O Itamaraty fez uma série de manifestações a favor do pleito argentino (BRASIL, 1980, p.54; BRASIL, 1981, p.23), o que significou o fim da dubiedade brasileira ante essa questão. Embora não esperasse que a Argentina utilizasse a via da força para tentar recuperar o arquipélago (GUERREIRO, 1992), o conflito anglo-argentino significou um momento delicado para as relações bilaterais no continente sul-americano.

21 Este trabalho utiliza a nomenclatura “Falklands/Malvinas” para ilhas em disputa entre Argentina e Grã-Bretanha, em razão do uso do termo presente nos documentos oficiais das Organizações das Nações Unidas.

A Guerra das Falklands/Malvinas e a crise econômica internacional: fatores sistêmicos que impulsionaram a aproximação argentino-brasileira?

Na década de 1980, a crise econômica internacional e a Guerra das Falklands/Malvinas foram dois eventos que afetaram as percepções e as estratégias de inserção internacional da Casa Rosada e do Palácio do Planalto, tendo grandes efeitos no jogo político e econômico regional. A partir dessas consequências, lavrou-se um terreno fértil para o desenvolvimento de ideias novas nas sociedades argentina e brasileira.

As raízes da crise econômica sul-americana foram decorrentes de alguns fatores. O primeiro é o aumento do preço do petróleo em 1979, que teve forte impacto nos custos de produção e desequilibrou a balança comercial dos países importadores. O segundo fator diz respeito ao aumento das taxas de juros no sistema monetário internacional, que trouxe imensas dificuldades para os Estados em financiar as balanças de pagamento e seus projetos de desenvolvimento. Resalta-se que após a moratória do México, em 1982, o mercado financeiro praticamente secou suas fontes para os países pobres. O terceiro fator foi a emergência de barreiras não tarifárias aos produtos do “terceiro mundo” nas economias centrais. A quarta causa foi a “opção sul-americana” pelo crescimento econômico pela via do endividamento e pela intensa presença estatal, o que tornou essas economias vulneráveis a mudanças bruscas no mercado financeiro, entre outros.

A incapacidade dos Estados sul-americanos em dar respostas aos novos desafios impostos pela nova conjuntura econômica fez que os graves problemas econômicos desta década tivessem consequências profundas para as sociedades, que se viram dentro de uma espiral inflacionária, sem acesso ao mercado de crédito internacional e com graves problemas sociais. É por esse motivo que os anos 80 são conhecidos como a “década perdida”.

O conflito anglo-argentino pelas ilhas Falklands/Malvinas e, principalmente, pela forma da vitória da Grã-Bretanha contribuiu para a aproximação entre Brasília e Buenos Aires, representando o fim da “ilusão americana” das autoridades. Os Estados Unidos, pela política externa intervencionista da era Reagan, com o apoio norte-americano às tropas britânicas no conflito anglo-argentino, entre outros fatores, passaram a ser percebidos pelos Estados da região como o principal empecilho ao desenvolvimento (ESPÓSITO, 2006).

Os países sul-americanos, com exceção do Chile, foram os únicos a prestarem alguma solidariedade à Casa Rosada. Aliás, no conflito, a política externa brasileira não foi nem “neutra”, muito menos “omissa”. O Itamaraty apoiou a posição argentina, chegando inclusive a vender armas para o país vizinho (ESPÓSITO, 2006).

Assim, os membros dos governos argentino e brasileiro perceberam que seus países necessitavam de uma nova estratégia, que passava pela cooperação em setores sensíveis e por uma agenda comum na arena internacional, mas sem definir objetivos prévios, conforme entrevista do ministro Ramiro Saraiva Guerreiro à equipe do CPDOC-FGV²²:

Expliquei-lhe que tínhamos de partir das dificuldades de fato, em termos objetivos, pois não podíamos predefinir até que ponto íamos chegar. Mas o que temos é de fazer um esforço concreto diante dos fatos e das dificuldades que forem surgindo. Lembrei-o que, no Brasil, mesmo nos períodos mais autoritários, qualquer subsetor da economia brasileira, que se sentia prejudicado por alguma ação de integração com um país vizinho – Argentina ou qualquer outro - faria maior onda possível [...] que as dificuldades não desapareceriam com **uma decisão de não perdermos de vista o objetivo da crescente integração, sem estimularmos grupos de militância contrária.** (GUERREIRO, 1985, p. 7)²³.

Também nesse período, ocorreram transformações no bojo das sociedades sul-americanas, marcadas principalmente pelo processo de redemocratização e do aumento da insatisfação diante do controle militar, enquanto no Brasil se viveu, desde o governo Geisel (1974 – 1979), um processo “lento, gradual e seguro” de abertura das instituições políticas. Na Argentina seguiu-se outro caminho, pois, após a derrota argentina nas Falklands/Malvinas, a grave crise econômica e os ressentimentos às políticas de repressão dos militares fizeram ruir rapidamente a ditadura.

22 Centro de Pesquisa e Documentação História de Memória Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro.

23 Sétima entrevista, realizada em 26 de março de 1985, fita 25 lado 1.

Dos processos de redemocratização ao MERCOSUL: um novo patamar nas relações argentino-brasileiras.

Ao tomar posse como novo Presidente da República em 1985²⁴, o Sr. José Sarney deu continuidade ao processo de retorno à democracia do Brasil, que culminou com a eleição presidencial, de 1989, de Fernando Collor de Mello. O regresso ao Estado Democrático de Direito foi um processo complexo e negociado, no qual as autoridades estatais buscaram evitar o “revanchismo” de seus opositores.

Os graves problemas econômicos (inflação, dívida externa, entre outros), as crises políticas e a consolidação da democracia absorveram as atenções e as forças dos grupos políticos. O Itamaraty continuou com o papel principal no planejamento e na condução da política externa, graças à “omissão” dos outros atores políticos, como demonstra Almeida (1998). Além do mais, todas as iniciativas de mudança esbarravam na “quase” intransponível resistência burocrática do corpo diplomático. Logo, as diretrizes da inserção internacional continuaram as mesmas desde Geisel, embora as novas circunstâncias no cenário interno e externo obrigassem a um redimensionamento dessa estratégia.

O radicalismo, contudo, não duraria muito. Já no segundo ano do governo Collor, com a nomeação de personalidade sensível aos ventos da mudança, mas profundamente identificada com a cultura do Itamaraty, começava laborioso trabalho de síntese conceitual, que se prolongaria no governo Itamar Franco, quando se constitui finalmente a matriz que, desde então, vem informando a política externa brasileira. **Esse trabalho de reelaboração foi perseguido sob o mote da adaptação às novas realidades de antigos valores...** (VELASCO; CRUZ, 2001, p.138).

Assim, a aproximação com o Terceiro Mundo e a América Latina, em especial com a Argentina, continuou sendo um item prioritário da agenda externa brasileira, tendo em vista a longa lista de pendências e divergência entre o Brasil e os países ricos, em especial os Estados Unidos.

Na Argentina, o processo de transição de um regime autoritário para outro democrático foi muito mais traumático que no caso brasileiro. Os abusos e os er-

24 O Presidente José Sarney assumiu o cargo, após doença e falecimento do titular Tancredo Neves, eleito pelo voto do colégio eleitoral.

ros políticos e econômicos cometidos pelos militares argentinos causaram a ruína da Argentina, o que precipitou a sua queda e a eleição de 1983, cujo vencedor foi Raul Alfonsín.

A administração Alfonsín, de 1983 a 1989, teve o desafio de fechar e tentar cicatrizar as feridas políticas internas abertas durante o regime militar, além de resolver a grave crise econômica argentina e romper o isolamento internacional imposto ao Estado argentino após o conflito das Falklands/Malvinas de 1982. Nesse período, a Casa Rosada buscou no Palácio do Planalto um parceiro para ajudar a superar as turbulências externas e a instabilidade interna.

Com o poder militar batendo retirada e a constitucionalização à vista, o tema da inserção no mundo (que agora era uma re-inserção), surgia com pleno vigor, acompanhando as reflexões sobre as condições da transição democrática. Tornava-se necessário assim articular uma política exterior coerente, racional, previsível e redefinir as orientações da política econômica afastando-se dos modelos impostos pela força e de resultados tão comprometedores. (PARADISO, 2005, p.265).

Diante desses novos desafios, o processo de aproximação entre Brasil e Argentina ganhava um novo impulso e significado, o da construção de uma agenda política e econômica comum, o de fortalecer a democracia em ambos os Estados e o de conquistar um espaço de maior autonomia ante os Estados Unidos.

Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce o seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos das políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para revitalização das políticas de cooperação e integração da região (BRASIL, 1985, p.628).

Os aumentos dos contatos bilaterais entre Brasília e Buenos Aires redundaram em ações conjuntas, como o Consenso de Cartagena de 1984 e o Grupo do Rio de 1986, e em marcos importantes como: A Declaração de Iguaçu de 1985 e o Tratado de Integração com a Argentina de 1988. Dessa forma, o rumo da integração regional, como projeto político-econômico, foi sendo traçado. Seja na Declaração de Iguaçu, de 1985, que reza:

18 Dentro desse espírito, expressaram sua firme vontade política de acelerar o processo de integração bilateral, em harmonia com os esforços de co-

operação e desenvolvimento regional. Expressaram sua firme convicção de que esta tarefa deve ser aprofundada pelos Governos com a indispensável participação de todos os setores de suas comunidades nacionais, aos quais convocaram a unir-se a este esforço, já que lhes cabe também explorar novos caminhos na busca de espaço econômico regional latino-americano (BRASIL, 1985, p. 630).

Seja no Tratado de Integração com a Argentina, de 1988, que traz:

Artigo 1. O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Os territórios dos dois integrarão um espaço econômico comum, de acordo com os procedimentos e prazos estabelecidos no presente Tratado.

Artigo 2. O presente Tratado e os Acordos específicos dele decorrentes serão aplicados segundo **os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria**, para permitir a progressiva adaptação dos habitantes e das empresas de cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e legislação econômica. (BRASIL, 1988, p.640, grifo meu).

De acordo com Flores Neto (2000, p.180), buscava-se o “equilíbrio dinâmico” entre os parceiros, atendendo à diretriz da seletividade e da modernização tecnológica. Contudo, os problemas econômicos internos abalaram a confiança das sociedades nos governos de Alfonsín e Sarney, e permitiram que a emergência das ideias dissonantes reverberassem entre argentinos e brasileiros.

Os novos processos eleitorais de 1989, na Argentina e no Brasil, conduziram ao poder grupos políticos, influenciados pelo paradigma neoliberal, que defendiam a reforma do Estado e o fim do nacional-desenvolvimentismo, a favor da ideia da “mão do Mercado”. Além do mais, a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim do bloco soviético representaram uma transformação do Sistema Internacional da Guerra Fria, reforçando a ideia do triunfo do liberalismo sobre outras formas políticas.

Difundiu-se a percepção de que os Estados Unidos eram a “Superpotência solitária” em “um mundo uni-multipolar” (HUNTINGTON, 2000) e que uma nova ordem liberal internacional estava sendo construída; essa nova ordem, conseqüentemente, aprofundaria as transformações econômicas, políticas e sociais do(s) processo(s) de globalização(ões).

Sob esse signo de mudança, novas lideranças são eleitas. No Brasil, Fernando Collor, e na Argentina, Carlos Menem. A promessa de combater a inflação, a

corrupção, o “atraso econômico” entre outros problemas, por meio de “choques” de Mercado, levaram à criação de planos econômicos de corte neoliberal. Assim, a inserção internacional argentino – brasileira deveria estar subordinada ao esforço de “modernização” econômica – como a abertura unilateral de mercados e as privatizações de empresas estatais – e de adaptação à nova ordem liberal, como tomar parte nas negociações da Rodada Urugui e participar da Organização Mundial do Comércio (ARBILLA, 2000, p.338).

É nesse contexto que as diplomacias argentina e brasileira rearticularam o projeto de integração, sob a perspectiva do “livre mercado” e da “modernização” das economias nacionais. A estratégia não é mais um projeto político de inserção regional concertado, mas sim um momento necessário para preparar os países para enfrentar a competição internacional de um mundo globalizado.

Nesse embate, e em consequência das mudanças ocorridas nos dois países, com a introdução de políticas públicas de corte neoliberal desde 1990, a filosofia original do MERCOSUL, aquelas dos protocolos de 1986, foi abandonada. Com efeito, concebido como um processo de integração primariamente das unidades produtivas dos países membros, tendo em vista robustecer as economias nacionais pela via de empreendimentos regionais de grande porte capazes de gerar tecnologias em alguns setores estratégicos do desenvolvimento, a formação do bloco desviou-se para o terreno do comércio, ocupando-se apenas com os fluxos de mercadorias entre seus integrantes e destes com terceiros (CERVO, 2000, p.47).

Essa mudança no rumo fica demonstrada pela Ata de Buenos Aires de 1990.

Considerando a necessidade de modernizar as economias dos dois países, de ampliar a oferta e a qualidade dos bens em circulação nos dois mercados e de favorecer o desenvolvimento econômico com justiça social; a evolução recente dos acontecimentos internacionais, em especial a formação de grandes espaços econômicos internacionais, a globalização do cenário econômico internacional e a importância crucial para os nossos países, que a aceleração e o aprofundamento do processo de integração entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina é resposta adequada aos desafios acima mencionados... (BRASIL, 1990, p. 647).

Essa mudança de rumo na política externa brasileira enfrentou muitas resistências por parte de alguns grupos burocráticos, em especial na Casa de Rio Branco. Na Argentina, não houve aparentemente uma resistência organizada pelo corpo burocrático, muito pelo contrário, algumas autoridades argentinas chega-

ram a defender a necessidade haver “relações carnavais” com a Casa Branca para se acelerar tal mudança de norte.

O enfraquecimento da figura do Presidente Collor pelo fracasso do plano econômico e por denúncias de corrupção permitiu o retorno da ascendência do corpo de diplomatas do Itamaraty sobre as relações exteriores brasileiras. (ALTE-MANI, 2005, p.245).

Após intensas negociações bilaterais e o desejo do Uruguai e do Paraguai de participarem do projeto argentino-brasileiro fizeram que houvesse uma transformação do processo de integração. Passou-se de uma perspectiva bilateral para outra multilateral (VAZ, 2002, p.123), o que incorporou os princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio na formação do bloco, materializado na fórmula do consenso para a tomada de decisões do MERCOSUL, com vistas a atender os anseios dos membros menores, como se percebe no tratado de Assunção de 1991:

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis [...] com base nos princípios da **gradualidade, flexibilidade e equilíbrio** [...] Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; [...] Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada para tais acontecimentos [...]. (BRASIL, 1991, p.649).

Nota-se aqui que a emergência do regionalismo no Cone Sul ajudou a reduzir as desconfianças e a permitir uma mudança da política tradicional na política de poder regional, ou seja, de jogo de soma zero, para outra baseada na perspectiva de um “futuro comum” traduzida pela construção do MERCOSUL, como demonstram os indicadores a seguir. A Tabela 1 expressa os efeitos da crise econômica para a Argentina e o Brasil e os esforços das autoridades para superar os problemas.

Tabela 1 - PIB do Brasil e Argentina

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Brasil	5,0	6,8	9,2	-4,3	0,8	-2,9	5,4	7,8
Argentina	-3,7	6,8	0,7	-5,7	-3,1	3,7	2,0	-7,0

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Brasil	7,5	3,5	-0,1	3,2	-4,3	1,0	1,0
Argentina	7,1	2,5	-2,0	-7,0	-1,3	10,5	10,3

Fonte: CEI, IPEA Data e Anuário FMI 1986.

O Quadro 1 apresenta a evolução do número de acordos entre Brasil e Argentina, de 1964 a 1995. Percebe-se que a convergência política argentino-brasileira começou logo após o Acordo Tripartite (1979). Observa-se que os momentos do processo de cooperação bilateral entre a Casa Rosada e o Palácio do Planalto ocorrem posteriormente a cada crise no sistema internacional.

Quadro 1- Acordos entre Argentina e Brasil

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
1	1	0	0	2	1	1	2	4	0
1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1	1	0	1	0	1	23	1	2	3
1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
4	5	10	4	6	7	11	9	1	9
1994	1995								
6	4								

*Inclui os acordos no âmbito do MERCOSUL.

Fonte: Itamaraty. In: BOTELHO, 2009, p.11.

A partir de 1985, o perfil dos tratados (ver Anexo 1) se re-configura, passando de preponderantemente político para outro, de cunho econômico, refletindo na densidade das relações bilaterais (ver Quadro 2 e Quadro 3).

Quadro 2 - Exportações brasileiras para a Argentina

1978	1979	1980	1981	1982
2,80%*	4,70%*	5,40%*	3,80%*	3,30%*
1988	1989	1990	1991	1992
2,90%**	2,10%**	2,05%**	4,67%**	8,49%**
1983	1984	1985	1986	1987
3,00%*	3,20%*	2,1%*	3,04%**	3,17%**
1993	1994	1995	1996	1997
9,49%**	9,50%**	8,69%**	10,83%**	12,78%**

Fonte: *BANCO do BRASIL (1978-1985) In: PIA (1991).

** Ministério Desenvolvimento da Indústria e Comércio (1986-1997). In: BOTELHO, 2009, p.11. Adaptado e grifada pelo autor.

Quadro 3 - Importações brasileiras da Argentina

1978	1979	1980	1981	1982
4,00%*	5,00%*	3,30%*	2,70%*	2,80%*
1983	1984	1985	1986	1987
2,30%*	3,70%*	3,60%*	5,25%**	3,82%**
1988	1989	1990	1991	1992
4,84%**	6,78%**	6,77%**	7,65%**	8,42%**
1993	1994	1995	1996	1997
10,76%**	11,07%**	11,19%**	12,76%**	13,29%**

Fonte: * BANCO do BRASIL (1978-1980) In PIA (1991)

** Ministério Desenvolvimento da Indústria e Comércio (1986-1997), In BOTELHO, 2009, p.11.

Adaptado e grifada pelo autor.

Ao se analisarem os Quadros (1, 2 e 3), a Tabela e o Anexo 1, podem-se perceber os momentos da evolução da aproximação entre Brasil e Argentina. O primeiro começou com o acordo Tripartite (1979) e foi até os encontros presidenciais do início dos anos 80, os quais produziram um grande número de acordos bilaterais, principalmente de caráter político, tendo pouco efeito no âmbito econômico, em razão de uma conjuntura internacional adversa.

Um segundo período na relação entre Brasília e Buenos Aires se iniciou com a ascensão ao poder de Alfonsín e Sarney, em meados da década de 80, em que se incrementa o número de acordos bilaterais com claros efeitos econômicos no curto prazo. No entanto, novamente fatores macroeconômicos, como a dívida externa e a inflação, interromperam o processo de convergência política e econômica.

O terceiro inaugurou-se com as administrações Menem e Collor, com o cenário externo com menor turbulência, em razão do fim da Guerra Fria e da ascensão dos Estados Unidos como única superpotência mundial. Ambos os Chefes de Estado realizaram reformas econômicas de corte neoliberal. A integração econômica regional passou a ser percebida como forma de impulsionar e adequar os setores produtivos ao processo de “globalização econômica”.

Considerações finais

Buscou-se, neste artigo, apresentar a evolução das relações bilaterais do Acordo Tripartite de 1979, que resolveu o litígio em torno da questão Itaipu – Corpus, até o Tratado de Assunção de 1991, momento de maior aproximação e cooperação entre as autoridades argentino-brasileiras.

Procurou-se demonstrar que, nesse contexto, as transformações no sistema internacional, em conjunto com variáveis endógenas, foram responsáveis pela afluência das políticas externas da Argentina e do Brasil em torno de um projeto de integração. De fato, a Crise do Petróleo de 1979, a Crise da dívida de 1982, a Guerra das Falklands/Malvinas de 1982, o protecionismo comercial e financeiro das principais potências econômicas, a política externa norte-americana para a região na era Reagan (1981 – 1989), entre outros condicionantes externos inviabilizaram os projetos políticos estatais de autonomia na região e mudaram a percepção das sociedades quanto à postura dos Estados Unidos frente à América do Sul.

Assim, as autoridades brasileiras e argentinas fizeram, em um determinado momento, uma aposta conjunta de obter a autonomia pela cooperação, como forma de ter maior força na arena internacional, por meio de uma agenda comum e uma harmonização de políticas.

Embora se perceba que os momentos dessa aproximação coincidem com o processo de redemocratização em ambos os países, as raízes desse processo se deitam na época dos regimes militares, em especial nos momentos após o Acordo Tripartite (1979).

No momento do fim das ditaduras e do retorno ao regime democrático, em ambos os países, os grupos políticos e sociais priorizavam a complexa tarefa de reorganizar o arcabouço político e legal das suas sociedades nacionais, além de buscar saídas para a grave crise econômica dos anos 80.

No Brasil, o Itamaraty continuou a exercer um papel preponderante na formulação da inserção internacional, em razão do prestígio da Casa de Rio Branco e da ausência de um pensamento alternativo sistematizado por outro grupo. A diplomacia brasileira seguiu palmilhando a trilha da busca da autonomia pela diversificação de contatos. Os Estados da América Latina, em especial a Argentina, tinham um papel especial nessa estratégia. Somente no Governo Collor se esboçou uma mudança de rumo, que foi abortada pela crise política interna e econômica.

A escolha da Argentina deveu-se mais ao isolamento internacional vivenciado após o conflito das Falklands/Malvinas e a crise econômica dos anos 80, do que a uma estratégia de longo prazo. A administração Alfonsín, diante de um cenário externo desfavorável com um leque reduzido de opções e de parceiros “confiáveis”, optou pela recuperação da credibilidade na comunidade internacional, pela aproximação política e econômica com os países da América do Sul, para a construção de uma agenda comum. Além do mais, no caso argentino, a parceria com o Brasil serviria para auxiliar no processo de retorno ao Estado democrático de direito.

O fracasso dos planos de estabilização monetária e a crise econômica precipitaram a queda de Alfonsín. A eleição de Carlos Menem galgou ao poder um grupo político de corte neoliberal e sob forte influência do realismo periférico, o qual vislumbrou a integração regional como forma de modernizar a economia nacional para a inserção na nova ordem internacional liberal, capitaneada por Washington, abandonando o projeto político comum em favor da idéia da “mão invisível” do Mercado.

Destacaram-se, ao longo do texto, a recorrência dos fatores sistêmicos sobre os vetores internos; a integração regional da forma como a que foi vislumbrada pelas autoridades numa dada circunstância histórica; e a não incorporação dos grupos das sociedades no processo de construção de um bloco regional. Todas essas variáveis geram uma falta de legitimidade ao organismo.

Essa falta de coalescência entre os Estados do MERCOSUL ocasiona uma série de problemas pontuais a cada crise econômica, mudança de governo ou a qualquer emergência de problemas, que reverberam de forma desproporcional pela imprensa. Assim, os Estados membros se encontram diante um dilema: ou incluem as sociedades nas discussões e na ação de um projeto de revitalização do regionalismo sul-americano ou o Mercado Comum estará possivelmente fadado ao fracasso.

Referências bibliográficas

Documentos

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Visita de Videla amplia e consolida o entendimento Brasil-Argentina. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 26, 1980, p. 19.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Visita de Videla amplia e consolida o entendimento Brasil-Argentina. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.26, 1980.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Saraiva Guerreiro, na esq: “Diplomacia exige cuidadoso realismo”. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 26, 1980.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *No comunicado de imprensa, os entendimentos Brasil-Argentina em Paso de los Libres*. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.29, 1981.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *O encontro Figueiredo-viola em Paso de los Libres*. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n.29, 1981.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. O Tratado de Itaipu (1973). In: GARCIA, Eugênio Vargas (Org.). **Diplomacia e Política Externa: Documentos Históricos 1493 – 2008**. Rio de Janeiro: Contraponto: 2008.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Declaração de Iguaçu (1985). In: GARCIA, Eugênio Vargas (Org.). **Diplomacia e Política Externa: Documentos Históricos 1493 – 2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Integração com a Argentina (1988). In: GARCIA, Eugênio Vargas (Org.). **Diplomacia e Política Externa: Documentos Históricos 1493 – 2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Ata de Buenos Aires (1990). In: GARCIA, Eugênio Vargas (Org.). **Diplomacia e Política Externa: Documentos Históricos 1493 – 2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Assunção (1991). In: GARCIA, Eugênio Vargas (Org.). **Diplomacia e Política Externa: Documentos Históricos 1493 – 2008**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

Entrevista

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Sétima entrevista**. 26 mar.1985. Centro de Pesquisa e Documentação. História de Memória Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, fita 25, lado 1.

Livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Ed. Saraiva. 2005.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UNB, 2002.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Setenta anos de política externa brasileira (1930 – 1990): diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo: Annablume / NUPRI/USP. 1996.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1992.

BARRETO, Fernando de Mello. **Os Sucessores do Barão (1964-1985):** Relações Exteriores do Brasil. São Paulo. São Paulo: Paz e Terra. 2006.

BARROS, Alexandre de S.C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph S. (Orgs.). A América Latina e a Política Mundial. São Paulo: Editora Convívio, 1986.

BETIOL, Laércio. **Itaipu:** modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

CAUBET, Christian G. **As Grandes Manobras de Itaipu**. São Paulo: Acadêmica. 1991.

CERVO, Amado Luis. A política exterior da Argentina, 1945-2000. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). **Argentina:** visões brasileiras. Brasília: IPRI-CAPEs, 2000.

COTRIM, John. **Notas sobre os antecedentes da criação de Itaipu Binacional**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, Memória da Eletricidade, 1999.

DUROSSELLE, Jean Baptiste. **Todo Império Perecerá** – Teoria das Relações Internacionais. Brasília/ São Paulo: Editora UnB / Imprensa Oficial, 2000.

FLORES NETO, Francisco Thompson. Integração e cooperação Brasil – Argentina. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Setenta anos de política externa brasileira (1930 – 1990):** o desafio geoestratégico. São Paulo: Editora Annablume / NUPRI/USP, 2000.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Editora Siciliano, 1992.

GUGLIAMELLI, Juan Enrique. **Pensar con Estrategia**. Remédios de Escalada. Argentina: De la UNLA, 2007.

LANUS, Juan A. **De Chapultepec al Beagle:** Política Exterior Argentina de 1945-1980. Buenos Aires: EMECÉ Editores, 1989.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil:** a Balança de Poder no Cone Sul. São Paulo: Annablume, 1996.

MENEZES, Alfredo da Mota. A herança de Stroessner: Brasil – Paraguai, 1955-1980. Campinas-SP: Papirus, 1987.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René. Por uma história política. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo:** a Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

PIA, Juan Algorta. **O Comércio bilateral Brasil-Argentina:** Tendências observadas nos últimos 20 anos. s/l,s/d.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do MERCOSUL. Brasília: IBRI, 2002.

Artigos

ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989- 1994). In: **Contexto Internacional**, v.22, n.2, jul./dez., 2000.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. *La creación y la evolución de un asur*. CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. Rio de Janeiro, 2009. **Anais...** Rio de Janeiro / Brazil, jun. 2009, p.11-14.

CAMARGO, Sônia. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. In: **Contexto Internacional**, v.2, n.2, 1985.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. In: **Dados**, v.I, n.28, 1985.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. Opções Estratégicas. O papel do Brasil no Sistema Internacional. **Lua Nova**, São Paulo, n.53. 2001.

HERRERA VEGAS, Jorge Hugo. Las políticas exteriores de La Argentina y del Brasil: Divergências y Convergência. **Documentos de Trabajo, Buenos Aires**, n.10, set.1995.

HUNTINGTON, Samuel P. A superpotência Solitária. Tradução de Klauss B. Gerhardt. In: **Política Externa**, São Paulo, v.8, n.4, mar./abr./maio. 2000.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Relações Brasil e Argentina**: a construção do entendimento (1962-1986). Brasília: Unb, 2007.

Anexo 1

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Acordo sobre Isenção de Taxas de Armazenagem e Capatazia a Jornais e Revistas.	04/02/1975	04/02/1975		
Acordo,por troca de Notas, sobre a Comissão Mista de Inspeção dos Marcos da Fronteira.	08/05/1980	08/05/1980		
Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear.	17/05/1980	20/10/1983	88.946	07/11/1983
Acordo sobre Isenção de Impostos para a Importação dos Materiais e Elementos Destinados às Missões Diplomáticas do Brasil em Território Argentino e da Argentina em Território Brasileiro.	17/05/1980	17/05/1980		
Acordo sobre Sanidade Animal em Áreas de Fronteira.	17/05/1980	01/06/1983	88.442	29/06/1983
Acordo, por troca de Notas, sobre a Interligação dos Sistemas Elétricos Brasileiro e Argentino.	17/05/1980	17/05/1980		
Memorandum de Entendimento Relativo a Consultas Sobre Assuntos de Interesse Comum.	17/05/1980	17/05/1980		
Protocolo de Cooperação Industrial entre Empresas Nucleares Brasileiras S/A e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina.	17/05/1980	17/05/1980		
Convênio de Cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina.	17/05/1980	17/05/1980		
Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu.	17/05/1980	01/06/1983	88.441	29/06/1983
Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.	17/05/1980	18/08/1982	87.559	09/09/1982

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda.	17/05/1980	01/01/1983	87.976	22/12/1982
Convênio de Cooperação entre Empresas Nucleares Brasileiras S/A e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina.	17/05/1980	17/05/1980		
Acordo, por troca de Notas, sobre a Criação de uma Comissão Mista para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Iguaçu	17/05/1980	17/05/1980		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, sobre Pesquisa Científica e Tecnológica. (CNPq/SECYT e CONICET), de 17/05/80.	15/08/1980	15/08/1980		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, sobre Cooperação no Campo do Reflorestamento e do Direito Florestal, de 17/05/80.	15/08/1980	15/08/1980		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, sobre Cooperação no Campo da Pesquisa Agropecuária.	15/08/1980	15/08/1980		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, sobre Cooperação no Campo das Comunicações, de 17/05/80.	15/08/1980	15/08/1980		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, de 17/05/80, sobre Cooperação no Campo da Metrologia Normalização e Controle de Qualidade Industrial	15/08/1980	15/08/1980		
Acordo de Previdência Social entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República Argentina.	20/08/1980	18/11/1982	87.918	07/12/1982

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Protocolo de Execução Nº 01 entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, sobre Informação Técnica.	20/08/1980	20/08/1980		
Protocolo de Execução Nº 02 entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, para Cooperação no Campo da Formação de Recursos Humanos no Setor Nuclear.	20/08/1980	20/08/1980		
Acordo para a Criação de um Grupo Misto de Trabalho sobre Fornecimento de Gás Natural.	20/08/1980	20/08/1980		
Acordo para a Criação de uma Comissão “Ad Hoc” sobre Facilitação do Turismo.	20/08/1980	20/08/1980		
Acordo, por Troca de Notas, colocando em Vigor as Disposições contidas na Ata Final da X Reunião de Consulta Aeronáutica, assinada no Rio de Janeiro, a 14 de setembro de 1979	10/10/1980	10/10/1980		
Acordo, por troca de Notas, para a Ampliação do Prazo Estabelecido para as Funções da Comissão “Ad Hoc” sobre Facilitação do Turismo.	08/04/1981	08/04/1981		
Acordo pelo qual fica aprovado o Projeto de Construção de uma Ponte sobre o Rio Iguaçu.	04/03/1982	04/03/1982		
Acordo, por troca de Notas, para Melhorar a Identificação dos Limites entre o Brasil e a Argentina no Trecho do Rio Uruguai que compreende as Ilhas Chafariz e Buricá.	16/09/1982	16/09/1982		
Acordo sobre Radioamadorismo.	01/06/1983	01/06/1983		
Acordo, por troca de Notas, sobre Caracterização do Talvegue do Rio Uruguai na Área do Projeto Garabi.	20/10/1983	20/10/1983		

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica sobre Cooperação no Campo das Atividades Espaciais, de 17/05/80.	20/10/1983	20/10/1983		
Protocolo de Intenções no Sentido de Intensificar a Curto Prazo a Cooperação Econômica e o Comércio.	31/01/1984	31/01/1984		
Memorando de Entendimento.	25/04/1984	25/04/1984		
Entendimento, por troca de Cartas, que estabelece Mecanismos de Consulta Política e Econômica.	14/05/1984	14/05/1984		
Convênio Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 17/05/80, no Campo da Sanidade Vegetal.	10/10/1984	10/10/1984		
Acordo sobre Transporte Marítimos.	15/08/1985	05/02/1990	99.040	06/03/1990
Acordo, por troca de Notas, sobre Habilitação, Manutenção e Conservação da Ponte Presidente Tancredo Neves.	29/11/1985	29/11/1985		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 17/05/80 sobre Biotecnologia.	30/11/1985	30/11/1985		
Declaração do Iguazu.	30/11/1985	30/11/1985		
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.	30/11/1985	30/11/1985		
Protocolo Adicional ao Convênio de Intercâmbio Cultural no Campo do Ensino Superior, de 25/01/68.	05/02/1986	05/02/1986		
Ata para a Integração Brasileiro-Argentina e seus Protocolos de 1 a 12.	29/07/1986	29/07/1986		
Memorando de Entendimento entre a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FUNTEVÊ) e a Argentina Televisora Color (ATC Canal 7).	29/07/1986	29/07/1986		
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.	10/12/1986	10/12/1986		

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Ajuste Técnico Interbancário.	10/12/1986	10/12/1986		
Mecanismo de Financiamento Recíproco.	10/12/1986	10/12/1986		
Convênio entre a Petróleo Brasileiro S/A e Yacimientos Petrolíferos Fiscales S/E - Gás del Estado S/E.	10/12/1986	10/12/1986		
Programa de Integração e Cooperação Econômica e seus Protocolos.	10/12/1986	10/12/1986		
Ata de Amizade Brasileiro Argentina (Democracia, Paz e Desenvolvimento).	10/12/1986	10/12/1986		
Convênio de Cooperação Tecnológica entre Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRÁS e Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF.	10/12/1986	10/12/1986		
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, de 17/05/80, sobre Informática.	22/01/1987	22/01/1987		
“Aidé Mémoire” sobre Eventual Criação de Grupo de Cooperação Consular Brasil-Argentina.	07/07/1987	07/07/1987		
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear.	17/07/1987	17/07/1987		
Programa de Integração e Cooperação Econômica e Seus Protocolos.	17/07/1987	17/07/1987		
Programa de Integração e Cooperação Econômica, Seus Anexos e Protocolos.	07/04/1988	07/04/1988		
Declaração de Iperó (Declaração Conjunta sobre Política Nuclear)	08/04/1988	08/04/1988		
Acordo de Co-Produção Cinematográfica	18/04/1988	25/07/1995	3.054	07/05/1999
Declaração Conjunta sobre Política Nuclear - Declaração de Ezeiza.	19/11/1988	19/11/1988		
Programa de Integração e Cooperação Econômica seus Anexos e Protocolos.	29/11/1988	29/11/1988		
Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.	29/11/1988	23/08/1989	98.177	22/09/1989

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Ata de Uruguaiana do Comitê de Fronteira - Uruguaiana 22 de agosto de 1989.	22/08/1989	22/08/1989		
Ata sobre a Venda do Gás Argentino ao Brasil.	22/08/1989	22/08/1989		
Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e Santo Tomé.	22/08/1989	20/04/1990	110	03/05/1991
Acordo, por troca de Notas, que Cria a Comissão para a Construção da Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e Santo Tomé.	22/08/1989	22/08/1989		
Declaração de Uruguaiana.	22/08/1989	22/08/1989		
Programa de Integração e Cooperação - seus Anexos e Protocolos.	23/08/1989	23/08/1989		
Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior.	23/08/1989	22/08/1989	174	12/09/1989
Comunicado Conjunto sobre o Processo de Integração.	16/03/1990	16/03/1990		
Declaração sobre a Ponte São Borja - Santo Tomé.	16/03/1990	16/03/1990		
Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento ao Protocolo nº 8, (Energia).	16/03/1990	16/03/1990		
Protocolo Adicional ao Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e Santo Tomé, de 22/08/89.	06/07/1990	30/06/1993	2.714	10/08/1998
Ajuste Administrativo ao Acordo de Previdência Social.	06/07/1990	06/07/1990		
Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro - Argentinas.	06/07/1990	27/06/1992	619	29/07/1992
Programa de Integração e Cooperação Econômica e seus Anexos e Protocolos.	06/07/1990	06/07/1990		
Declaração sobre a Ponte São Borja e Santo Tomé.	06/07/1990	06/07/1990		

Título	Data de celebração	Entrada em vigor	Promulgação	
			Decreto nº	Data
Ata de Instalação da Comissão Parlamentar Conjunta de Integração	06/07/1990	06/07/1990		
Acordo, por troca de Notas, sobre Transporte Rodoviário.	08/11/1990	08/11/1990		
Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina.	28/11/1990	28/11/1990		
Acordo, por troca de Notas, para a Criação de Grupo de Cooperação Brasil-Argentina sobre Assuntos Fronteiriços.	20/08/1991	19/09/1991		
Acordo de Cooperação Judiciária em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa.	20/08/1991	20/08/1991	1.560	18/07/1995
Acordo sobre o Exercício de Atividades Remuneradas por parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico.	20/08/1991	10/02/1993	763	25/02/1993
Memorando de Intenções no âmbito do Desenvolvimento Regional.	20/08/1991	20/08/1991		
Acordo, por troca de Notas, sobre o Controle Integrado do Trânsito nas Fronteiras.	20/08/1991	20/08/1991		
Acordo, por troca de Notas, para a Criação de um Grupo de Trabalho sobre o Funcionamento e o Controle da Ponte entre São Miguel do Oeste e São Pedro, no Rio Pepiri-Guaçu.	20/08/1991	20/08/1991		
Acordo, por troca de Notas, para Constituir uma Comissão Tripartite Relacionada com a Construção do Eixo Rodoviário São Paulo/Porto Alegre/Uruguai/Buenos Aires.	28/12/1992	28/12/1992	48	12/03/1993

Fonte: Itamaraty.

ASSIMETRIAS, CONJUNTURA INTERNACIONAL E INICIATIVAS BRASILEIRAS: elementos para a discussão sobre a integração platina²⁵

Lisandra Pereira Lamoso²⁶

As regionalizações que surgem nomeadas espontaneamente pelo senso comum ou as regionalizações baseadas em critérios científicos são sempre reveladoras de indicativos de espaços com elementos em comum. A América Platina faz parte de uma clássica regionalização, comumente aceita sem muita polêmica. Boa parte dos livros didáticos de geografia utilizados no Brasil apresenta o conteúdo de regionalização do espaço mundial dividido em: México, América Central (istmo e Caribe) e América do Sul (Guianas, América Andina, América Platina e Brasil) (Dias, 2009). A América do Sul é dividida, comumente, em Guianas (Guiana, Suriname, Guiana Francesa), América Andina (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Chile), América Platina (Uruguai, Paraguai e Argentina) e o Brasil, abordado de forma separada em várias importantes coleções. Tais regionalizações indicam uma necessidade nacional de maior detalhamento do país de origem e em parte também pode indicar, nas entrelinhas, que o Brasil se “sente” grande demais para participar de qualquer das regionalizações, requerendo autonomia de abordagem.

Este texto propõe um esforço de reflexão sobre a região definida como América Platina, formada por Brasil (com destaque para os estados do Centro-sul brasileiro), Argentina, Paraguai e Uruguai. Essa porção sul-americana acumula as trocas comerciais da Região Concentrada brasileira com as capitais platinas

25 Pesquisa realizada com apoio do CNPq e FUNDECT.

26 Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Docente nos cursos de Geografia e Relações Internacionais e na pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Correio eletrônico: lisandralamoso@ufgd.edu.br.

e demais regiões de forte integração transfronteiriça. A identidade regional é cimentada por processos históricos comuns durante o período colonial. A presença espanhola definiu o Vice-reino do Prata em 1776, a partir do desmembramento do Vice-reino do Peru, que à época contava com a participação da atual Bolívia. A delimitação regional surge, pois, instrumentada por questões de segurança e de domínio do território diante dos constantes conflitos entre Portugal e Espanha. A hidrografia compartilhada, com presença dominante dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, sela o compartilhamento territorial atual, embora guarde diferenças na formação étnica, demográfica e socioeconômica. Segundo Esselin e Oliveira (2010, p.243) “A história da colonização e conquista da bacia platina e das regiões do médio e alto Paraguai está diretamente ligada à busca das riquezas do Peru e a rivalidade luso-espanhola no século XVI”.

A América Platina é a região de recorte definida neste texto para que apresentemos reflexões sobre os elementos presentes que favorecem o processo de integração regional. Na construção desta reflexão, selecionamos três vetores de análise, em decorrência da complexidade de elementos possíveis de análise: 1) as assimetrias econômicas regionais; 2) a conjuntura internacional e 3) as ações implementadas pelo Estado brasileiro na primeira década do século XXI.

Nas “assimetrias econômicas regionais”, priorizamos o comércio entre os países, como indicativo do potencial de trocas. A “conjuntura internacional” aborda a perspectiva do sistema-mundo e o campo de forças que orienta o processo de produção e circulação de mercadorias, com a emergência de novos paradigmas nas relações de troca internacional. No último item – “ações implementadas” – selecionamos algumas iniciativas, por parte do Governo Brasileiro, que estão presentes no cenário atual, no qual se enfatizam boas intenções para a integração regional, embora questões estruturais não tenham sido, ainda, superadas.

Os diferentes significados para simetrias e assimetrias regionais

As assimetrias econômicas regionais podem ser compreendidas como diferentes graus de industrialização, urbanização, oferta de serviços, comércio e produção agropecuária. As diferenças econômicas dificultam a formação de uma identidade regional platina e a transferem para uma coesão dada pelo processo de ocupação de histórico colonial e, mais ainda, pelo compartilhamento das bacias hidrográficas do rio Paraná e rio Paraguai. A identidade regional da América Platina guarda o suporte hidrográfico muito mais que o cultural, histórico ou econô-

mico. Embora identidades façam parte de construções simbólicas, funcionais ou não, nos interessa então uma coesão platina que possa consolidar laços entre os habitantes dessa porção do continente sul-americano.

Quando o objetivo é o distanciamento e a competição entre os Estados Nacionais, podemos insistir na permanência das assimetrias, disparidades e desigualdades regionais; mas, se objetivamos uma maior integração, podemos trabalhar as assimetrias e desigualdades como fatores de potencial complementaridade, como polos opostos que fazem as “baterias” funcionarem. As assimetrias são mais que dados estatísticos, são dados passíveis de significados de acordo com os objetivos da interpretação.

As assimetrias podem ser interpretadas em função de um maior distanciamento entre os países. Assim ocorre quando tomamos as características do parque industrial brasileiro como uma ameaça aos demais países platinos, pois tenderia a impor a integração comercial de forma a privilegiar as exportações brasileiras, com déficits para os demais países. O diferente grau de industrialização pode ser tomado como um jogo que orienta para a vitória o país mais industrializado, visto que lhe permite sobrepor o peso econômico associado à importância política que exerce regionalmente.

A diversidade, a qualidade e a quantidade da produção industrial brasileira localizada, principalmente, na Região Concentrada formada pelo centro-sul, buscam, sempre que seu mercado interno se retrai, as exportações para os países da sul-américa e, no caso, da América Platina. Trata-se o MERCOSUL como importante válvula de escape para as exportações brasileiras, e estas, sempre que se deparam com processos de restrição à entrada, tornam-se litígios econômicos e diplomáticos.

A dinâmica do mercado funciona com a engrenagem da circulação e do consumo das mercadorias; e, sendo o mercado uma força predominante, o movimento político exigido é pelo livre comércio, pelas importações sem restrição, visto que o excedente precisa encontrar seu mercado consumidor e o faz no próprio bloco econômico. As assimetrias para o mercado brasileiro se transformam em uma questão de supremacia.

Por outro lado, podemos considerar que as assimetrias podem ser trabalhadas como elementos que possibilitam formas complementares de integração. As grandes corporações há muito fazem uso das assimetrias como forma de integrar o processo produtivo ao produzirem em rede e se valerem das vantagens locais/regionais para cada realização. A indústria automobilística é um exemplo didático

desse formato. Fabrica diferentes componentes em localidades diferentes de forma a obter a mais perfeita relação custo-benefício. A produção em rede, descentralizada, que utiliza a eficiência logística como um componente fundamental do processo, constitui o aproveitamento das assimetrias dos lugares.

Sobre o par simetria/assimetria também podemos constatar que há simetrias tão ou mais importantes para a discussão da integração regional. Isso comparece quando a base da produção agropecuária se sustenta em determinados produtos, principalmente as *commodities*. Argentina, Paraguai e Brasil são produtores de soja e, em se tratando de *commodities*, **há uma intensa busca pela redução dos custos de produção para a competição em preços e mercados. As economias baseadas em *commodities* tendem a ser competitivas entre si.**

Mesmo quando há uma produção que não se enquadra como *commodities*, mas serve-se de uma mesma base, predomina a competição por mercado. É o caso da produção de carnes pela Argentina, Uruguai, Brasil, que busca acesso ao mercado europeu e asiático. Nesse caso, assim como as *tradings* de grãos, os frigoríficos internacionalizados se localizam de forma a trabalhar essa produção como complementar em favor de sua realização. Frigoríficos de capital brasileiro têm espalhado unidades entre os países e juntam a produção dos diversos pontos para fechar encomendas. A estratégia é útil quando algum dos países (departamentos ou estados) é atingido, por exemplo, por focos da febre aftosa, que provocam embargos à comercialização da carne. Os frigoríficos que estão distribuídos em rede conseguem suportar melhor os períodos adversos dos embargos. Mais uma vez, a organização da produção em um tecido formado por pontos de uma rede é apropriada pelo capital privado muito mais que pela execução de políticas de cunho integracionista.

As assimetrias também podem ser observadas na escala local, nas cidades localizadas de um lado e de outro do limite internacional, formando centros conurbados comumente chamados “cidades-gêmeas”. São cidades cuja “interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional” (MACHADO, 2009, p.66).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 definiu um polígono de 150 km a partir do limite internacional como área de segurança internacional, também chamada faixa de fronteira. Todas as sedes dos municípios que se encontram nessa faixa são cidades de fronteira para efeitos de políticas de desenvolvimento urbano (MACHADO, 2010), mas não são cidades gêmeas. As cidades gêmeas se sustentam em uma rede formal e informal de complementaridades

tanto nos circuitos superiores quanto inferiores da economia urbana²⁷. As cidades se valem da aglomeração habitacional, de consumo, de demandas por serviços e mercadorias para fomentar processos bastante peculiares de desenvolvimento econômico. Essas conurbações formam redes políticas, econômicas, identitárias e sociais transnacionais superpostas aos limites dos estados nacionais (MACHADO, 2010).

As assimetrias na integração são reconhecidas e nomeadas, no Brasil, pelo Ministério da Integração Nacional (2009), apresentadas em uma “Tipologia das Interações Transfronteiriças” (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Tipologia das Interações Transfronteiriças

Nome	Características
Margem	Tipo de interação em que a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. As relações são mais fortes com o nacional de cada país do que entre si. A ausência de infraestrutura conectando os principais núcleos de povoamento é uma característica do modelo.
Zona-tampão	O termo é aplicado às zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas.
Frentes	O termo é usualmente empregado para caracterizar frentes de povoamento. No caso das interações fronteiriças, a “frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente cultural (afinidades seletivas), a frente indígena ou a frente militar.
Capilar	As interações do tipo capilar podem ocorrer somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode ocorrer por meio de trocas difusas entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, nas quais o Estado intervém pouco, principalmente não patrocinando a construção de infraestrutura de articulação transfronteiriça.
Sinapse	O modelo sinapse refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças; é apoiado pelos Estados contíguos. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com esse modelo.

Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2009.

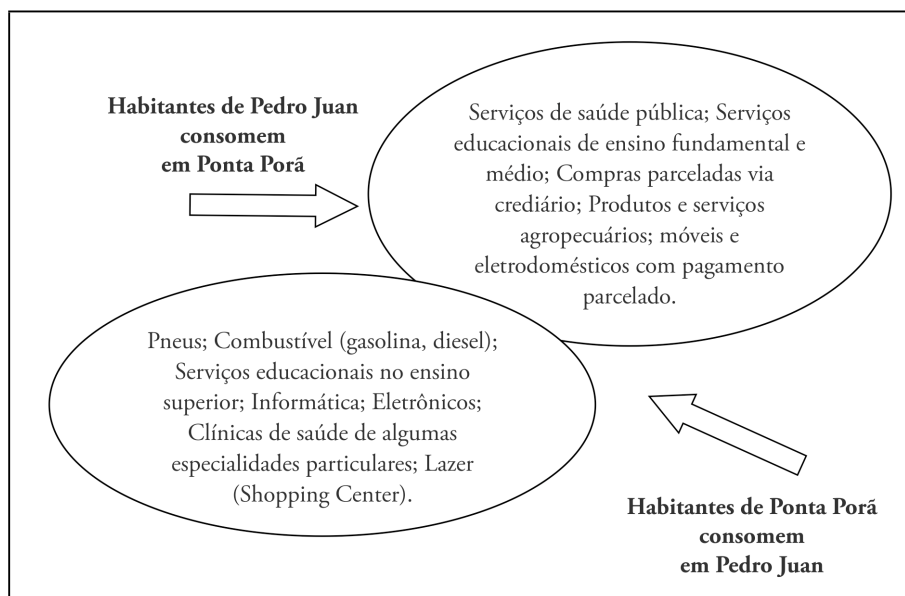
As diferentes formas de integração são construídas pelas formações socioespaciais derivadas de distintos processos históricos, muitos deles cimentados por

²⁷ Para definição do circuito inferior e superior da economia urbana, consultar Santos (2011).

práticas cotidianas que extrapolam a ação das políticas públicas que induzem maior ou menor integração. Há nas cidades gêmeas elementos endógenos, intrínsecos ao cotidiano, ao espaço banal.

No caso das cidades gêmeas de Ponta Porá (Mato Grosso do Sul – Brasil) e Pedro Juan Caballero (Departamento de Amambay – Paraguai), os diferentes graus de urbanização, comércio e serviços produzem um par orgânico de complementaridade e competição. O que compete e o que se complementa é construído coletivamente pela própria população dessa conurbação, com intervenção relativa do poder público. É o cotidiano que molda simetrias e assimetrias.

Figura 1 – Pares de complementaridade/competição entre as cidades gêmeas de Ponta Porá (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)



Elaboração própria

As informações apresentadas na Figura 1 são simplificações de uma realidade mais complexa, mas ilustram pontos de consumo que se destacam em análises empíricas. É necessário registrar que a categoria de “habitantes” homogeniza (no esquema em questão) as diferenças de poder aquisitivo, de classes, consequentemente, de acesso a bens e serviços. Nesse sentido, não listamos, por exemplo, a busca por produtos de grife que são encontrados no comércio de rua e, em maior quantidade, no estabelecimento do Shopping China, estrategicamente localizado

próximo à linha internacional e do trevo de acesso ao município de Ponta Porã, para quem está no Brasil.

É digno de nota que a variação cambial, que é exógena à fronteira e regula a cotação do dólar, tem tido reduzida capacidade de impacto sobre o consumo compartilhado. Tem havido, com o passar dos anos, o desenvolvimento de hábitos de consumo que, aliados à ampliação da capacidade de consumo nas classes B e C brasileiras, proporcionam um movimento aquecido de consumo ou apenas visitação aos estabelecimentos na fronteira.

As simetrias e assimetrias podem ser endógenas, compondo as características na escala local, como podem ser construídas e destruídas pelas políticas indutoras dos estados. O fato é que tais políticas somente podem ser efetivas se conhecerem a dinâmica da rede urbana em suas particularidades – o que faz que políticas públicas de integração possam ter resultados distintos em distintas localidades. O lugar se impõe como elemento de resistência ou não, comparando com suas rugosidades e suas forças.

Movimentos relevantes da conjuntura internacional

O segundo ponto de reflexão para a integração aborda algumas características do que denominamos livremente como “conjuntura internacional”.

A América Latina tem participado do sistema mundo²⁸ como tradicional produtora de matérias-primas. De formas diferenciadas, os países platinos passaram por processos de substituição de importações, com destaque para o parque industrial constituído por Argentina e Brasil, uma industrialização pouco sofisticada no Uruguai e uma dependência da economia de reexportação pelo Paraguai.

Esse panorama favoreceu uma relação de trocas dos países platinos com economias de fora do continente sul-americano, com acentuação nos processos de competição por mercados, concentração de renda, de poder e de terra, como bem de produção.

Mais recentemente na última década, há uma inversão do processo de deterioração dos termos de intercâmbio, conforme preconizado por Prebisch. Houve, no cenário internacional, um ciclo de valorização de *commodities* e a participação crescente da economia chinesa no comércio internacional.

28 Sistema mundo, segundo definição de Immanuel Wallerstein.

O discurso dominante ressalta a presença de potências emergentes, entre as quais estaria o Brasil. A sigla BRICS simboliza os países que passaram por processos de crescimento destacado: Brasil, Rússia, Índia, China e, segundo alguns autores, África do Sul. O processo de urbanização e industrialização chineses torna o país um dos principais consumidores de matérias-primas que estão disponíveis na sul-américa, bem como também no continente africano. A entrada de capitais chineses se associa à aquisição de terras, produção de grãos e minérios. O país precisa organizar seu mercado de fornecedores para garantir o abastecimento alimentar e o suporte para seu processo de desenvolvimento econômico em padrões antes não seguidos, norteados pela ampliação do consumo. O que representa a China para os países platinos?

Para Mamigonian (2006), o crescimento da China poderá ser vantajoso na medida em que propõe acordos comerciais e formação de *joint ventures*, enquanto Estados Unidos e União Européia insistem em vantagens unilaterais. O autor afirma que

a crescente presença chinesa na América Latina nos poderá ser vantajosa: 1) em vista do aumento do poderio financeiro da China, que deverá ser maior ainda com a futura conversibilidade de sua moeda, o que nunca aconteceu com o rublo soviético; 2) pelo aumento das encomendas chinesas de *commodities* latino-americanas, bem como *joint-ventures*, melhorando nossa posição comercial frente ao centro do sistema capitalista; e 3) pela tendência à diminuição do poder político econômico dos EUA e da UE em relação ao nosso continente, na medida em que aumentar o poder gravitacional da China à escala mundial. (MAMIGONIAN, 2006, p.136).

Para Egler, sobre a ação na América do Sul, dos Estados Unidos ou da China, na guerra por recursos e mercados, “a origem do capital externo faz pouca diferença quando inexistente um projeto nacional consistente e de longo prazo capaz de conferir sustentação à integração regional na América do Sul.” (EGLER, 2007, p.672).

As demandas chinesas há anos impactam a balança comercial brasileira e de outros países do MERCOSUL. Há compras não só de *commodities*, mas também, nos últimos anos, de produtos semimanufaturados e industrializados, como a produção da agroindústria de aves e suínos, que contribui para agregação de valor à soja e milho. O retorno positivo dessas vendas representa o fortalecimento do agronegócio com intensa transferência de renda para as corporações internacionais fornecedoras de insumos e biotecnologia. Reverter esses ganhos para o produtor rural a fim de que eles não fiquem restritos à apropriação da cadeia

industrial, comercial e financeira é um desafio que está posto para a política de desenvolvimento nacional.

A China tende a impor duas possibilidades: a) restrições ao processo de integração regional, pois ao canalizar a produção para o atendimento da demanda chinesa as economias regionais podem se tornar competitivas entre si, e b) a possibilidade de diversificação de mercados, obtenção de renda e afastamento da hegemonia norte-americana, que historicamente não tem se mostrado favorável ao processo de integração regional.

Além da presença chinesa, a crise financeira de 2008 apresentou limites à reprodução das estratégias financeiras de acumulação, abalando as relações de consumo, endividamento, investimento e criação de empregos. Essa situação fragilizou, ao invés de fortalecer, os processos de integração, na medida em que as economias regionais tiveram que se voltar para a proteção de seus mercados internos, retomando políticas restritivas, como exemplarmente tem feito a Argentina de Cristina Kirchner.

O Quadro 2 foi elaborado de forma a organizar o que consideramos movimentos relevantes no cenário internacional e como estimamos sua implicação não só para os países platinos como para os países em desenvolvimento, em geral.

Quadro 2 – Movimentos relevantes do cenário internacional e implicações para os processos de integração platina

Movimentos	Implicações
Crise financeira de 2008	Instabilidade no mercado financeiro, readequação das políticas públicas em favor da proteção do mercado interno; oscilação do comércio internacional.
Crescimento econômico da China	Maior demanda por matéria-prima, valorização das <i>commodities</i> ; expansão de investimentos estrangeiros em busca de fatores de produção, contraponto à influência dos Estados Unidos e da União Européia no continente.
Movimento de urbanização da China	Maior disponibilidade de mão-de-obra para o processo industrial, relativo barateamento do custo dos produtos industrializados e maior demanda por alimentos.
Resultados da ação do Estado na China, Índia, Coréia e Taiwan	Crescimento das empresas com apoio e controle nacional e intenso investimento em P&D altera o padrão de concorrência no mercado internacional.

Regime de acumulação de dominância financeira	Fortalecimento das formas de exploração do trabalho; predominância da lógica financeira em detrimento da industrial; planejamento de curto prazo e valorização da distribuição de dividendos; crescimento da participação dos fundos de investimento como geradores de estímulos macroeconômicos e novas formas de valorização e gestão da produção.
Crescimento da demanda por <i>commodities</i> e matéria-prima	Maior procura pela terra como fator de produção; pressão nos recursos naturais; fortalecimento do agronegócio; conflitos pelo uso da terra.

Elaboração própria

Os movimentos estimados no Quadro 2 tendem a complexificar as iniciativas de integração. A instabilidade internacional acentua a pressão capitalista pela intervenção do Estado no sentido da defesa de sua capacidade de reprodução, colocando em cheque até mesmo o código regulatório simbólico que busca maior proteção ao meio ambiente, menos processos agressivos do ponto de vista socioambiental.

A numerosa produção chinesa, ao buscar ampliar mercados de consumo, se impõe como alternativas baratas que secundarizam os investimentos nacionais, fragilizando a teia produtiva regional. São exemplares as estratégias de maquiagem de produtos para fugir às taxações definidas. Por exemplo, cobertores chineses que competiam com a indústria têxtil nacional no Brasil e foram taxados, passam a entrar como tecidos pelo comércio de reexportação do Paraguai. Já em território brasileiro, uma faixa de tecido é colocada nas bordas dando ao produto a sua forma final. Pneus usados na Europa chegam ao MERCOSUL e são agressivamente competitivos em termos de preços, assim como também os produtos eletrônicos e de informática.

A nova ordem emite vetores para os quais as economias nacionais têm que adequar o processo regulatório/discriminatório, implicando microrresistências, tensões e novos conflitos de âmbito comercial que tendem a minar as iniciativas colaborativas.

Iniciativas brasileiras em prol da integração

Diante das assimetrias entre os países e os movimentos recentes da conjuntura internacional, quais têm sido as iniciativas tomadas por parte do Governo Brasileiro em busca de maior integração com os demais países platinos?

Primeiro princípio que este texto adota: as “integrações” sempre são processos derivados de interesses econômicos ou geopolíticos. A formação de blocos, as iniciativas de parcerias e convênios têm origem, na economia capitalista, no princípio da realização do lucro e da reprodução do capital. Sendo o Estado uma instituição a serviço do Capital (como afirmam correntes marxistas) ou uma instância acima dos interesses de classe, suas decisões sofrem pressões econômicas e políticas de campos de força internos ao país. Decisões solidárias com os habitantes de países estrangeiros nem sempre são bem avaliadas por eleitores nacionais, geralmente ocorre o contrário. Um país sempre tem demandas internas não resolvidas, e iniciativas que impliquem renúncia fiscal ou dotação orçamentária direta são, invariavelmente, mal recebidas pela sua população, ou pelo menos pelos formadores de opinião a serviço de poderosos interesses econômicos e políticos.

Segundo princípio: as iniciativas do poder público podem se materializar em diferentes escalas: local, regional, nacional. E mesmo os lugares diretamente atingidos são diferentes entre si: há núcleos urbanos nos estados meridionais e núcleos nos estados do extremo norte, ou cidades na zona de fronteira e cidades no outro extremo do território; enfim, uma infinidade de combinações nos permite afirmar que uma mesma política tem resultados X em um município e resultados Y em outros.

Terceiro princípio: iniciativas têm data definida de ação, como prazos de validade que, quando vencidos, podem tornar os medicamentos inócuos. A velocidade das mudanças quase nunca é acompanhada da mesma flexibilidade em se tratando de legislação. Os aparatos construídos no período das ditaduras militares, quando vigoravam leis de segurança nacional, quando a fronteira era limite de separação, combinações normativas que transformavam os vizinhos em inimigos ou estranhos/estrangeiros, estão em desuso pelo movimento consistente de trocas, compartilhamentos, convivências e novas necessidades.

Apresentados os três princípios adotados neste texto, elencamos algumas iniciativas. No campo acadêmico/profissional, o Governo Brasileiro tem orientado suas normativas no sentido de permitir o reconhecimento de diplomas obtidos nos países vizinhos.

De autoria da Comissão de Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, foi aprovado no Senado brasileiro texto que regulamenta o sistema de credenciamento que facilita a movimentação de pessoas entre os países do

MERCOSUL e serve como apoio para mecanismos regionais de reconhecimento de títulos ou diplomas universitários.²⁹

No âmbito acadêmico, diversos programas têm sido implementados em busca de maior aproximação com os países do Mercosul, entre os quais podemos citar: Mecanismo Experimental de Credenciamento (MEXA); Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA); Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA) e Centro de Ensino e Pesquisa de Meteorologia do MERCOSUL.

Quadro 3 - Síntese de alguns projetos desenvolvidos no âmbito da educação superior, no Setor Educacional do MERCOSUL

Projetos	Características
Mecanismo Experimental de Credenciamento (MEXA)	O Mecanismo Experimental de Credenciamento para cursos de graduação do Setor Educacional do MERCOSUL destinou-se a promover o conhecimento mútuo e estimular a melhoria da qualidade da educação superior (graduação), implementado entre 2003 e 2006. Participaram do MEXA instituições de ensino superior da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Como teve caráter experimental, foi aplicado a alguns poucos cursos das áreas de agronomia, engenharia e medicina, tendo o intuito de promover o reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária nos países participantes, <u>somente para fins acadêmicos e desde que atendidos critérios de qualidade acordados entre os países</u> . Ressalta-se que neste mecanismo os diplomas das instituições participantes não serão revalidados para fins de exercício profissional.
Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA)	O MARCA é a primeira iniciativa de mobilidade organizada pelo Setor Educacional do MERCOSUL, no âmbito do Plano Estratégico 2001-2005. Foi definido pelo Memorando de Entendimento aprovado pela XXVII Reunião de Ministros de Educação, em 19 de novembro de 2004, e dele participam as instituições aprovadas no decorrer da aplicação do MEXA. O Programa objetiva promover o intercâmbio de alunos, docentes, pesquisadores e gestores de instituições de educação superior.

29 **PDS - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (SF), Nº 636 de 2010.** Aprova o texto do Acordo sobre a Criação e a Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respetivos Diplomas no Mercosul e Estados Associados, adotado em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008, por meio da Decisão CMC nº 17/08, no âmbito da XXXV Reunião do Conselho do Mercado Comum.

Projetos	Características
Programa de Mobilidade Mercosul (PMM)	A Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior – CRCES desenvolve junto com a Missão da União Europeia o Programa de Mobilidade acadêmica Mercosul – graduação, no marco do memorando de cooperação União Europeia – Mercosul. O programa foi aprovado, em primeira instância, após realização de análise/diagnóstico, nos meses de setembro e outubro de 2005, incluindo visita de consultores da UE em Instituições de Ensino Superior dos 4 países-membros.
Centro de Ensino e Pesquisa de Meteorologia do Mercosul	Na XVI Reunião da CRCES, em Montevideu, no 2º semestre de 2005, determinou-se que um grupo representativo de delegados apresentará um documento sintético com termos de referência para a criação do Centro de Ensino e Pesquisa de Meteorologia do Mercosul. A proposta de criação de um Grupo de Trabalho <i>ad-hoc</i> de Especialistas em Meteorologia e Ciências Afins foi aprovada na XXIX RME. O grupo estará encarregado de apresentar um informe acerca da viabilidade técnica (levantamento sobre recursos humanos em pesquisa e pós-graduação, constituição, objetivos e conteúdos) e financeira do Centro. Foi resolvido que o Uruguai, na condição de sede do Centro, realizará um levantamento e uma proposta sobre as alternativas jurídico administrativas de inserção do Centro, na estrutura do Mercosul.

Fonte: MEC

Há muitos problemas em todos os projetos, mas tais problemas, na maioria das vezes, têm recebido atenção necessária. Como experiências inovadoras, fogem do trabalho tradicional do corpo técnico, que não consegue prever a totalidade de seus desdobramentos. Mas o importante é que as iniciativas existem, portanto, é mais construtivo criticar seus procedimentos do que não ter projetos nem para serem criticados.

Para os serviços de saúde, alguns avanços são registrados. O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) é um Projeto da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde voltado para a integração de ações e serviços de saúde na região fronteira do Brasil. O SIS-Fronteira contempla os 121 municípios da linha de fronteira do Brasil, e seu processo de implantação possui duas etapas: a primeira contempla 69 municípios nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. A segunda etapa atende 52 municípios nos estados do Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará. Esse programa possui desdobramentos, pois, quando estiver completamente implantado, permitirá convênios e parcerias para atendimento da população dos dois lados da linha internacional.

Algumas iniciativas já foram objeto de avaliação acadêmica, como aquelas presentes no trabalho de Leal (2010) ou no trabalho de Silva (2010), sobre a co-operação em saúde na fronteira Brasil-Uruguai:

O problema que ora se apresenta envolve a questão da integração regional e do acesso aos serviços sanitários, em especial numa localidade fronteiriça, bem como da mobilização política frente a estes problemas, identificando os atores envolvidos e verificando os termos da cooperação político-social e da possível coexistência de interesses diversos na atenção à saúde. A gestão em saúde em regiões de fronteira desafia a matriz vigente das organizações em saúde em geral, ao problematizar a formação dos profissionais da saúde e reinventar procedimentos políticos, administrativos e organizacionais. (SILVA, 2010, p.137-138).

Juntamente com ações nos setores da educação e saúde, há iniciativas de elaboração de projetos e aportes financeiros para implantação de infraestrutura de integração de vias de circulação continental e abastecimento energético. Esses investimentos são conjuntos e fazem parte do rol da antiga IIRSA e atual COSIPLAN. Também há iniciativas fomentadas pela Unasul, Banco do Sul e de recursos do BNDES para financiamento de aquisições de produtos e serviços prestados por empresas brasileiras. Esses recursos são passíveis de críticas, não necessariamente quanto ao mérito, mas pelo fato de não fazerem parte de ações de integração diplomática e sim de relações de mercado, com o objetivo de ampliar o mercado de empresas internacionalizadas de capital privado nacional.

O Quadro 4 apresenta uma síntese de elementos que organizamos a fim de esquematizar o que chamamos como “facilitadores” – aqueles elementos que tendem a funcionar a favor dos processos de integração; e os elementos “resistentes”, cuja ação dificulta, atrasa ou impede maior aproximação entre os países.

Quadro 4 – Síntese de elementos facilitadores e resistentes ao fortalecimento do MERCOSUL

Facilitadores	Resistentes
Crise financeira de 2008, como fator de enfraquecimento da política neoliberal de redução do Estado e valorização do mercado como ente organizador das relações de produção.	A característica comum de economias produtoras e dependentes de <i>commodities</i> , pois são competidoras entre si e com poucas possibilidades de se tornarem complementares.

Facilitadores	Resistentes
Conjunto de presidentes que compartilham a importância de estratégias de integração regional e resistência ao receituário neoliberal.	A estratégia de internacionalização de empresas brasileiras esbarra na animosidade dos países vizinhos em terem suas empresas adquiridas pelo Brasil.
Vontade política de efetuar aportes de capital para a criação de mecanismos de financiamento às necessidades da integração, principalmente pelos governos brasileiro e venezuelano.	Baixo índice de conectividade das infraestruturas de transporte, de energia, das estruturas produtivas e pouca integração financeira.
Dinamismo das cidades gêmeas e da integração e do comércio pela via do circuito inferior da economia urbana.	Exploração do pré-sal pelo Brasil tende a orientar os investimentos em energia para a costa leste, secundarizando planos de integração energética com os países vizinhos.
Avanços na construção da malha institucional pensada a partir da integração; iniciativas como: Banco do Sul, Universidade Latino-americana (Unila) União das Nações sul-americanas (Unasul), reconhecimento de diplomas, financiamento para intercâmbio acadêmico, Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem, entre outros.)	Pressão por recursos naturais e ausência de marcos regulatórios institucionais pelo uso dos recursos. Frações de elites regionais preconceituosas e subordinadas a interesses estrangeiros que se contrapõem à solidariedade mercosulina

Elaboração própria

O Quadro 4 aborda as relações no contexto do MERCOSUL, mas também podem ser extrapoladas para análises na região da América Platina. Ainda é cedo para a análise desse quadro, mas poderia ser acrescentado o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, do Paraguai, caso seja compreendido como uma ação dotada de vícios de encaminhamento, fora dos preceitos democráticos acordados pelos países membros do MERCOSUL.

A substituição de Lugo tende a gerar conflitos diplomáticos, provavelmente alguns conflitos de interpretação e, caso isso ocorra, um abrandamento das ações conjuntas.

Considerações finais

Neste texto, aponta-se para uma “hegemonia regional” exercida pelo Brasil, com características peculiares de uma tendência neodesenvolvimentista liderada por Governo com inclinação de centro-esquerda. O trabalho, mais que apresentar afirmações categóricas, procura problematizar os três elementos elencados como forma

de organizar informações e ampliar o debate sobre limites e possibilidades que estão postas para as iniciativas de integração, com recorte para a região platina.

As assimetrias são passíveis de interpretação político-ideológica, pois podemos utilizá-las para maior ou menor integração. A questão da escala de ação das políticas públicas é um elemento eminentemente geográfico. A integração – e as ações para que ocorra – se dá no local, no regional e no nacional.

A conjuntura internacional ainda busca a estabilidade após a crise financeira de 2008 e as recentes transformações no centro dinâmico do capitalismo, nos países europeus que gravitam na União Europeia e nos recentes conflitos no Egito, parte da Ásia e Oriente Médio. Estando a economia em rede, não é possível que as ações na sul-américa sejam refratárias aos movimentos globais.

Por último, discutiram-se algumas iniciativas brasileiras em prol de maior aproximação com os países vizinhos. Apesar de considerar que há um determinismo que é dado pelo econômico e que movimenta iniciativas de aproximação, algumas questões ligadas aos serviços sociais são importantes e devem ser qualificadas e avaliadas pelos trabalhos acadêmicos.

Referências bibliográficas

AMSDEN, Alice. **A ascensão do “resto”**: desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ARROYO, Mônica. Mercosul: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. In: ARROYO, Mônica; ZUSMAN, Perla. **Argentina e Brasil**: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010. p.59-79.

BARROS COELHO, Karla Nunes de; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Espaços urbanos em cidade de Fronteira: **lógica espacial x lógica global**. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) n.14, Rio de Janeiro, maio.2015.(Grupo de Pesquisa Identidade e Território). **Anais...** Rio de Janeiro, p.1-16, maio.2011.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. **Revista de Economia Política**, v.28, n.2 (110), p.226-238 abr./jun.2008

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. São Paulo: Contraponto, 2000.

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **Oikos**. v.8, n.1, 2009. p.71-92

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p.39-69.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1987.

DAS, Wagner da Silva. **A ideia de América Latina nos livros didáticos de geografia.2009.129f.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, **São Paulo**, 2009.

EGLER, Cláudio. Crise e integração regional na América do Sul. In: MENDONÇA, Francisco; LOWEN-SAHR, Cicilian Luiza; SILVA, Márcia da. (Orgs.). **Espaço e Tempo: complexidades e desafios do pensar e do fazer geográfico.** Curitiba: ADEMADAN, 2009. p.662-673.

ESSELIN, Paulo Marcos; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Ilusões, duras realidades e espírito de iniciativa na constituição do Oeste Platino. In: NUNES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Dilemas e diálogos platinos: relações e práticas socioculturais.** Campo Grande: UFMS, 2010. p.343-364.

HAESBAERT, Rogério. **Regional – Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

JORNAL DO BRASIL. No Paraguai, Dilma defende maior integração entre empresas no Mercosul. Disponível em <<http://www.jornaldobrasil.com.br>>. Acesso em 29 jun. 2011.

LAMBERTI, Eliana. OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. As trocas e a territorialidade na fronteira Ponta Porá (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). In: OSÓRIO, Antônio do Nascimento *et al.* **América Platina: Educação, integração e desenvolvimento territorial.** Textos Escolhidos, v.I, Campo Grande: UFMS, 2008.

LAMOSO, Lisandra Pereira. **A integração do Mato Grosso do Sul com Argentina, Bolívia e Paraguai pela via do comércio exterior.** Campo Grande: UFMS, 2010a. 9 p. CD-ROM

LAMOSO, Lisandra Pereira. **Comércio exterior brasileiro: a tese da “reprimarização” da pauta exportadora e suas repercussões para Mato Grosso do Sul.** Porto Alegre: AGB, 2010b. 12p. Disponível em <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=2477>

LEAL, Munira de Cássia Correa. **Programa SIS FRONTEIRA no Mato Grosso do Sul: um estudo de caso acerca das ações realizadas na área de saúde na cidade de Mundo Novo (MS).** 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia-Bacharelado) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia.** São Paulo: Edusp, 2003.

LEVY, Paulo Mansur; NONNENBERG, Marcelo José Braga; COSTA, Katarina Pereira. O desenvolvimento da China e da Índia – lições e implicações para o Brasil. In: BARROS, Octavio; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Brasil globalizado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p.158-196.

MACHADO, Lia Osório. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUNES, Angel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Dilemas e diálogos platinos: fronteiras.** Campo Grande: UFMS, 2010. p.59-72.

MACHADO, Lia Osório . Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Continente em chamas: Globalização e território na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 243-284, 2005.

MAMIGONIAN, Armen. Qual o futuro da América Latina? In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; SILVEIRA, Maria Laura; ARROYO, Mônica. (Orgs.). **Questões territoriais na América Latina.** Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/USP, 2006. p.117-136.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Pensamento Latino-Americano e o Sistema Mundial. In: BIEGEL, Fernanda. **Crítica y Teoría en el Pensamiento Social Latinoamericano.** Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.). **Territórios sem limites:** estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

RITTNER, Daniel. Indústria Argentina quer manter proteção. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 jun. 2011. Disponível em <<http://www.valoronline.com.br/impresso/brasil/97/441423/industria-argentina-quer-manter-a-protecao>> Acesso em 14 de jun. 2011.

SANTANA, Carlos Henrique; KASAHARA, Yuri. Algo de novo no *front*? O retorno do Estado e seus impactos sobre a integração sul-americana. **Observador on line**. v.2. n.4, abr. 2007.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2011.

SILVA, Maurício Pinto da. **Cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguai**. Pelotas: UFPEL, 2010.

OS DESAFIOS DE BRASIL E ARGENTINA NA CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO AUTÔNOMO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: a integração regional e o MERCOSUL nos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner

*Daniela Cristina Comin Rocha³⁰
Hermes Moreira Jr.³¹*

A década de 1990 foi marcada pela implementação de projetos de reorientação política e econômica na América Latina. Buscando responder à crise dos projetos de desenvolvimento nacional baseados no modelo de Estado Burocrático-Autoritário (O'DONNELL, 1990), as elites nacionais, influenciadas pelos paradigmas importados dos países do norte, deram início a um processo de desmonte do Estado e de seus instrumentos de coordenação macroeconômica. Nesse sentido, o processo de redemocratização dos regimes políticos do continente vem acompanhado de um projeto de minimização do papel do Estado como ator central da cena política, cabendo-lhe apenas exercer a função de regulador das disputas entre as forças do mercado.

Com efeito, Estados que possuíam sólida estrutura burocrática e trajetória de intensa participação no planejamento e na tomada de decisões sobre o desenvolvimento nacional viram-se cada vez mais alijados do processo decisório. Esse processo decisório ficaria a cargo de modelos e condicionantes apresentados pelos países centrais ou pelas instituições econômicas multilaterais, minando a capacidade desses Estados de atuar de forma autônoma. Todavia, as fórmulas apresentadas como solução para a recuperação do continente, após a chamada década perdida, não surtiram o efeito desejado pelas suas populações. Ademais, em alguns

30 Doutoranda em Ciências Sociais na Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara.

31 Professor de Política Externa e Economia Política do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

aspectos fragilizaram mais ainda as sociedades, ampliando suas vulnerabilidades econômicas e sociais.

A esta altura, o Estado possuía poucos instrumentos capazes de combater tais vulnerabilidades e minimizar seus impactos sociais. Ademais, às elites no poder faltava vontade política para que medidas nesse sentido fossem tomadas, quer por limitações impostas pelos condicionantes internacionais, quer por interesses de manutenção desse estado de coisas. Não obstante, o descontentamento social e a fragilidade institucional em dar respostas convenientes a essa realidade fomentou movimentos por mudança. Forças políticas progressistas, oriundas de partidos de esquerda e centro-esquerda, e de movimentos sociais e étnicos, ganharam as ruas e as urnas em busca de novos caminhos para a política latino-americana. Na entrada da década de 2000, Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, Equador, Peru e Paraguai foram levados pela “onda rosa” (SILVA, 2010) e, paulatinamente, enfrentaram esse processo de câmbio das forças políticas no poder, com maior ou menor intensidade de ruptura com o modelo anterior.

A partir dessa transição, coube aos novos governos iniciar a reorientação das estratégias de desenvolvimento nacional que, de uma forma ou de outra, tem início com o movimento de resgate do Estado como vetor de desenvolvimento e insere-se na busca de modificação do quadro de hegemonia do neoliberalismo, em resposta aos resultados insatisfatórios, sociais e econômicos. Dessa forma, um dos elementos principais de ruptura com o modelo adotado ao longo dos anos 90 foi o enfrentamento às políticas condicionantes das instituições internacionais e a busca por novos rumos em suas relações exteriores. Cabe ressaltar que essa possibilidade se abre pela conjunção de dois movimentos simultâneos – ou de um duplo movimento, para retomar Karl Polanyi (1980) –, quais sejam: a insatisfação social gerada pelas fragilidades expostas pelo neoliberalismo, que leva novos grupos políticos críticos do modelo ao poder, e a possibilidade de novos arranjos internacionais em razão de um contexto de recrudescimento do apoio da comunidade internacional à estratégia internacional estadunidense e à ascensão da China à condição de potencial parceiro comercial e investidor na região, acenando com a possibilidade de novos rumos para a geopolítica mundial.

Diante desse quadro, pretendemos apresentar como Brasil e Argentina, os dois maiores países sul americanos e principais economias regionais, reorientaram suas relações exteriores no sentido de garantir liberdade de ação para a retomada de projetos de desenvolvimento nacional fundamentados na ação do Estado. Mais ainda, demonstrar como o Estado também passou a ter papel de destaque

dentro de um novo modelo de integração regional, que começa a ser delineado na América do Sul, a partir dos anos 2000. Esse novo modelo propõe uma integração que não seja pautada apenas em temas comerciais, mas políticos, sociais, culturais, que também envolva a cooperação nas áreas de segurança, infraestrutura, complementação industrial e agrícola, dentre outros. Além disso, a integração passa a ser vista como uma estratégia importante para uma atuação autônoma dos países nas arenas hemisféricas e internacional.

Porém, é preciso ressaltar que, apesar de Argentina e Brasil terem se envolvido em projetos conjuntos, visando fomentar a integração política da América do Sul, vislumbrando um projeto autônomo e consistente de política social, econômica e internacional, pouco ainda se avançou em termos práticos no que tange ao aprofundamento da integração regional, seja em termos institucionais, seja em temas para além dos meramente comerciais.

Para desenvolver o exposto nesta introdução, iniciamos com uma breve contextualização acerca da implementação do modelo neoliberal na América Latina e seus reflexos sociais. Na sequência, discutimos a reorientação nos programas políticos de questões internas e externas que desmobilizou os defensores do neoliberalismo e revitalizou projetos autonomistas no Brasil e na Argentina. Nessa direção, apresentaremos, respectivamente, as linhas gerais dessa reorientação programática no Brasil, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, na Argentina, de Néstor Carlos Kirchner (2003-2007). Por fim, apresentaremos alguns itens da agenda de integração sul-americana impulsionada por ambos os governos, bem como discutiremos seus avanços e suas limitações. Nas considerações finais, buscamos reforçar nossa hipótese de que o discurso pró-integração sul-americana de Lula da Silva e Kirchner foi muito mais significativo do que suas políticas nessa seara foram efetivas, dadas as limitações e contradições internas que ambos enfrentaram em seus países.

A adoção do receituário neoliberal nos anos 90

Após seu amadurecimento intelectual e ideológico durante as décadas de 1950 e 1960 (HAYEK, 1944; FRIEDMAN, 1962), o neoliberalismo ascendeu como um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir

das organizações multilaterais criadas pelo acordo de *Bretton Woods*³². A ideologia neoliberal, ao pregar o dismantelamento das regulamentações econômicas produzidas pelo Estado (normas, regras e leis), retoma, atualiza e propaga os valores do pensamento liberal e conservador dos séculos XVIII e XIX. Essa função de regulamentação econômica passa a ser exercida por organizações multilaterais, como o G-7, a OMC, o FMI ou o Banco Mundial, dominadas, em geral, pelos interesses de governos e capitalistas dos países centrais. Ao constituir o arcabouço ideológico dessas instituições, os defensores da corrente neoliberal visam, principalmente, garantir que as relações econômicas ocorram isentas de quaisquer barreiras e regulações aos fluxos de capital (HARVEY, 2006).

A adoção do modelo neoliberal como projeto político deu-se na América Latina pela primeira vez a partir da experiência chilena, durante o governo Pinochet, sob a iniciativa dos economistas formados na chamada “escola de Chicago”, que anteciparam em alguns anos as medidas posteriormente aplicadas por Reagan e Thatcher à frente de seus governos³³. Contudo, a expansão do neoliberalismo como doutrina predominante no cenário político latino-americano se configurou, realmente, na entrada da década de 1990, a partir da feroz disseminação dos valores e conceitos da ideologia neoliberal por meio da difusão das políticas propostas pelo chamado *Consenso de Washington*³⁴. A inserção em tal modelo foi considerada como a única opção viável e possível para superar a crise do endividamento externo e os problemas hiperinflacionários que atingiram esses países ao longo dos anos 80.

32 O acordo de Bretton Woods foi firmado no ano de 1944, quando representantes de 55 países se reuniram em local de mesmo nome, no Estado de New Hampshire, Estados Unidos, para definir as bases de uma nova ordem econômica internacional. Foram criadas naquele momento instituições que seriam responsáveis pelo reaquecimento e regulação da economia do pós-Guerra, como o BIRD (Banco Mundial) e o FMI.

33 Chicago Boys foi o nome dado a um grupo de aproximadamente 25 economistas chilenos que trabalharam sob a administração de Augusto Pinochet. A maioria destes economistas recebeu sua instrução econômica básica na escola de economia da Pontifícia Universidade Católica do Chile, e foram mais tarde estudantes de pós-graduação na Universidade de Chicago. Foram os responsáveis pelo “Milagre do Chile”.

34 Conjunto de idéias fundamentadas pelo economista **John Williamson**, do International Institute for Economy, e que acabaram por se tornar a política oficial do **Fundo Monetário Internacional** quando passaram a ser “receitadas” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

O neoliberalismo busca proporcionar as condições para o desenvolvimento dos princípios do capital financeiro, que está disposto a aumentar ao máximo o retorno do capital sem se importar com a identidade nacional ou com as consequências políticas e sociais. Seus defensores entendiam que sua aplicação se fazia necessária, pois a hiperinflação (1989/1990) poderia ser combatida somente com uma forte estabilidade monetária. O discurso de superação do Estado perverso, com serviços públicos ineficientes e prejudiciais ao cidadão, resultantes dos vícios do fisiologismo e da corrupção, ganhou espaço na sociedade. As privatizações, redução dos gastos públicos e flexibilização de leis e regimes trabalhistas deram a tônica do novo contexto político e social (BRIEGER, 2009).

Desse modo, o neoliberalismo se articula como um conjunto institucional contraposto ao estado de bem-estar social, à planificação e à intervenção estatal na economia, medidas que se identificavam com a até então predominante doutrina keynesiana. Assim, o “consenso keynesiano”³⁵ de gerenciamento macroeconômico, que estabelecia a convivência do capitalismo em conformidade com um forte setor público, reconhecendo negociações sindicais, políticas de renda e seguridade social e controle do nível da atividade econômica, viu-se quebrado pelos processos que teriam como fim a privatização de empresas e serviços públicos, e a desregulamentação do Estado a partir da diminuição da interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados.

A perspectiva daqueles que formularam e aplicaram a doutrina neoliberal nos países latino-americanos era de que o Estado deveria ter seu papel revisto, perdendo a autonomia sobre funções que até então eram consideradas como de sua inteira responsabilidade, tais como: a criação do pleno emprego; a moderação de desequilíbrios sociais excessivos e politicamente perigosos; o socorro a países e áreas economicamente deprimidos; manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transporte etc).

Dentre os principais critérios condicionais impostos pelas instituições financeiras internacionais, estavam a desregulamentação de setores nacionais estratégicos e a privatização de empresas e serviços públicos nos setores energético, de telecomunicações e de mídia eletrônica. Tais ações buscavam legitimidade ao agir

35 Tratava-se de variadas formas de planificação, que visavam corrigir, por meio da ação política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações de mercado através de instrumentos como a política monetária, a taxa de juros e os gastos públicos (MORAES, 2001).

em estrita coerência com o discurso neoliberal de aumento da eficiência, combate à corrupção e redução da burocracia estatal (DUPAS; VILLARES, 2005).

A abertura ao capital financeiro e estrangeiro na região foi utilizada para conter os movimentos inflacionários, atraindo capitais voláteis, sobrevalorizando o câmbio e mantendo os juros internos em patamares elevados. Contudo, essa mesma política era responsável por solapar a capacidade competitiva das empresas locais, levando ao aumento da pobreza e da indigência e, conseqüentemente, da fome, do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005).

Até mesmo a implantação de políticas sociais que atenuassem desigualdades materiais acentuadas pelo funcionamento não monitorado do mercado ficaria de lado nesse novo projeto de regulação da sociedade. No campo social, houve piora das condições de trabalho, que se refletiu na qualidade de vida depois que se esgotaram os benefícios da estabilização: o número de contratos temporários cresceu, aumentaram as horas de trabalho, reduziram-se os contratos e a proteção social. Com isso, houve uma tendência de elevação do desemprego aberto no Brasil e na Argentina nos anos 90, refletindo também no aumento do índice de informalidade ou desemprego (DUPAS, 2000).

Nesse sentido, pode-se constatar que a adoção das políticas de flexibilização e liberalização durante os anos 90 ampliaram a vulnerabilidade social e levaram à crise do modelo neoliberal, com destaque para a instabilidade democrática decorrente da vulnerabilidade socioeconômica da região. De acordo com estudos da CEPAL, do ano de 2003, em consequência dos avanços do neoliberalismo na região, o número de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza (com renda inferior a 2 US\$ / dia) variou de 35% (1980) para 41% (1990) e 45% em (2000), enquanto o mercado de trabalho na região conheceu um aumento nos índices de desocupados, que passou de 6 milhões (1980) para 17 milhões (2000). Conforme apresentam Vigevani e Oliveira (2005), a deterioração das condições sociais e econômicas levou à vulnerabilidade social, contribuindo para o aumento da pobreza e da indigência; do desemprego e da informalidade; da precariedade das condições de saúde, do aprofundamento das desigualdades e da ausência de ascensão social; da sensação generalizada de insegurança e aumento da violência civil nas sociedades.

O neoliberalismo, dessa forma, chegara à América Latina com uma série de promessas de prosperidade que seriam capazes de tirar a região de uma crise que se arrastava por longos anos. Mas conseguiu, somente, a despeito de alguns ajus-

tes estruturais e macroeconômicos, colocar os países da região em uma situação de grave crise social. Sem superar os problemas econômicos que se propuseram a resolver, as políticas neoliberais conduziram a América Latina a mais uma década perdida.

Reorientação da política exterior de Brasil e Argentina

Os legados da era de ouro das reformas estruturais resumem-se a: 1) endividamento público (interno e externo); 2) grande vulnerabilidade em relação a choques externos e oscilações do mercado financeiro internacional; 3) congelamento de um *statu quo* excludente; 4) redução e enfraquecimento dos instrumentos de intervenção econômica; 5) estabilidade monetária, em prejuízo do crescimento econômico; 6) desnacionalização do aparato produtivo, transferindo-se a renda do setor público para o setor privado e do setor produtivo para o setor financeiro; 7) elevação das taxas de desemprego e redução dos rendimentos do trabalho (FILGUEIRAS, 2006).

Entretanto, enquanto tais condições fomentavam uma reorganização política e social que levou à ruptura com o modelo em voga, os países latino-americanos tiveram que se adaptar a um novo padrão em suas relações internacionais. Brasil e Argentina abandonaram projetos de desenvolvimento autônomo e subjugaram suas ações à opção de adotar uma postura condizente com os interesses da sociedade internacional, vale dizer, aqueles orientados pelos Estados Unidos e suas estruturas hegemônicas (GUIMARÃES, 1999). Uma rápida consideração sobre o processo de reflexão acadêmica e formulação de política internacional indicará como tal caminho foi conduzido.

Na Argentina, surge, na década de 1990, uma comunidade epistêmica formada por historiadores, economistas, cientistas políticos e autoridades governamentais, que promove um revisionismo histórico da política externa daquele país e, como consequência, passa a influenciar as decisões políticas e econômicas do então presidente Carlos Saúl Menem (CERVO, 2000).

A revisão histórica argentina iniciava-se pela chamada geração dos 80 do século XIX, período da “grandeza nacional”, passando pelo período da decadência interna do país e de isolamento internacional (1930-45 e 1983-89), chegando até o governo de Menem (CERVO, 2000). Assim, as ideias que alimentaram a nova política externa foram baseadas em uma análise crítica de uma sociedade que vivera seu apogeu e que passou por um período de decadência em razão de

interpretações equivocadas de si e da conjuntura internacional. Os revisionistas visavam, portanto, a uma política externa que permitisse uma nova inserção internacional da Argentina em termos econômicos e políticos.

Segundo Cervo (2000), Domingo Felipe Cavallo (1989-91) e Guido Di Tella (1991-99), ministros das relações exteriores de Menem, combinaram as ideias revisionistas à ordem internacional do pós-guerra para justificar as mudanças empreendidas na política externa argentina: “Cavallo mencionou a degradação das instituições argentinas e Di Tella a política de isolamento como causas da decadência interna e do descenso internacional” (CERVO, 2000, p.33). A nova política externa deveria fundar-se, portanto, em bases realistas que, em vez de se confrontar com as potências ocidentais, colocassem o país em sua verdadeira condição: a de país periférico.

Assim, durante a década de 1990, a Argentina direcionou seus esforços para conciliar sua política externa prioritariamente aos interesses globais, entendendo que seria essa a melhor maneira de contemplar seus anseios. Dessa forma, influenciado pela perspectiva de Carlos Escudé, o governo Menem adotou o chamado Realismo Periférico (ESCUDE, 1992), alcançando o *status* simbólico de grande aliado dos Estados Unidos, sendo emblemática a frase do ex-chanceler argentino, Guido Di Tella, sobre as “relações carnaís” entre os dois países.

O Realismo Periférico trazia a ideia de que a Argentina, na condição de país periférico, não possuía poder político, econômico ou estratégico e que, portanto, sua única forma de se inserir no mundo era aliando-se à potência hegemônica Ocidental, isto é, aos Estados Unidos, pois somente assim poderia obter algum tipo de vantagem material. A compreensão desse modelo de inserção proposto pelo Realismo Periférico pode ser melhor entendido se buscarmos a base teórico-filosófica na qual ele foi fundado e a concepção de autonomia dela derivada.

Segundo Russel e Tokatlian (2001), a autonomia latino-americana é um tema que sempre despertou a atenção da academia pelo fato de essa ser uma característica, por assim dizer, não pertencente à região e, portanto, uma meta a ser alcançada. Dentre as teorias sobre autonomia, duas tiveram destaque: “o realismo da periferia³⁶”, tendo como principais teóricos o argentino Juan Carlos Puig e o

36 Segundo Russel e Tokatlian (2001), esta corrente foi influenciada pelas ideias de Raúl Prebisch, principalmente no que diz respeito à negação do *status quo* mundial e a medidas que revertissem a situação periférica dos países da América Latina.

brasileiro Hélio Jaguaribe; e o “utilitarismo da periferia”, cujo expoente foi o argentino Carlos Escudé com sua teoria do “realismo periférico”.

A autonomia do país, segundo o Realismo Periférico, era perpassada pela ideia de custos-benefícios, cuja base ideacional era o utilitarismo. Em outras palavras, “ela [a autonomia] não corresponde à liberdade de ação, mas à possibilidade de eliminar perdas e promover ganhos nas relações exteriores do país (CERVO, 2000, p.36)”. Desse modo, a política argentina para os Estados Unidos era pensada nessas bases, ou seja, em um cálculo de custo-benefício material no qual a confrontação com as grandes potências apenas ocorreria em casos que envolvessem assuntos materiais com consequências diretas ao bem-estar e base de poder do país (RUSSEL e TOKATLIAN, 2001).

No Brasil, questões de ordem doméstica e internacional também levaram a mudanças na política exterior durante a década de 1990. Após a eleição presidencial de Collor de Mello, assim como ocorreu na Argentina, houve uma tentativa de reaproximação com os Estados Unidos, o que representou, segundo Pinheiro (2004), uma retomada do paradigma *americanista*³⁷ na política externa brasileira. Além disso, começa a ser delineada uma nova compreensão, a de *autonomia pela integração*, que se consolidaria durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Contrariamente à postura mais reativa da política externa brasileira durante quase todo o período da Guerra Fria (sob a lógica da *autonomia pela distância*), o entendimento agora era de que somente a partir de uma participação ativa nos regimes e instituições multilaterais – ainda que com a manutenção do eixo assimétrico das relações internacionais – o Brasil poderia exercer um papel de relevância no cenário internacional (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003).

Nesse sentido, a reaproximação com os Estados Unidos e a formulação do novo conceito de autonomia objetivava “criar as condições para a modernização da economia brasileira a partir da sua internacionalização, na tentativa de estabelecer o modelo de desenvolvimento ajustado ao apelo da liberalização econômica” (MARIANO, 2007, p.48).

A nova estratégia brasileira de inserção internacional pela integração é vista por Saraiva (2010) como resultante da corrente de pensamento predominante no

37 A ideia de *americanismo ou paradigma americanista* na política externa brasileira aparece pela primeira vez na política externa brasileira na gestão do Barão do Rio Branco como ministro das Relações Exteriores, período em que o país manteve sua política alinhada com a dos Estados Unidos.

Itamaraty na gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia, já no governo Fernando Henrique Cardoso. Tal corrente, chamada de “institucionalista pragmática”, interpretava a participação brasileira nos regimes internacionais sob um ponto de vista pragmático, isto é, como a melhor maneira de o país conseguir seu desenvolvimento e sua inserção internacional, pois entendia que um cenário regulamentado era favorável a países como o Brasil (LAMPREIA, 1998), “uma vez que as regras do jogo devem ser seguidas por todos os países incluindo os mais ricos” (SARAIVA, 2010, p.3).

A “mudança com continuidade”, isto é, a busca por uma readaptação do paradigma internacional às novas condições internacionais, que marcou a gestão de Cardoso, pode ser melhor compreendida quando olhamos para o sistema internacional. A globalização e a emergência de novas formas de estruturação da sociedade internacional, influenciada pela introdução dos chamados “novos temas” na agenda internacional (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, dentre outros), teriam levado ao entendimento de que em um contexto internacional cada vez mais competitivo e assimétrico, países em desenvolvimento, como o Brasil, somente conseguiriam atender seus interesses nacionais se participassem da elaboração das normas e regimes internacionais (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003).

Todavia, diante de um cenário de crise econômica e social que não encontrava saída por meio de medidas ortodoxas orientadas ou condicionadas pelos regimes e organismos multilaterais, os Brasil e Argentina buscaram mudanças substanciais em sua política econômica e em suas ações internacionais. Dessa forma, a retomada do Estado intervencionista para fomentar crescimento econômico e desenvolvimento nacional se desenha com a ascensão, respectivamente nos governos brasileiro e argentino, de Lula da Silva e Nestor Kirchner, no ano de 2003, dando novos contornos à atuação internacional dos principais Estado sul-americanos.

O governo de Lula e a estratégia de diversificação

Uma série de fatores de ordem política e econômica levou a um novo arranjo doméstico que possibilitou ao Partido dos Trabalhadores e a seu candidato Luiz Inácio Lula da Silva, após três derrotas consecutivas, vencer as eleições presidenciais no ano de 2002, em sua quarta disputa. Assumiria um novo grupo, conhecido interna e internacionalmente pelo seu ímpeto crítico às políticas ado-

tadas pelo governo anterior ao longo dos anos 1990, sobretudo aquelas voltadas à adesão de condicionantes propostos pelas instituições econômicas internacionais, como a liberalização cambial, a diminuição de subsídios à indústria, a adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, a maior liberalização de importações e de investimentos, a privatização de empresas estatais e a renegociação da dívida externa.

Do outro lado, era fortemente difundida dentro do partido a noção de que a política externa do país deve compor o projeto nacional de um governo popular e democrático que, de acordo com a visão de seus militantes, seria configurada como:

[uma] política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, pautada pelos princípios de autodeterminação dos povos, não-interferência nos assuntos internos de outros países e pelo estabelecimento de relações com governos e nações em busca da cooperação à base de plena igualdade de direitos e benefícios mútuos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, p. 55). [...] uma política externa que buscará simultaneamente uma inserção soberana do Brasil no mundo e a alteração das relações de força internacionais contribuindo para a construção de ordem mundial justa e democrática (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 29-30).

Aprofundando essa visão, a proposta articulada para a campanha de 2002 preconizava a inserção soberana no mundo e a recuperação dos espaços de autonomia na gestão da economia nacional, com a promoção de políticas dirigidas a reduzir a dependência e a vulnerabilidade externas:

[negar a] adoção de uma política ‘desenvolvimentista’ que agrega o ‘social’ como acessório, mas sim uma verdadeira transformação inspirada nos ideais éticos da radicalização da democracia e do aprofundamento da justiça social, não pode restar dúvida de que um governo democrático e popular precisará operar uma efetiva ruptura global com o modelo existente, estabelecendo as bases para a implementação de um modelo de desenvolvimento alternativo. Tal projeto deverá incorporar o combate à dependência externa e a defesa da autonomia nacional. É hora de ousar, pois é em momentos de grandes mudanças mundiais, como este, que se abrem novas possibilidades para os países da periferia do sistema, como o Brasil, conquistarem uma posição de inserção soberana no mundo (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.5).

Todavia, ao contrário do que grande parte dos analistas internacionais acreditava – e parcela da sociedade brasileira (tanto por parte dos que apoiaram o

projeto do PT quanto daqueles que se opuseram a ele) –, o governo Lula manteve o compromisso de seu antecessor com a estabilidade macroeconômica e abertura comercial. Outrossim, adicionou três outras prioridades: a inclusão e o aumento da cobertura e gasto social público; uma política industrial organizada em torno de parcerias público-privadas e de coordenação e financiamento de longo prazo do BNDES; e uma política externa voltada a impulsionar uma “nova geografia mundial” (LIMA, 2010).

Ademais, despertava atenção – e em alguns casos desconfiança e desconforto – da comunidade internacional a linha de ação que seria exercida pelo novo governo. Isso porque, além de combativo da diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso e de sua opção pelo seu modelo de integração e participação nos arranjos institucionais multilaterais, o Partido dos Trabalhadores sempre demonstrou forte engajamento com temas internacionais, sobretudo como crítico dos programas das instituições econômicas multilaterais, como o FMI e o BIRD, e dos projetos de promoção do livre comércio, capitaneados pelos países desenvolvidos.

Portanto, nota-se uma inversão na prioridade e papel conferidos à política externa brasileira. Como observam Hirst, Lima e Pinheiro (2010), ao contrário dos anos recentes, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, a partir de 2003 uma política exterior, pró-ativa e pragmática, passa a ser um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista³⁸; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. E, novamente, a opção estratégica é a opção pelo multilateralismo, todavia, tendo como foco a diversificação das parcerias visando ampliar a atuação brasileira nos fóruns institucionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

O Estado teria, assim, o papel de coordenador do desenvolvimento, o que nos remete ao conceito de Cervo (2008) de “Estado Logístico”, segundo o qual o Estado é internamente desenvolvimentista, mas conserva como elemento externo

38 No chamado neodesenvolvimentismo, ou novo-desenvolvimentismo, o **Estado** desempenha um papel estratégico em prover o arcabouço institucional apropriado para sustentar o processo estrutural de desenvolvimento econômico, haja vista que, segundo seus entusiastas, este requer **uma estratégia nacional de desenvolvimento** que capture oportunidades globais. Há hoje grande debate no Brasil em torno desse conceito e de seus reflexos para a economia nacional, como, por exemplo, em: ALVES, 2014; BASTOS, 2012; BOITO Jr., 2013; BRESER PEREIRA, 2012; MERCADANTE, 2010; SAMPAIO Jr., 2012; SICSÚ, 2005.

o liberalismo econômico. Em outros termos, ao mesmo tempo que se busca uma inserção internacional por meio do mercado, o Estado age como estimulador do desenvolvimento econômico nacional. Porém, sua função é a de garantir a estabilidade econômica e as “condições logísticas” necessárias para que o desenvolvimento seja possível, cabendo à sociedade promover tal desenvolvimento. Ainda de acordo com essa concepção, o Estado busca uma postura mais autônoma e a superação das assimetrias entre as nações.

Durante o governo Lula, como já exposto, a estratégia buscada para uma inserção mais autônoma do Brasil no sistema internacional foi por meio da diversificação de parcerias, chamada por Vigevani e Cepaluni (2007; 2011) de “autonomia pela diversificação”, pela qual “países com posições parcialmente similares na hierarquia de poder e com problemas sociais semelhantes buscam aprofundar suas identidades internacionais” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p.22). Sob essa perspectiva, o Brasil formou alianças com outros países em desenvolvimento bem como países desenvolvidos na busca de seus objetivos. Como exemplos, podem ser citados o G4³⁹, o G20 (comercial⁴⁰ e financeiro⁴¹), o IBAS⁴² e os BRICS⁴³.

39 O chamado G4 é um acordo diplomático entre Brasil, Alemanha, Japão e Índia, países que buscam a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e pleiteiam uma vaga como membro permanente.

40 O G20 Comercial é composto por África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Surge em meio à preparação da V Conferência Ministerial da Rodada de Desenvolvimento de Doha da OMC (Organização Mundial do Comércio). Sob a liderança de Índia e Brasil, a coalizão é formada em torno das discussões referentes aos subsídios agrícolas.

41 O G-20 Financeiro é formado pelos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) além de Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia a União Europeia, cujo objetivo é servir de “foro privilegiado de interlocução das principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos marcos da crise financeira que eclodiu ao fim de 2008” (IPEA, 2010, p.159).

42 Também conhecido com G3, o IBAS é um “fórum de diálogo” formado por Índia, Brasil e África do Sul. O objetivo é promover a cooperação entre países em desenvolvimento nas mais diversas áreas e elaborarem propostas conjuntas e, assim, tentarem modificar a arquitetura do sistema internacional.

43 O conceito BRIC é criado pelo economista Jim O’Neil, em 2001, mas somente a partir de 2006 passa a ser um agrupamento e a fazer parte da política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. A partir de 2011, a África do Sul integra o grupo que passa a se chamar BRICS. Apesar de não ter um documento constitutivo, mas apenas caráter informal, o grupo tem importante papel político no sistema internacional.

Além disso, o Brasil também buscou uma maior aproximação com seus vizinhos sul-americanos por meio dos processos de integração regional, como veremos.

No que tange aos aspectos conceituais presentes no Itamaraty, Saraiva (2007; 2010) afirma que teria predominado uma corrente de pensamento, chamada por ela de *autonomistas*, que, embora não tenha nascido de dentro do Partido dos Trabalhadores, encontrou respaldo nas ideias do chanceler Celso Amorim e do Secretário Geral Samuel Pinheiro Guimarães. Tal corrente prioriza valores tradicionalmente presentes na diplomacia brasileira como a autonomia, o universalismo e o fortalecimento do país no sistema internacional. Assim, busca relações com os países do Sul, uma postura mais ativa do Brasil no mundo e a alteração das regras do sistema internacional. No campo econômico, essa corrente defende uma atuação mais forte do Estado na política industrial e maior projeção internacional das indústrias nacionais, especialmente em direção à América do Sul (SARAIVA, VALENÇA, 2012). A integração regional teria, nesse sentido, importância estratégica para o Brasil como instrumento de abertura de novos mercados e de possibilidade da inserção externa das empresas brasileiras (SARAIVA, 2007).

A atuação do Estado na política industrial, por sua vez, revelou-se com a criação da PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), lançada em março de 2004, “com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas” (ABDI, 2014). Em continuidade à PITCE, é criada, em 2008, a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), objetivando “fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação” (ABDI, 2014). Tinha como principais metas: a aceleração do investimento fixo, o estímulo à inovação, a ampliação da inserção internacional do Brasil e o aumento do número de micro e pequenas empresas exportadoras. O programa da PDP⁴⁴ foi dividido em 3 grandes grupos (“programas para consolidar e expandir a liderança”, “programas para fortalecer a competitividade” e “programas mobilizadores em áreas estratégicas”), além de um quarto grupo gramado de “destaques estratégicos”. Esse grupo abrangia os seguintes programas: promoção das exportações; regionalização; micro e pequenas empresas, produção sustentável, integração com a África; Integração produtiva da

44 A coordenação da PDP ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em parceria com os Ministérios da Fazenda e da Ciência e Tecnologia além de outras instituições com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (ABDI, 2014).

América Latina e Caribe (CANO; SILVA, 2010). Importante mencionar que o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) teve papel muito importante para a operacionalização da PDP, tendo concedido financiamentos na ordem de R\$ 210,4 bilhões para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura) entre 2008 e 2010.

Sendo assim, aliando os objetivos de desenvolvimento nacional e de inserção internacional em busca de autonomia, os formuladores da política externa do governo Lula da Silva investiram na estratégia de diversificação das parcerias internacionais e na participação do Estado na condução da política industrial do país.

Kirchner e a terceira posição em busca de autonomia

Com Nestor e Cristina Kirchner – e seus três mandatos a partir de 2003 – se consolida a supremacia do partido Justicialista e a retomada do peronismo no cenário da redemocratização. Eleito com apenas 22% dos votos conquistados no primeiro turno – após seu concorrente, Carlos Menem, ter se retirado da disputa no segundo turno, com 24% dos votos conquistados e altos índices de rejeição – Néstor Kirchner, o desconhecido ex-governador da distante província de Santa Cruz, assume com um perfil bastante distinto dos também justicialistas Carlos Menem (1990-1999) e Eduardo Duhalde (2002-2003).

Ligado a setores produtivos da pequena e média indústria, Kirchner buscou uma virada nacionalista, propenso a retomar o crescimento da economia nacional, recuperar os indicadores sociais e minimizar a interferência do mercado nas decisões de política econômica (AYERBE, 2012). Tentou retomar um projeto de industrialização de matriz diversificada, capaz de agregar valor às exportações argentinas e estimular o consumo nos mercados interno e regional, além de impulsionar negociações comerciais variadas.

Com o objetivo de “reinstalar a la Argentina en el mundo” e “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía” (FPV, 2003), o governo Kirchner centralizou as ações no poder executivo e passou a tomar medidas visando traçar uma estratégia autônoma de inserção internacional. Os primeiros passos foram no sentido de questionar os condicionantes impostos pelas instituições multilaterais, sobretudo o FMI, bravando por reformas em sua estrutura e *modus operandi*. Fortaleceu as discussões sobre subsídios ao comércio internacional no âmbito da OMC, tomando posição junto aos demais países em desenvolvimento na conformação do G-20 comercial, em oposição aos países do G-8. Em seguida, partiu de

fato para o enfrentamento ao suspender os pagamentos da dívida externa Argentina para restabelecer as contas domésticas e permitir o investimento do Estado na retomada do crescimento do mercado de consumo interno. Ainda nesse sentido, dirigiu a desvalorização cambial capaz de expandir os gastos domésticos e ampliou as políticas de assistência social iniciadas ainda durante o governo de Duhalde.

Com efeito, seu governo passou a conhecer altos níveis de aprovação popular e obteve como resultado de suas políticas uma série de indicadores de crescimento elevados, decorrentes da reativação econômica. De acordo com dados da CEPAL, depois de uma queda de 10,9% em 2002, entre 2003 e 2010 o crescimento anual do PIB argentino esteve na média de 7,5%, e o índice de desemprego urbano diminuiu de 19,7% para 7,8%.

Ademais, Kirchner, com suas medidas de intervenção estatal, revelou a preocupação do governo com o agravamento do quadro internacional e com as vulnerabilidades do país em termos de acesso a divisas. Dessa forma, passou a controlar as importações, aplicando uma série de restrições a produtos do exterior, revisou leis relativas à política monetária do Banco Central, ampliou o controle sobre a moeda estrangeira e iniciou um processo de re-estatização de empresas em setores estratégicos (SIMONOFF, 2009).

Dessa forma, Kirchner lançou as bases para uma política exterior autônoma, ampliando sua participação em missões empresariais com mercados menos tradicionais, como China e Índia, e buscando estreitar os laços com os parceiros via acordos do MERCOSUL. Foi responsável pela reincorporação, na agenda sul-americana, de temas, como fomento à política industrial, nacionalização de indústrias e de recursos estratégicos e protecionismo comercial (VADELL, 2006).

Em importante discurso ao congresso argentino, Néstor Kirchner afirmou que a Argentina estaria “aberta ao mundo”, porém de maneira bastante realista, distante de “*alineamientos automáticos*”, mas sim através de “*relaciones serias, maduras y racionales*” no âmbito multilateral. Sua prioridade seria colaborar com a construção de um continente estável, próspero e unido sobre as bases e ideais de democracia e justiça social (KIRCHNER, 2007).

Durante seu governo, o Estado retoma algumas responsabilidades que haviam sido transferidas para o mercado nos anos 1990. Através de seu discurso nacionalista e com uma série de medidas consideradas populistas pela oposição, Kirchner procurou construir um novo padrão de relação entre Estado, Mercado e sociedade. Ofereceu mínimo espaço para a especulação no mercado financeiro e imputou intervenções nas esferas econômicas e produtivas sempre que os índices

nacionais pudessem ser contrários a seus objetivos. Ofereceu respostas pragmáticas tanto a partir de políticas públicas no plano doméstico como por meio de uma posição mais crítica diante das instituições internacionais de crédito.

Essa retomada de várias funções pelo Estado foi considerada um dos principais fatores de recuperação argentina da crise econômica de 2001 e 2002. Os resultados da política econômica que privilegiou o consumo, associada às políticas sociais, foram a diminuição drástica da pobreza, do desemprego e da indigência, e o aumento dos níveis de crescimento. (VADELL, et al. 2009). Kirchner, como os demais governantes da chamada “onda rosa”, questionou a premissa neoliberal de que as sociedades poderiam ser mais dinâmicas e competitivas reduzindo a participação do Estado na economia, uma vez que enxergava na capacidade estatal de formular políticas e regular os mercados individualmente a consolidação de um aparato institucional que conduziu ao crescimento, recuperando o papel do Estado na condução do desenvolvimento, conforme indica vasta literatura de economistas institucionalistas (JOHNSON, 1982; EVANS, 1975, 1985, 2004; AMSDEN, 1989, 2004; CHANG, 2002, 2003; RODRIK, 1999, 2002).

Com isso, Kirchner consolida a política de “Terceira Posição”, doutrina e prática das relações externas dos governos justicialistas, que visa a uma política externa autônoma e trabalha com o pressuposto de superação da condição dependente e periférica dos países latino-americanos em relação às grandes potências (PUIG, 1988). Imbuído de uma autonomia heterodoxa, com o pragmatismo e o ideário continental, o “estilo K” confirmou as expectativas de uma política autonomista rumo ao desenvolvimento nacional.

O discurso da integração regional sul-americana na inserção internacional de Argentina e Brasil

O foco no eixo Sul-Sul, presente na ação internacional do governo Lula, incorpora princípios embutidos nos programas e círculos do Partido dos Trabalhadores desde os anos de sua fundação (POMAR, 2010), como a pluralidade de interlocução internacional, o desenvolvimentismo regional e a ênfase latino-americana, além da luta política pela redução das assimetrias regionais. No mesmo sentido, a visão de Kirchner em relação ao Mercosul se afasta dos postulados do “regionalismo aberto”, que dependia mais dos agentes econômicos do mercado do que de um impulso político para o incremento do projeto de integração. Tanto o primeiro quanto o segundo procuraram assentar seus governos sobre diretrizes

que promovem o resgate do papel do Estado, principalmente por meio da recuperação de investimentos públicos. Em consonância a isso, há uma forte tendência de ambos na direção de uma diplomacia presidencial de alto perfil. Assim, a ascensão de Lula e Kirchner fez surgir uma perspectiva de “construção de uma parceria mais sólida no campo político” e “referências favoráveis a uma aliança estratégica entre os dois países capaz de dar respostas conjuntas a temas sociais, regionais e internacionais” (SARAIVA, 2008, p.762).

Pode-se afirmar que essa perspectiva da relação bilateral esteve vinculada à percepção de um novo modelo de regionalismo que começa a surgir no final da década de 1990: o regionalismo físico e energético ou também chamado de “integração estrutural” (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2007). Essa nova forma de integração é “centrada na cooperação entre os poderes públicos e setores privados, e fortemente ancorada na coordenação estatal” (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2007, p.125). Além disso, diferentemente do “regionalismo aberto” dos anos 90, busca uma integração para além dos temas comerciais como a preservação de “espaços de política” e aqueles referentes aos impactos distributivos da liberalização comercial e da integração regional (VEIGA, RÍOS, 2007). Assim, a noção de região deixa de significar apenas um espaço de fluxo, adquirindo, nos anos 2000, um novo significado, ao retomar os valores político e físico das regiões, em meio ao surgimento de projetos de integração física e produtiva como a IIRSA e a UNASUL.

Dessa forma, o passo que, no período anterior à dinâmica regional, se manifestou por meio de acordos de livre comércio – em consonância com os princípios do liberalismo econômico – e de reformas de mercado adotadas pelos países periféricos da região, em que desenvolvimento não se deveria contrapor aos princípios do livre comércio e da liberdade financeira, o novo regionalismo continha um componente político aguçado, com ativa promoção de investimento e integração por parte da ação estatal.

Nesse sentido, a UNASUL é criada como um esforço para fortalecer a integração regional, sobretudo no âmbito político e com intensa atuação dos governos Lula e Kirchner. Trata-se de mais uma manobra política no sentido de fortalecer o papel estratégico da região e proporcionar iniciativas autônomas, inclusive servindo de contraponto à OEA, ambiente eminentemente influenciado pela presença norte-americana nas decisões hemisféricas. A UNASUL surge com a pretensão de congregar vários processos de integração existentes na região e criar uma agenda comum a eles. Assim, visa contemplar fatores políticos, econômicos, comerciais,

sociais e culturais, destacando, inclusive, a segurança regional. A UNASUL tem como objetivo principal aprofundar a integração regional já iniciada por outras tentativas, como o MERCOSUL, e também pela Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)⁴⁵.

A integração regional, nessa nova realidade, passa a ser vista como uma possibilidade não só de incrementar as relações econômicas regionais, mas também de aumentar o poder de barganha da região nas arenas hemisféricas e internacionais (LIMA; COUTINHO, 2007). O MERCOSUL é encarado, então, como plataforma de consolidação da dimensão social da integração. É identificado como a esfera capaz de contribuir para a superação das assimetrias regionais, colaborando no desenho de políticas sociais regionais, sistematizando indicadores sociais regionais para trocar boas práticas em matéria social, promovendo mecanismos de cooperação horizontal e identificando fontes de financiamento⁴⁶.

Há, portanto, durante os governos Lula e Kirchner, um discurso favorável à revitalização do MERCOSUL e à integração sul-americana. No que tange às relações bilaterais entre Argentina e Brasil, algumas iniciativas conjuntas podem ser citadas como avanços nesse processo, embora tenham contado com poucos resultados práticos, mas com importante valor simbólico. A primeira delas foi um programa de trabalho apresentado pelo governo brasileiro, durante a XXIV Cúpula do MERCOSUL, em junho de 2003, chamado de “Objetivos 2006”. Aprovado pelo CMC (Conselho Mercado Comum) como um Programa de Tra-

45 Em 2011 a IIRSA se tornou um fórum técnico do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), com a função de implementar a integração da infraestrutura regional (IIRSA, 2013).

46 A partir de 2006, os Estados Partes reafirmaram o caráter prioritário do tratamento das assimetrias no âmbito do MERCOSUL. Foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), por meio da aprovação da Decisão CMC Nº 45/04, destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social – especialmente das economias menores e das regiões menos desenvolvidas – e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. Dez anos é a vigência mínima desta ferramenta, que visa oferecer respostas mais estruturais e de longo prazo na abordagem das assimetrias. O FOCEM é formado com contribuições anuais dos Estados Partes que totalizam cem milhões de dólares. As contribuições dos Estados Partes foram estabelecidas segundo as seguintes percentagens: Argentina: 27%, Brasil: 70%, Paraguai: 1% e Uruguai: 2%. Os recursos são distribuídos de forma inversamente proporcional ao montante das contribuições realizadas: Paraguai: 48%, Uruguai: 32%, Argentina: 10% e Brasil: 10%.

balho, previa medidas a serem tomadas nas áreas econômico-comercial, social, institucional e em novos tipos de cooperação, como a técnico-científica. Dos objetivos apresentados, cabe mencionar a criação do Parlamento do MERCOSUL e do FOCES (Fórum Consultivo Econômico e Social) como importantes avanços em termos não apenas institucionais mas de integração social e política. Porém, os resultados práticos ainda estão muito aquém do desejado⁴⁷.

Em outubro de 2003, Argentina e Brasil também assinam o “Consenso de Buenos Aires”, em que afirmavam a vontade de intensificarem a cooperação bilateral e regional para além do aspecto econômico, com destaque para o desenvolvimento social de seus países. Além disso, o bloco é colocado como fator importante para a melhor inserção dos países no sistema internacional, aumentando suas capacidades de negociação e a autonomia de decisão (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003).

A integração sul-americana se torna, portanto, plataforma de suas políticas de inserção internacional autônoma e elemento fundamental para a gestação de seus projetos de consolidação de espaço na política internacional. Kirchner e Lula trataram de explorar os benefícios oferecidos pela institucionalização do MERCOSUL, como: espaço de debates para afinar propostas de aceleração de seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; coordenação de políticas e harmonização de legislações; aproveitamento dos potenciais regionais; geração de estabilidade na região; posicionamento comum em negociações multilaterais.

Apesar de Argentina e Brasil estarem diante de desafios comuns e da perspectiva semelhante quanto à importância do resgate do papel do Estado e da cooperação regional, isso parece não ter conduzido os dois países à construção de um verdadeiro projeto de desenvolvimento político, social e econômico conjunto. Tal percepção pode ser mais bem entendida quando analisamos as políticas interna e externa dos dois países, tanto em termos conceituais quanto práticos.

Do ponto de vista conceitual, a corrente *autonomista*, predominante dentro do Itamaraty no período Lula, analisava a integração regional como instru-

47 Em relação ao FOCES, a quantidade de recursos ainda é muito pequena perto dos desafios da integração. Samuel Pinheiro Guimarães, por exemplo, argumenta que com 100 milhões de dólares é possível construir apenas uma estrada de cem quilômetros (GUIMARÃES, 2011). No caso do Parlamento, ainda que tenha sido um avanço em relação à CPCMC (Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL) pois agora tem capacidade de propor projetos e não papel meramente consultivo, o poder de decisão ainda continua sendo do CMC (Conselho Mercado Comum).

mento de abertura de novos mercados e como uma possibilidade de inserção das empresas brasileiras, como já ressaltado (SARAIVA, 2007). Importante mencionar que é justamente no governo Lula da Silva que há um movimento de internacionalização das empresas brasileiras em direção à região. No ano de 2009, por exemplo, 53% das empresas transnacionais brasileiras estavam localizadas na América do Sul, o que pode ter como uma das explicações o esforço do governo brasileiro de tornar o país um líder na América do Sul (FDC, 2010). Além disso, os autonomistas visavam à construção de uma liderança regional na América do Sul⁴⁸ que seria vista como uma forma de agregar poder e conseguir uma melhor inserção do Brasil no cenário internacional. Por essa razão, defenderiam uma baixa institucionalidade do Mercosul e a manutenção de autonomia nos campos políticos e macroeconômicos (SARAIVA, 2010).

Por outro lado, houve também no período um grupo encabeçado por Marco Aurélio Garcia que defendia o aprofundamento político e social com base em uma identidade regional sul-americana (SARAIVA, 2010). A existência desse grupo explica, em parte, avanços como a criação do FOCEM e o Parlamento do Mercosul. Porém, no caso específico do FOCEM, sua criação também estaria relacionada à cobrança por parte dos parceiros do bloco, sobretudo Paraguai e Uruguai, para que o Brasil exercesse o papel de *paymaster*, ou seja, se responsabilizasse por arcar com a maior parcela dos custos demandados pelo processo de integração (MATTLI, 1999, apud MALAMUD, 2008).

Já na Argentina, Saraiva (2008) aponta a existência de três grupos⁴⁹ com diferentes percepções quanto ao MERCOSUL, ancorados em duas concepções de pensamento econômico: a ortodoxa e a heterodoxa. Essa heterogeneidade de visões seria um dos fatores que “limitam o aprofundamento e a consolidação de um projeto específico de MERCOSUL” (SARAIVA, 2008, p.735). Durante o governo de Néstor Kirchner, as duas correntes ligadas ao pensamento heterodoxo – pragmáticos e progressistas – foram predominantes. Os progressistas eram fa-

48 Como exemplos da tentativa de construção dessa liderança, pode ser lembrado o envolvimento brasileiro em questões de ordem política na região, como durante as crises da Venezuela, Bolívia, Equador e Honduras.

49 Os três grupos mencionados por Saraiva (2008) se referem a aspectos políticos: uma de caráter liberal e coincidente com a vertente econômica ortodoxa e outras duas convergentes com o pensamento heterodoxo: os pragmáticos e os progressistas. Em razão dos limites e objetivos desse artigo trataremos apenas das duas correntes que predominaram durante a gestão Kirchner.

voráveis ao aprofundamento social e político do Mercosul e defendiam um aprofundamento instrucional do bloco com a criação de instituições supranacionais, maior participação social no bloco e uma aliança mais permanente com o Brasil. Os pragmáticos, por sua vez, embora também favoráveis a uma aliança com o Brasil, viam com preocupação a dimensão da economia brasileira perante a argentina, preferindo uma relação mais cooperativa do que integrativa.

Nesse sentido, características e condições econômicas específicas de cada país também podem ser apontadas como obstáculos ao avanço do projeto de integração. Apesar de Lula da Silva e Kirchner terem compartilhado a visão quanto à necessidade de retomada do papel do Estado na condução da política econômica de seus países, e terem tido posturas favoráveis à integração, Boschi e Gaitán (2008) chamam a atenção para o fato de que as condições de implementação das políticas neodesenvolvimentistas diferiam em cada país, em razão de condições conjunturais e do próprio processo de desenvolvimento vivenciado por cada um deles.

Pode-se afirmar, portanto, que há uma relação entre as condições de implementação anteriormente apresentadas e a forma como Argentina e Brasil se relacionam no âmbito do MERCOSUL, ainda que não seja uma relação direta. O que se quer afirmar é que o fato de o Brasil possuir maior capacidade de implementação das políticas neodesenvolvimentistas, ou um melhor preparo no que tange à relação *Estado – setor privado – sociedade*, acaba gerando condições de fundo desfavoráveis ao próprio processo de integração. Como afirmam Boschi e Gaitán (2008), há um movimento divergente seguido pelas economias argentina e brasileira – a despeito dos esforços do presidente Néstor Kirchner em reinustrializar o país. Por um lado, temos a Argentina em um processo de desnacionalização de seu tecido produtivo industrial e, por outro, um movimento de internacionalização das empresas brasileiras em direção à América do Sul, sobretudo à Argentina. Esse movimento, inclusive, tem gerado certo temor em nossos vizinhos, o qual pode ser notado na análise de alguns intelectuais argentinos que demonstram preocupação quanto ao aumento da dependência da economia de seu país em relação à brasileira e da consequência desse processo para a integração regional (PEROTTA, FULQUET, INCHAUSPE, 2011)⁵⁰.

50 Dentre os argumentos apresentados pelos autores está o fato de as empresas brasileiras que têm realizado investimentos na região estarem centradas em atividades de baixo dinamismo, o que não geraria valor agregado, novos empregos e complementaridade das cadeias produtivas (PEROTTA, FULQUET, INCHAUSPE, 2011).

Além disso, Boschi e Gaitán (2008) afirmam que, na Argentina, a desvalorização da moeda nacional não tem sido acompanhada por mecanismos que redirecionem os ganhos para o aumento de competitividade e para a diversificação do sistema produtivo. Outro fator que também não pode ser esquecido – e que ganhou papel de grande importância durante o governo Lula – é o papel do BNDES como financiador do processo de internacionalização, e o fato de que nem a Argentina nem outro país latino-americano conta com instituições de financiamento de tal magnitude.

Portanto, ainda que o MERCOSUL e a América do Sul continuem sendo vistos pelos governos, tanto da Argentina como do Brasil, como importantes para a preservação de suas autonomias no cenário internacional e como formas de aumentarem seus poderes de negociação nos fóruns internacionais, ainda permanecem sentimentos de desconfiança entre os dois países. Além disso, continua predominando uma visão instrumental da integração em detrimento de um verdadeiro projeto de integração regional, isto é, que envolva, por exemplo, a integração das cadeias produtivas dos países em uma perspectiva de desenvolvimento político, econômico e social conjunta, para além do discurso político-diplomático.

Considerações finais

Avançar um processo de integração regional implica trabalhar em torno de uma complexa agenda política, econômica, comercial, social e cultural. Além do mais, significa que as partes estão dispostas a criar uma dinâmica de atuação convergente em fóruns multilaterais e trabalhar parcerias externa de forma conjunta. Obviamente, demanda alto investimento institucional e grande capital político.

A eleição de Lula da Silva, no Brasil, e de Néstor Kirchner, na Argentina, gerou expectativas positivas quanto à revitalização do MERCOSUL, haja vista que indicaram a integração sul-americana como plataforma de sua inserção e atuação internacional. De fato, alguns avanços no bloco ocorreram, como a criação do programa de trabalho “Objetivos 2006” e a assinatura do “Consenso de Buenos Aires”, que apresentaram propostas de avançar na integração para além dos temas econômicos e comerciais. No campo prático, a criação do Parlamento do MERCOSUL e do FOCES (Fórum Consultivo Econômico e Social) representou avanço positivo em termos não apenas institucionais, mas de integração social e política, ainda que com poucos resultados: o FOCES em razão dos limites de seus investimentos e o Parlamento por manter ainda papel meramente consultivo.

As razões para essa timidez no aprofundamento da integração sul-americana, no que se refere mais especificamente ao MERCOSUL, estão relacionadas a características estruturais próprias de cada país, ou a concepções distintas quanto ao papel do bloco nas políticas externa e econômica dos dois países. Podemos citar algumas delas: o acumulado histórico de suas relações exteriores e as características da burocracia diplomática de Brasil e Argentina, que pulverizam as ações em uma miríade de pautas e parcerias no campo da política mundial; os *lobbies* protecionistas de setores que, supostamente, teriam maiores dificuldades de se sustentar com o aprofundamento da integração econômica e comercial entre os países; a intransigência de elites locais em relação aos benefícios da integração, tanto no campo econômico quanto no social; a divisão política dentro das casas legislativas no que diz respeito ao entendimento do perfil de integração que deva ser proporcionado pelo MERCOSUL; a falta de mobilização da opinião pública desses países elencar a integração regional como uma das prioridades da agenda dos governos; e a lenta construção da confiança entre Brasil e Argentina que, a despeito da aproximação que vem ocorrendo desde meados da década de 1980, ainda é bastante frágil a tensionamentos em pautas localizadas, sobretudo a contenciosos comerciais. Todos esses elementos dificultaram os esforços pela integração promovidos pelos governos de Lula da Silva e Kirchner. Nesse sentido, pode-se perceber um discurso muito mais enfático e entusiasmado do que a realidade concreta apresenta como resultado da convergência desses dois governos.

De qualquer maneira, não se pode negar que tenha existido, em consonância com os projetos nacionais dos governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner, uma ativa agenda de integração política regional, visando sustentar seu ativismo internacional e viabilizar suas políticas externas autônomas e não alinhadas. Ainda que se tenha muito a avançar em um projeto que de fato promova a integração regional, com aspectos muito mais práticos do que institucionais, que se apresentem na vida cotidiana das sociedades e não em reuniões palacianas e tratados internacionais, parece que um novo ambiente político pode ser criado nos últimos anos em nosso continente.

Distante da falácia neoliberal, que relegava o papel do Estado a mero artífice de interesses privados, mas atentos ao canto de sereia dos populistas e caudilhos de plantão, cabe às sociedades sul-americanas, mais precisamente a cada cidadão, apropriar-se dos instrumentos e aparatos institucionais e viabilizar projetos capazes de contribuir com a superação das desigualdades e das vulnerabilidades que nos afligem.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI), 2014. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/>>.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Editora Praxis, 2014.

AMSDEN, Alice H. **South Korea and late industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.

AMSDEN, Alice H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Edunesp, 2004.

ARGENTINA, BRASIL. **Ata de Copacabana. Ministério da Fazenda. Notas oficiais. 16 mar. 2004**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r040316_ata.asp>. Acesso em 4 out. 2013.

ARGENTINA, BRASIL. **Consenso de Buenos Aires**. 16 out. 2003. Disponível em <<http://www.em-barg.org.br/CONSENSO.HTM>>. Acesso em 4 out 2013.

AYERBE, Luis. F. Néstor e Cristina Kirchner: afirmação do peronismo. **Revista Nossa América**, São Paulo, p.52-55, 26 jan. 2012.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, Número especial, p.779-810, dez. 2012.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, TATIANA. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v.21, p.31-38, 2013.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente em Argentina, Brasil y Chile. **Análise de Conjuntura**, n.1, jan.2008, p.1-29.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, Número especial, p.811-829, dez. 2012.

BRIEGER, Pedro. **Política externa dos governos progressistas do Cone Sul**: convergências e desafios. Seminário Organizado por la Fundación Friedrich Ebert, São Paulo, 29-30 de setembro de 2009.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Argentina: 1945-2000. In: GUIMARÃES, S.P. (Org.) **Argentina**: visões brasileiras. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

CHANG, Ha Joon. **Globalisation, Economic Development and the role of state**. Londres: Zed Books, 2002.

CHANG, Ha Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. da. Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão**: IE/UNICAMP. n.181, jul.2010.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social**. Pobreza, emprego, Estado e o futuro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DUPAS, Gilberto; VILLARES, Fábio. Visão estrutural da dinâmica econômica da América Latina. In: DUPAS, Gilberto. (Coord.) **A América Latina no início do século XXI**: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: Edunesp, 2005.

ESCUDE, Carlos. **Realismo Periférico**. Buenos Aires: Planeta, 1990.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich. The state and economic transformation: toward analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter. **A tríplice aliança**: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria**. Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **500 anos de Periferia – Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes** – tendencias globales y experiencias nacionales, Buenos Aires: CLACSO Libros. 2006.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984 [1962].

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: história e implicações. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HAYEK, Friedrich Von. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994 [1944].

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares e PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**. Luzes e sombras do Brasil atual, Buenos Aires, p.22-41, dic. 2010.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle**. The Growth of industrial Policy (1925-1975). Stanford University Press, 1982.

KIRCHNER, Nestor. **Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner**. 1 de marzo de 2007. Disponible en: www.presidencia.gov.ar

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA), 2013. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>.

LAMPRÉIA, Luis Filipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v.2, n. 42, p. 5-17, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Integração Moderna. **Observatório Sul-Americano**: Boletim de Análise de Conjuntura, jan.2006.

LIMA, Maria R. S.; COUTINHO, Marcelo. Uma versão estrutural do regionalismo. In : DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares. Brasil e Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e Política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010.

MERCADANTE, Aloizio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 537f. Tese (Doutorado em Economia)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: SENAC, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do Autoritarismo Burocrático**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1990.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : _____. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1989.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : _____. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1994.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Plano de ação. In : _____. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2002.

PEROTTA, Daniela; FULQUET, Gastón; INCHAUSPE, Eugenia. **Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas em Sudamérica: ¿integración o interacción?** Nueva Sociedad, Buenos Aires, jan. 2011.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POMAR, Valter. **A política externa do Brasil**. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portallpt/secretrias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>

PUIG, Juan Carlos. Política Internacional Argentina. In: PERINA, R.; RUSSEL, Roberto. **Argentina en El mundo (1973-1987)**. Buenos Aires: GEL, 1988.

RODRIK, Dani. **The new global economy and developing countries**: making openness work. Washington: Overseas Development Council, 1999.

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, Glauco (Org). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Edunesp, 2002.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIÁN, Juan Gabriel. **De la autonomia antagónica a la autonomia relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur**. Post Data 7, mayo, 2001, p.71-92.

SAMPAIO Jr. Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.112, p.672-688, out./dez. 2012

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.2, n.50, p.42-59, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul. **Contexto Internacional**, v.30, n.3. Rio de Janeiro, set/dez.2008, p.735-775.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil**: institucionalismo pragmático x autonomistas. Real Instituto Elcano, ARI 46, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **CEBRI Artigos**, v.1, ano 7, p.1-32, 2012.

SICSU, João. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? In: _____. **Novo-Desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. São Paulo: Editora Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Fabrício P. Até onde vai a “onda rosa”? **Observatório Política Sul Americano**: Boletim de Análise de Conjuntura, n.2, fev. 2010.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. **CONfines**, v.5, n.10, ago./dic.2009.

SOARES DE LIMA, Maria R.; COUTINHO, Marcelo V. Integração Moderna. **Análise de Conjuntura OPSA**, n.1, jan. 2006.

VADELL, Javier. A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.2, dez. 2006.

VADELL, Javier; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. Integração e Desenvolvimento no MERCOSUL: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.17, n.33, p.39-54, jun.2009.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RÍOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile, CEPAL, jul 2007. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30045/P30045.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl>. Acesso em: 04 ago. 2013.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. F. Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v.15, n.2, 2003.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. Vulnerabilidade social e instabilidade democrática. In: DUPAS, Gilberto (Coord.). **A América Latina no início do século XXI**: perspectivas econômicas, sociais e políticas. São Paulo: Edunesp, 2005.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007, p.273-335.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

POLÍTICA EXTERNA, REVOLUÇÃO E DESENVOLVIMENTO: um balanço das relações Brasil-Cuba⁵¹

Marcos Antonio da Silva⁵²
Guillermo Alfredo Johnson⁵³
Anatólio Medeiros Arce⁵⁴

Ao longo do século passado, as relações entre Brasil e Cuba foram marcadas pela oscilação e pela geração de muitas expectativas e poucas realizações. Isso decorreu, em grande medida, dos contextos interno e externo que marcaram a trajetória dessas nações. No caso brasileiro, a consolidação de uma política externa independente somente se inicia na década de 50 e se consolida, depois de um intervalo nos anos 60, com o regime militar sob o princípio da universalização das relações brasileiras, fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico promovido naquele momento.

No caso cubano, depois de anos de tutela americana e, obviamente, da priorização de relações com a potência do norte, a ascensão de um regime revolucionário de caráter socialista fez que suas relações se intensificassem com a superpotência comunista e seus aliados. Tais aspectos foram, ainda, determinados pelo

51 Uma versão deste artigo foi publicada em Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.4, n. 7, jan./jun., 2015.

52 Professor de Ciência Política do curso de Ciências Sociais e do programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), doutor em Integração da América Latina (PROLAM/USP) e membro do Laboratório Interdisciplinar de estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD).

53 Professor de Ciência Política do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), dos programas de pós-graduação em Geografia e Sociologia e coordenador do Laboratório Interdisciplinar de estudos sobre América Latina (LIAL/UFGD).

54 Doutorando em História pelo Programa de pós-graduação em História da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGH/UFGD). Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em História pela mesma instituição e membro do LIAL (Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina).

contexto internacional da Guerra Fria que, entre os anos 40 e 90, dificultaram o desenvolvimento de uma relação normal, quiçá intensa, pelo modelo político e econômico adotado em cada país. Dessa forma, apesar da relativa proximidade geográfica e cultural, o distanciamento, mais do que a aproximação, parece ser a marca das relações entre ambos.

Neste novo século, uma nova oportunidade parece emergir para a consolidação das relações entre Brasil e Cuba. Isso porque o novo contexto internacional, marcado pela globalização e sem forte distinção ideológica, bem como os desafios, no caso cubano, ou pretensões, no caso brasileiro, parecem propiciar um novo horizonte de oportunidades para ambos, embora as tensões continuem existindo.

Nesse sentido, este trabalho procura analisar as relações entre Brasil e Cuba neste novo século, enfatizando, na medida do possível, diversas dimensões. Para isso, procura compreender a intensidade da relação no contexto atual e sua ligação com os princípios e elementos gerais de política externa desenvolvidos por cada nação para se inserir no mundo globalizado.

Para tanto, este trabalho está estruturado em seções, expostas a seguir. Na primeira seção, discutimos a história das relações entre Brasil e Cuba, no século XX, quando predominou uma política de distanciamento (rompimento das relações formais) e de aproximação, principalmente nos anos 80 e 90. Na segunda parte, analisamos tal relação sob a égide dos objetivos da política externa desenvolvida por cada país neste novo século. Finalmente, na última parte, procuramos analisar a natureza, a intensidade e os desafios ou tensões que marcam tal relação, apontando possíveis desdobramentos.

As relações entre Brasil e Cuba no século XX: entre o distanciamento, o rompimento e a (re) aproximação

Apesar do estabelecimento, já em 1906, de relações formais entre o Brasil e Cuba, tal relação permaneceu tênue e marginal para ambos os países, na primeira parte do século passado, por diversas razões que apontaremos adiante, adquirindo certa relevância entre os anos 50 e 60, que se mostraram ser razões de natureza mais de política interna e atuação internacional desses países do que pela relação bilateral (BEZERRA, 2012).

No caso brasileiro, uma efetiva política externa, como instrumento de desenvolvimento nacional, só irá se efetivar com a proposta da Operação Pan-americana, do governo JK, e o estabelecimento da Política Externa Indepen-

dente (PEI) no início dos anos 60 (ALTEMANI, 2005; CERVO, 2003; PECE-QUILLO, 2004). Antes disso, a política externa era marcada por um alinhamento informal e automático com os EUA, a famosa aliança “não escrita” do Barão do Rio Branco, embora nos anos 30 ocorressem tentativas de ação autônoma (VIZENTINI, 2003). Associado a esse fato, deve-se destacar que o perfil econômico dos países era extremamente semelhante, começando a se diferenciar na década mencionada, com o processo de industrialização brasileira que só irá se consolidar nas décadas de 60 e 70, o que dificultava o aprofundamento de tais laços, pelo menos no âmbito comercial.

No caso cubano, ocorria uma dinâmica semelhante com um agravante. O perfil econômico cubano também era, nesse período, baseado na produção agrícola, principalmente o açúcar, o que dificultava o intercâmbio comercial. Além disto, as relações cubanas (políticas e comerciais) estavam orientadas por uma relação intensa e privilegiada com os EUA, que hegemonizava o comércio exterior do país (PISANI, 2002; PEVIDA, 1995; SEGRERA, 1988). Nesse sentido, Brasil e Cuba eram mais competidores – pelo perfil de suas economias e pelo desejo das relações e benesses americanas – do que parceiros.

Dessa forma, as relações entre Brasil e Cuba na primeira parte do século passado eram tênues e marginais, concentrando-se nas questões relativas ao preço internacional do açúcar, pois, por razões internas, tanto para Brasil como Cuba, tal relação não era prioritária. Como aponta Abreu: “O relacionamento político bilateral era obviamente afetado pela distância, pela dificuldade de comunicação e pela recíproca pouca prioridade dos respectivos países na agenda de política externa” (ABREU, 2000, p234-235). Vale ainda ressaltar que a representação em Havana era cumulativa a outros oito países da América Central e Caribe, o que dificultava uma maior interação (BEZERRA, 2012).

Essa situação se modifica, parcialmente, no final da década de 50 e 60, com a afirmação da Revolução Cubana. Tal acontecimento irá determinar grande parte das relações bilaterais, interamericanas e internacionais, pois irá inserir a pequena ilha caribenha no quadro da Guerra Fria que determinava as relações internacionais no período. Nas décadas posteriores, a Revolução Cubana irá marcar, de forma profunda, a América Latina e as relações cubanas e americanas com o continente (AYERBE, 2002; BANDEIRA, 1998).

Nesse sentido, a questão cubana, a relação bilateral e o posicionamento no conflito cubano-americano emergem para o diplomacia brasileira como um desafio que, pelo menos, até os anos 80, demonstrará a capacidade de atuação

autônoma do país no cenário internacional. Por isso, depois da simpatia equidistante do governo JK, será nos governos brasileiros posteriores que podemos acompanhar o desenvolvimento do processo de rompimento que se constituirá num marco da política brasileira.

Durante o governo Jânio Quadros, as relações Brasil e Cuba ganharam relativo impulso e atingiram a política, interna e externa, brasileira, pelos seguintes fatores. Primeiro, a questão cubana contribui, ainda que indiretamente, para a emergência de um novo paradigma na política externa brasileira que, embora gestado ao longo dos anos 50, só irá adquirir uma formulação consistente nesse governo: a Política Externa Independente (PEI). Como apontam Cervo e Bueno:

Jânio Quadros formulou a PEI em um momento conjuntural adequado no âmbito hemisférico, pois se aproveitou do receio dos EUA de que a América Latina escapasse de sua órbita de influência a partir da crise do sistema interamericano aberta pelo regime de Cuba. [...] Ao enfatizar o direito que têm os povos à autodeterminação, reinvidicava-se para o país mais liberdade de movimento no cenário mundial, tendo em vista os interesses econômicos nacionais (CERVO; BUENO, 2002, p. 310).

Além disto, a relação com Cuba parece nos ajudar a compreender os rumos da política e dos passos empreendidos por Jânio Quadros até sua renúncia, pois se transformará, aos poucos, em um problema de política interna brasileira. Dessa forma, sua visita a Havana, ainda na campanha eleitoral, a orientação para a abstenção na reunião da OEA, que expulsou Cuba da entidade, e a condecoração a Che Guevara foram movimentos que repercutiram intensamente na política doméstica. Apesar disso, tais fatos revelam que Jânio Quadros adotava uma ten-sa política bifronte, pois no plano interno desenvolvia medidas conservadoras e moralistas e, no plano externo, reafirmava o direito à autodeterminação dos povos, estando mais próximo da questão cubana. A dificuldade de conciliação entre essas duas políticas, talvez associada aos cálculos políticos do ex-presidente que imaginava o retorno ao poder com maior espaço de manobra, também estiveram presentes em sua renúncia. Não à toa, a renúncia de Jânio motivou um discurso de Fidel Castro, citado por Bezerra (2012), que apontava:

se o povo brasileiro aproveitasse a experiência de Cuba, nunca lhe poderiam derrotar os militares reacionários[...] Cuba soube com profunda tristeza da notícia da renúncia do presidente do Brasil. A América perde um de seus mais valentes defensores do princípio de autodeterminação. [...] O prestígio internacional do Brasil crescia a cada dia. Somente os reacioná-

rios americanos, o Departamento de Estado ianque, os monopólios imperialistas, inimigos da independência e soberania de nossos povos, podem receber esta notícia com júbilo. Cuba, a quem Quadros tinha defendido valente e tenazmente, sente-se solidária a ele” (BEZERRA, 2012, p.132).

Tal declaração, além de ignorar outros elementos que conduziram a renúncia do presidente, contribuiu para que a questão cubana fosse incorporada, considerando o contexto, a lógica da política interna brasileira.

Durante o governo Goulart, marcado por uma intensa polarização política, a questão cubana vai adquirindo novos contornos e importância para os rumos da política nacional. Nesse sentido, a Crise dos Mísseis, em 1962, pressionou o governo Goulart, pois o próprio secretário de Estado americano, Dean Rusk, buscou o apoio à quarentena, enquanto o governo brasileiro reafirmava sua postura favorável à autodeterminação (BANDEIRA, 1998). Esse acontecimento atinge os rumos da PEI. Segundo Bezerra:

[A Crise dos Mísseis] teve como uma de suas consequências o esvaziamento da proposta de mediação do Brasil entre as superpotências, uma vez que, a partir de então, estas passaram a buscar resolver seus litígios através de frequentes contatos diplomáticos bilaterais, inaugurando o período de distensão internacional conhecido como *détente*. A consequência disto para o Brasil foi a inviabilização da ‘barganha nacionalista’ com os EUA, levada a efeito desde o período Vargas, e a ascensão, em lugar desta, da retórica desenvolvimentista...” (BEZERRA, 2012, p.195).

Além disto, o problema dos asilados na embaixada brasileira em Havana, o processo de radicalização da revolução, evidenciado na Segunda Declaração de Havana, em 1962, e seu lema “O dever de todo revolucionário é fazer a Revolução”, além do apoio cubano às Ligas Camponesas no Nordeste brasileiro⁵⁵ levantavam dificuldades para o governo Goulart e contribuíram para a disseminação – na sociedade e nos meios militares – do discurso alusivo ao perigo comunista,

55 Ainda que não existam estudos sistemáticos sobre tal relação, é necessário apontar que, até o golpe de 64 e a emergência da luta armada como forma de resistência ao regime militar no final da década, as ligas camponesas e sua principal liderança, Francisco Julião, foram um dos movimentos que mais estreitaram os laços com Cuba e suas concepções. Para aprofundamento no assunto, ver, entre outros, Rollemberg (2001).

que serviu, associado ao temor da quebra de hierarquia, como justificativa ao golpe cívico-militar que depôs o presidente⁵⁶.

O golpe e a instauração do regime militar determinaram, evidentemente, uma “reversão de expectativas” da política externa brasileira e uma correção de rumos de tal política, até sua reelaboração nos anos 70. Essa reversão foi marcada, pelo menos nos primeiros governos militares, pelo retorno de um alinhamento quase automático com os EUA e, obviamente, pelo rompimento das relações diplomáticas com Cuba. Na ótica brasileira, esse rompimento deveu-se aos seguintes fatos:

[...] com respeito às relações entre Brasil e Cuba, delas se vinha servindo o governo Fidel Castro, sobretudo nos últimos tempos, para acobertar as atividades de propaganda de seus agentes, em inequívoca demonstração de que, ao diálogo regular por canais diplomáticos, optara por um inadmissível entendimento com grupos minoritários brasileiros, interessados no proselitismo incompatível com as tradicionais convicções cristãs e democráticas de nosso povo. Tal interferência em assuntos internos do Brasil não mais podia ser tolerada sem graves riscos para a ordem pública e sem ofensa aos verdadeiros sentimentos nacionais, reafirmados agora pela revolução vitoriosa. [...] A decisão tomada pelo governo brasileiro está em perfeita consonância com o seu propósito de não admitir ação comunista no território nacional” (citado por BEZERRA, 2012, p.230).

Na ótica cubana, pode-se destacar que tal rompimento, embora inevitável, não era desejado. Nesse sentido, a liderança cubana desenvolvia uma política externa que procurava combinar a promoção e o apoio às atividades revolucionárias com o desenvolvimento de políticas formais com diferentes estados e, provavelmente, buscava a manutenção de relações com as nações latinoamericanas para evitar o isolamento regional. De qualquer forma, não há dúvida sobre a primazia da ótica revolucionária sobre os laços diplomáticos que, combinados com o aprofundamento dos laços com a URSS e demais nações do bloco soviético, tornavam tal possibilidade um custo necessário para a manutenção de sua autodeterminação e a promoção de revoluções, como estava expresso em declarações e docu-

56 Como afirma Ridenti: “Seria por demais estreito pensar no golpe de 1964 em função principalmente da dinâmica interna das Forças Armadas; contudo, é inegável que o movimento político dos militares de baixa patente, como parte da ascensão popular mais ampla no pré-64, esteve no centro da cena política nos anos, nos meses e mesmo nos dias que antecederam a ‘redentora’, constituindo-se no estopim detonador do golpe” (RIDENTI, 1993, p.200).

mentos. Em suma, embora não desejável, Cuba não sacrificaria sua ideologia e laços revolucionários, muito menos com regimes alinhados aos norte-americanos, em nome de interesses diplomáticos. De fato, a liderança cubana tinha consciência da incompatibilidade de sua política com certos regimes e parecia disposta a sacrificar essas relações em nome dos ideais defendidos; o rompimento foi uma iniciativa da diplomacia brasileira.

De tal rompimento, emergem diversas questões que carecem de mais pesquisas. Nesse sentido, como aponta Bezerra (2012), é necessário verificar se o rompimento foi derivado de razões de política doméstica, como defende, ou do contexto internacional, determinado pela Guerra Fria e pela política norte-americana para o continente. Dessa forma, a opção norte-americana, que parece prevalecer nos primeiros governos militares, implicaria necessariamente o rompimento das relações, considerando o contexto regional. Além disso, devem-se analisar as razões pelas quais a política de universalização das relações externas do Brasil, inclusive com o bloco soviético e com as jovens nações africanas, desenvolvida nos anos 70 pelo regime militar brasileiro, não foi aplicada ao caso cubano. Nesse caso, as razões do não reatamento de relações diplomáticas, de parte a parte.

Como mencionamos anteriormente, o restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba somente ocorrerá no primeiro governo civil, o governo Sarney, em 1986. O reatamento das relações pode ser considerado obra dos civis, destacadamente da ação presidencial e do Ministério das Relações Exteriores, no caso brasileiro, e da liderança cubana, considerando o novo contexto, no caso cubano. Isso só foi possível porque, apesar da resistência de certos círculos militares brasileiros que ainda consideravam Cuba sob a ótica geopolítica da Guerra Fria, predominou a percepção de que a atuação cubana já não era uma ameaça, pelo menos na região, e que o país já não constituía uma ameaça à segurança nacional (VASCONCELOS, 1991; BEZERRA, 2012)⁵⁷. No caso cubano, tratava-se de dar continuidade ao processo de reinserção regional, após duas décadas de relativo isolamento, adaptando-se ao novo contexto de democratização, e de retomar os laços com um país que desenvolvera um parque tecnológico complexo, que atuava com mais autonomia no cenário internacional e com o qual ainda havia interesses comuns, como no caso do açúcar, o principal produto de exporta-

57 Como afirma Bezerra sobre a retomada das relações na perspectiva brasileira: “Uma página da história brasileira fora virada. O Brasil fechara o mosaico de seus interesses” (BEZERRA, 2012, p.327).

ção da ilha⁵⁸. Dessa forma, combinando com o novo cenário político doméstico e internacional, a retomada das relações parecia confirmar uma convergência, ainda que parcial, de interesses.

Tal restabelecimento também parece indicar um padrão para o aprofundamento das relações, calcado em duas dimensões. Em primeiro lugar, a questão comercial se torna um elemento primordial, o que motivou a assinatura de um acordo, em 1989, diminuindo restrições e ampliando o leque de oportunidades⁵⁹. Além desse, um acordo de caráter científico-tecnológico, firmado em maio de 1990, já no governo Collor, considerando o intercâmbio de especialistas, de informações científicas e de tecnologia, determinou a dinâmica das relações posteriores em que tais questões aparecem em primeiro plano (VASCONCELOS, 1991).

No entanto, ainda nos anos 80, tornaram-se evidentes as dificuldades para o aprofundamento de tais relações, pois, como assinala Vasconcelos: “Entre os aspectos mais relevantes do contraste entre Brasil e Cuba, contrastam, desde logo, pela natureza dos regimes políticos vigorantes, sendo diferentes os aliados e os parceiros principais de cada um deles. Assim também pelas dimensões do produto bruto e a orientação de consumo” (VASCONCELOS, 1991, p.188). Além disso, apesar das expectativas, outros problemas emergiram (alguns persistem até hoje), dificultando o aprofundamento das relações, como a limitação de créditos, o embargo dos EUA a Cuba, a baixa aceitação de produtos cubanos e os obstá-

58 Como aponta Vasconcelos: “um breve histórico da reaproximação dos governos leva-nos de início a 1977, quando da visita discreta de um assessor do presidente Fidel Castro, o sociólogo Sérgio Cervantes. A esta primeira viagem seguiram-se outras do mesmo assessor, com reservas crescentes (identidade mudada, objetivos fictícios), porém, nem por isso menos efetivas nos contatos informais com autoridades e representantes da sociedade brasileira, sobretudo na área comercial, interessados em obter anuência do Conselho Nacional de Segurança para uma revisão das pesadas restrições a Cuba então vigentes. Finalmente, em 1985, Cervantes recebeu o visto para a permanência de um ano, a fim de tratar de negócios. Um passo significativo e concreto no entendimento visando à reaproximação foi a visita a São Paulo, em 1981, de uma missão comercial cubana convidada por fabricantes de equipamentos para a destilação de álcool. [...] Esta situação culminou numa reunião, de alto nível, celebrada em Paris, em 1986, na qual ficou assente o restabelecimento integral das relações diplomáticas, que ocorreria em 25 de junho do mesmo ano” (VASCONCELOS, 1991, p.189).

59 Como afirma Ferreira: “En los plazos establecidos, Brasil designa el diplomático Italo Zappa como embajador en Cuba (antes era el representante de Brasil en Beijing, China). Cuba nombra el viceministro de Comercio Exterior, Jorge Bolaños, embajador en Brasil. El nombramiento de Zappa y Bolaños se vio como una convergência de los países en el aspecto económico de las relaciones, ya que ambos diplomáticos tenían una trayectoria predominantemente comercial” (FERREIRA, 2011, p.203-204).

culos burocráticos de parte a parte. Por fim, deve-se destacar que, como assinala Hoffman (1999), em 1986, ambos enfrentavam uma profunda crise econômica que irá se estender até meados dos anos 90, no Brasil, e se tornará cada vez mais aguda, no caso cubano, ganhando contornos dramáticos no período seguinte.

Durante o governo Collor, alguns incidentes causaram certo mal-estar na relação entre os países⁶⁰. Apesar de serem rapidamente superados, acabam demonstrando que, não obstante o acentuado interesse cubano para o aprofundamento das relações bilaterais, o governo brasileiro esteve orientado pelos desafios internos e pela tentativa de abertura comercial, o que colocava em segundo plano as relações com Cuba.

Durante o governo Itamar, as relações ganharam um novo impulso, pois o governo brasileiro perdoou uma dívida cubana de, aproximadamente, U\$ 40 milhões, votou pela condenação do embargo norte-americano na ONU e fez um discurso contra esse embargo na Cúpula Ibero-americana em Cartagena, em 1994. Além disso, instauraram “um diálogo construtivo”, que seria retomado posteriormente, inclusive na questão dos direitos humanos, e realizou acordos complementares nas áreas de mineração, geologia, biotecnologia e novos materiais. Dessa forma, construíram-se canais para ampliar as perspectivas de cooperação, que se materializaram, com intensidades diferentes, nos governos posteriores, e que nos permitem compreender como a questão cubana foi adquirindo certa relevância na diplomacia brasileira (FERREIRA, 2011).

As relações entre Brasil e Cuba entre o final do século XX e início do século XXI: a superação da equidistância?

O processo demonstrado anteriormente teve continuidade no período posterior e torna-se mais compreensível quando inserido nos marcos da política externa de cada país. Com efeito, pode-se constatar que a PEB mantém ao longo desse processo um forte traço de continuidade, o que, obviamente, pode ser um indicador de que nessa área as mudanças se processam de forma lenta e gradual, e as distinções entre os governos devem ser compreendidas por meio de ênfase que, em maior ou menor medida, promovem certas diferenças entre eles.

60 Um destes incidentes foi o cancelamento da visita do então ministro das relações exteriores do Brasil, Francisco Rezek, a Havana em 1991 (FERREIRA, 2011).

Nesse sentido, podem-se captar as diferenças entre as políticas externas dos três últimos governos. Dessa forma, como apontam Vigevani e Cepaluni (2007): “Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços das ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.275).

Sendo assim, a política externa de FHC poderia ser definida pela noção de “Autonomia pela Participação”. Nesta, a inserção internacional do país estaria relacionada ao potencial (relativo) que o país possuía e à aproximação com o centro hegemônico, adaptando-se ao novo sistema internacional, pela incorporação de novos temas na agenda do país (como direitos humanos, meio ambiente, transição democrática, reformas, ...), expressando os novos valores, compromissos e práticas internacionais. Sobre o assunto, Cervo (2001) tece uma forte crítica à política externa implementada pelo governo FHC, considerando que ela foi orientada pelos princípios de democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, demonstrando o predomínio de um *Estado Normal*.

O governo Lula teria promovido uma gradual mudança estratégica para uma busca de “Autonomia pela Diversificação”, segundo Vigevani e Cepaluni (2007)⁶¹. O que estaria ocorrendo seriam ajustes na formulação da decisão burocrática e potenciais mudanças nas metas. Ou seja, “há mudanças de ideias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.322). Além disso, comparando as semelhanças e diferenças entre os dois governos, seria possível identificar uma convergência sobre os diversos temas da agenda de política externa brasileira (ALCA, Conselho de Segurança, Cooperação Sul-Sul, EUA, Integração, OMC ...), no entanto, pode-se observar que “Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomá-

61 De outra forma, como sugere Almeida, a ascensão de Lula foi marcada pela adoção de um realismo pragmático nas relações internacionais e pelo deslocamento ao centro do espectro político, pois “Em suma, o candidato do PT realizou no espaço de poucos meses, em 2002, um notável percurso em direção a uma postura realista no campo da política externa, assim como no terreno mais geral das políticas econômicas, notadamente no que se refere ao relacionamento com o capital e os investidores internacionais” (ALMEIDA, 2003, p.95).

ticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.275). Em suma, para os autores, não foi desenvolvido um novo paradigma da política externa brasileira, mas sim uma mudança parcial de rumos que não caracteriza uma ruptura com o que, até então, caracterizou os rumos da diplomacia brasileira.

Tal ação incluiu a tentativa de retomar uma ação internacional a serviço do desenvolvimento do país que, como apontam Villa e Vianna (2007), pode ser caracterizada “[...] como sendo uma autonomia pela afirmação, através da qual o governo Lula decidiu tornar o Brasil um dos principais protagonistas por meio da afirmação intransigente dos interesses nacionais no sistema internacional contemporâneo, estando disposto a assumir tanto os custos econômicos e políticos, como os militares-estratégicos” (VILLA; VIANNA, 2007, p.57). Neste sentido, a política externa implementada pelo governo Lula significou uma correção do modelo destacada anteriormente, o que pode ser percebido em duas dimensões. A primeira, voltada às questões internas, significou uma redefinição do papel do Estado no intuito de fortalecer seu papel indutivo, ou seja, como promotor do desenvolvimento econômico e social. Isso significa que o atual governo diverge do antecessor na crença da capacidade do mercado de prover por si as necessidades de desenvolvimento nacional, seja em termos econômicos (geração de riquezas nas diversas regiões) seja em termos sociais (inclusão de grande parte da população) (CERVO, 2006). A segunda dimensão refere-se às questões internacionais, pois a prioridade fundamental foi a superação da vulnerabilidade produzida pelos déficits do comércio exterior e da balança de pagamentos e uma revisão, profunda, do modelo anterior que orientava a ação da diplomacia brasileira. Em relação ao primeiro aspecto, pode-se apontar que “O novo governo decidiu enfrentar três condições de vulnerabilidade: dependência tecnológica, empresarial e financeira. Além de reforçar o núcleo robusto da economia nacional, estatal ou privada, Lula empenhou sua diplomacia presidencial para promover negócios brasileiros no exterior. Pela primeira vez, concebia-se a internacionalização da economia brasileira como movimento de expansão de empresas no exterior, com o apoio logístico do Estado” (CERVO, 2006, p.27). No que se refere ao segundo aspecto, o autor aponta que o Governo Lula procurou retomar a experiência histórica acumulada

do Itamaraty, buscando reforçar o poder nacional e a capacidade de negociação internacional⁶².

De fato, há, pelo menos, três inovações importantes, como apontam Villa e Vianna (2007). Primeiro, no estabelecimento de um grupo neodesenvolvimentista no Itamaraty, em que se destacam as figuras de Celso Amorim e Samuel P. Guimarães. Em segundo lugar, uma inovação metodológica e institucional, com a criação do assessor para assuntos externos da presidência da República (o Conselheiro Presidencial), ocupado por um quadro histórico do PT, Marco Aurélio Garcia, que teve atuação em crises políticas na região (Venezuela, Bolívia e Equador). Além disso, buscou-se um maior aproveitamento do presidente como símbolo, por sua trajetória, e uma comunicação mais intensa das ações nessa área. Finalmente, uma releitura da noção de “pouca margem de manobra no sistema internacional”, que conduziu a uma maior autonomia e ativismo, diante dos países centrais e dos órgãos internacionais, e o reconhecimento das diferenças, embora sem rompimento, com os EUA (VILLA; VIANNA, 2007, p.50-53)⁶³.

No entanto, a grande novidade, ou pelo menos a ênfase, na política externa brasileira tem sido a intensificação das relações com a América Latina, tendo em vista a tentativa de se colocar como ator emergente no cenário internacional. Tal intensificação pode ser observada em, pelo menos, três ações da diplomacia

62 Desta forma, como aponta Cervo: Três padrões de conduta foram sacrificados pela fase anterior: a independência de inserção internacional, o realismo evoluído para pragmatismo e o desenvolvimento nacional como vetor da política externa. Lula os recuperou, em certa medida, reforçando ainda os demais componentes do acumulado: autodeterminação e não intervenção, com solução pacífica de controvérsias, juridicismo, cordialidade oficial no trato com a vizinhança, parcerias estratégicas como eixos privilegiados de ação externa e multilateralismo normativo (CERVO, 2006, p.28).

63 Tais novidades certamente não são consensuais, pois, como aponta Kuntz (2004), em entrevista com o ex-chanceler Celso Lafer: “A diplomacia do governo Lula, segundo o ex-chanceler, contém elementos de continuidade, como a prioridade ao MERCOSUL, a valorização do sistema multilateral e a busca de maior intercâmbio com parceiros não tradicionais, como a Índia, a China e a África do Sul. Mas também contém mudanças de ênfase, às vezes perigosas, e, sobretudo, de configuração: a atual diplomacia dá à política externa uma feição de política-espetáculo, reminiscência da festa republicana destinada a transmitir ao público interno a ideia de um recomeço radical” (KUNTZ, 2004, p. D6). Além disso, Lafer e outros sustentam que a projeção e a exposição internacionais do presidente geraram condições favoráveis à implementação da política externa brasileira, no tocante aos temas relacionados à integração, à parceria Sul-Sul (quebra de patentes de remédios relacionados à AIDS) e à aproximação a países intermediários, como o crescimento da parceria estratégica com a China. Dessa forma, o atual governo apenas teria dado continuidade a essas iniciativas.

brasileira. Em primeiro lugar, o país propôs ou impulsionou mecanismos de integração regional ao contribuir para a revitalização do MERCOSUL, a criação da UNASUL e, mais recentemente, da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e, por intermédio do BNDES, financiou projetos de infraestrutura na região. Em segundo lugar, durante o mandato de Lula, o exercício da diplomacia presidencial esteve voltado para a América Latina que, até 2007, havia concentrado mais de 60% das viagens presidenciais (VILLA; VIANNA, 2007, p.49). Finalmente, como aponta Dantas (2013), a América Latina, por diversas razões, tornou-se um dos principais polos do comércio exterior do Brasil, emergindo como o destino de entre 20% e 25% das exportações e cerca de 20% das importações brasileiras neste século, equilibrando-se – e em certos momentos até superando –, os demais principais parceiros comerciais como China, EUA e União Europeia. Concordamos com o autor ao apontar que:

A América Latina e o Caribe são, explicitamente, alvos da política externa brasileira, sobretudo como extensão dos laços criados e solidificados a partir do MERCOSUL; nesse contexto, a inserção de Cuba ocupa também uma posição a se destacar. Dessa forma, não só declarações oficiais da chancelaria brasileira, mas a própria verificação dos números que marcam a evolução comercial brasileira recente, reforçam a avaliação da região como uma das metas prioritárias nas relações externas do Brasil (DANTAS, 2013, p.36).

Nesse contexto, podem ser compreendidas as relações Brasil e Cuba.

No caso cubano, o colapso do bloco soviético e o fim do intercâmbio estável e benéfico com a URSS lançaram o país em sua mais grave crise no século XX (ALMENDRA, 1998). Diante disso, duas estratégias predominaram na política cubana até o momento: internamente, desenvolveu-se um processo de recuperação econômica e, externamente, Cuba procurou reconstruir seus laços e parcerias internacionais e se reinserir no cenário internacional para superação do isolamento, fruto também da relação conflitiva com a superpotência restante, os EUA (SALAZAR, 2000).

Sendo assim, Alzugaray Treto (2003) observa que, diante de tais desafios, ocorreu uma redefinição da política externa do país, com o objetivo de:

Mantener la independencia, soberanía, autodeterminación y seguridad de la nación cubana, su capacidad de darse un gobierno popular, democrático y participativo propio basado en sus tradiciones, con un sistema económico-social próspero y justo, y que, a su vez, le permita proteger su identidad cultural y sus valores socio-políticos y proyectarlos en la arena

mundial con un nivel de protagonismo acorde a sus posibilidades reales como miembro efectivo de la sociedad internacional (ALZUGARAY TRETO, 2003, p.17).

Assim, o país procurou construir novas parcerias e diversificar suas relações comerciais e políticas, tanto no âmbito regional como no internacional. Neste sentido, concordamos com Serbin ao afirmar que:

A través de la revisión de esta política en diferentes ámbitos – el subregional, el regional, el atlántico y el global – argumentamos que uno de los mayores logros de la política exterior cubana en esta década ha sido la configuración de un entramado diversificado de relaciones internacionales que ha contribuido tanto a romper con el aislamiento impuesto como a preservar un margen de autonomía que posibilitara la continuidad del sistema político establecido en la isla desde 1959” (SERBIN, 2011, p. 230).

Além disso, na primeira década do século XXI, outro elemento fundamental foi a transição de poder iniciada em Cuba, com a substituição da liderança histórica de Fidel Castro por seu irmão, Raul, em 2008. Essa transição combina elementos de continuidade e rupturas que, em grande medida, procuram responder aos desafios internos e externos, como apontamos anteriormente, dando um perfil mais pragmático à atuação do país.

É o que demonstra Alzugaray Treto (2007):

Cuba iniciou o século XXI sujeita a um importante reajuste de seu sistema político, devido à doença de Fidel Castro e à transferência constitucional dos seus poderes a Raúl Castro, que se encarregou de afirmar que não reproduzirá exactamente a forma de dirigir e governar de seu predecessor. Ao mesmo tempo, tanto Raúl Castro como os líderes políticos, militares e econômicos concordam com o conselho básico articulado e defendido por Fidel Castro: independência e soberania nacionais não só perante os Estados Unidos, mas também perante outros actores internacionais; manutenção do sistema econômico-social fundamentalmente socialista com uma forte defesa das conquistas sociais; estruturação de um governo próprio, participativo e democrático alheio aos vícios presentes em sistemas de outras latitudes; e uma economia diversificada e vinculada a diferentes parceiros comerciais e financeiros (ALZUGARAY TRETO, 2007, p. 101).

Tem início, então, um período de “atualização” do sistema, tendo como pano de fundo as demandas sociais e econômicas e a necessidade de recomposição

das relações internas. Tal processo afeta diretamente a política externa cubana, pois, como argumenta Serbin:

Este nuevo factor se articula con un creciente pragmatismo de la política exterior cubana, particularmente a partir del reemplazo de Fidel por Raúl Castro en el gobierno, que se caracteriza por renovar y adoptar nuevos compromisos internacionales en el marco de una estrategia de diversificación de las relaciones externas de la isla para asegurar mejor la supervivencia económica del país, sin poner en riesgo el modelo político existente (SERBIN, 2011, p.233).

Uma nova dinâmica nas relações Brasil-Cuba se instaurou, pois, neste novo século, apesar de tensões conjunturais.

Durante a gestão FHC (1995-2002), as relações entre os países mantiveram a tônica da reaproximação, embora com a ocorrência de divergências esporádicas. Nesse período, o país manteve sua oposição ao embargo norte-americano e realizou gestões para o reingresso de Cuba no seio da comunidade interamericana; o comércio exterior cresceu lentamente, tendo em vista os desafios econômicos enfrentados na década por ambos; novos acordos científicos e tecnológicos foram firmados, nos setores aduaneiros, tributários e de serviços aéreos e uma linha de crédito de U\$ 15 mi foi aprovada pelo governo brasileiro. No entanto, em 1998, por ocasião da Cúpula Iberoamericana, a diplomacia brasileira passa a destacar a necessidade de mudanças políticas no país, em relação à democracia e aos presos políticos. No mesmo ano, o chanceler brasileiro Luis Felipe Lampréia, dentro dessa nova perspectiva, em visita a Havana, reúne-se com um dos líderes dissidentes, Elizardo Sánchez, e também com funcionários norte-americanos e membros cubano-americanos, o que aumenta as tensões (HOFFMANN, 1999)⁶⁴.

64 Segundo Lampréia tal atuação ocorreu, pois havia: “Uma total falta de vontade para o diálogo. Temos proposto, por exemplo, uma declaração específica sobre os direitos humanos, temos proposto um mecanismo similar ao estabelecido com a China, missões recíprocas que viajam ao outro país, falando com autoridades e examinando a legislação. José Gregori (secretário dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça) fez com a China, os chineses vieram aqui. Porém, os cubanos inclusive reduziram a prioridade a esta questão. Não queriam falar disto e ainda se sentiam ofendidos porque vi o presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos- o opositor Elizardo Sánchez” (LAMPREIA, 1998, citado por FERREIRA, 2012). Ainda apesar da justificativa do chanceler, tal atitude foi vista com estranheza, apesar de não ser possível concluir categoricamente que a mudança se deve aos diálogos com os norte-americanos (FERREIRA, 2012).

De qualquer forma, a partir de 1999, as relações voltaram a certo grau de normalidade, com a visita do ministro de saúde do Brasil, José Serra, e com o discurso de FHC, numa cerimônia na Espanha, em que enfatizou que

Cuba é um país com o qual o Brasil mantém laços de confiança e diálogo [...] e minha esperança é que se possa alcançar a plena normalização das relações de Cuba no sistema interamericano, com o fim total do embargo e a reafirmação dos direitos humanos, o bem-estar e a prosperidade do povo cubano (CARDOSO, 2000).

Da mesma forma, na Cúpula das Américas em 2003, o presidente brasileiro reiterou os laços e apoio a certas demandas cubanas, contribuindo para a normalização dos laços. Da parte cubana, o apoio ao embaixador brasileiro na Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), além das reiteradas visitas e declarações de sua liderança, também confirmaram a reaproximação.

No governo Lula, dentro do contexto mencionado anteriormente, tal relação irá se intensificar e fundamentar-se, pela primeira vez, numa perspectiva denominada de “doutrina do compromisso construtivo” que, nas palavras do então chanceler Celso Amorim, significava:

Eu vejo a necessidade de seguir trabalhando com um país irmão, que sofreu um isolamento muito grande, apesar de ter alguns procedimentos com os quais não estamos de acordo. Esta linha de *compromisso construtivo* é mais positiva e pode trazer mais resultados que uma mera linha de isolamento que reforça um aspecto da psicologia de sítio, que com razão ou sem ela é a que prevalece hoje em dia em Cuba, o que leva o país a adotar certas atitudes que contribuem para a adoção de posturas que o condenam (AMORIM, 2003).

Pode-se considerar tal postura tanto como continuidade das ações do governo anterior, principalmente em sua fase final, como ruptura em termos de uma maior assertividade no caso cubano. Além disto, procura demonstrar que o isolamento internacional dificulta, ao invés de propiciar, mudanças no país. Finalmente, deve-se considerar que o aprofundamento também é resultado não apenas dos laços históricos do partido dos dois últimos presidentes e do desejo de afirmação regional da parte brasileira, mas também das iniciativas e prioridades do governo cubano diante da necessidade de recuperação econômica e de recons-

trução dos laços e parcerias externas. Sinaliza também para o fato de que certas tensões não estão superadas definitivamente⁶⁵.

Nesse sentido, tanto nas visitas do ex-presidente Lula (três ao longo de seu mandato) como da atual mandatária brasileira e de Raul Castro ao país, as relações têm se intensificado com base no incremento das relações político-diplomáticas, no intercâmbio comercial, no intercâmbio e desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos e no financiamento brasileiro a projetos de infraestrutura cubana. Em relação ao primeiro aspecto, a posição brasileira tem se mantido constante nas votações de condenação ao embargo e de não condenação de Cuba no caso de direitos humanos na ONU; principalmente, faz as gestões necessárias para a incorporação de Cuba como membro-fundador da CELAC.

Já no governo de Dilma Rousseff (2011-2014), apesar da inexistência de um balanço global, parece ocorrer um retraimento da política externa brasileira. Dessa forma, o novo governo promoveu uma redefinição de rumos e, apesar de grande continuidade em relação ao anterior, pode-se afirmar que essa política não se desenvolveu com a mesma intensidade e dinamismo, adquirindo um pragmatismo de contornos mais nítidos. Apesar disso, em relação à América Latina, pode-se afirmar que o governo não abandonou as pretensões de exercício da liderança regional e de inserção econômica na região, como demonstramos adiante.

Em relação às questões econômicas e comerciais, o dinamismo da relação tem se mostrado evidente, inserindo-se no quadro das relações com a América Latina. No quadro a seguir, podemos observar nitidamente o incremento das relações comerciais que saltaram, considerando importações e exportações, de um volume de pouco mais de U\$ 110 mi em 2000 para, aproximadamente, U\$ 630 mi em 2013. O desempenho no período foi:

Tabela 1 – Comércio Exterior- BRASIL - CUBA (US\$ MILHÕES FOB)

ANO	Exportação	Importação	Saldo
2014 (até março)	113.439.480	5.984.420	107.455.060
2013	528.172.441	96.619.009	431.553.432
2012	568.126.174	95.662.079	472.464.095
2011	550.169.353	91.778.158	458.391.195

65 Como aponta Ferreira (2011), entre outros, diversos governos e, mais recentemente, a própria União Europeia tem procurado adotar tal postura nas suas relações com Cuba.

ANO	Exportação	Importação	Saldo
2010	414.871.651	73.417.244	341.454.407
2009	277.230.116	53.386.714	223.843.402
2008	526.848.434	45.364.051	481.484.383
2007	323.850.748	88.790.438	235.060.310
2006	343.824.663	31.595.636	312.229.027
2005	245.726.571	38.876.528	206.850.043
2004	132.061.869	45.308.841	86.753.028
2003	69.607.616	22.384.614	47.223.002
2002	73.980.371	14.117.059	59.863.312
2001	112.025.635	10.602.864	101.422.771
2000	94.596.367 (2000)	20.740.658	73.855.709

Fonte: MDIC (Elaboração dos autores)

O comércio total entre os países cresceu mais de 500%, entre 2000 e 2013, apesar da queda em 2009, pelos efeitos da crise mundial, fazendo que, segundo Rezende (2010):

Atualmente, o Brasil é o oitavo maior fornecedor de produtos para Cuba, especialmente alimentos, e as exportações brasileiras para o país caribenho têm crescido a largos passos desde o início dos anos 2000, aumentando mais de 60% de 2007 para 2008. A carne bovina, a soja e o chocolate ocupam posição de destaque nas exportações brasileiras para o país (REZENDE, 2010).

Em 2003, os governos firmaram 12 instrumentos de cooperação em diferentes áreas, totalizando U\$ 200 mi com financiamento parcial do BNDES e com outros recursos privados brasileiros um acordo para construção de quatro resorts em Cuba (BANDEIRA, 2004). Dessa forma, houve o incremento gradual, assim como em outras regiões da América Latina e África, de empresas multinacionais brasileiras como a Odebrecht, a Vale e a Marcopolo. Em 2008, também se firmou um acordo entre a Petrobrás e a Cupet (estatal cubana do petróleo). Finalmente, em 2010, o governo brasileiro firmou um acordo, para infraestrutura, de aproximadamente U\$1 bi, aplicados principalmente na reforma do Porto de Mariel, que tende a se transformar no principal porto do país (FERREIRA, 2011).

Dando continuidade aos acordos técnico-científicos firmados ao longo dos anos 80 e 90, a cooperação Brasil-Cuba também foi impulsionada nesse período

em diferentes áreas como a agricultura, geologia, saúde, gestão bancária, vigilância sanitária, a administração pública e a metrologia, entre outras. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), nesse período foram desenvolvidos cerca de 60 projetos e atividades de cooperação técnica entre Brasil e Cuba, envolvendo órgãos como a EMBRAPA, o Ministério da Saúde e o Banco Central, entre outros. Dentre eles, pelo menos 13 foram de amplo alcance⁶⁶. A cooperação também se desenvolve no campo educacional, com o financiamento de inúmeros projetos pela CAPES em conjunto com o Ministério da Educação de Cuba. Recentemente, essa relação ganhou novo impulso com a criação do Programa Mais Médicos do governo brasileiro, que pretende abrigar um número expressivo de médicos cubanos para trabalhar em localidades de difícil acesso ou periféricas.

As relações Brasil e Cuba atingiram, portanto, um nível sem precedentes, demonstrando uma convergência de interesses. No caso brasileiro, essas relações, para além de simpatias ideológicas dos dois últimos governos, são percebidas como demonstração de autonomia na atuação internacional, de reafirmação do princípio de autodeterminação e, principalmente, como afirmação de uma potência emergente, tanto em termos globais como regionais, conforme demonstramos anteriormente. Além disso, o princípio do compromisso construtivo é percebido, tanto em termos políticos como econômicos, como uma garantia da presença brasileira nesse momento singular da histórica cubana.

Já para a liderança cubana, as relações com o Brasil inserem-se nos marcos da recuperação econômica e da reinserção regional e internacional, adquirindo uma relevância política e econômica, pois:

Para la política exterior de Cuba, sin embargo, las relaciones con estos três referentes regionales importantes - Venezuela, Brasil y México, son cruciales en el marco de su estrategia de reinserción regional. Mientras que en el caso de Venezuela, la relación está signada por una alianza caracterizada por los estrechos vínculos económicos como por la similitud de objetivos políticos e ideológicos, en el caso de Brasil constituye una importante relación comercial y de inversiones, y un componente simbólico importante, como un vínculo fundamental en la relación con América del Sur, dado el carácter de liderazgo regional que assume este país,... (SERBIN, 2011, p.244).

66 Para uma visualização dos projetos consultar: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cuba>>.

A relação entre os dois países, no entanto, não está imune às críticas, principalmente do lado brasileiro. Nesse caso tem havido questionamentos em relação ao conjunto da política externa, apontada por certos setores como ideológica e desproporcional às nossas capacidades; e, em relação a Cuba, essas críticas, retomando o caráter ideológico, referem-se à necessidade de uma postura mais crítica em relação ao sistema político cubano e às questões de direitos humanos, bem como um questionamento dos benefícios econômicos. Além disso, devem-se considerar os atritos com a diplomacia norte-americana que essa relação pode provocar. De qualquer forma, o aprofundamento dessa parceria parece depender tanto da dinâmica da política interna como das estratégias internacionais de Brasil e Cuba, neste novo século.

Conclusão

As relações Brasil e Cuba não adquiriram relevância até a emergência da Revolução Cubana. No entanto, paradoxalmente, apesar de assumirem uma importância na política interna de cada nação, até os anos 80 predominou a desconfiança e o distanciamento, como evidencia o rompimento das relações por parte do Brasil, fundamentado na doutrina de segurança nacional que orientava os governos militares, que se opunham ao modelo comunista que a ilha adotava.

Somente em 1986 as relações foram restabelecidas e normalizadas, no entanto, desde então jamais foram lineares, sendo permeadas pelas crises econômicas e políticas que afetaram essas nações ao longo das últimas duas décadas do século passado.

De fato, como demonstramos ao longo deste trabalho, somente na primeira década do século XXI, devido a convergências de interesses motivados por razões diversas, a relação entre esses países adquiriu certa normalidade e dinamismo, ainda que incipiente.

As relações parecem ter como fundamento o incremento das relações comerciais e o fortalecimento de laços políticos. Dos desdobramentos da política interna de cada nação – no caso cubano, das reformas implementadas por Raul Castro, e, no caso brasileiro, da consolidação da doutrina do compromisso construtivo –, da inserção internacional de cada país, com a afirmação da importância de tal parceria, e da percepção, de parte a parte, dos benefícios alcançados depende o aprofundamento da relação Brasil e Cuba.

Bibliografia

ABREU, Fernando José Marroni de. Brasil e Cuba: a gangorra diplomática. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon de (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. v.3 (O desafio geoestratégico). São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora UNESP 2002.

ALMEIDA, Paulo R. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores. **Revista de Sociologia e Política**, n.20, jun.2003.

ALMENDRA, C. C. A situação econômica cubana diante da queda do Leste Europeu. In: COGGIOLA, O. **Revolução Cubana**: história e problemas atuais. São Paulo: Ed. Xamã, 1998.

ALTEMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALZUGARAY, C. La política exterior de Cuba en la década de 90: intereses, objetivos y resultados. **Política Internacional**, La Habana, v.I, n.1, p.14-32, enero-julio 2003.

ALZUGARAY TRETO, C. Reflexões sobre o presente e o futuro político de Cuba nos albos do século XXI – uma abordagem a partir da ilha. In: **Relações Internacionais**, Lisboa: IPRI, p.89-104, mar. 2007.

AMORIM, C. A. Audiência Pública do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília, 23 de abril de 2003. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas**: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **De Martí a Fidel**: a revolução cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

BEZERRA, Gustavo H. Marques. **Da Revolução ao Reatamento**: a política externa brasileira e a questão cubana (1959-1986). Brasília: FUNAG, 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao receber o prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional, Oviedo, 27 de outubro de 2000. Disponível em: <www.mre.gov.br/portugues/politica_exterior/discursos>. Acesso em: 10 abr. 2014.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.

CERVO, A. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, H.; LESSA, C. **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

DANTAS, Alexis Toríbio. Comércio Exterior do Brasil: o papel da América Latina. In: **Revista Mural Internacional**, v.4, n.2, jul.dez. 2013.

FERREIRA, Marcos Alan S. La política exterior de Brasil hacia Cuba: un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos**. Barcelona: Icaria, 2011.

FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. 2 v.

FONSECA JUNIOR, Gelson (Org.) **Reflexões sobre a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2001.

HOFFMANN, Bert. Continuidad y cambio en la nueva política exterior de Brasil- el caso de Cuba. In: **Síntesis- Revista de Ciências Sociais Iberoamericanas**, Madrid, n. 31-32, 1999.

LULA DA SILVA, L. **Discurso na sessão de posse do Congresso Nacional**. A Política Externa do Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

PECEQUILO, Cristina S. **Introdução às relações internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PEVIDA, Eduardo Klinger. **Cuba y la integración de América Latina y el Caribe**. Santo Domingo: Promlibro, 1995.

PISANI, Miguel Estéfano. **Política exterior de la revolución cubana**. La Habana: Ciências Sociais, 2002.

REZENDE, Bruno Pereira. As relações Brasil-Cuba: liberalização, integração e desenvolvimento. In: **Mundorama**, 19 set.2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/09/19/as-relacoes-brasil-cuba-liberalizacao-integracao-e-desenvolvimento-por-bruno-pereira-rezende/>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

RIDENTI, Marcelo. **O fantasma da revolução brasileiro**. São Paulo: Editora Unesp, 1993.

ROLLEMBERG, Denise. **O apoio de Cuba à luta armada no Brasil: o treinamento guerrilheiro**. Rio de Janeiro: Mauad, 2001.

SALAZAR, Luiz Suares. **El siglo XXI: posibilidades y desafíos para la revolución cubana**. La Habana: Ciências Sociais, 2000.

SEGRERA, Francisco López. **Cuba: política exterior y revolución**. La Habana: ISRI, 1988.

SERBIN, A. Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de “actualización”. In: AYERBE, L. F. (Org.). **Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos**. Barcelona; Buenos Aires: Icaria; Cries, 2011.

VASCONCELOS, Luiz L. Um repasse sobre as relações Brasil-Cuba. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, ju./dez. 1991, p.187-203.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, jul./dez. 2007.

VILLA, R.; VIANNA, M. Política Externa do governo Lula: autonomia pela integração ou em busca de um novo paradigma. IN: ALBUQUERQUE, J.A. **A Política Externa do Governo Lula (2003-2005)**. São Paulo: Marco, 2007.

VIZENTINI, Paulo. **Relações Internacionais do Brasil- de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

O PLANO DE SEGURANÇA HEMISFÉRICO (TIAR) NA GUERRA FRIA E A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA

*Higor Ferreira Brigola⁶⁷
Edu Silvestre de Albuquerque⁶⁸*

Desde sua origem europeia, o sistema internacional experimentou diversas configurações geopolíticas, com uma potência ou aliança sucedendo outra na hegemonia mundial (ARRIGHI, apud ARIENTI; FILOMENO, 2007). A teoria do realismo político parte da primazia das relações interestatais, na qual cada ator nacional se move segundo interesses particulares, sempre buscando sua segurança e a expansão de seu poder por meio de áreas de influência geopolítica.

Nesse escopo, desde o século XIX, os Estados Unidos têm se apresentado como potência mundial, sem se esquecer de sua área de influência continental por intermédio da Doutrina Monroe. Durante a Guerra Fria, a visão de mundo bipolar trouxe o alinhamento automático dos países sul-americanos à estratégia estadunidense de contenção ao comunismo, com mecanismos de segurança hemisférica, denominada de TIAR.

No presente texto, resgatamos a formação de um pensamento geopolítico brasileiro ainda atrelado ao realismo estadunidense, que somente seria rompido gradativa e parcialmente a partir do regime de Ernesto Geisel.

67 Pesquisador. Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação da UEPG (PPGG). Docente das Faculdades Integradas de Itararé.

68 Orientador (PPGG). Doutor em Geografia. Docente da UFRN.

Os primórdios da segurança hemisférica

Em meio à onda de descolonização política do continente americano, os Estados Unidos anunciaram, com a Doutrina Monroe (1823), que a região seria protegida de tentativas de recolonização pelos europeus. De acordo com Schoutz (2000, p.325, *apud* PAGLIARI, 2004, p. 33), os Estados Unidos criavam sua primeira área de influência em que se concedia o direito de intervenção militar preventiva.

Pela primeira vez, a questão da segurança estadunidense aparecia atrelada à segurança da América Latina (PECEQUILO, 2003; PAGLIARI, 2004), garantindo o alinhamento dos países da região inicialmente por meio da política do *Big Stick* (intervencionismo militar), e na Guerra Fria, com um complexo mecanismo de segurança hemisférica (TIAR).

A tentativa estadunidense de conjugar elementos de *soft power* com *hard power* foi estimulada na década de 1930, quando aquele país inaugurou a política da boa-vizinhança, algo que perdurou até 1945. Em razão das mudanças no cenário internacional promovidas com o período bipolar, a geoestratégia estadunidense envolvendo a América Latina precisou ser repensada, como a formação de laços militares hemisféricos para a contenção ao comunismo propagado pela URSS.

Para alcançar esse objetivo, em vez de um bloco militar nos moldes da OTAN, os Estados Unidos projetaram mecanismos de segurança regional sob sua tutela, originando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Esse mecanismo ativaria uma cooperação militar entre os países hemisféricos em caso de agressão vinda dos países terceiros.

A segurança hemisférica na proposta do TIAR

Já vimos que, desde o início do século XIX, os Estados Unidos sinalizam um plano de segurança hemisférica para formar uma espécie de protetorado militar sobre sua área de influência imediata. Mas é apenas quando a Segunda Guerra Mundial aparece como ameaça real no horizonte que surgem esforços a fim de buscar formas institucionais mais elaboradas:

As bases institucionais deste sistema foram estabelecidas em 1942, porém, a adoção de mecanismos comuns de segurança e defesa foi sendo delineada a partir de 1936, quando na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, foi aprovada a Declaração de Princípios de Solidariedade e

Cooperação Interamericana, com o intuito de considerar que cada ato suscetível de perturbar a paz da América seria um ato que afetaria cada uma e todas as repúblicas americanas. (PAGLIARI, 2006, p.28).

Em 1942 é criada a Junta Interamericana de Defesa (JID)⁶⁹, na Conferência do Rio de Janeiro. Esse órgão ficaria encarregado de planejar a defesa do continente contra agressões extra-hemisféricas, ou seja, caberia preparar gradualmente as repúblicas americanas para a defesa conjunta do continente, mediante a realização de estudos e a recomendação de medidas para esse fim (PAGLIARI, 2006, p.28). Em 1945, na Cidade do México, os países americanos se reuniram para discutir a paz no pós-guerra, com a declaração da Assistência Recíproca e Solidariedade Americana adicionada à Ata de Chapultepec⁷⁰.

Com o início da Guerra Fria e a divisão do planeta em dois blocos de poder antagônicos, os estrategistas do Pentágono trataram de pensar uma nova doutrina de segurança nacional para combater o comunismo onde quer que fosse necessário, interna ou externamente (GIANNASI, 2011, p.87). O diplomata e cientista político George Frost Kennan formulou, então, as novas bases da estratégia militar dos Estados Unidos, apostando no caráter absoluto do poder naval norte-americano⁷¹ (revivendo N. Spykman).

Kennan lançou suas ideias no livro *Containment Theory*, em 1947, mesmo ano em que Herry Truman pronunciaria seu famoso discurso de comprometimento estadunidense na contenção aos soviéticos na Europa e no mundo⁷². Era a partir da projeção do poder marítimo estadunidense que Kennan esperava deter

69 Em 1962, a JID fundou o Colégio Interamericano de Defesa (CID) para auxiliar na elaboração de estratégias e planos militares logísticos e de combate.

70 O Tratado de Chapultepec fazia discriminação em relação à Argentina, em razão da neutralidade do país na Segunda Guerra e de seu governo simpático aos regimes totalitários europeus, visto como antagônico ao avanço do liberalismo estadunidense (CASTRO, 1994).

71 No que reaviva o geopolítico Nicholas Spykman, seguidor da Doutrina Monroe, que fundamentava o projeto de hegemonia estadunidense no continente sob o pretexto de defesa contra ataque externo: “Para afirmar o poderio norte-americano no continente, Spykman propôs como estratégia inicial o que ele denominou de cooperação econômica pan-americana, conjugado a um único sistema de defesa continental. Para este sistema, ele elaborou a teoria das fimbrias marítimas, na qual propugnava a instalação de bases protetoras ao redor de todo o continente americano, em particular o Atlântico, onde se instalariam bases marítimas avançadas, formando um cordão protetor (o cordão sanitário) que desse tempo aos EUA para entrar em alerta no caso de agressão.” (PENHA, 2011, p. 79-80).

72 Por esta razão, a estratégia de contenção ao comunismo ficou conhecida por Doutrina Truman, embora fosse de autoria de G. Kennan.

o avanço comunista da URSS nas regiões costeiras estratégicas da ilha mundial eurasiática:

Veio da oficialização deste conceito a teoria da estratégia de contenção de Truman e as variadas ações diplomáticas e militares de valorização estratégica das chamadas *fringeareas*, que resultaram na participação dos Estados Unidos no Pacto do Atlântico, na pressão diplomático-militar sobre a Grécia e Turquia, no engajamento militar nas guerras da Coreia e do Vietnã, no Tratado do Sudeste Asiático e em outras iniciativas de menor vulto. (MATTOS, 2002, p.25).

Com essa nova doutrina de segurança nacional, os Estados Unidos se asseveravam o direito de intervenção militar em qualquer país aliado que sofresse uma agressão comunista, seja invasão soviética seja ameaça de conflitos internos de caráter ideológico. Na concepção de Comblim (1978, p.106-107), esse conceito de segurança nacional ganhou elevado destaque a partir daí, ao representar os valores místicos do próprio Império: apaixonada, violenta e intolerante, como toda a mística. A força desse encantamento foi transmitida à América Latina, onde foi adotada sem maiores discussões e questionamentos.

Para formar quadros entre os militares e as elites latino-americanas segundo a nova doutrina de segurança estadunidense, é criado o famoso *National War College*, em 1946. De acordo com Gurgel (1975), essa instituição se orientava nitidamente para o problema da preparação da guerra diante do temor do enfrentamento direto entre os dois blocos de poder.

De forma resumida, os objetivos estratégicos estadunidenses para o continente, de acordo com Lanus (1984 *apud* VELLOZO JÚNIOR, 2004, p.53), eram:

- A padronização da doutrina, do treinamento militar e das armas utilizadas pelos países latino-americanos;
- A manutenção da paz e da estabilidade no continente;
- A continuação do fluxo de materiais estratégicos a partir da América Latina;
- O acesso a bases aéreas e navais na América Latina e a formação de um sistema integrado para a defesa continental;
- O treinamento de oficiais latino-americanos em institutos militares dos Estados Unidos;
- A limitação da desnecessária dispersão e diversificação de recursos militares a serem entregues para o continente;
- A continuação das relações militares bilaterais especiais com México e Brasil.

Em 1947, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), também conhecido por Tratado do Rio, um acordo regional para implementar a Doutrina Truman na América Latina, que institucionalizava os mecanismos de segurança hemisférica previstos na Ata de Chapultepec.

A Argentina aderiu em 27 de março de 1945, ao declarar o rompimento de relações com a Alemanha e o Japão (CASTRO, 1994, p.287-289)⁷³. Sobre o assunto, Eli Alves Penha (2011) recorda o efeito colateral dos ataques alemães a navios aliados na costa brasileira, durante a Segunda Guerra, como fator propício ao acordo de cooperação militar interamericano⁷⁴. Aliás, o Brasil foi um dos primeiros países a aderir à aliança, ofertando a cidade do Rio de Janeiro para sediar o encontro:

[...] nesse momento, as alianças da guerra estavam desfeitas e a URSS era considerada uma força agressiva em busca de expansão. O tratado configura-se, então, como um pacto de segurança e defesa coletiva, e, ao invés de acordos bilaterais, estabelece um acordo de assistência militar mútua multilateral contra ameaças externas; que recomenda aos Estados o uso de métodos pacíficos de solução de conflitos, condenado o uso da força ou o recurso à guerra. A sua ideia era a da formação de uma frente comum em caso de ataque a qualquer membro, invocando o exercício imanente da legítima defesa individual ou coletiva. (PAGLIARI, 2006, p. 29).

Inicialmente, a proposta estadunidense de segurança hemisférica deixava de fora algumas áreas reivindicadas pela Argentina, como os arquipélagos subantárticos e a própria Antártica, o que foi corrigido posteriormente com o TIAR (Figura 1):

A área definida pela Declaração do Panamá só atingia o hemisfério austral até 58 graus de latitude sul, incluindo os meridianos de 57 e 80 graus de longitude oeste, equivalendo, portanto, apenas a inclusão da Passagem de Drake. Conseguida a ampliação dos limites da zona de segurança, o TIAR atingiu o pólo sul e, conseqüentemente, criou-se a Antártica Americana. (CASTRO, 1994, p. 289).

73 Entretanto, governos como o argentino e o colombiano ainda se mostravam reticentes quanto à autonomia da região perante a força avassaladora assumida pelos Estados Unidos (PAGLIARI, 2004, p. 39).

74 Não pode ser esquecido o papel da formação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1945, durante a 9ª Conferência Interamericana, realizada em Bogotá. A OEA foi a sucessora da União Pan-americana, consagrando os princípios fundamentais para a segurança coletiva hemisférica (PAGLIARI, 2004 p.49).

Figura 1 – Os limites do TIAR



Fonte: CASTRO (1994).

Mas, na realidade, aos países latino-americanos cabia apenas a missão de manutenção da ordem interna e de auxiliar as forças armadas estadunidenses em caso de intervenções militares extra-hemisféricas, enquanto aos Estados Unidos caberia a defesa militar da região. Assim, no caso de agressão externa, as forças armadas latino-americanas, com sua baixa projeção de poder militar, serviriam apenas como primeira linha, até que chegassem as tropas estadunidenses para garantir a segurança:

[...] em suma, o TIAR é uma aliança militar, mas não pressupõe a existência de um comando militar unificado. Dessa forma, há o reconhecimento da defesa dos Estados membros em caso de ataque externo ou de conflito intra-hemisférico, mas não existe um aparelho militar próprio, autônomo, que operacionalize qualquer intervenção nas Américas. (VELLOZO JÚNIOR, 2004, p. 51).

Na realidade, o TIAR significou que as forças armadas dos países latino-americanos abdicavam da responsabilidade máxima de proteção a seus territórios em caso de conflito com a União Soviética (GIANNASI, 2011, p.95), delegando essa função aos EUA:

Durante a segunda metade dos anos de 40 até o início da década de 1960, as movimentações políticas estadunidenses sempre objetivavam criar um guarda chuva sobre as Américas que, diante da confrontação bipolar da Guerra Fria anulasse os riscos e ameaças soviéticas no Hemisfério. Desse modo, o caminho encontrado pela potência norte-americana foi de estabelecer mecanismos de segurança e defesa próprios e institucionalizados para toda a região. (VELLOZO JÚNIOR, 2004, p.54).

No plano interno aos países latino-americanos, as políticas e ações consideradas hostis aos interesses estadunidenses deveriam provocar a derrubada do governo, fosse democrático ou autoritário, corrupto ou não (GIANNASI, 2011). Rosas (2003 apud PORTUGAL, 2006, p. 50) resgata o estudo publicado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), para afirmar que:

[...] entre 1948 e 1980, o TIAR atuou em 21 situações específicas no hemisfério ocidental. Destas, 10 produziram-se pela existência de problemas territoriais (por exemplo, a crise entre Nicarágua e Costa Rica em 1948; a disputa entre Haiti e a República Dominicana em 1950; e o diferendo entre El Salvador e Honduras em 1969, entre outros); sete, ou seja, a terceira parte teve como fundo a luta contra o comunismo (a ver o caso de Guatemala em 1954, do Peru e Colômbia em 1961; e da Venezuela em 1963); e quatro relacionaram-se com a subversão e as ações de um Estado para desestabilizar outro, sem que ele se adjudicasse ao comunismo.

A visão brasileira da segurança hemisférica

Sem abandonar o TIAR ou deixar de mandar oficiais aos institutos militares dos EUA, o Brasil não deixou de fundar sua própria instituição para tratar de assuntos estratégicos. Inspirado no *National War College*, os militares brasileiros criaram a Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, responsável pela formulação da doutrina de segurança nacional brasileira:

Assim, pela Lei Nº 785, de 20 de agosto de 1949, foi criada a Escola Superior de Guerra, um Instituto de Altos Estudos, diretamente subordinada ao Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, destinada a desenvolver e a consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de assessoramento e direção superior e para o planejamento do mais alto nível. Inicialmente, apenas para militares, para em seguida incorporar aos seus quadros setores da elite nacional para juntos, civis e militares, estudarem o Brasil. (ESG, 2011, sem p.).

O desenvolvimentismo adquiria dimensão central na doutrina da ESG, ainda que envolvessem temáticas não referenciadas pelo *National War College*:

[...] o currículo da entidade brasileira, ao contrário, abrangia um horizonte bem mais amplo, por considerar que a questão da segurança nacional brasileira dependia de outros fatores que não apenas os de caráter bélico [...] Contemplaria igualmente outros conteúdos, entre eles os temas sociais, políticos, econômicos, educacionais, uma vez que desde os primeiros anos essa escola de pensamento militar entendeu que a segurança brasileira não podia ser vista separadamente do desenvolvimento econômico e da situação social do Brasil. (GIANNASI, 2011, p.108-109).

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos estabeleciam sua influência no plano militar, por meio de reuniões de chefes militares, de programas de ajuda militar e de venda de armas, além do treinamento de oficiais em suas escolas militares (COMBLIN, 1978, p.134). Os Estados Unidos. Por intermédio do Programa de Assistência Militar (PAM), de 1952, instituído pela Lei de Segurança Mútua, forneciam armamentos para os países da região que ratificassem o acordo. Entre 1952 e 1955, foram doze países latino-americanos que estabeleceram pactos militares com os Estados Unidos, sendo a Argentina a última a fazê-lo em 1964 (COMBLIN, 1978).

Guimarães (1987 apud PENHA, 2011), revela que, entre esses equipamentos, estavam materiais excedentes da Segunda Guerra, como navios e sobressalentes comprados a preços modestos. Por outro lado, para Comblin (1978), o envio desse material bélico ajudou os Estados Unidos a se desfazerem de equipamentos antiquados e, ao mesmo tempo, a provocarem a dependência dos países da região em relação a seu complexo industrial-militar, pois o serviço de treinamento e de manutenção periódica exigia o fornecimento de peças e técnicos estadunidenses.

A partir da década de 60, a preocupação estadunidense com a segurança hemisférica tomou um novo rumo, impulsionada pela revolução cubana de 1959, que transformou Cuba em vitrine de propaganda e exportadora de movimentos comunistas na América Latina, e depois, agravada pela crise dos mísseis cubanos de 1962. Vellozo Júnior (2004) entende que a partir desse momento os Estados Unidos passaram a temer a expansão do comunismo pelos núcleos na própria região, em substituição à visão da ameaça exógena. Como consequência disso, a América Latina passou a vivenciar uma onda de regimes militares de direita, monitorados e impulsionados por Washington, para controlar subversões internas e lutas de cunho revolucionário. Na ótica estadunidense, os regimes ditatoriais

poderiam agir de maneira mais eficiente do que governos democráticos na luta contra a ameaça comunista (PAGLIARI, 2004, p.40).

No Brasil, a Política Externa Independente (PEI), aplicada por Jânio Quadros em 1960, que previa o abandono da política de alinhamento à Washington, somado à tentativa de reforma agrária e de estatização de empresas no governo de João Goulart, foram vistos pelos Estados Unidos como clara afronta a seus interesses, resultando no seu apoio ao golpe militar de 1964. A partir do golpe, a nova política de segurança brasileira seria determinada pela ESG, onde o General Golbery do Couto e Silva se apresentava como principal articulador estratégico⁷⁵. As decisões em política externa e de segurança foram deslocadas para o Conselho de Segurança Nacional, concentrando nos militares a responsabilidade do poder decisório.

O general Golbery trazia consigo a inserção do Brasil na estratégia militar de defesa do bloco ocidental, mas não se contentando em ficar inteiramente sob o guarda-chuva estadunidense. Inaugurava-se o que chamamos aqui de *visão etapista da autonomia relativa da política externa brasileira*, que se tornou a palavra de ordem dos governos militares (claro que com exceções), e também de alguns governos pós-redemocratização. Para aquele geopolítico militar, o Brasil não era imune às ameaças externas, e sua fragilidade nas estruturas internas o expunha perigosamente ao eixo Moscou-Pequim. Nesse sentido, Golbery aspirava que Washington reconhecesse a importância brasileira na estratégia atlântica de confronto com o mundo comunista:

Admitida essa importância, deveriam os Estados Unidos cooperar no sentido de promover o fortalecimento da economia nacional e, também e principalmente, preencher as enormes carências nacionais de instrumentos de defesa. Cumprido esse programa, teriam os Estados Unidos reforçado o território sul-americano contra os inimigos externos e internos e, ao mesmo tempo, protegido o Atlântico Sul e a África Meridional, outro ponto vulnerável da estratégia global do Ocidente. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p.214).

Se os Estados Unidos se apoiaram na teoria de Mahan acerca do domínio das rotas marítimas, depois atualizada por Spykman e Kennan na forma de presença no *Rimland* ou franjas costeiras, os soviéticos tiveram mais tardiamente, em

⁷⁵ Seu pensamento geopolítico aparece ainda em livro do final dos anos 50, intitulado *Geopolítica do Brasil*, publicado somente em 1967.

Sergei Gorshkov, a defesa de seu poder naval, cujas ideias foram expressas no livro *O Poder Marítimo do Estado*, de 1979. Gorshkov afirmava a importância de as forças navais soviéticas atuarem em todas as rotas, estreitos e passagens oceânicas. Com efeito, a força naval russa começara a se desenvolver apenas a partir da década de 1950, mas em ritmo acelerado; de modo que já estava no Mediterrâneo, em 1966-1967, por ocasião da Guerra dos Seis Dias; no Índico, em 1968, em parceria com a Índia; em 1969, nas Caraíbas; e, na década de 1970, na África Ocidental e Austral (GORSHKOV, 1979, *apud* PENHA, 2011, p.77).

A entrada da União Soviética no Atlântico Sul ocorreu a partir da costa da África, apoiada nos processos de descolonização em curso, e desde a independência da Guiné Equatorial, em 1958 (PENHA, 2011). O objetivo maior soviético era o isolamento da África do Sul (aliada da OTAN), resultando no domínio geopolítico do cone sul africano e no controle da passagem dos oceanos Índico - Atlântico, alcançando a possibilidade de interromper as rotas de navios petroleiros provenientes do Oriente Médio.

Essas ameaças se tornaram mais reais quando os soviéticos fixaram bases no eixo Angola - Moçambique - Novozarskaia (Antártida) e, por meio de submarinos nucleares, passaram a patrulhar as rotas marítimas na passagem do Cabo da Boa Esperança, valendo-se da estratégia do “flexamento das rotas” (CASTRO, 1997 *apud* PENHA, 2011, p.86).

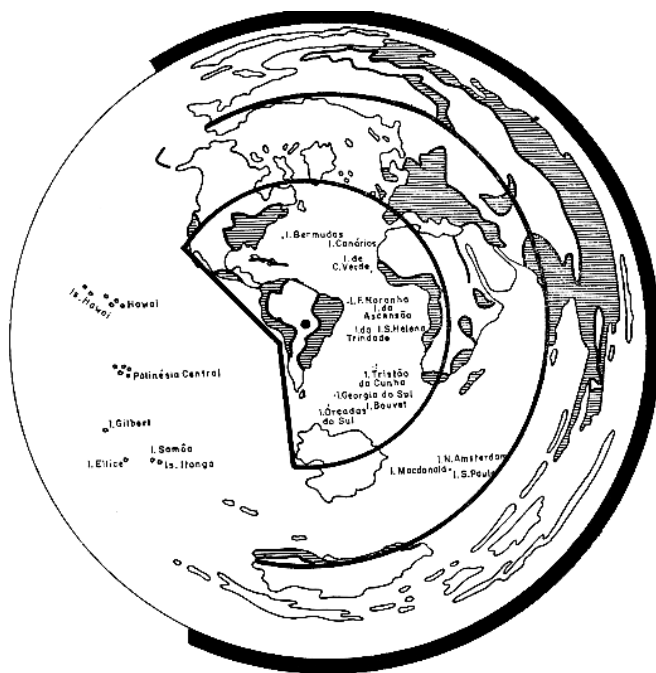
O Brasil, desde 1940-1950, já incorporava a dimensão atlântica em sua doutrina de segurança nacional (PENHA, 2011), para além do mero papel de força auxiliar da marinha estadunidense em sua estratégia de guerra anti-submarina no Atlântico Sul. Com o regime militar e sua aspiração de projeção mundial, esse pensamento se acentuou, de modo que outro geopolítico militar, o general Carlos de Meira Mattos (1980), argumentava que tínhamos em nosso favor o posicionamento chave no Atlântico Sul, justamente na sua parte mais estreita, chamada por Roosevelt de “ponte estratégica Natal-Dakar” (MATTOS, 1980, p.88).

Verdadeiramente, Mattos apenas dava sequência a uma longa tradição do pensamento geopolítico nacional, como recorda Penha (2011), já presente em Delgado de Carvalho, Theresinha de Castro, Lysias Rodrigues e Golbery do Couto e Silva, que, em comum, ressaltaram a importância do Atlântico Sul na contenção ao bloco comunista e, sobretudo, a relevância do Brasil nessa estratégia.

Golbery do Couto e Silva (1967) argumentava que a distância do Atlântico Sul, em relação ao *Heartland eurasiático*, chamava o Brasil a desempenhar

um papel proeminente na segurança sul-atlântica, porção do oceano à margem das disputas entre as potências mundiais. Para ele, como, a oeste, a América do Sul estava totalmente protegida pela imensidão do Oceano Pacífico e pela muralha natural da Cordilheira do Andes, a maior vulnerabilidade sul-americana residia na fachada atlântica, cujas terras avançavam em diagonal ao promontório nordestino. Essa projeção mundial do Brasil foi retratada por Golbery na Tese dos Hemiciclos (ver Figura 2).

Figura 2 - América do Sul e os Hemiciclos Interior e Exterior



Fonte: SILVA (1967).

O hemiciclo interior correspondia aos territórios num raio médio de 10.000 km, envolvendo o norte da América do Norte, o oeste da África e o norte da Antártida. Essas três massas terrestres apresentam graus díspares de ocupação humana e de potencial econômico, sendo em relação à América do Sul: máximo a noroeste, muito incipiente a leste, e nulo ao sul (SILVA, 1967, p. 80). Mas aí não haveria nenhuma ameaça à América do Sul, pois os países africanos não possuíam poder militar, a Antártida não era ocupada, e os Estados Unidos eram um aliado que garantia a segurança do continente.

Para além do hemicíclo interior, se encontrava o hemicíclo exterior, formado por um bloco maciço de terras abrangendo uma distância média de 15.000 km:

[...] aquém do raio médio, avançando até morder levemente o hemicíclo interior na aberta nordeste, o poderoso núcleo europeu, incluídas aí a grande Rússia asiática e a região caucasiana, o qual se infiltra tênue, mas profundamente, no dorso truncado do continente africano [...] duas massas que se correspondem, uma por detrás da África a outra por detrás da Antártida, ambas por motivos distintos embora, ainda não suficientemente potentes, mas apresentando perspectivas altamente favoráveis [...] pra lá ainda do arco demarcador, a transbordante humanidade amarela do Japão e da China a prolongar-se pela Indochina, pela Malásia, pela Indonésia e Filipinas. (SILVA, 1967, p.82).

Todas as ameaças à segurança sul-americana se encontravam nesse hemicíclo, de acordo com Golbery. Sejam ameaças passadas, como a Alemanha (de Guilherme II e de Hitler) e o Japão (Hirohito), sejam ameaças no período correspondente, caso do eixo Moscou-Pequim. Sendo assim, tornara-se um imperativo ao Brasil impedir que potências inimigas expandissem sua influência ou dominassem áreas dentro do hemicíclo interior. Para isso, o general defendia que o país desenvolvesse aparato militar condizente com as necessidades de segurança envolvendo distâncias intercontinentais (SILVA, 1967, p.84). Dessa forma:

No plano nacional, o Brasil tinha, segundo Meira Mattos, interesses no Atlântico Sul de forma diferenciada dos interesses genericamente ocidentais, motivado pela importância da via marítima para seu comércio exterior, que correspondia a cerca de 95% do valor total [...] No plano de defesa hemisférica, os interesses de segurança dos EUA eram apresentados pelo autor como complementares aos brasileiros, dada a importância da localização geográfica da África, situada entre os EUA e a Eurásia, enquanto via de acesso, através do saliente africano que envolvia o nordeste brasileiro, para eventuais ações inimigas. Para o ocidente, o Atlântico Sul, segundo ele, constituía uma área de importância estratégica fundamental como via de transporte marítimo do petróleo do Oriente Médio. (PENHA, 2011, p.96).

Como já lembrava a mais famosa geopolítica brasileira, a bacia do Atlântico Sul, envolvendo a costa brasileira e a costa africana, possui profundidades necessárias ao esconderijo de submarinos nucleares (CASTRO, 1994). Mas, como vimos anteriormente, a marinha brasileira, na visão da *USNavy*, era corresponsável pela proteção oceânica contra os submarinos soviéticos. Nesse sentido, todos os equipamentos e manobras navais passam a ser inteiramente dedicados à luta

antissubmarina (COUTAU-BÉGARIE, 1985 *apud* PENHA, 2011, p.100). Porém, a posição periférica brasileira revelava um fraco aparato militar, sobretudo no início dos anos 1950, quando os Estados Unidos e aliados ocidentais lhes garantiam os meios:

[...] dois cruzador-leiros (Barroso e Tamandaré), remanescentes da guerra e importados dos Estados Unidos, para atuar em serviços de socorro e salvamento marítimos nas costas brasileiras; dez corvetas de patrulha costeira, importadas da Holanda; quatro navios-transporte importados do Japão, capazes de operar como navios-cargueiros e como suporte logístico às guarnições militares; e cinco navios-hidrográficos construídos no Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro para atuarem nos rios brasileiros. Em 1957, por fim, foi adquirido o navio-aeródromo Minas Gerais de fabricação britânica e modernizado na Holanda. (PENHA, 2011, p.100).

O general Meira Mattos destacava que as esquadras do Brasil e da Argentina, somadas à da África do Sul, não fariam frente à União Soviética, no caso de conflito direto. Então, projetara uma desejada coligação das forças do TIAR e da África do Sul, juntamente com os países da OTAN, que na prática representa a adição da esquadra estadunidense, para alcançar a superioridade do bloco ocidental em todos os quesitos, com exceção dos submarinos de ataque (MATTOS, 1980)⁷⁶.

Therezinha de Castro (1994) coloca a relevância das ilhas da dorsal meoatlântica como trampolins para a projeção do poder ocidental na porção central e meridional do Atlântico Sul, que teria três triângulos geoestratégicos: o primeiro, formado pelas ilhas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, assegurando o domínio na Rota do Cabo pela Inglaterra e Estados Unidos, e que representa os vasos comunicantes entre Atlântico e Índico; o segundo, representado pelos arquipélagos subantárticos – ilhas Shetlands do Sul, Orcadas do Sul, Sanduiches do Sul, Gough e Geórgias do Sul –, que realizam juntamente com a Antártica um flanco de retaguarda no Atlântico Sul; e, terceiro, triângulo composto por ilhas mais próximas ao território sul-americano, representadas por Fernando de Noronha, Trindade e a contestada ilha das Malvinas⁷⁷, que

76 Meira Mattos (1980) defendia a não divisão entre Atlântico Norte e Atlântico Sul, já que um não poderia ser defendido sem o outro. Castro (1994) já afirmara que a defesa do Atlântico Sul só se daria através de uma aliança militar bem concebida e solidamente estruturada.

77 Também as Malvinas ocupam uma posição chave no controle da passagem do Atlântico para o Pacífico, seja através do Estreito de Magalhães seja pela passagem de Drake; nesta última, a responsabilidade poderia ser dividida com as ilhas subantárticas.

constituem postos avançados para a guarda e integridade da costa pertencente aos países que desfrutam do litoral no Atlântico Sul, ou seja, Brasil, Argentina e Uruguai (CASTRO, 1994).

O distanciamento Brasil-EUA e o fim da solidariedade hemisférica

Entre o final dos anos 1960 e início dos 1970, o desenvolvimentismo e o nacionalismo ganham espaço – sobretudo entre os militares latino-americanos – e governos como os do Brasil, Argentina e Chile passam a focar em seus próprios interesses, distanciando-se gradativamente da clivagem Leste-Oeste. Os Estados Unidos passam a olhar desde então com desconfiança esse pensamento nacionalista, principalmente porque traz o abandono da estratégia de segurança hemisférica moldada por Washington. Agora, não bastava apoiar os governos militares na região, era necessário analisar que tipo de governo militar seria formado, e dividi-los em garantidos e nacionalistas (COMBLIN, 1978).

A percepção entre os latino-americanos era de que os Estados Unidos não disponibilizavam armas mais sofisticadas, limitando-se a remessas apenas do necessário ao combate à subversão interna (COMBLIN, 1978). Esse fato levou diversos governos latino-americanos a procurarem um comércio mais estreito com a Europa Ocidental, e o Brasil não foi exceção. Em meados dos anos 70, o presidente militar Geisel orienta a política externa em busca de autonomia e universalismo, o que pressupunha o fim do alinhamento automático com os Estados Unidos, o abandono dos condicionantes ideológicos ao comércio exterior impostos pela Guerra Fria e a identificação com o Terceiro Mundo (HIRST, 2009, p.48)⁷⁸. Ainda,

Geisel cuida de levar às últimas consequências o processo que se desenvolve no âmbito das relações exteriores desde 1967. Contudo, ao perceber a natureza conflitiva das relações com os EUA, conclui que os objetivos nacionais teriam que ser perseguidos mediante a consecução de uma estratégia de diversificação dos vínculos externos do país. (LESSA, 1995, p.24).

78 Outro contencioso com os Estados Unidos ocorreria em torno do acordo nuclear entre Brasil e Alemanha, visando garantir autonomia nacional no enriquecimento de urânio, algo não aceitável por Washington.

O ano de 1982 marcaria a ruptura final da solidariedade hemisférica tutelada por Washington, quando Argentina e Inglaterra se defrontaram pela posse das ilhas Malvinas/Falklands. Com o fracasso das negociações, a Argentina realizara, em 2 de abril de 1982, a retomada das ilhas pela ação militar. Segundo Penha (2011, p. 139-140), o erro argentino foi acreditar

[...] que os britânicos não reagiriam militarmente; e que os EUA respaldariam a atitude argentina levando-se em consideração a defesa da Doutrina Monroe e os princípios contidos no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

Para os Estados Unidos, a Inglaterra era aliada de maior peso estratégico do que a Argentina, e isso já fora demonstrado em duas guerras mundiais. Nesse sentido, os Estados Unidos não puderam cumprir a cláusula do TIAR, que garantiria a ajuda recíproca em caso de agressão movida por país extra-hemisférico. Não apenas isto, o governo do presidente Ronald Reagan enviou suprimentos militares modernos e imagens de satélites militares da região do conflito, auxiliando os ingleses na retomada das ilhas.

O Brasil se manteve do lado argentino na disputa, embora não tenha se envolvido diretamente no conflito. Mas o fator mais relevante foi a percepção sul-americana de falência do TIAR como mecanismo de solidariedade americana.

Considerações finais

O pensamento geopolítico brasileiro oscilou entre o alinhamento com os Estados Unidos na questão da segurança global e hemisférica e a busca de autonomia econômica que poderia transformar-se em poder militar no futuro. Se o Brasil aderiu ao TIAR, foi também esperando lograr êxito em suas reivindicações por ampliação de poder econômico, militar e político, tal como fizera com os estadunidenses ao barganhar apoio na Segunda Guerra por investimentos na produção siderúrgica brasileira.

Prova desse movimento cauteloso do projeto nacional foi a orientação da própria ESG em torno do binômio segurança e desenvolvimento. O desenvolvimentismo brasileiro não fazia parte do repertório estadunidense, ainda que fosse vital para uma região em posição periférica no cenário internacional, como a América Latina. Em sua maioria, a releitura procedida no meio acadêmico e na mídia sobre a geopolítica do regime militar é de um período de total subserviên-

cia aos interesses estadunidenses, quando a realidade aponta para um quadro de relacionamento bilateral bem mais complexo.

Referências bibliográficas

ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. Economia Política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. **Ensaio FEE**, v.8, n.1, 2007.

CASTRO, T. **Nossa América**: geopolítica comparada. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

COMBLIN, J. **A ideologia da segurança nacional**: o poder militar na América Latina. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.

ESG. Escola Superior de Guerra. Histórico. Disponível em: < <http://www.esg.br/> >. Acesso em: 1 nov. 2011.

GONÇALVES, W. S.; MIYAMOTO, S. Os militares na política externa brasileira: 1964 - 1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.6. n.12, p.211-246, 1993.

GIANNASI, C. A. **A doutrina de segurança nacional e o “milagre econômico” (1969/1973)**. 2011. Tese (Doutorado em História Econômica) - Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

GURGEL, J. A. A. **Segurança e democracia**: uma reflexão política sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

HIRST, M. **Brasil - Estados Unidos**: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

LESSA, A. C. M. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.38, v.1, p. 24-39, 1995.

MATTOS, C. M. Atlântico Sul: sua importância estratégica. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 688, 1980.

MATTOS, C. M. **Geopolítica e modernidade**: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

PAGLIARI, G. C. **Segurança hemisférica e política externa brasileira**: temas, prioridades e mecanismos institucionais. 2004. Dissertação (Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2004.

PAGLIARI, G. C.. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.49, n.1, p. 26-42, 2006.

PENHA, E. A. **Relações Brasil - África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PORTUGAL, H. H. A. A aplicabilidade do TIAR face ao conceito multidimensional de segurança hemisférica. **Revista do Curso de Direito**, n.1, p.47-64, 2006.

SILVA, G. C. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

VELLOZO JÚNIOR, J. **Dinâmicas de (in)segurança regional nos países em desenvolvimento: uma perspectiva brasileira para a América do Sul**. 2006. Dissertação (Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.



Revisão, Diagramação, Impressão e Acabamento



Assis - SP
Fone: (18) 3322-5775
Fone/Fax: (18) 3324-3614
vendas@graficatriunfal.com.br
www.graficatriunfal.com.br